



การพัฒนารูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดย

นายไพศาล จังวิพัฒน์กุล

นิติกรอาวุโสระดับสูง สำนักกฎหมายและคดี

ผลงานวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการเพื่อกำหนดตำแหน่ง

นิติกรผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## บทคัดย่อ

หัวข้อศึกษา การพัฒนารูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ศึกษา นายไพศาล จังวัฒนกุล

ผลงานการวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาเรื่องรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยเหตุที่ว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เจ้าหน้าที่สอบสวนจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นที่เป็นคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในบันทึกข้อความแล้วเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาให้ความเห็นชอบและลงนามในบันทึกข้อความที่นำเสนอขึ้นพร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแก่ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงปรากฏอยู่ในบันทึกข้อความและหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัย ทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อยู่ในลักษณะที่เป็นรูปแบบคำวินิจฉัยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงนามไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดสภาพปัญหาต่างๆ ดังนี้

๑) ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและความชัดเจนของเอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่จริง แต่ไม่ได้จัดทำเป็นรูปแบบคำวินิจฉัย เมื่อมีการร้องขอเอกสารคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะได้รับเอกสารที่เป็นรูปแบบของบันทึกและหนังสือที่มีคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ด้วย

๒) ปัญหาเรื่องการจัดเก็บ การอ้างอิง และการเผยแพร่ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นรูปแบบเฉพาะ ทำให้ในการจัดเก็บคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินรวมอยู่กับสำนวนเรื่องร้องเรียน ไม่สามารถแยกเฉพาะคำวินิจฉัยไว้ต่างหากได้ ส่วนการเก็บข้อมูลด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ไว้ในระบบสำนักงานอัตโนมัติ นั้น ก็ไม่สามารถบันทึกจัดเก็บคำวินิจฉัยแยกจากสำนวนไว้เป็นการเฉพาะได้ ทำให้ไม่สะดวกในการอ้างอิงคำวินิจฉัยและนำไปใช้เป็นแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนใหม่ รวมถึงการเผยแพร่คำวินิจฉัย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วพบว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่ยังไม่ได้อยู่ในลักษณะที่เป็นรูปแบบดังเช่นองค์กรอิสระอื่น ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสมควรกำหนดคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีรูปแบบที่ชัดเจน และกำหนด

ไว้ในระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณา  
เรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒

ทั้งนี้ ในระหว่างดำเนินการศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดรูปแบบคำวินิจฉัย  
ของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับบทสรุปและข้อเสนอแนะของผลงานวิจัย  
ฉบับนี้ อีกทั้งผู้ศึกษาได้มีส่วนร่วมสนับสนุนในการกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของ  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามสมควร

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านพลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ท่านบุรณัฐ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ท่านสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน และท่านรักษเกษา แฉฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่มอบโอกาสและเล็งเห็นประโยชน์ของผลงานฉบับนี้ รวมถึงขอกราบขอบพระคุณท่านคณะกรรมการซึ่งได้แก่ ท่านศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ อดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ท่านพลเอก ปิยะพล วัฒนกุล อดีตเจ้ากรมพระธรรมนูญ ท่านธาวิน อินทร์จางงค์ อดีตรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และท่านกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการพิจารณาผลงานฉบับนี้ และได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการแก้ไขปรับปรุงผลงานฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วง และมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ที่สนใจไม่มากนักน้อย หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับและขออภัยมา ณ ที่นี้

ไพศาล จังวัฒนกุล

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๒
๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย.....	๒
๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา.....	๒
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๓
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	๔
๒.๑ ที่มาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	๔
๒.๒ แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	๙
๒.๒.๑ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.....	๙
๒.๒.๒ หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	๙
๒.๒.๓ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๑๐
๒.๒.๔ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	๑๑
๒.๒.๕ การเกิดองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญของไทย.....	๑๒
๒.๓ แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับ “คำวินิจฉัย”.....	๑๔
๒.๓.๑ ความหมาย “คำวินิจฉัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔.....	๑๔
๒.๓.๒ ลักษณะของ “คำวินิจฉัย” ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ แผ่นดิน.....	๑๕
๒.๓.๓ รูปแบบ “คำวินิจฉัย” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๑๕
๒.๓.๔ “คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนองค์กร ตุลาการหรือไม่.....	๑๗
๒.๓.๕ “คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่.....	๑๗

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๒.๔. รูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	๑๙
๒.๔.๑. ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย.....	๑๙
๒.๔.๒. รูปแบบคำวินิจฉัย.....	๒๑
๒.๔.๓. การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย.....	๓๖
<b>บทที่ ๓ รูปแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น และศาลรัฐธรรมนูญ.....</b>	<b>๔๓</b>
๓.๑. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	๔๓
๓.๑.๑. ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย.....	๔๓
๓.๑.๒. รูปแบบคำวินิจฉัย.....	๔๔
๓.๑.๓. การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย.....	๕๐
๓.๒. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๕๕
๓.๒.๑. ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย.....	๕๕
๓.๒.๒. รูปแบบคำวินิจฉัย.....	๕๖
๓.๒.๓. การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย.....	๖๕
๓.๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	๖๘
๓.๓.๑. ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย.....	๖๘
๓.๓.๒. รูปแบบคำวินิจฉัย.....	๖๙
๓.๓.๓. การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย.....	๗๘
๓.๔. คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	๘๒
๓.๔.๑. ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย.....	๘๒
๓.๔.๒. รูปแบบคำวินิจฉัย.....	๘๔
๓.๔.๓. การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย.....	๙๒
๓.๕. ศาลรัฐธรรมนูญ.....	๙๘
๓.๕.๑. ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย.....	๙๘
๓.๕.๒. รูปแบบคำวินิจฉัย.....	๙๙
๓.๕.๓. การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย.....	๑๐๘

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๔ บทวิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของ  
องค์กรอิสระอื่นและศาลรัฐธรรมนูญ.....๑๑๓

๔.๑ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....๑๑๔

๔.๒ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....๑๑๕

๔.๓ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....๑๑๗

๔.๔ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....๑๑๙

๔.๕ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ.....๑๒๐

๔.๖ กำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน.....๑๒๑

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....๑๒๕

๕.๑ บทสรุป.....๑๒๕

๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....๑๒๖

รายการอ้างอิง.....๑๒๗

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง  
และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ (แก้ไขข้อ ๓๐ เพิ่มเติมแบบคำวินิจฉัย  
ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว).....๑๓๒

ภาคผนวก ข. แบบรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง แบบคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน  
และแบบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (แนบท้ายระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินฯ  
ตามภาคผนวก ก.).....๑๔๘

ประวัติผู้เขียน.....๑๖๑

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๑	เปรียบเทียบหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เปลี่ยนไปในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ.....๖
ตารางที่ ๒	เปรียบเทียบแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ.....๑๑๒



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ ๑ ตัวอย่างรูปแบบหนังสือภายนอก.....	๑๖
ภาพที่ ๒ แผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานเรื่องร้องเรียน.....	๒๕
ภาพที่ ๓ ตัวอย่างแบบที่ ๑.๑ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณารับเรื่องร้องเรียน.....	๓๑
ภาพที่ ๔ ตัวอย่างแบบที่ ๑.๔ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย.....	๓๒
ภาพที่ ๕ ตัวอย่างแบบที่ ๒.๓๒ รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะตามมาตรา ๓๒.....	๓๔
ภาพที่ ๖ แผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานเรื่องร้องเรียน.....	๓๕
ภาพที่ ๗ การค้นคว้าคำวินิจฉัยจากระบบสำนักงานอัตโนมัติ.....	๓๗
ภาพที่ ๘ ตัวอย่างคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ ๓๙/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑.....	๓๙
ภาพที่ ๙ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	๔๒
ภาพที่ ๑๐ ตัวอย่างรูปแบบคำวินิจฉัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ....	๔๗
ภาพที่ ๑๑ คำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗.....	๕๑
ภาพที่ ๑๒ คำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	๕๔
ภาพที่ ๑๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๖๐
ภาพที่ ๑๔ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙.....	๖๖
ภาพที่ ๑๕ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๖๗
ภาพที่ ๑๖ ตัวอย่างรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	๗๑
ภาพที่ ๑๗ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐.....	๗๙
ภาพที่ ๑๘ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	๘๑
ภาพที่ ๑๙ ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	๘๕
ภาพที่ ๒๐ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘.....	๙๓
ภาพที่ ๒๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	๙๗
ภาพที่ ๒๒ ตัวอย่างรูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	๑๐๐
ภาพที่ ๒๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	๑๐๒
ภาพที่ ๒๔ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖.....	๑๐๙
ภาพที่ ๒๕ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.....	๑๑๑

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

ตามที่มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๕๒/๒๕๕๕ ผู้อุทธรณ์ขอให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยเอกสาร ดังนี้ รายการที่ ๑ หนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน รายการที่ ๒ บันทึกรายงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รายการที่ ๓ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเต็ม (ถ้ามี) และรายการที่ ๔ สำนวนเรื่องร้องเรียนพร้อมสรรพเอกสารที่ปรากฏในสำนวน นั้น ปรากฏว่า เอกสารรายการที่ ๓ ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่เป็นเอกสารที่มีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ไม่ได้จัดทำเป็นคำวินิจฉัยไว้ต่างหากและมีรูปแบบเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจากในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นโดยทำเป็นบันทึกข้อความเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วลงนามไว้ในบันทึกข้อความนั้น และมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแก่ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งลงนามโดยเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนดังกล่าว จึงปรากฏอยู่ในบันทึกข้อความที่นำเสนอและในหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัย ทำให้อาจเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่มีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเต็ม หรือแบบคำวินิจฉัยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินลงนามแต่อย่างใด แตกต่างจากคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีเอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยที่เป็นรูปแบบและผู้มีอำนาจลงนามไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน

ด้วยเหตุดังกล่าว แม้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้มี “เนื้อหา” (Text) แต่ขาดซึ่ง “รูปแบบ” (Form) ทำให้เกิดสภาพปัญหาต่างๆ ดังนี้

๑) ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและความชัดเจนของเอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่จริงแต่ไม่ได้จัดทำเป็นรูปแบบคำวินิจฉัย เมื่อมีการร้องขอเอกสารคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะได้รับเอกสารที่เป็นรูปแบบของบันทึกและหนังสือที่มีคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ด้วย อาจถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยในด้าน “เนื้อหา” แต่ก็ไม่ได้เป็น “รูปแบบ” ที่มีมาตรฐาน อันจะทำให้คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินมีความน่าเชื่อถือ ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับ

๒) ปัญหาเรื่องการจัดเก็บคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการนำมาใช้อ้างอิงซึ่งเกิดความไม่สะดวก เนื่องจากไม่มีแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้ในการจัดเก็บรวบรวมคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีมาตรฐาน การเก็บเป็นเอกสารก็จะเป็นการเก็บสำนวนเรื่องร้องเรียน ไม่มีการรวบรวมคำวินิจฉัยไว้ต่างหาก ส่วนการเก็บข้อมูลเป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยการบันทึกไว้ในระบบสำนักงานอัตโนมัตินั้น ไม่ได้กำหนดรูปแบบสำหรับการบันทึกคำวินิจฉัยไว้โดยเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถเรียกดูคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่เคยวินิจฉัยไว้จากระบบดังกล่าว การค้นคว้าเพื่ออ้างอิงคำวินิจฉัยเดิมเพื่อใช้เป็นแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนใหม่จึงไม่สะดวก จนบางครั้งในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเดียวกัน เกิดมีการวินิจฉัยที่ไม่เหมือนกัน กระทบต่อภาพลักษณ์และมาตรฐานการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาจะมุ่งเน้นที่ประเด็นปัญหาทางกฎหมาย รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

๑) เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและความชัดเจนของคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒) เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการจัดเก็บคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการนำมาใช้อ้างอิงซึ่งเกิดความไม่สะดวก

### ๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)

ศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ รายงานประจำปี รายงานการประชุม และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

### ๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

๑) ศึกษาที่มา แนวคิด และหลักกฎหมาย ที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒) ศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่ง แนวปฏิบัติ ในการทำคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ

### ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ได้รูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความน่าเชื่อถือและมีความชัดเจนเป็นมาตรฐาน โดยการกำหนดแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาด้วยการบรรจุลงในระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒

๒) ทำให้สามารถจัดเก็บคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างเป็นระบบ การนำมาใช้อ้างอิง การค้นคว้า ทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### ๒.๑ ที่มาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” จัดตั้งขึ้น ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๙๖ ถึงมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ทำให้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวข้างต้น แต่ยังคงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีความจำเป็น รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี นอกจากนี้ การใช้อำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการได้แม้ไม่มีการร้องเรียนในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ ต่อมา เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อความสงบเรียบร้อยในการปกครองประเทศ จึงให้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้มีบทบัญญัติให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยังคงปฏิบัติหน้าที่ด้านการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ตามมาตรา ๔๐ ๔๑ และ ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒  
ต่อไป<sup>๑</sup>

ปัจจุบันนี้ ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ บัญญัติถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในมาตรา ๒๒๘ ถึง มาตรา ๒๓๑ และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพียงแต่มีการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่เรื่องการเสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วย

---

<sup>๑</sup> จาก รายงานประจำปี ๒๕๖๐ (น. ๒๕ - ๒๖), โดย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๐,



บทนะ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา  
ผู้จัดทำ

๑๕๐

<p><b>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐</b> กิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประโยชน์ <b>วรรคสาม</b> คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</p>	<p><b>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐</b> บริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประโยชน์ <b>วรรคสอง</b> ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินและแต่งตั้งให้ประกอบในอเนกให้เป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแต่ให้ประธานวุฒิสภาทราบ <b>วรรคสี่</b> คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน</p>	<p><b>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐</b> ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประโยชน์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าสิบหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่าหกตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้ใช้ประสบการณ์ในการดำเนินงานกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี จำนวนหนึ่งคน</p>
<p><b>มาตรา ๑๓๖ วรรคสี่</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีภาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินมีภาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p>	<p><b>มาตรา ๒๒๙</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินมีภาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p>
<p><b>มาตรา ๑๓๗</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ (๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (๒) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการร้องเรียนจะชอบหรือไม่ (๓) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๕</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการร้องเรียนจะชอบหรือไม่ (ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาของศาล (ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p><b>มาตรา ๒๓๐</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นการละเมิดประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐธรรมนูญในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยมีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป</p>



<p><b>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐</b></p> <p>มาตรา ๑๓๘ ในกรณีให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๓๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลวินิจฉัยหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี</p> <p>ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า</p>	<p><b>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐</b></p> <p>(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๓๙ วรรคสาม และ มาตรา ๒๔๐</p> <p>(๓) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น</p> <p>(๔) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย</p> <p>การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) (ก) (ข) และ (๓) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือต่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก็ได้</p> <p><b>มาตรา ๒๔๕</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง</p>	<p><b>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐</b></p> <p>ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป</p>
	<p><b>มาตรา ๒๓๑</b> ในกรณีปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง</p>	

## ๒.๒ แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ๒.๒.๑ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

หลักนิติรัฐ คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือคำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ<sup>๓</sup>

“นิติรัฐ” หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักพื้นฐาน ๒ ประการ คือ (๑) หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน และ (๒) หลักแบ่งแยกอำนาจ<sup>๔</sup>

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักนิติธรรมมีที่มาจากแนวคิดที่ถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างสังคม ซึ่งวิวัฒนาการขึ้นในประเทศอังกฤษ และกลายเป็นทฤษฎีกฎหมายที่สำคัญยิ่งทฤษฎีหนึ่งของโลก หลักนิติธรรมถือว่าการปกครองที่ดีเลิศนั้นต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย เอ.วี.ไดซี (พ.ศ. ๒๓๗๘ -๒๔๖๕) นักนิติศาสตร์ผู้เลื่องชื่อชาวอังกฤษได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ (The Law of Constitution) อันมีชื่อเสียงยิ่งว่า หมายถึงบุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้านักงาน ข้าราชการ หรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลทุกคนจะมีความผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง<sup>๕</sup>

### ๒.๒.๒ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

มองเตสกีเยอ ได้เขียนหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (“L'Esprit des Lois”) ในปี ค.ศ. ๑๗๔๔ โดยอธิบายว่า “ในทุกรัฐ จะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการ

<sup>๓</sup> จาก “หลักนิติรัฐ” (เอกสารประกอบการบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), (น. ๒) โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๗,

<sup>๔</sup> จาก “หลักนิติรัฐ” นิติรัฐนิติธรรม (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (น. ๑๓๓), โดย สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๕๓,

<sup>๕</sup> จาก “อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ : ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม” นิติรัฐนิติธรรม (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), (น. ๔๕), โดย วิชา มหาคุณ, ๒๕๕๓,

สิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง อำนาจประการแรก คือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาลและอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้ว อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือทำสงครามส่งเอกอัครราชทูตไปประจำอยู่ต่างประเทศหรือยอมรับเอกอัครราชทูตจากต่างประเทศรักษาความมั่นคงภายในและป้องกันการรุกรานจากภายนอก อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน อำนาจประการที่สามนี้เรียกว่า “อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี” ส่วนอำนาจประการที่สองนั้นเรียกว่า “อำนาจบริหารของรัฐ” เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนๆ เดียวหรือองค์กรของเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่อาจหลงเหลืออยู่ได้เลย เพราะเราอาจจะเกรงได้ว่ากษัตริย์คนเดียวกันหรือสภาเดียวกันนั้นอาจออกกฎหมายตราขอกฎมาเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างตราขาดได้ ทุกสิ่งอย่างจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าหากบุคคลเดียวกันหรือบุคคลกลุ่มเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้ง ๓ อย่าง กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติมหาชนและอำนาจในการพิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชน”<sup>๖</sup>

### ๒.๒.๓ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>๗</sup> หากจะกล่าวถึงประเด็นเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น หลักการที่มีบทบาทสำคัญคือหลักนิติรัฐ โดยที่หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักพื้นฐานในที่นี้จึงสามารถแบ่งหลักย่อยของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ๓ หลักย่อย ดังนี้

(๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่ก็มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

<sup>๖</sup> จาก *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (น. ๒๕๗ - ๒๕๘), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, ๒๕๕๓, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>๗</sup> จาก [ออนไลน์] *การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ* (น. ๒ - ๔), โดย บรรณเจติ สิงคะเนติ, ๒๕๔๗, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๑ จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>

(๒) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ หรือเรียกว่า หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักการในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดี จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็น การกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็น การจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว

(๓) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง กับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล ในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง

#### ๒.๒.๔ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ และในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะที่มาก่อน ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นตกเป็นโมฆะหรือไม่อาจบังคับใช้ได้<sup>๔</sup>

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นหลักการที่ยอมรับการมีลำดับชั้นของกฎหมาย และในระบบกฎหมายนั้นยอมรับว่ารัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับชั้นสูงสุด หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดนอกเหนือจากเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่ต่างลำดับชั้นกันแล้ว ในอีกด้านหนึ่งย่อมเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐต่างๆ กับรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ องค์กรของรัฐต่างๆ ย่อมอยู่ใน

<sup>๔</sup> จาก *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกอท์” จำกัดอำนาจรัฐ* (น. ๔๗) โดย บรรณเจติสิงคะเนติ, ๒๕๖๐, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ฐานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญบรรลุ ความมุ่งหมายจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขหลายประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะต้องเป็นหลักเกณฑ์หลัก สำหรับการตรากฎหมาย การละเมิดต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์กรนิติบัญญัติเป็นกรณีที่สามารถเกิดขึ้นได้ การมีลำดับ ชั้นของกฎหมายและรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับที่สูงที่สุด การทำให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญกับอำนาจในการออกกฎหมายธรรมดา ระบบกฎหมายนั้นจะต้องยอมให้องค์กรตุลาการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ และเงื่อนไขประการสุดท้ายคือ องค์กรของรัฐทั้งหลายจะต้องผูกพัน ต่อคำวินิจฉัยของศาลที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย<sup>๔</sup>

### ๒.๒.๕ การเกิดองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญของไทย

เดิมก่อนมีรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบบการเมืองการปกครองของไทย มีสถาบัน การเมืองได้แก่ รัฐสภา รัฐบาล และศาลยุติธรรม เป็นไปตามหลักแบ่งแยกอำนาจอริปไตยออกเป็น ๓ ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ อำนาจอริปไตยทั้งสามตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน แต่หลังจากมีรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ปรากฏว่ามีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมา ทำให้ต้องพิจารณาสถานะขององค์กรอิสระตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจ เกิดมีแนวคิดว่าองค์กรอิสระเป็นอำนาจที่ ๔ หรือไม่

“องค์กรอิสระ” ถูกสถาปนาในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทยด้วยเจตนารมณ์หลักเพื่อทำให้ การเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ รวมทั้งสถาบันการเมืองคือรัฐบาลและรัฐสภามีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระมีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักคือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อเข้าสู่อำนาจรัฐแล้วมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือกรรมการองค์กรอิสระต่างๆ ด้วย กระบวนการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการกรอง ตัวแทนเข้าสู่อำนาจในขั้นตอนที่ ๑ และให้ความสำคัญกับขั้นตอนที่ ๒ คือการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทน ให้กระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวม เป็นกระบวนการประชาธิปไตยตามแนวทางลัทธิ รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มุ่งเน้นป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐหรือ การเมืองการปกครองเรียกว่าเป็นการทำให้เป็น “ระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล” (Rationalize Parliamentary System) ทำให้ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) นั้นมีความสมบูรณ์ การใช้อำนาจรัฐ ในทุกมิติไม่ว่าจะโดยสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรอิสระเป็นไปโดยสุจริตและชอบธรรม คุณภาพหรือการจัด ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหมาะสมคือปัจจัยสำคัญในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูป

<sup>๔</sup> แหล่งเดิม (น. ๕๐ – ๕๑)

ดังกล่าว เนื่องจากองค์อิสระนั้นโดยสภาพเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐประเภทหนึ่ง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยึดหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจต่างๆ ออกจากกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจระหว่างกัน ต้องมีระบบและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องกำหนดให้มีอำนาจอย่างเพียงพอให้สามารถตรวจสอบ “ผู้มีอำนาจ” ทั้งหลายได้ ซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระ เป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นสิ่งจำเป็นต้องมี เพื่อมิให้ถูกแทรกแซงจากภายนอกและเกิดการบิดเบือนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) เสียเอง<sup>๑๐</sup>

ทั้งนี้ แนวคิดการกำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็เพื่อต้องการรักษาสมดุลของระบบรัฐสภาที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้ (สุรพล นิติไกรพจน์, ๒๕๕๖) รัฐประชาธิปไตย (Democratic State) มีการแบ่งแยกอำนาจ แต่ผู้ชนะการเลือกตั้งได้ไปทั้งสองอำนาจ ขาดการคานอำนาจกัน จึงมีแนวคิดใหม่ให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ซึ่งเรียกว่า “Regulator” เพราะองค์กรในฝ่ายบริหารไม่สามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบได้จริง (โคทม อาริยา, ๒๕๕๖) การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระเป็นนวัตกรรมทางความคิดใหม่ สร้างอำนาจที่สี่ เป็นอำนาจพิเศษเฉพาะ เพราะฐานอำนาจที่มีทั้งสามฝ่ายมีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง (เมธี ครองแก้ว, ๒๕๕๖) องค์กรอิสระเป็นอำนาจที่สี่ คือ อำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่สังคมไม่เชื่อถือไม่ไว้วางใจว่าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการโดยรัฐบาลจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระเป็นกลาง ตรงไปตรงมา ดังนั้นจึงโอนอำนาจสำคัญๆ เช่น การจัดการเลือกตั้ง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปให้องค์กรอิสระ โดยมุ่งไปที่การตรวจสอบฝ่ายบริหาร (กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๕๖)<sup>๑๑</sup>

ดังนั้น เห็นว่า องค์กรอิสระมีหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเอง การกำหนดให้มีองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมิได้กระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด แต่เพื่อให้มีสถานะที่มั่นคงและไม่ถูกยกเลิกโดยง่าย โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง องค์กรอิสระจึงไม่ได้เป็นอำนาจที่ ๔ แต่อย่างใด แต่ถือเป็นอำนาจบริหาร ที่ฝ่ายบริหาร ยกขึ้นมาให้มีการตรวจสอบเท่านั้น

<sup>๑๐</sup> จาก “องค์กรอิสระ ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองไทย,” โดย ปัทมา สุปก่าปัง, ๒๕๕๘, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ๑๓(๑) น. ๑๔๙ – ๑๕๐.

<sup>๑๑</sup> แหล่งเดิม (น. ๑๕๗ – ๑๕๘)

## ๒.๓ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “คำวินิจฉัย”

### ๒.๓.๑ ความหมาย “คำวินิจฉัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

“คำวินิจฉัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ แบ่งเป็น

“คำ” ๑ น. ทONGคำ เช่น หอคำ เชียงคำ

“คำ” ๒

(๑) น. เสียงพูด, เสียงที่เปล่งออกมาครั้งหนึ่ง ๆ, เสียงพูดหรือลายลักษณ์อักษรที่เขียนหรือพิมพ์ขึ้นเพื่อแสดงความคิด โดยปรกติถือว่าเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดซึ่งมีความหมายในตัว, ใช้ประกอบหน้าคำอื่นที่มีความหมายเช่นนั้น เช่น คำนาม คำกริยา คำบุรพบท

(๒) น. พยางค์ซึ่งเป็นส่วนย่อยของวรรคหรือบาทในฉันท แต่ละพยางค์ถือว่าเป็นคำหนึ่ง, ๒ วรรคของคำกลอน

(๓) น. ลักษณะนามของเสียงพูด เช่น พูดคำหนึ่ง, ลักษณะนามบอกจำพวกของเคี้ยวของกิน เช่น ข้าวคำหนึ่ง, ลักษณะนามเรียก ๒ วรรคของคำกลอนว่า คำหนึ่ง

“วินิจฉัย”

(๑) ก. ตัดสิน, ชี้ขาด, เช่น เรื่องนี้วินิจฉัยได้ ๒ ทาง (ป.)

(๒) ก. ไตร่ตรอง, ไคร่ครวญ, เช่น คณะกรรมการขอเลื่อนเวลาออกไปอีกเพื่อวินิจฉัยปัญหาให้รอบคอบยิ่งขึ้น. (ป.)

“ตัดสิน” ก. ลงความเห็นชี้ขาด

“ชี้ขาด” ก. สั่งเด็ดขาด, วินิจฉัยเด็ดขาด

“คำพิพากษา” (กฎ) น. คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลในประเด็นแห่งคดีที่ฟ้องต่อศาล

ดังนั้น อาจพอเทียบเคียงได้ว่า “คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน” หมายถึง คำตัดสิน ชี้ขาดของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ๒.๓.๒ ลักษณะของ “คำวินิจฉัย” ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๖ กำหนดให้ “การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย”

และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้”

เทียบเคียง “คำวินิจฉัย” กับ “การสั่งราชการ” และ “คำสั่งทางปกครอง” เห็นได้ว่า คำวินิจฉัย อาจมีลักษณะเป็นวาจา เป็นหนังสือ หรือในรูปแบบอื่นก็ได้ โดยในที่นี้ขอพิจารณาคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

### ๒.๓.๓ รูปแบบ “คำวินิจฉัย” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ข้อ ๙ “หนังสือราชการ คือ เอกสารที่เป็นหลักฐานในราชการ” และข้อ ๑๑ “หนังสือภายนอก คือ หนังสือติดต่อราชการที่เป็นแบบพิธี โดยใช้กระดาษตราครุฑเป็นหนังสือติดต่อระหว่างส่วนราชการ หรือส่วนราชการมีถึงหน่วยงานอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ หรือมีถึงบุคคลภายนอก ต้องจัดทำตามแบบที่ ๑ ท้ายระเบียบ...”

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือเป็นส่วนราชการ ดังนั้น “คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน” จึงถือเป็นหนังสือราชการ จำเป็นต้องมีรูปแบบสอดคล้องตามแบบหนังสือภายนอกตามระเบียบดังกล่าวด้วย



### ภาพที่ ๑ ตัวอย่างรูปแบบหนังสือภายนอก

#### แบบฟอร์มหนังสือภายนอก

(ชั้นความลับ ถ้อย)



ชั้นความเร็ว (ถ้อย)

ที่.....

(ส่วนราชการเจ้าของหนังสือ)

(วัน เดือน ปี)

เรื่อง .....

เรียน .....

อ้างถึง (ถ้อย) .....

สิ่งที่ส่งมาด้วย (ถ้อย) .....

ข้อความ.....

.....

.....

(คำลงท้าย) .....

(ลงชื่อ) .....

(พิมพ์ชื่อเต็ม)

(ตำแหน่ง)

(ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง)

โทร. ....

สำเนาส่ง (ถ้อย)

(ชั้นความลับ ถ้อย)

### ๒.๓.๔ “คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนองค์กรตุลาการหรือไม่

องค์กรตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชน กล่าวคือมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายหรือมีข้อพิพาทที่ต้องใช้กฎหมายตัดสิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง จึงมีข้อพิจารณาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนองค์กรตุลาการหรือไม่

ทั้งนี้ ตามที่ได้พิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วว่าองค์กรอิสระไม่ได้เป็นอำนาจที่ ๔ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง เพียงแต่รัฐธรรมนูญยกฐานะขึ้นมาให้มีการตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยกันเท่านั้น และอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยมีภารกิจควบคุมตรวจสอบการทำงานที่ของรัฐอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ไม่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินในส่วนของฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนองค์กรตุลาการแต่อย่างใด

### ๒.๓.๕ “คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๕ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ”

มีข้อพิจารณาว่า “คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะหากถือว่าคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคำสั่งทางปกครอง จะทำให้ผู้ซึ่งถูกกระทบสิทธิจากผลของคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (ได้แก่ ผู้ร้องเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยนั้นได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ แต่ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ จะต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก็จะต้องฟ้องคดีตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในส่วนจากรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น หากถือว่าคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคำสั่งทางปกครอง จะทำให้ต้องนำรูปแบบของคำสั่งทางปกครองมาใช้ กล่าวคือ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำวินิจฉัย พร้อมทั้งมีลายมือของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำวินิจฉัยนั้น ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ ได้บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ”

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจในลักษณะเป็นอำนาจบริหาร เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงถือว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจทางปกครอง และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งคำสั่งทางปกครองถือเป็นคดีปกครองด้วย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ดังนั้น เห็นว่า หากคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าเป็นคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่บังคับว่า จะต้องนำรูปแบบของคำสั่งทางปกครองมาใช้กับคำวินิจฉัย แต่หากเป็นคำสั่งทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้ต้องนำรูปแบบของคำสั่งทางปกครองมาใช้ รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งรวมถึงฟ้องต่อศาลปกครองได้

## ๒.๔ รูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ๒.๔.๑ ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย

๑) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณา สั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป”

“มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

๒) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุน และให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อน ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือ และวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย”

“มาตรา ๒๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ (๑) (๒) หรือ (๓) ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

#### ๒.๔.๒ รูปแบบคำวินิจฉัย

๑) ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๓

##### หมวด ๖ คำวินิจฉัย

“ข้อ ๒๓ เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่รับพิจารณา ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ส่งไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานจะแจ้งเรื่องนั้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทราบด้วย หรือจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้”

“ข้อ ๒๔ เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งรับไว้พิจารณาแล้ว และในระหว่างการพิจารณาปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งยุติการพิจารณา หรือในกรณีที่เรื่องดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งยุติการพิจารณาได้

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินส่งให้ยุติการพิจารณาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ส่งให้ยุติการพิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานจะแจ้งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบด้วยก็ได้”

“ข้อ ๒๕ การชี้แจงเหตุผลตามข้อ ๒๓ และข้อ ๒๔ ให้ระบุข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด

ในกรณีตามข้อ ๒๔ ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมโดยละเอียดให้ผู้ร้องเรียนทราบ”

“ข้อ ๒๖ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดต่อไปได้ ให้ยุติการพิจารณา และรายงานให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบ

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินส่งให้ยุติการพิจารณาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ส่งให้ยุติการพิจารณา”

“ข้อ ๒๗ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย”

“ข้อ ๒๘ ในกรณีที่ได้ดำเนินการตามข้อ ๒๗ วรรคหนึ่งแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อสั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้

หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกินสามสิบวัน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหนังสือแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนวันสิ้นสุดกำหนดพร้อมด้วยเหตุผล ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีความเหตุอันควร จะขยายระยะเวลาต่อไปอีกก็ได้ แต่ระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปเกินกว่าสามสิบวันหรือเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดตามวรรคสองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควรและเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจให้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้และให้เปิดเผยรายงานนั้นให้ประชาชนทราบตามวิธีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด”

“ข้อ ๒๙ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องเรียนแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

“ข้อ ๓๐ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องเรียนแล้วเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งความเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อทราบ และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

“ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบทุกสามเดือน”

“ข้อ ๓๑ การจัดทำรายงานตามข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘ ให้กระทำการเป็นการสรุปโดยมิให้ระบุรายละเอียดอันเป็นการเปิดเผยความลับของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น”

จากระเบียบดังกล่าว ในหมวดที่ ๖ นี้ แม้จะไม่ปรากฏถ้อยคำว่า “คำวินิจฉัย” ในเนื้อหาในข้อ ๒๓ ถึงข้อ ๓๑ แต่ก็ปรากฏถ้อยคำ “คำวินิจฉัย” ในชื่อหมวดที่ ๖ และเมื่อพิจารณาในเนื้อหาของหมวดดังกล่าวแล้ว ได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งไม่รับพิจารณา ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่สั่งไม่รับ โดยให้ระบุข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด

(๒) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งรับไว้พิจารณาแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติการพิจารณา ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่สั่งให้ยุติการพิจารณา ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมโดยละเอียดให้ผู้ร้องเรียนทราบ โดยให้ระบุข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด

(๓) จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๔) จัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือลำเอียง

(๕) จัดทำความเห็นหรือข้อเสนอแนะส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อสั่งการ ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะ

(๖) จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และเปิดเผยรายงานนั้นให้ประชาชนทราบ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดย



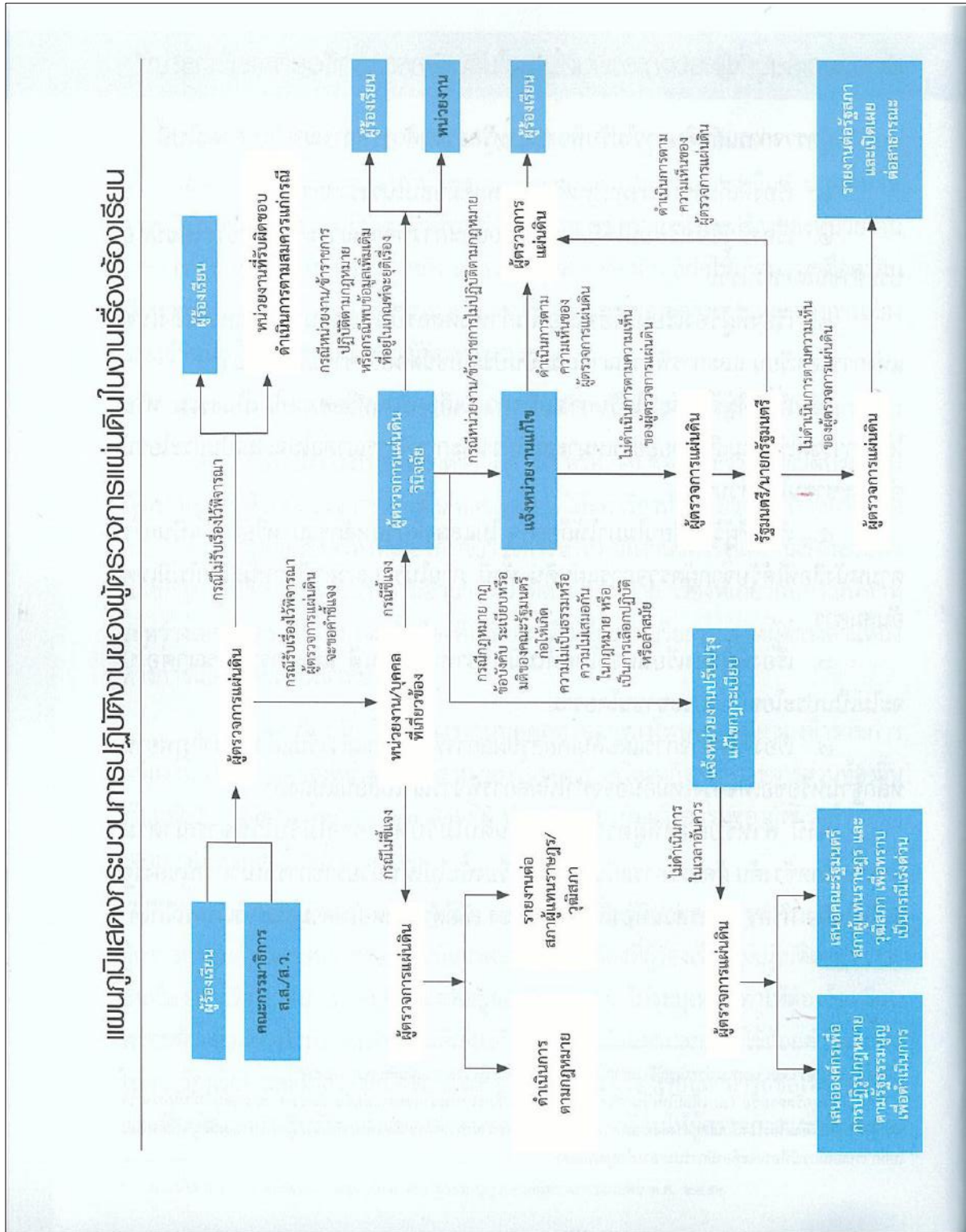
ไม่มีเหตุอันควรและเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก

(๗) ทำความเห็นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๘) ทำความเห็นเสนอหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย

โดยคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งได้แก่ คำสั่งไม่รับพิจารณา คำสั่งยุติการพิจารณา รายงานสรุปข้อเท็จจริง ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน ความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตาม (๑) ถึง (๖) จะปรากฏอยู่ในแผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานเรื่องร้องเรียน

ภาพที่ ๒ แผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานเรื่องร้องเรียน<sup>๑๒</sup>



<sup>๑๒</sup> จาก รายงานประจำปี ๒๕๖๐ (น. ๓๖) โดย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๐,

๒) ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒

หมวด ๕ การจัดทำรายงาน การวินิจฉัย และการแจ้งผล

“ข้อ ๓๐ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน เห็นว่าได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้จัดทำรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

รายงานตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ร้องเรียน (กรณีการร้องเรียนตามข้อ ๑๒)

(๒) หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ถูกร้องเรียน

(๓) ประเด็นเรื่องร้องเรียน

(๔) ข้อเท็จจริง

(๕) ข้อกฎหมาย

(๖) ความเห็นและข้อเสนอ”

“ข้อ ๓๑ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย พิจารณาเรื่องร้องเรียนและให้รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่ชักช้า เว้นแต่เห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน อันสมควรดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมและมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรับไปดำเนินการ

การรายงานเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย จะมีข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้”

“ข้อ ๓๒ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าเรื่องร้องเรียนใดยังมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเรื่องร้องเรียนใดควรมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการตามข้อ ๒๘

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจนำเรื่องร้องเรียนเสนอต่อที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันก็ได้”

“ข้อ ๓๓ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยแล้ว หากปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวอีกครั้งก็ได้”

“ข้อ ๓๔ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว ให้ออกหมายเลขเรื่องร้องเรียนเป็นเลขแดง และแจ้งผลคำวินิจฉัยพร้อมระบุเหตุผล ให้ผู้ร้องเรียน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบหรือพิจารณาดำเนินการตามคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี

การแจ้งคำวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งเป็นหนังสือผ่านทางไปรษณีย์หรืออินเทอร์เน็ตหรือช่องทางอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด”

จากระเบียบดังกล่าว มีการกำหนดรูปแบบรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงให้มีรายละเอียดได้แก่ ๑) ผู้ร้องเรียน ๒) หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ถูกร้องเรียน ๓) ประเด็นเรื่องร้องเรียน ๔) ข้อเท็จจริง ๕) ข้อกฎหมาย และ ๖) ความเห็นและข้อเสนอ แต่รายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเพียงรายงานที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้น ไม่ได้เป็นรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ ได้ปรากฏถ้อยคำ “คำวินิจฉัย” ในข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔ โดยกำหนดให้ออกหมายเลขเรื่องร้องเรียนเป็นเลขแดง และแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมระบุเหตุผลเท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของคำวินิจฉัยเหมือนอย่างระเบียบเดิมแต่อย่างใด จึงยังไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเหมือนอย่างที่เราควรจะเป็น

ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขรูปแบบบันทึกเสนอและหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนนำไปใช้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนต่อไป ตามอำนาจหน้าที่ใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยรูปแบบบันทึกเสนอและหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนกับหน่วยงานของรัฐ (อย่างไม่เป็นทางการ) มี ๓๗ แบบ ดังนี้

๑. แบบที่ ๑.๑ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณารับเรื่องร้องเรียน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน)

๒. แบบที่ ๑.๒ แบบบันทึกรับเรื่องร้องเรียนและขอให้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง

๓. แบบที่ ๑.๓ แบบบันทึกเร่งรัดขอให้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง

๔. แบบที่ ๑.๔ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๕. แบบที่ ๑.๕ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีมีการโต้แย้งคำวินิจฉัย
๖. แบบที่ ๒.๑ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนขอให้แจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติม
๗. แบบที่ ๒.๒ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าได้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว
๘. แบบที่ ๒.๓ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริง
๙. แบบที่ ๒.๔ หนังสือแจ้งความคืบหน้าผู้ร้องเรียนกรณีเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง
๑๐. แบบที่ ๒.๕ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐขอให้เร่งรัดชี้แจงข้อเท็จจริง
๑๑. แบบที่ ๒.๖ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๒๒ (๒) / (๓) (กรณีไม่ได้ขอให้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง)
๑๒. แบบที่ ๒.๗ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๒๒ (๒) / (๓) (กรณีขอให้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริง)
๑๓. แบบที่ ๒.๘ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๒๒ (๒) / (๓)
๑๔. แบบที่ ๒.๙ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนเชิญให้ถ้อยคำ/ประชุม
๑๕. แบบที่ ๒.๑๐ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐเชิญให้ถ้อยคำ/ประชุม
๑๖. แบบที่ ๒.๑๑ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะตามมาตรา ๓๓/๓๔/๓๕
๑๗. แบบที่ ๒.๑๒ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะตามมาตรา ๓๓/๓๔/๓๕
๑๘. แบบที่ ๒.๑๓ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนกรณีผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่อง
๑๙. แบบที่ ๒.๑๔ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนกรณีผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่อง



๓๓. แบบที่ ๒.๒๘ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๖) (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน)

๓๔. แบบที่ ๒.๒๙ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนตาม มาตรา ๓๗ (๖) (สำนักสอบสวน)

๓๕. แบบที่ ๒.๓๐ หนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ (๖) (สำนักสอบสวน)

๓๖. แบบที่ ๒.๓๑ หนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนตาม มาตรา ๓๗ (๗)

๓๗. แบบที่ ๒.๓๒ รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะตามมาตรา ๓๒

มีข้อสังเกตว่า แบบบันทึกและหนังสือแจ้งดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑. กลุ่มที่ไม่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ แบบที่ ๑.๒, แบบที่ ๑.๓, แบบที่ ๑.๕ ถึง แบบที่ ๒.๓๑ เพราะไม่มีเนื้อหาหรือรูปแบบเป็นการวินิจฉัย

๒. กลุ่มที่พออนุมานได้ว่าเป็นรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ แบบที่ ๑.๑ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน) แบบที่ ๑.๔ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เพราะมีเนื้อหาว่ามีการวินิจฉัย และผู้ตรวจการแผ่นดินลงนามเห็นชอบในบันทึกดังกล่าว

๓. กลุ่มที่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ แบบที่ ๒.๓๒ รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะตามมาตรา ๓๒ เพราะมีเนื้อหาและรูปแบบเป็นการวินิจฉัย โดยที่มีการลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ยังคงไม่มีแบบที่เป็นรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔ ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่อย่างไร

ภาพที่ ๓ ตัวอย่างแบบที่ ๑.๑ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณารับเรื่องร้องเรียน

แบบที่ ๑.๑ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณารับเรื่องร้องเรียน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน)



## บันทึกข้อความ

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่.....

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่.....

หน่วยงาน..... โทร.....

รับวันที่..... วันที่เสนอ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน.....

กราบเรียน ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. ผู้ร้องเรียน

.....

๒. หน่วยงาน/ผู้ถูกร้องเรียน

.....

.....

๓. ประเด็นข้อร้องเรียน

.....

.....

๔. ข้อเสนอ

กราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาสั่ง

๔.๑ รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา

๔.๒ มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง

๔.๓ ให้สำนัก.....ดำเนินการต่อไป

(.....)

ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

วัน/เดือน/ปี



ภาพที่ ๔ ตัวอย่างแบบที่ ๑.๔ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

แบบที่ ๑.๔ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย



เรื่องร้องเรียนเลขดำที่.....

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่.....

## บันทึกข้อความ

หน่วยงาน..... โทร.....

รับวันที่..... วันที่เสนอ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน.....

เรียน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผ่านรองเลขาธิการฯ ( )

๑. ผู้ร้องเรียน

๒. หน่วยงาน/ผู้ถูกร้องเรียน

๓. ประเด็นข้อร้องเรียน

๔. ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน

๕. การดำเนินการ

๕.๑ (ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ได้เห็นชอบให้รับเรื่องร้องเรียนของ.....  
ไว้พิจารณาเมื่อวันที่ .....

๕.๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีหนังสือ (ลับ/ด่วนที่สุด) ที่ ผผ...../..... ลงวันที่.....  
ขอให้..... (ระบุชื่อหน่วยงาน)..... ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนภายใน  
๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

๕.๓ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) มีหนังสือ ที่..... ชี้แจงข้อเท็จจริง  
และส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

๖. ข้อเท็จจริงจากการแสวงหาข้อเท็จจริง

(หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า.....

๗. ข้อกฎหมาย

๗.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๗.๒

-๒-

## ๘. ข้อพิจารณา/ความเห็น

สำนัก.....พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า.....

.....

.....

## ๙. ข้อเสนอ

จึงเห็นควรสั่งยุติเรื่องร้องเรียนตาม (กฎหมาย).....

.....

.....

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบด้วยขอได้โปรดนำกราบเรียน (ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและ (ลงนามในหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยถึงผู้ร้องเรียนและ (ระบุชื่อตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน) / และมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงนามในหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยถึงผู้ร้องเรียนและ (ระบุชื่อตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน)) ตามที่เสนอมาพร้อมนี้

(.....)

ผู้อำนวยการสำนัก.....

วัน/เดือน/ปี

\* กรณีเรื่องร้องเรียนก่อนปี ๒๕๖๑ ให้ใช้ที่หัวกระดาษ

เรื่องร้องเรียนที่.....

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่.....

ภาพที่ ๕ ตัวอย่างแบบที่ ๒.๓๒ รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะตามมาตรา ๓๒

แบบที่ ๒.๓๒ รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะตามมาตรา ๓๒



รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่...../.....

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่...../.....

วันที่ เดือน พ.ศ.

๑. ผู้ร้องเรียน (กรณีเฉพาะตัว)

๒. หน่วยงานของรัฐหรือผู้ถูกร้องเรียน

๓. ประเด็นเรื่องร้องเรียน

๔. ข้อเท็จจริง

(ข้อเท็จจริงจากผู้ร้องเรียนและจากการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยพนักงานเจ้าหน้าที่)

๕. ข้อกฎหมาย

๕.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๕.๒

๖. คำวินิจฉัย และข้อเสนอแนะ (ถ้ามี)

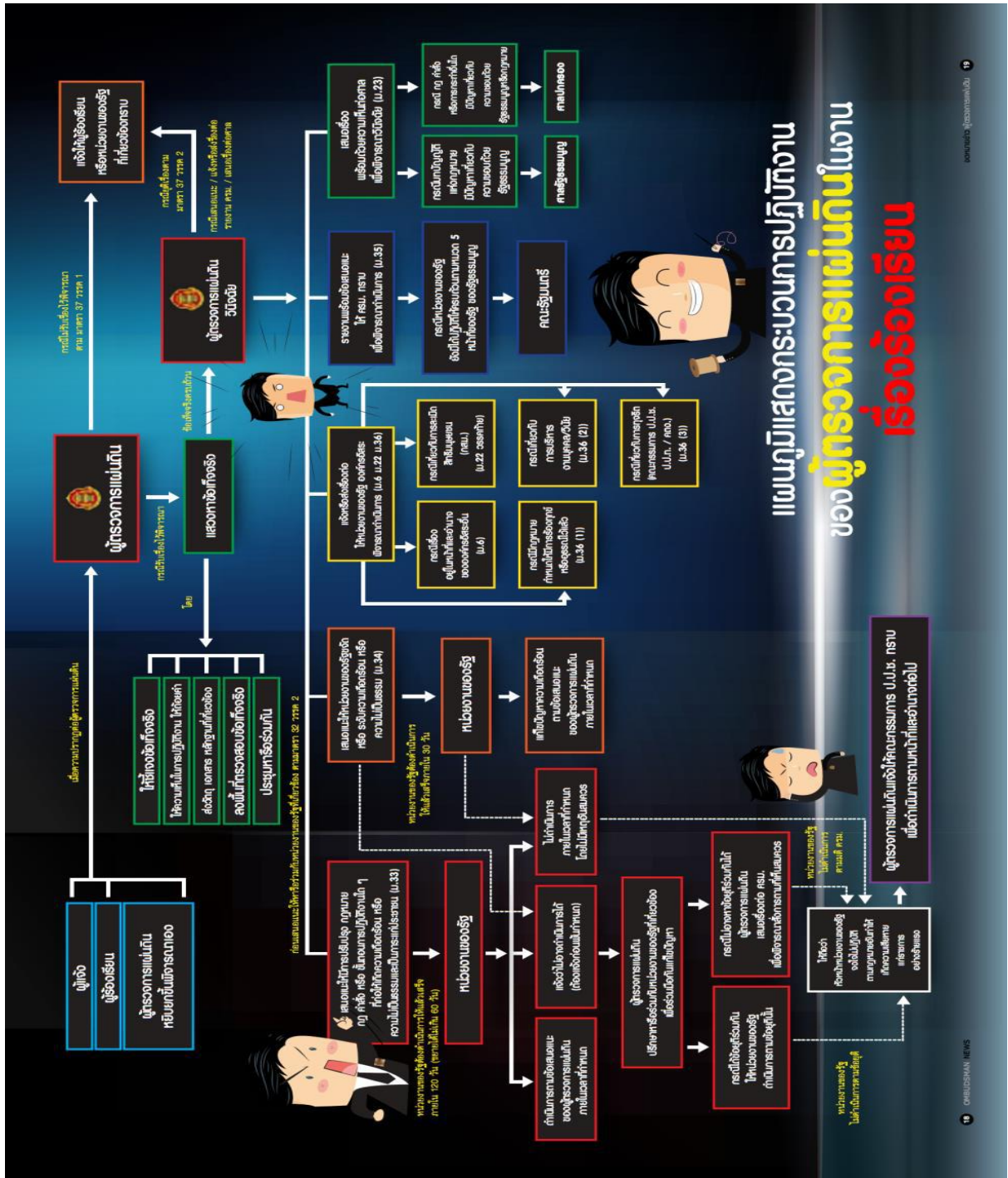
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า

( )

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราชการ ๒๕๖๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จะปรากฏอยู่ในแผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานเรื่องร้องเรียน

ภาพที่ ๖ แผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในงานเรื่องร้องเรียน<sup>๑๓</sup>

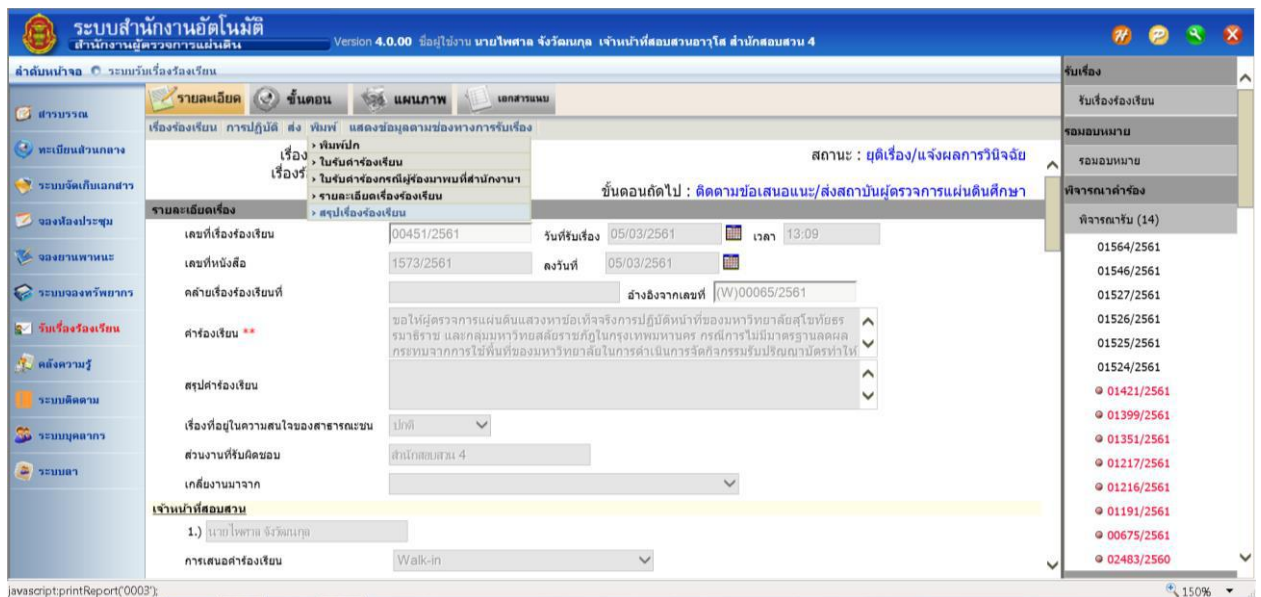
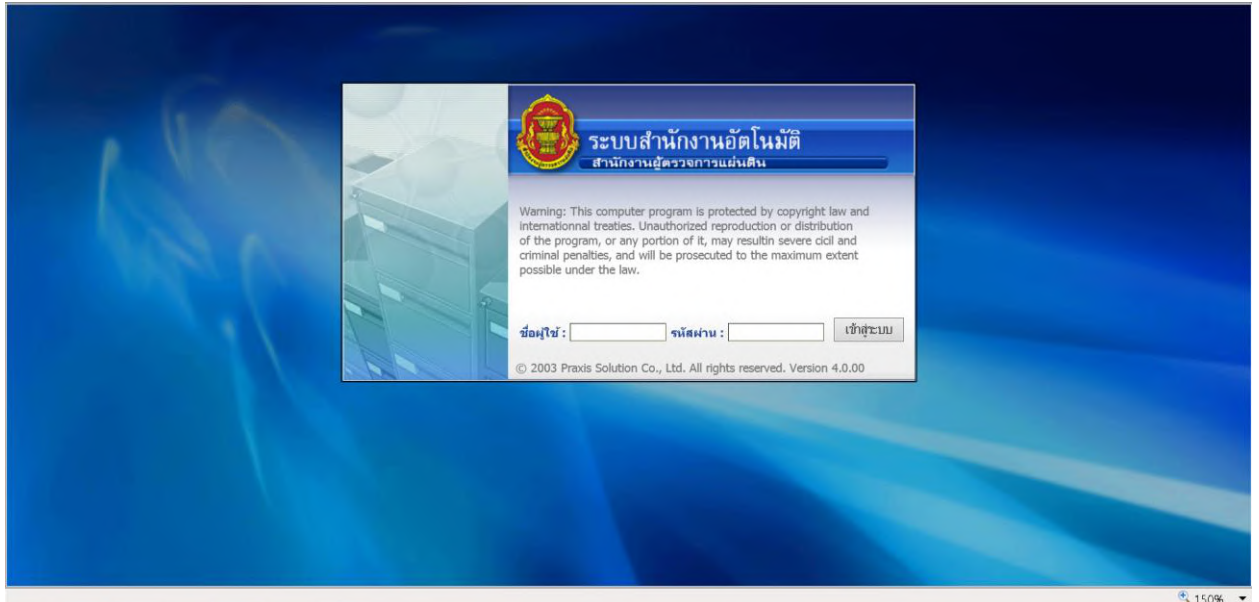


<sup>๑๓</sup> จาก จดหมายข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน ๘(๕๐), น. ๑๘. โดย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๖๑,

### ๒.๔.๓ การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย

๑) การอ้างอิง ปัจจุบันนี้ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน (งานสอบสวน) นั้น เป็นแบบบันทึกและหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะอยู่ในแฟ้มสำนวนเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่อง เก็บโดยเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวน ต่อมาจึงส่งต่อให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษารวบรวมจัดเก็บแฟ้มสำนวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ที่ห้องจัดเก็บสำนวนต่อไป ซึ่งการจะค้นคว้าคำวินิจฉัยต้องไปสอบถามกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน หรือขออนุญาตสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษาเพื่อค้นหาจากห้องจัดเก็บสำนวน ส่วนการจัดเก็บคำวินิจฉัยแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น เป็นการจัดเก็บในระบบสำนักงานอัตโนมัติ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะนำข้อมูลจากบันทึกในสำนวนเรื่องร้องเรียนใส่ลงในระบบดังกล่าว ทำให้เป็นรูปแบบคล้ายบันทึกซึ่งไม่ได้เป็นรูปแบบของคำวินิจฉัยแต่อย่างใด การค้นคว้าคำวินิจฉัยจากระบบนี้จึงได้ข้อมูลที่เป็นบันทึกไม่อาจนำไปอ้างอิงในลักษณะคำวินิจฉัยได้

## ภาพที่ ๗ การค้นคว้าคำวินิจฉัยจากระบบสำนักงานอัตโนมัติ<sup>๑๔</sup>



<sup>๑๔</sup> จาก [ออนไลน์] ระบบสำนักงานอัตโนมัติ, โดย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๑, จาก <http://192.168.2.20/workflow-omb/web/>

ทั้งนี้ มีคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนของ การเสนอเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ซึ่งสำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยมีลักษณะเป็นรูปแบบคำวินิจฉัย โดยเริ่มต้นที่ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๐ ขณะนี้มีถึง คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ ๓๘/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ โดยรวบรวมจัดเก็บคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้เป็นแฟ้มต่างหากแยกจากแฟ้มสำนวนเรื่องร้องเรียน ทำให้สามารถค้นคว้าหรืออ้างอิงได้สะดวก หรือหากจะจัดเก็บคำวินิจฉัยเป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ นอกจากคำวินิจฉัยที่เป็นเอกสารแล้ว ก็สามารถทำได้โดยสะดวกเช่นกัน

ภาพที่ ๘ ตัวอย่างคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ ๓๙/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑



คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ ๓๙/๒๕๖๑

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ ๖๒๑/๒๕๖๑ นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง นายกสมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่น แห่งประเทศไทย ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้พิจารณาเสนอแนะกระทรวงมหาดไทยแก้ไข ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ และเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีระเบียบ ฉบับดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

พิเคราะห์คำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนแล้วจะได้วินิจฉัยไปตามประเด็น ดังนี้

๑. มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องร้องเรียนนี้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือไม่ เห็นว่าเมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามคำร้องเรียนว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๒๘ ได้แบ่งแยกอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงค่ากลางระเบียบในการฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้จัดการฝึกอบรม โดยกำหนดให้กรณีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการฝึกอบรมสามารถเรียกเก็บค่าลงทะเบียน ได้เท่าที่จ่ายจริง หากไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการฝึกอบรมสามารถเรียกเก็บค่าลงทะเบียนได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ถูกจำกัดไว้ไม่เกินอัตราตามบัญชีหมายเลข ๔ ห้ายระเบียบ เป็นเหตุให้สมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่น แห่งประเทศไทยและองค์กรภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นองค์กรขับเคลื่อนส่งเสริมการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแต่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐถูกจำกัดการเรียกเก็บค่าลงทะเบียน ทั้งที่หน่วยงานของรัฐ มิได้ถูกจำกัดการเรียกเก็บค่าลงทะเบียนแต่อย่างใด กรณีประเด็นปัญหาตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการบังคับใช้ระเบียบฉบับดังกล่าว จึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปได้ ตามมาตรา ๒๒ ประกอบมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรา ๒๓๐ ประกอบมาตรา ๒๓๑ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒. มีประเด็นที่ต้องพิจารณาประการต่อมาว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการ ฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๒๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ หรือไม่ เห็นว่า ตามข้อ ๒๘ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗



กำหนดให้การฝึกอบรมในกรณีที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐจัดหรือร่วมกันจัด ให้เบิกจ่ายค่าลงทะเบียนได้เท่าที่จ่ายจริงในอัตราที่หน่วยงานผู้จัดเรียกเก็บ ส่วนการฝึกอบรมในกรณีที่หน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐจัดหรือร่วมกันจัดนั้น ให้เบิกจ่ายค่าลงทะเบียนได้เท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีหมายเลข ๔ ท้ายระเบียบ จะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราการเบิกจ่ายค่าลงทะเบียนในการฝึกอบรม โดยกำหนดให้การจัดฝึกอบรมไม่ว่าจะจัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ จะต้องเบิกจ่ายค่าลงทะเบียนเท่าที่จ่ายจริงเท่านั้น เพียงแต่มีการกำหนดอัตราขั้นสูงไว้ตามบัญชีหมายเลข ๔ ท้ายระเบียบ สำหรับกรณีที่หน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมอัตราการเบิกจ่ายค่าลงทะเบียนในการฝึกอบรมให้เป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันและป้องกันมิให้มีการเบิกจ่ายในอัตราที่สูงเกินจริง โดยที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่ประการใด กรณีจึงมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๒๘ จึงมิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ ตามที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน เนื่องจากเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๒ ประกอบมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรา ๒๓๐ ประกอบมาตรา ๒๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และไม่มีประเด็นปัญหาที่จะต้องเสนอแนะให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด และให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนทราบต่อไป

พลเอก



(วิวัฒน์ รัตนนันทน์)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่แทน

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน



(นายบุรณ์ รัตนนันทน์)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒) การเผยแพร่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เผยแพร่คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่น่าสนใจให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยจัดพิมพ์คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินลงในรายงานประจำปี วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน และจดหมายข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการสรุปย่อคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินจากสำนวนเรื่องร้องเรียน หรือจากระบบสำนักงานอัตโนมัติ ซึ่งเป็นไปด้วยความยุ่งยาก หากมีคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นคำวินิจฉัยฉบับเต็มและแยกรวบรวมจัดเก็บไว้ต่างหากจากสำนวนเรื่องร้องเรียน จะเกิดความสะดวกในการสรุปย่อคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อจัดพิมพ์ในเอกสารเผยแพร่

อนึ่ง มีการเผยแพร่คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่น่าสนใจผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน [www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th) โดยยกเป็นตัวอย่างเรื่องร้องเรียน อย่างไรก็ดีตามทางเว็บไซต์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เปิดให้ค้นคว้าคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเลขคำวินิจฉัยแต่อย่างใด

### ภาพที่ ๙ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>๑๕</sup>



<sup>๑๕</sup> จาก [ออนไลน์] เรื่องร้องเรียนที่เผยแพร่, โดย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๑, จาก <http://www.ombudsman.go.th/10/report.asp/>

## บทที่ ๓

### รูปแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น และศาลรัฐธรรมนูญ

#### ๓.๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

##### ๓.๑.๑ ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย

๑) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๓๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”

๒) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๒๘ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจ

ปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๒) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(๔) ใต้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๕) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ เป็นผู้ดำเนินการก็ได้”

### ๓.๑.๒ รูปแบบคำวินิจฉัย

ตามระเบียบว่าด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑

“ข้อ ๔๑ ส่วนวรรคใต้สวนข้อเท็จจริง อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา ตำแหน่งหน้าที่

(๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการใต้สวนข้อเท็จจริง

(๔) เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้าง

(๖) ความเห็นและความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ของผู้ใต้สวนข้อเท็จจริง”

“ข้อ ๔๒ เมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ มีมูลว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือไม่

ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แล้วทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาโดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

มติคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ มีมูลว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่”

“ข้อ ๔๓ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามข้อ ๔๒ อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

กรรมการผู้เข้าร่วมประชุมพิจารณาจะต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย หากกรรมการคนใดมีความเห็นแตกต่างจากเสียงข้างมาก ให้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้ด้วย”

จากระเบียบดังกล่าว กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

- (๑) ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา
- (๒) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (๓) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๔) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

ทั้งนี้ ปรากฏตามแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามแบบรายงานและสำนวนคดี แบบ ตส. ป.ป.ช. ๑๘ มีการแบ่งองค์ประกอบเป็น ๓ ส่วนสำคัญ ได้แก่

(๑) ข้อกล่าวหา

(๒) ข้อเท็จจริงจากการไต่สวน

(๓) มติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภาพที่ ๑๐ ตัวอย่างรูปแบบคำวินิจฉัยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๐ รายงานและสำนวนคดี

แบบ ตส. ป.ป.ช. ๑๘



คดีหมายเลขคำที่  
คดีหมายเลขแดงที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช.  
รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง

วันที่ เดือน พ.ศ. ๒๕๖๑

ระหว่าง {

ผู้กล่าวหา

ผู้ถูกกล่าวหา

ความอาญา/วินัย

๑. เรื่องที่ถูกกล่าวหา
๒. ข้อกล่าวหา กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
๓. พฤติการณ์ในการกระทำความผิด
๔. วันเวลาและสถานที่เกิดเหตุ

ฐานความผิด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยได้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา โดยคดีมีข้อเท็จจริงและรายละเอียด ดังนี้

- ส่วนที่ ๑**      การไต่สวนข้อเท็จจริง
๑. การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งและการคัดค้านอนุกรรมการ และผลของคำวินิจฉัยคำคัดค้าน
  ๒. การไต่สวนและการรวบรวมพยานหลักฐาน
    - ๒.๑ พยานบุคคล



- ๒ -

## ๒.๒ พยานเอกสาร

๑) ประวัติการรับราชการ

...

๒) คำสั่งมอบหมายงาน/มาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง

...

๓) พยานเอกสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา

...

## ๒.๓ พยานวัตถุ

๓. การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๓.๑ การแจ้งข้อกล่าวหา

(๑) นาย..... ผู้ถูกกล่าวหา

ข้อกล่าวหาที่แจ้ง คือ

๓.๒ การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

(๑) นาย... ผู้ถูกกล่าวหา

ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อวันที่ ดังนี้

๓.๓ พยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหา

(๑) ...

๔. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

...

๕. การคุ้มครองพยาน

๖. การกั้นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน

## ส่วนที่ ๒

คำวินิจฉัย

ทางการไต่สวนได้ความว่า...

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

...

๒. อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา

...

๓. การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาตามองค์ประกอบความผิด

...

๔. ความเสียหาย

...

ความเห็น/มติคณะอนุกรรมการไต่สวน

คณะอนุกรรมการไต่สวนได้พิจารณาแล้วมีมติดังนี้

๑. ทางวินัย

...

๒. ทางอาญา

...

เห็นควรดำเนินการ

๑. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาแก่... ในฐานะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๗ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่... ในฐานะความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม มาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๘๘ วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ความเห็น/มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ... เมื่อวันที่ ... พิจารณาแล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบตามความเห็นของคณะอนุกรรมการไต่สวน ดังนี้

การกระทำของ.... มีมูลความผิดทางวินัยร้ายแรง ฐาน... และมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน... ตามประมวลกฎหมายอาญา

ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาโทษทางวินัย และไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีกับ...ตามฐานความผิดดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๗ แล้วแต่กรณี

ลงชื่อ

ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

ลงชื่อ

กรรมการ ป.ป.ช.

ลงชื่อ

กรรมการ ป.ป.ช.

ลงชื่อ

กรรมการ ป.ป.ช.

### ๓.๑.๓ การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย

การอ้างอิงคำวินิจฉัยหรือมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากมีรูปแบบคำวินิจฉัยฉบับเต็ม จึงสามารถนำมติซึ่งมูลความผิดในเรื่องเดิมมาใช้อ้างอิงเพื่อเป็นบรรทัดฐาน สำหรับเรื่องที่คล้ายกันในการวินิจฉัยมีมติซึ่งมูลความผิดในเรื่องใหม่ได้ ส่วนการเผยแพร่คำวินิจฉัยนั้น ได้มีการเผยแพร่มติซึ่งมูลความผิดในรายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี โดยสรุปเฉพาะเรื่องที่สำคัญนำมาเผยแพร่

## ภาพที่ ๑๑ คำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗<sup>๑๖</sup>

๓. เรื่องขอให้ถอดถอน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกจากตำแหน่ง

**ข้อกล่าวหา**

มีพฤติการณ์ سوءางใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีละเลยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาล

**ข้อเท็จจริงจากการไต่สวน**

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินร่วมกับรัฐมนตรีอื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายโดยทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการบริหารราชการแผ่นดินมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายหลัก โดยในมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการต่างๆ มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารในทุกตำแหน่ง รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

โดยเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกกล่าวหาได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาว่าในระยะเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ข้อ ๑.๓ จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลที่เป็นสากลเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ขยายการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้ครอบคลุมผู้ใช้อำนาจรัฐในตำแหน่งสำคัญและตำแหน่งระดับสูงอย่างทั่วถึง เน้นงวดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของบุคลากรภาครัฐ ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องชอบธรรม และข้อ ๑.๑๑ จะยกระดับสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกราคาตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน และนำระบบจำนำสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ ๑๕ ที่เกี่ยวขณะ ๑๕,๐๐๐ บาท และ ๒๐,๐๐๐ บาท ตามลำดับ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลี่ยนในปีการผลิต ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรับจำนำข้าวมาตั้งแต่ต้น และในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ เสนอรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ข้าวต่อคณะรัฐมนตรีทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้เกิดการจัดการข้าวสอดคล้องกันทั้งระบบและมีการพัฒนาต่อเนื่อง อนุมัติแผนงาน โครงการ และ

ANNUAL REPORT 2014  
 ๒๕  
 รายงานผลการตรวจสอบและแผนการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗

<sup>๑๖</sup> จาก รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (น. ๒๕ - ๒๗), โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๗,

มาตรการเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดข้าว ติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ และโครงการ ที่อนุมัติ แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน และคณะที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการด้านการผลิต การตลาด และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้าว ซึ่งในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งไปยัง ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้พิจารณาถึงสองครั้ง คือ ครั้งแรก ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ด่วนมาก ที่ ปช ๐๐๐๓/๐๑๑๘ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ยืนยันข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจากการ แทรกแซงตลาดข้าวของรัฐบาลด้วยวิธีการรับจำนำ โดยสรุปว่า ในอดีตที่ผ่านมาการแทรกแซงตลาดข้าวด้วยวิธีการรับจำนำได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบิดเบือนกลไกตลาด การที่รัฐต้องมีข้าว จากการรับจำนำในโกดังและเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเป็นจำนวนมาก รวมทั้งคุณภาพของข้าวที่เก็บ แล้วระบายออกไม่ทันจนเป็นเหตุให้ข้าวเสื่อมคุณภาพลงทำให้ราคาข้าวตกต่ำ และประการสำคัญมีปัญหาของการทุจริตในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำ ผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นเพียงบุคคลบางกลุ่ม ไม่ครอบคลุมเกษตรกรอย่างทั่วถึง รัฐบาลจึงควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือกและนำระบบการประกันความเสี่ยง ด้านราคาข้าวมาดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลให้การผลิตและการค้าข้าวดำเนินไปตามกลไกตลาด ก่อให้เกิดผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจในภาพรวม อีกทั้งสามารถป้องกันการดำเนินนโยบายอย่างไม่เหมาะสมที่จะนำไปสู่การทุจริตหรือ การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ และครั้งที่สอง ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช ๐๐๐๓/๐๑๙๘ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ส่งข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต กรณีการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการรับจำนำข้าวเปลือก โดยสรุปว่า จากการติดตามการดำเนินการ ตามโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลแล้วพบว่า การดำเนินการตามโครงการได้ก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในส่วนของขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนิน โครงการ นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหาฯ ยังได้รับทราบเรื่องการทุจริตในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าว จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ที่อภิปรายไม่ไว้วางใจผู้ถูกกล่าวหาในฐานะ นายกรัฐมนตรี และการตั้งกระทู้ถามผู้ถูกกล่าวหาเรื่องผลการตรวจสอบการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ และปัญหา โครงการรับจำนำข้าว อีกทั้งคณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาล ที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้น ก็ได้รายงานผลการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล และแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติทราบครั้งที่ ๑ ว่าโครงการรับจำนำข้าว เปลือกนาปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ สิ้นสุด ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ มีผลขาดทุนเบื้องต้น ๓๒,๓๐๑ ล้านบาท แจ้งให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบครั้งที่ ๒ ว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก นาปี ปี ๒๕๕๕ และโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๕/๒๕๕๖ สิ้นสุด ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ มีผลขาดทุนสะสม ๒๒๐,๙๖๘.๗๘ ล้านบาท และแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบครั้งที่ ๓ ว่าโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๕ และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก นาปี ปี ๒๕๕๕/๒๕๕๖ สิ้นสุด ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ มีผลขาดทุนสะสม ๓๓๒,๓๗๒.๓๒ ล้านบาท ซึ่งแม้ ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับทราบข้อเท็จจริงทั้งสามครั้งดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังคงดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาล ผลิตต่อมา อีกทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ รัฐบาลถึงผู้ถูกกล่าวหาสรุปได้ว่า การดำเนินโครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียน เกษตรกรจนถึงการระบายข้าว ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์การจำนำและการทุจริตในโครงการ รวมทั้ง การดำเนินโครงการเกิดผลกระทบสร้างความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ความเสี่ยง ต่อระบบการคลังของประเทศ และไม่เกิดการพัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืน จึงได้เสนอแนะให้พิจารณาทบทวน และยุติการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลต่อไป และกรณีการจ่ายเงินจำนำตามโครงการลำข้า ควรพิจารณาการเยียวยาเพื่อบรรเทาผลกระทบและความเสียหายให้แก่เกษตรกรดังกล่าวด้วย ยิ่งกว่านั้น

ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีจำนวนที่เข้าร่วมโครงการรับจ้ำนนำข้าวตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้แถลงไว้ต่อรัฐสภายังไม่ได้รับเงินอีกเป็นจำนวนมากทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงเป็นกรณีจำเป็นที่ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติจะต้องเสนอนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องข้าวอย่างเป็นระบบ และในฐานะนายกรัฐมนตรีที่จะต้องพิจารณาไปยังโครงการตั้งแต่เริ่มรับทราบว่ามีกรทุจริตในการดำเนินโครงการ และความเสียหายต่างๆ จากการดำเนินโครงการแต่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการรับจ้ำนนำข้าวจากชาวนาต่อไป ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากขึ้นไปเรื่อยๆ แม้ในขั้นนี้พยานหลักฐานยังไม่ปรากฏชัดเจนว่า ผู้ถูกกล่าวหามีส่วนร่วมในการทุจริตหรือสมยอมให้เกิดการทุจริตด้วยก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาว่าจะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยพิจารณายุติหรือยกเลิกโครงการรับจ้ำนนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาลเพื่อระงับยับยั้งมิให้เกิดการทุจริตและระงับยับยั้งมิให้เกิดความเสียหายจากการดำเนินโครงการมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นสภาพความเสียหายที่เกิดจากโครงการรับจ้ำนนำข้าวที่ร้ายแรงที่สุดของประเทศ ทั้งที่ผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๑) ที่จะสั่งยับยั้งโครงการรับจ้ำนนำข้าวและการระบายข้าวนี้ได้

#### บทกฤษฎีกา ป.ป.ช.

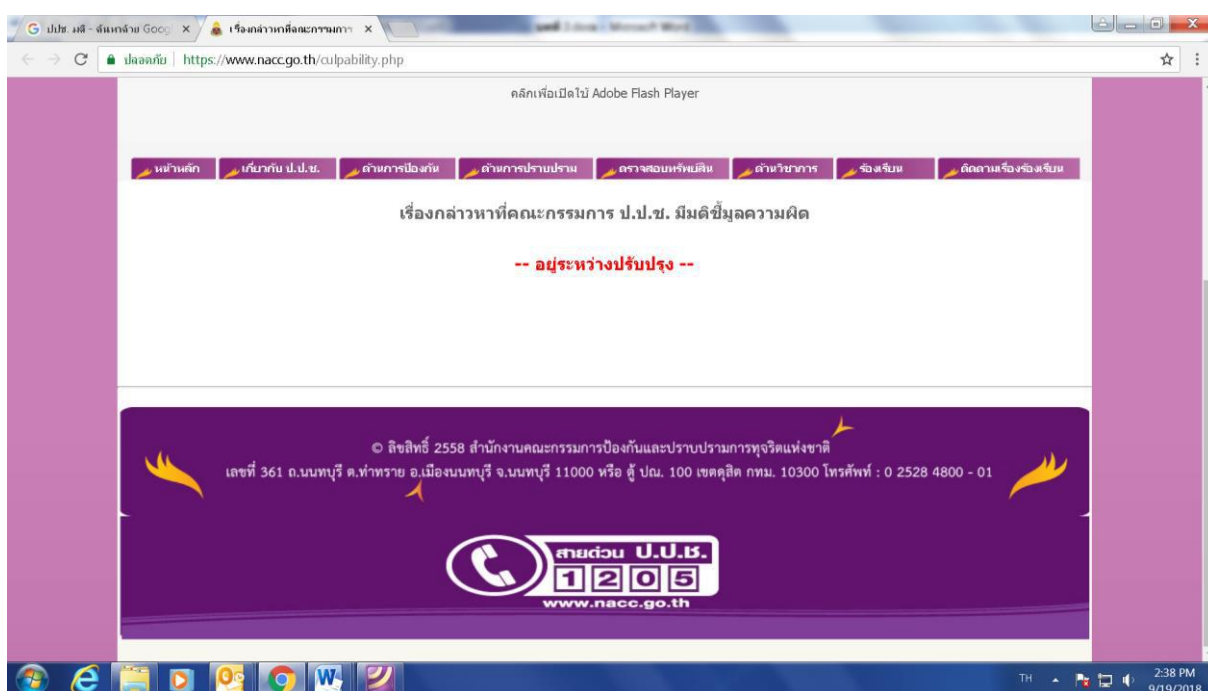
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๕๖๖ - ๓๔/๒๕๕๗ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ พิจารณาแล้ว มีมติว่าพฤติการณ์ของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ละเลยไม่ระงับยับยั้งการทุจริตและระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจ้ำนนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาล จึงมีมูลความผิดฐานส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๘ และส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๑) อันเป็นมูลเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๓ ต่อไป

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๕๘๕ - ๕๓/๒๕๕๗ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ พิจารณาแล้ว มีมติว่าการกระทำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๒๒/๑

ให้ส่งรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามฐานความผิดดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๐ ต่อไป

ทั้งนี้ ในส่วนของเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่มีการเผยแพร่มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภาพที่ ๑๒ คำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>๑๗</sup>



<sup>๑๗</sup> จาก [ออนไลน์] คำวินิจฉัยที่เผยแพร่, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑, จาก <https://www.nacc.go.th/culpability.php/>

## ๓.๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

### ๓.๒.๑ ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย

๑) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๔๐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(๕) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

๒) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(๕) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น



ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานตาม (๒) ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย”

### ๓.๒.๒ รูปแบบคำวินิจฉัย

ตามข้อบังคับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. ๒๕๔๙ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ ) พ.ศ. ๒๕๕๒

“ข้อ ๔ ในข้อบังคับนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน...

... “ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน...

... “คพส.” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบสืบสวน...”

“ข้อ ๓๒ ร่างรายงานการตรวจสอบสืบสวนควรประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

(๑) ชื่อเรื่อง

(๒) ความเป็นมาของเรื่อง

(๓) ประเด็นการตรวจสอบสืบสวน

(๔) พยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบสืบสวน เช่น

(ก) พยานเอกสาร

(ข) พยานบุคคล

(ค) พยานวัตถุ

(๕) สรุปข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ตรวจพบ และวิเคราะห์ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๖) จุดอ่อนในการควบคุมภายใน (ถ้ามี)

(๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะ

(๘) ลายมือชื่อ”

“ข้อ ๓๘ ให้บันทึกผลการพิจารณาของ คพส. เป็นหนังสือโดยประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้

- (๑) รายชื่อและตำแหน่งของผู้เข้าร่วมประชุม
- (๒) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๓) กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
- (๔) ความเห็นของผู้รับผิดชอบสำนวน
- (๕) ความเห็นของผู้บังคับบัญชาระดับ ๘
- (๖) ความเห็นในการพิจารณาของที่ประชุม
- (๗) กรณีผู้ใดมีความเห็นเพิ่มเติม หรือความเห็นแย้ง ให้บันทึกความเห็นดังกล่าวขึ้นพร้อมเหตุผลไว้ด้วย”

“ข้อ ๔๓ ให้ผู้ว่าการเสนอร่างรายงานการตรวจสอบสืบสวน และบันทึกผลการพิจารณาของ คพส. รวมทั้งร่างหนังสือแจ้งหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา...”

“ข้อ ๔๔ เมื่อคณะกรรมการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณาร่างรายงานการตรวจสอบสืบสวน และร่างหนังสือแจ้งหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและลงมติหรือมีความเห็นแล้ว ให้สำนักหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคจัดทำรายงานการตรวจสอบสืบสวนฉบับสมบูรณ์รวมทั้งหนังสือแจ้งหน่วยรับตรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติหรือความเห็นของคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ถือปฏิบัติดังนี้

(๑) รายงานการตรวจสอบสืบสวนฉบับสมบูรณ์ ให้ประทับตราสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเป็นผู้ลงลายมือชื่อกำกับ พร้อมวัน เดือน ปี ท้ายรายงานการตรวจสอบสืบสวนแทนลายมือชื่อของบุคคลตามข้อ ๓๓ วรรคแรก

(๒) การลงนามในหนังสือแจ้งหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามข้อ ๕๗”

ทั้งนี้ ลักษณะงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>๑๘</sup> แบ่งได้ดังนี้

(๑) การตรวจสอบการเงิน ภารกิจในการตรวจสอบการเงินแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ

<sup>๑๘</sup> จาก รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ (น. ๑๐ - ๑๑), โดย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ๒๕๕๙,

(ก) การตรวจสอบการเงินทั่วไป เป็นการตรวจสอบบัญชีเพื่อแสดงความคิดเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

(ข) การตรวจสอบงบการเงิน เป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความคิดเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ พร้อมแสดงความคิดเห็นต่องบการเงิน สำหรับการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐแสดงความคิดเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(๒) การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความคิดเห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ โดยให้ความสำคัญกับการจัดซื้อจัดจ้างโครงการที่มีความเสี่ยงสูง โครงการที่เป็นที่สนใจของสาธารณชน ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างหรือผู้ขาย การกำหนดราคากลาง การเพิ่มหรือลดค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) การจัดหาโดยวิธีพิเศษ ระบบจัดหาโดย E-Auction และตรวจสอบการใช้ประโยชน์ภายหลังการจัดซื้อจัดจ้าง

(๓) การตรวจสอบสืบสวน เป็นการตรวจสอบในลักษณะการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ข้อมูลจากการตรวจสอบลักษณะอื่น หรือจากการร้องเรียน บัตรสนเท่ห์ และข่าวสารจากสื่อมวลชน โดยให้ความสำคัญเรื่องทุจริตเชิงนโยบายและการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับแรกในการตรวจสอบ และเรื่องอื่น จัดลำดับความสำคัญตามข้อบังคับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น แจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(๔) การตรวจสอบการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจในการดำเนินงานตามแผนงาน งาน โครงการ และ/หรือ แผนยุทธศาสตร์ เพื่อแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ วิธีการ หรือแนวทาง เพื่อพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขข้อบกพร่อง โดยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเรื่อง/โครงการตามนโยบายที่สำคัญ รวมทั้งโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(๕) การตรวจสอบเชิงป้องกัน เป็นการตรวจสอบในลักษณะที่เป็นการป้องกัน หรือหยุดยั้งการกระทำที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย ความสูญเปล่า หรือความไม่คุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือการทุจริตประพฤตินิยมชอบทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

(๖) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ เป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่ หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย

(๗) การตรวจสอบเงินอุดหนุน เป็นการตรวจสอบการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุนหรือเงิน หรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

## ภาพที่ ๑๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

### คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่วค ๒๐/๒๕๕๙ วันที่ ๒๙ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีขณะกระทำความผิด

คู่กรณีที่ ๑ กรรมการบริหาร	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๒ กรรมการบริหาร	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๓ ช่างโยธา ระดับ ๒	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๔ ประธานกรรมการบริหาร	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล

**เรื่อง** คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้อนุมัติเบิกจ่ายเงินการจ้างเหมาปรับปรุงคันดินเพื่อป้องกันน้ำท่วม องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

ประมาณกลางเดือนกันยายน ๒๕๕๕ เกิดเหตุอุทกภัยที่หมู่ที่ ๑ และหมู่ ๒ และน้ำใกล้จะล้นคันดินเดิม เป็นภาวะฉุกเฉินจำต้องเร่งทำคันดินเพื่อป้องกันน้ำท่วมโดยซ่อมแซมปรับปรุงคันดินเดิม ราษฎรในหมู่บ้านได้บริจาคเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างคันดินเสริมคลองชลประทานเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมบ้านเรือน จำนวน ๔๒,๙๖๑ บาท ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลได้ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ และมีมติให้ใช้เงินงบกลางที่สำรองเป็นรายจ่ายกรณีฉุกเฉินเพื่อความจำเป็นเร่งด่วน เป็นค่าจ้างเหมาปรับปรุงคันดินเพื่อป้องกันน้ำไหลเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎร หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๒ โดยส่วนโยธาได้สำรวจพื้นที่ที่จะทำคันดิน ตามบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ กำหนดให้ปรับปรุงคันดินให้มีความกว้าง ๓ เมตร ความสูง ๑.๕ เมตร ความยาว ๒๑๐ เมตร ปริมาตรดิน ๙๔๕ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่มีการบดอัด ค่าถมดินคำนวณจากราคากลางของสำนักงานโยธาธิการจังหวัด ค่าถมดิน ลูกบาศก์เมตรละ ๔๙.๔๖ บาท ค่าปรับเกลี่ย ลูกบาศก์เมตรละ ๘ บาท รวมค่าถมดินและค่าปรับเกลี่ย ลูกบาศก์เมตรละ ๕๗.๔๖ บาท แต่ในการคิดคำนวณราคาประมาณการค่าถมดินพร้อมปรับเกลี่ยคิดราคา ลูกบาศก์เมตรละ ๕๐ บาท รวมเป็นเงิน ๔๗,๒๕๐ บาท

ในการดำเนินการจัดจ้าง เจ้าหน้าที่พัสดุ (หัวหน้าส่วนการคลัง) ทราบว่าในการปรับปรุงซ่อมแซมคันดินจะมีราษฎร ทหาร และพระสงฆ์ มาช่วยทำงาน จึงได้ต่อรองกับผู้เสนอราคาให้ลดราคาลงเป็นเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท หลังจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตกลงจ้างจ้างหุ่นส่วนจำกัด ข. โดยนาย พ.

ให้ปรับปรุงซ่อมแซมคันดินฯ ในวงเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๕ ตามบันทึกตกลงการจ้าง เลขที่ ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ ในการนี้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งให้คูกรณีที่ ๑ กรรมการบริหาร คูกรณีที่ ๒ กรรมการบริหาร และคูกรณีที่ ๓ ช่างโยธา ระดับ ๒ เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒๓๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕

ในการปรับปรุงซ่อมแซมคันดินฯ ผู้รับจ้างไม่ได้นำเครื่องจักรและคนงานของผู้รับจ้างมาทำงาน เนื่องจากเครื่องมือและเครื่องจักรของผู้รับจ้างอยู่ต่างอำเภอ ไม่สามารถเคลื่อนย้ายมาทำงานในพื้นที่ได้ทันเวลา ผู้รับจ้างจึงบอกกล่าวด้วยวาจาให้นาย ค. และนาย ท. ติดต่อจ้างรถขนดินและแรงงานในพื้นที่ให้ดำเนินการ ปรับปรุงซ่อมแซมคันดิน นาย ค. ได้ไปติดต่อนาย อ. ราษฎรหมู่ที่ ๑ ซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างขนดิน ให้นำรถแคบไถไปขุดดินใส่รถบรรทุกเพื่อนำมาทำคันดินกันน้ำ และติดต่อนาย ป. ราษฎรหมู่ที่ ๑ ซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างไถดินปรับเกลี่ยดิน ให้นำรถไถไปทำการไถดินที่นำมาทำคันดินกันน้ำ ซึ่งไม่ได้ตกลงราคาว่าจ้างเป็นกิจจะลักษณะ นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีราษฎรในหมู่บ้าน พระสงฆ์ และทหารมาร่วมทำคันดิน และได้รับการสนับสนุนทราย กระสอบทราย และรถดักกล้วยจากหน่วยราชการอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และสำนักชลประทานจังหวัด เป็นต้น

การทำงานปรับปรุงซ่อมแซมคันดินดังกล่าวไม่มีการจ่ายค่าจ้างแรงงาน แต่มีการเลี้ยงอาหารแก่บุคคลที่มาช่วยทำงาน เมื่อการปรับปรุงซ่อมแซมคันดินแล้วเสร็จ ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานจ้าง ตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ โดยรับรองว่า ได้ทำงานปรับปรุงซ่อมแซมคันดินแล้วเสร็จตามสัญญา คูกรณีที่ ๑ คูกรณีที่ ๒ และคูกรณีที่ ๓ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ร่วมกันตรวจรับงานจ้างเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ โดยรับรองว่า ผู้รับจ้างส่งมอบงานคันดินมีขนาดถูกต้องตามแบบที่กำหนด และมีปริมาณเนื้องานมากกว่าที่กำหนดในบันทึกตกลงการจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลโดยคูกรณีที่ ๔ ประธานกรรมการบริหาร อนุมัติให้จ่ายเงินแก่ผู้รับจ้าง จำนวน ๔๐,๐๐๐ บาท ตามฎีกาเบิกเงินตามงบประมาณรายจ่าย เลขที่คลังรับ ๔๓๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้รับจ้างได้รับเงินจำนวนดังกล่าว ตามใบเสร็จรับเงิน เล่มที่ ๐๑ เลขที่ ๐๑๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ และได้นำเงิน จำนวน ๓๖,๐๐๐ บาท มอบให้กับนาย ค. เพื่อเป็นค่าดิน ค่ารถรับจ้างขนดินและค่าปรับเกลี่ยดิน

จากการตรวจสอบสังเกตการณ์ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยวัดความกว้าง ความสูงและความยาวของคันดิน วัดได้ความกว้าง โดยเฉลี่ยประมาณ ๑.๓๐ เมตร ความสูงเฉลี่ย ๑.๒๐ เมตร และความยาวตลอดทั้งสาย ๒๖๔ เมตร

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเห็นว่าข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมดังกล่าวของคูกรณีเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงได้เสนอเรื่อง โดยอนุมัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังดำเนินการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้สั่งรับเรื่องไว้พิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๓ วรรคสาม แล้ว

**คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจการจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และคู่กรณีที่ ๔ เป็นผู้บังคับบัญชากระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิดกับคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ หรือไม่

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยประการแรกว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง” จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่กรณีที่ ๑ และคู่กรณีที่ ๒ กรรมการบริหาร คู่กรณีที่ ๓ ข้าราชการระดับ ๒ คู่กรณีที่ ๔ ประธานกรรมการบริหาร คู่กรณีทั้งสี่คนสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่า คู่กรณีทั้ง ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ตามระเบียบฯ แล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่ตรวจการจ้าง และคู่กรณีที่ ๔ เป็นผู้บังคับบัญชา หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒๑ (๗) ประกอบข้อ ๒๒ กำหนดว่า ในการดำเนินการซื้อหรือจ้างแต่ละครั้ง ให้ประธานกรรมการบริหารมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้าง ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งจากกรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒๓๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ เพื่อตรวจการจ้างงานจ้างเหมาปรับปรุงคันดินฯ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ ๔๘ จึงถือได้ว่า คู่กรณีทั้ง ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่ตรวจการจ้างตามระเบียบฯ ข้อ ๔๔ แล้ว

สำหรับคู่กรณีที่ ๔ ในฐานะประธานกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ และเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติเบิกจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๔ เป็นผู้บังคับบัญชาตามระเบียบฯ ข้อ ๓ ที่กำหนดว่า “ผู้บังคับบัญชา” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติ อนุญาต รับรอง ให้ความ

๒๓๙

เห็นชอบ หรือการกระทำอื่นใดในทำนองเดียวกัน ที่ได้กระทำไปเกี่ยวกับเรื่องการรับจ่าย การเก็บรักษา การตรวจสอบหรือการอื่นใด อันเป็นผลต่อเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใด ๆ ของรัฐ

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้าง จงใจไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ ๔๘ หรือไม่

พิเคราะห์เห็นว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ ๔๘ กำหนดว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีหน้าที่ ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ เมื่อตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบแล้วเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานโดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานเพื่อทำการเบิกจ่ายเงินต่อไป

จากข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ก่อสร้างคันดินฯ ตามบันทึกตกลงจ้างเลขที่ ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๕ วงเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๕ โดยให้ทำการปรับปรุงคันดินให้มีความกว้าง ๓ เมตร ความสูง ๑.๕๐ เมตร ความยาว ๒๑๐ เมตร ปริมาตรดิน ๙๔๕ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่มีการบดอัดแน่น แต่ในการดำเนินการก่อสร้างปรากฏว่า เครื่องมือและเครื่องจักรของผู้รับจ้างอยู่ต่างอำเภอ ไม่สามารถเคลื่อนย้ายมาทำงานในพื้นที่ได้ทันเหตุการณ์น้ำท่วม ผู้รับจ้างจึงให้นาย ด. และนาย ห. ติดต่ोज้างรถขุดดินและรถไถในพื้นที่ให้ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมคันดิน นอกจากการทำงานในส่วนของผู้รับจ้างแล้ว ยังมีเงินบริจาคของราษฎรจำนวน ๔๒,๙๖๑ บาท เมื่อทำคันดินเสร็จแล้วคงเหลือเงินบริจาค จำนวน ๒๐,๘๑๑ บาท และมีการทำงานร่วมกันของราษฎรในหมู่บ้าน พระสงฆ์ และทหาร ประมาณ ๕๐ คน และได้รับความสนับสนุนกระสอบทราย และรถดั๊กอี้อย่างจากหน่วยงานอื่น โดยไม่มีการจ่ายค่าจ้างแรงงานแต่มีการเลี้ยงอาหารแก่บุคคลดังกล่าว ต่อมาผู้รับจ้างได้ส่งมอบงาน ตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ได้ร่วมกันตรวจรับงานจ้างเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ โดยรับรองว่า คันดินมีขนาดถูกต้องตามที่กำหนดในบันทึกตกลงการจ้าง และมีปริมาณเนื้องานมากกว่าที่กำหนดในบันทึกตกลงการจ้าง

จากการตรวจสอบสังเกตการณ์งานจ้างดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ปรากฏผลการตรวจวัดโดยเฉลี่ยพบว่า คันดินมีขนาดความกว้างประมาณ ๑.๓๐ เมตร ความสูงประมาณ ๑.๒๐ เมตร และความยาวตลอดสาย ๒๖๔ เมตร แต่เนื่องจากเป็นการตรวจสอบภายหลังจากตรวจรับการจ้างประมาณ ๑๐ เดือน และมีเหตุน้ำท่วม สภาพคันดินจึงเปลี่ยนแปลงไปทำให้ไม่อาจหาพยานหลักฐานได้ และในการจัดจ้างครั้งนี้ไม่มีการแต่งตั้ง ผู้ควบคุมงานเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างให้เป็นไปตามบันทึกตกลงจ้าง และจดบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้และรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบ จึงทำให้ไม่มีรายละเอียดการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและปริมาณผลงานในส่วนของผู้รับจ้างและในส่วนที่ทหารและราษฎรจัดทำอย่างชัดเจนที่จะยืนยันได้ว่า ผู้รับจ้างไม่ได้ทำงานตามบันทึกข้อตกลงการจ้าง



๒๔๐

ดังนั้น ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ ๔๘ (๔) และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และเมื่อข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา กรณีจึงไม่ต้องพิจารณาว่า การกระทำของคู่กรณีที่ ๔ ซึ่งได้อนุมัติจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้าง ภายหลังจากที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับการจ้างแล้ว เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบหรือไม่ จึงเห็นควรยุติเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกับคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ยุติเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกับคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์	ตราชูธรรม	ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายปิยะพันธุ์	นิมมานเหมินท์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางอุไร	ร่มโพธิหยก	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางจิรพร	มีหลีสวัสดิ์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายกรพจน์	อัศวินวิจิตร	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

### ๓.๒.๓ การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย

การอ้างอิงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีคำวินิจฉัยฉบับเต็มลงนามโดยกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงสามารถนำคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดในเรื่องเดิมมาใช้อ้างอิงเพื่อเป็นบรรทัดฐานสำหรับเรื่องที่คล้ายกันในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดในเรื่องใหม่ได้ โดยใน ส่วนการเผยแพร่คำวินิจฉัยนั้น ได้มีการโดยสรุปคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเฉพาะในเรื่องที่สำคัญนำมาในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี รวมถึงเผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

## ภาพที่ ๑๔ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙<sup>๑๙</sup>

ราชการส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานคร

โครงการค่าใช้จ่ายในการประดับตกแต่งไฟฟ้าเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว (Motif of Light)

กรุงเทพมหานคร

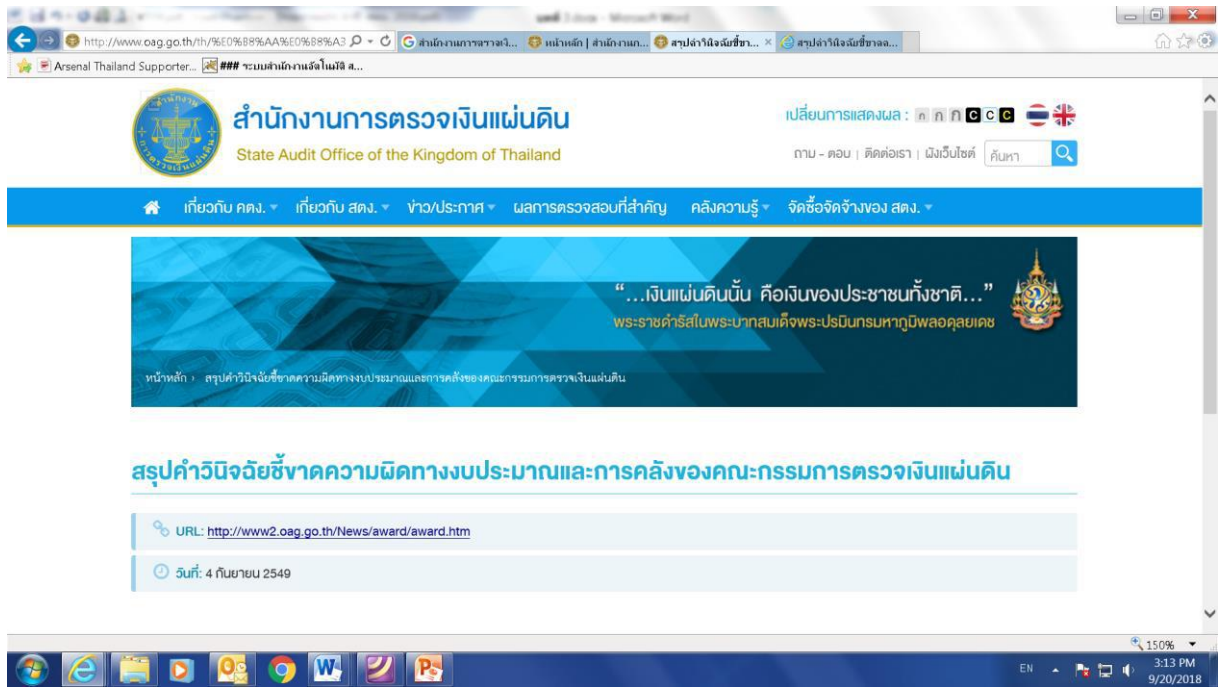
ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กองการท่องเที่ยว สำนักวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว ได้จัดทำ “โครงการค่าใช้จ่ายในการประดับตกแต่งไฟฟ้าเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว (Motif of Light)” โดยใช้เงินงบกลาง ประเภทเงินสำรองจ่ายทั่วไป กรณีฉุกเฉินจำเป็น จำนวนเงิน ๕๐.๐๐ ล้านบาท ทั้งที่โครงการดังกล่าวไม่ใช่เป็นการฉุกเฉินหรือจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะเกิดผลเสียหายแก่ประชาชนและทางราชการ เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓

กองการท่องเที่ยว ได้มีการสืบราคากับผู้ไม่มีอาชีพและประสบการณ์งานตามโครงการที่จะดำเนินการนี้มาก่อน คณะกรรมการกำหนดขอบเขตของงาน (TOR) ที่ได้รับแต่งตั้งไม่ได้ดำเนินการสืบราคาตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย กลับใช้ข้อมูลที่สืบราคาจากผู้ไม่มีอาชีพและประสบการณ์งานตามโครงการค่าใช้จ่ายในการประดับตกแต่งไฟฟ้า มาจัดทำร่างกำหนดรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) เป็นเงิน ๕๐.๐๐ ล้านบาท ซึ่งเท่ากับวงเงินงบประมาณโดยใช้ระยะเวลาเพียงวันเดียวในการดำเนินการ และในการประมูลจ้างเหมาจัดทำโครงการได้มีการเลื่อนวันเสนอราคาจากวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ มาเป็นวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยไม่แจ้งผู้รับของทั้งหมด ปรากฏว่ามีผู้ยื่นซองเอกสารเสนอราคา ๒ ราย ซึ่งบริษัทนิติบุคคลแห่งหนึ่งเป็นผู้ชนะการเสนอราคา และได้เป็นคู่สัญญากับกรุงเทพมหานคร ตามสัญญาเลขที่ กทท. ๒๒-๔-๕๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ วงเงิน ๓๙.๕๐ ล้านบาท โดยบริษัทนิติบุคคลได้สั่งซื้อและนำเข้าสินค้าประเภทชุดโคมไฟฟ้า LED จากประเทศจีนก่อนวันเสนอราคา พฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และพฤติการณ์เข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้มูลให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการทางอาญากับผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และผู้เกี่ยวข้อง และแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

<sup>๑๙</sup> แหล่งเดิม (น. ๔๗)

ภาพที่ ๑๕ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>๒๐</sup>



<sup>๒๐</sup>จาก [ออนไลน์] คำวินิจฉัยที่เผยแพร่, โดย สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑, จาก http://www.oag.go.th/

### ๓.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

#### ๓.๓.๑ ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย

๑) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๔๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(๔) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๖ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ คำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(๔) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน”

### ๓.๓.๒ รูปแบบคำวินิจฉัย

ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑

“ข้อ ๓๓ เมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง เห็นว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตรวจสอบเสร็จสิ้น รายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการให้ปกปิดชื่อ หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

(๒) สรุปข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียนและความประสงค์ของผู้ร้อง เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

(๓) รายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์และสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๔) ข้อกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว

(๖) มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางดังกล่าว”

ในการดำเนินงานที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมี ๗ ด้าน<sup>๒๑</sup> คือ

- (๑) ผลการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (๒) ผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการประสานงานเครือข่าย
- (๓) การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (๔) ผลการดำเนินงานการศึกษาวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน
- (๕) ผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- (๖) ผลการดำเนินงานการพัฒนาบุคลากรด้านสิทธิมนุษยชน
- (๗) ผลการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ด้านสิทธิมนุษยชน

ในที่นี้จะเน้นผลการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และออกรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือได้ว่ารายงานดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั่นเอง


---

<sup>๒๑</sup> จาก รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ (น. ๒๐), โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๐,

ภาพที่ ๑๖ ตัวอย่างรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

← กั้นหน้า ๓ ซม. → กสม. ๒  
**รายงานผลการตรวจสอบ  
 การละเมิดสิทธิมนุษยชน**

(กรณีละเมิด)



← กั้นหน้า ๒.๕ ซม. →

< ตัวอักษรปกติใช้ขนาด ๑๗ พ. >  
 < ตัวอักษรหนาใช้ขนาด ๑๘ พ. >  
 < ชื่อ กสม. ได้ครุฑใช้ขนาด ๒๐ พ. >  
 < ระยะบรรทัดปรับตามความเหมาะสม >

< ๑ Enter+before ๒ พ. >  
**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**  
 < ๑ Enter+before ๒ พ. >  
 วันที่.....เดือน.....พ.ศ. .... ← กั้นหลัง ๒ ซม.

< ๑ Enter+before ๒ พ. >  
 รายงานผลการตรวจสอบ ที่..... /....

← ย่อหน้า ๒.๕ ซม. → เรื่อง สิทธิใน.....กรณีกล่าวอ้างว่า.....  
 ผู้ร้อง..... ที่ ๑  
 ..... ที่ ๒

< กรณีที่มีผู้ร้องจำนวนมาก ให้ระบุ (ชื่อผู้ร้องคนแรก) กับพวกรวม.....คน ตามรายชื่อท้ายรายงานนี้ >  
 < ๑ Enter+before ๒ พ. >  
 ผู้ถูกร้อง..... ที่ ๑  
 ..... ที่ ๒

< ให้ระบุชื่อผู้ถูกร้องทั้งหมดโดยไม่ใช่รายชื่อแนบท้าย เพื่อให้ทราบว่าผู้ถูกร้องคือใคร เกี่ยวข้องอย่างไรกับปัญหา >  
 < กรณี กสม.หยิบยก และกรณีรวมพิจารณาคำร้องตั้งแต่ ๒ คำร้องขึ้นไป ให้ปรับตามแบบที่กำหนดต่อไป >  
 < ๑ Enter+before ๒ พ. >

**๑. ความเป็นมา**

← ย่อหน้า ๒.๕ ซม. → ผู้ร้องทั้งสองได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ < หากเป็นคำร้องที่รับไว้ตรวจสอบใน กสม.ชุดที่ผ่านมา ให้ระบุด้วยว่า > (ชุดที่...) ตามคำร้องที่..... ลงวันที่ ... < หากเป็นคำร้องก่อนวันที่ระเบียนตรวจสอบฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ ให้ใช้วันที่ลงรับคำร้อง แต่หากเป็นคำร้องหลังจากนั้น ให้ใช้วันที่ กสม. มีมติรับเรื่องร้องเรียนไว้เป็นคำร้องเพื่อตรวจสอบ >..... กล่าวอ้างว่า ... < ให้สรุปข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องให้ครบถ้วนว่า เหตุเกิดเมื่อใด ผู้ร้อง ผู้ถูกร้องเกี่ยวข้องอย่างไรตามประเด็นที่ร้องเรียน และให้เพียงพอรับฟังได้ว่าคำร้องมีมูลและอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ กสม. >..... จึงขอให้ตรวจสอบ (และขอความช่วยเหลือให้ / ขอให้.....) < ๑ Enter+before ๒ พ. >

**๒. การพิจารณาคำร้องเบื้องต้น**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่.....) พิจารณาจากข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า พฤติการณ์ตามคำร้องกล่าวอ้างเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิใน..... (อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิใน.....) ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ / พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖. < ใช้วันที่ พ.ร.บ.มีผลใช้บังคับเป็นเกณฑ์ >

/๓. การตรวจสอบ...



๓. การตรวจสอบ

<ส่วนที่ ๑ แบบ ก. - กรณีเป็นคำร้องที่รับไว้ตรวจสอบใน กสม. ชุดที่ผ่านมา> ให้ระบุว่า

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ...) ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้าน..... ดำเนินการตรวจสอบ ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ...) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๓) จึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้าน...../สำนักงาน กสม..... ดำเนินการตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

<ส่วนที่ ๑ แบบ ข. - กรณีเป็นคำร้องที่รับไว้ตรวจสอบใน กสม. ชุดปัจจุบัน> ให้ระบุว่า

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้าน..... /พนักงานเจ้าหน้าที่ <แล้วแต่กรณี>..... ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ <แล้วแต่กรณี>..... และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือ พ.ศ. ๒๕๖๑ <แล้วแต่กรณี>

<ส่วนที่ ๒ แบบ ก.- กรณีที่อนุกรรมการฯ / พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ได้ดำเนินการเองจนเสร็จสิ้น> คณะอนุกรรมการด้าน.....โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ /พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไปยัง.....(ให้ระบุผู้ถูกร้อง, บุคคล, หรือหน่วยงาน)/ ดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง (ให้ระบุสถานที่..... เมื่อวันที่.....) / ฯลฯ.....

<ส่วนที่ ๒ แบบ ข. - กรณีที่คณะอนุกรรมการสิ้นสุดวาระลงก่อนที่จะดำเนินการตรวจสอบหรือจัดทำรายงานฯ เสร็จสิ้น และพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. เป็นผู้ดำเนินการต่อ>

ต่อมาคณะอนุกรรมการด้าน.....สิ้นสุดวาระลงในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยพิจารณาประกอบเอกสารชี้แจงข้อเท็จจริงของ.....(ให้ระบุผู้ถูกร้อง, บุคคล, หรือหน่วยงาน)/ ข้อเท็จจริงจากกรลงพื้นที่ที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง (ให้ระบุสถานที่..... เมื่อวันที่.....) / ฯลฯ.....

/ <ส่วนที่ ๓...>

<ส่วนที่ ๓ - ให้ระบุว่ามิเอกสารหรือพยานหลักฐานใดบ้างที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณา>  
 ...ซึ่ง ผู้ถูกร้อง / บุคคล / หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว คณะอนุกรรมการฯ /  
 พนักงานเจ้าหน้าที่ <แล้วแต่กรณี> ได้ตรวจสอบโดยพิจารณาประกอบเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

- <เรียงตามลำดับเวลา>
- ๑) หนังสือ (ให้ระบุผู้ถูกร้อง, บุคคล, หรือหน่วยงาน) ที่..... ลงวันที่..... ถึง.....
  - ๒) บันทึกข้อเท็จจริงการลงพื้นที่..... / สัมภาษณ์พยานบุคคล..... / ภาพถ่าย..... / ฯลฯ.....
  - ๓) บันทึกความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ / พยานผู้เชี่ยวชาญ ลงวันที่..... ฯลฯ.....

<หรือในกรณีจำเป็นอาจใช้การแยกสรุปเนื้อหาข้อเท็จจริงที่ได้จากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
 โดยให้สรุปเนื้อหาเฉพาะข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ตามประเด็นการตรวจสอบ>

...ซึ่ง ผู้ถูกร้อง / บุคคล / หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว จากการตรวจสอบปรากฏ  
 ข้อเท็จจริง ดังนี้

**๓.๑ การชี้แจงและพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ร้อง**

← ย่อหน้าให้เอียงตรงกับอักษรตัวแรกของข้อร้อง → ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างมาในคำร้อง โดยไม่มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากฝ่าย  
 ผู้ร้อง / ผู้ร้องยืนยันข้อเท็จจริงตามคำร้องและให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามหนังสือ ที่... ลงวันที่.....  
 ถึง..... สรุปได้ว่า <ระบุเฉพาะข้อเท็จจริงที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อเท็จจริงในข้อ ๑. ความเป็นมา>

**๓.๒ การชี้แจงและพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ถูกร้อง**

← ย่อย่อให้เอียงตรงกับอักษรตัวแรกของข้อร้อง → ๓.๒.๑ ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงตามหนังสือ ที่... ลงวันที่..... ถึง.....  
 สรุปได้ว่า.....  
 ๓.๒.๒ หน่วยงาน ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงตาม  
 หนังสือ ที่... ลงวันที่..... ถึง..... สรุปได้ว่า.....

**๓.๓ การชี้แจงและพยานหลักฐานจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

๓.๓.๑ นาย ข. ซึ่งเป็นพยานบุคคล / ผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ข้อเท็จจริง  
 ตามบันทึกการให้ถ้อยคำ ลงวันที่..... สรุปได้ว่า.....  
 ๓.๓.๑ หน่วยงาน ค. มีหนังสือ ที่... ลงวันที่..... ถึง..... สรุปได้ว่า.....

**๓.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่**

๓.๔.๑ ตามบันทึกการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ..... เมื่อวันที่.....  
 สรุปได้ว่า.....  
 ๓.๔.๒ ตามข้อมูลที่สืบค้นได้จากเว็บไซต์ของศาลฎีกา / ศาลปกครอง, พบว่า ศาล...  
 มีคำพิพากษา / คำสั่งว่า..... ตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดง ที่... ลงวันที่.....

/๓.๕ ความเห็น...

๓.๕ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญ

๓.๕.๑ ศาสตราจารย์.ง. ผู้ทรงคุณวุฒิด้าน.....ให้ความเห็นเมื่อวันที่.....  
สรุปได้ว่า.....

๓.๕.๒ ผู้ช่วยศาสตราจารย์.จ. พยานผู้เชี่ยวชาญด้าน.....ให้ความเห็นเมื่อ  
วันที่.....สรุปได้ว่า.....

< ๑ Enter+before ๒ พ. >

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง  
บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติของกฎหมาย<sup>๑</sup> และหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง<sup>๒</sup> และความเห็น  
ของคณะอนุกรรมการด้าน.....(ซึ่งได้สิ้นสุดวาระในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ อันเป็น  
วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้  
บังคับ ตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐) แล้ว  
ข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า <ให้สรุปรวมข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ  
ประเด็นที่ต้องพิจารณา และเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ขัดแย้งกัน แต่หากประเด็นใดมีข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกัน  
ให้ระบุไว้ด้วยว่าแต่ละฝ่ายให้ข้อเท็จจริงในประเด็นนั้นว่าอย่างไร แล้วจึงค่อยวินิจฉัยว่าเชื่อข้อเท็จจริงใด  
เพราะเหตุใด เช่น เพราะ กสม.ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้วพบว่า...>

.....กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า  
การที่ผู้ถูกร้อง.....ถือว่าผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการ  
ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า <แต่ถ้าไม่มีการขมวดประเด็นที่ต้องพิจารณาไว้ในตอนท้าย  
ของย่อหน้าที่แล้ว ให้ใช้ถ้อยคำว่า> จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า .....  
<ข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ปรับบทเพื่อให้ความเห็นต้องมีอยู่ในข้อเท็จจริงที่รับฟังได้มาก่อนด้วย>.....

.....การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน สมควรเสนอแนะมาตรการหรือ  
แนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความ  
เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน/ และขอเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและ

/คุ้มครอง...

๑ ย่อหน้า ๒.๕ ขม. ๒) ถ้ามีการระบุถึงบทบัญญัติของกฎหมายให้ใช้เชิงอรรถ (Footnote)  
บรรทัดแรกของเชิงอรรถให้ย่อหน้าตรงกับย่อหน้าของเนื้อหารายงาน (ใช้ตามรูปแบบเชิงอรรถในบันทึก  
เรื่องเสร็จของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) และใช้แบบตัวอักษรเดียวกับเนื้อหารายงาน แต่ลดขนาดลงเหลือ ๑๔ พ.

คุ้มครองสิทธิมนุษยชน / และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย, กฎ, ระเบียบ, หรือคำสั่ง <ถ้ามี> ต่อผู้ถูกร้อง/ รัฐสภา/ คณะรัฐมนตรี/ หน่วยงานของรัฐ/ เอกชนที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ (๓) <ถ้ามี> และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) และ (๓) <ถ้ามี> ประกอบมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๒ <ถ้ามี> ต่อไป

< ๑ Enter+before ๒ พ. >

๕. **มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน / และข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน / และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย, กฎ, ระเบียบ, หรือคำสั่ง <ถ้ามี>**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน / และข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน / และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย, กฎ, ระเบียบ, หรือคำสั่ง <ถ้ามี> ต่อผู้ถูกร้อง/ รัฐสภา/ คณะรัฐมนตรี/ หน่วยงานของรัฐ/ เอกชนที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ (๓) <ถ้ามี> และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) และ (๓) <ถ้ามี> ประกอบมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๒ <ถ้ามี> ดังนี้

๕.๑ **มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน <ถ้ามี>**

- ๕.๑.๑ ผู้ถูกร้อง/ ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/ ระบุชื่อเอกคนที่เกี่ยวข้อง, ควร.....
  - ๑) ..... <ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี ให้กำหนดระยะเวลาเพื่อแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้>.....
  - ๒) .....

๕.๑.๒ ผู้ถูกร้อง/ ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/ ระบุชื่อเอกคนที่เกี่ยวข้อง, ควร.....

๕.๑.๓ ผู้ถูกร้อง/ ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/ ระบุชื่อเอกคนที่เกี่ยวข้อง, ควร.....

/๕.๒ ข้อเสนอแนะ...

๕.๒ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน <ถ้ามี>

๕.๒.๑ ผู้ถูกร้อง/ ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/ ระบุชื่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควร

๕.๒.๒ ผู้ถูกร้อง/ ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/ ระบุชื่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควร

๕.๓ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง <ถ้ามี>

๕.๓.๑ รัฐสภา/ คณะรัฐมนตรี/ ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ ควร

๕.๓.๒ รัฐสภา/ คณะรัฐมนตรี/ ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ ควร

< ๑ Enter+before ๖ พ. >

**๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ .../..... เมื่อวันที่ ..... จึงมีมติ<กรณีที่มีมติไม่เป็นเอกฉันท์ ให้ระบุเพิ่มเติมว่า>ด้วยเสียงข้างมากว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน <ถ้ามี> ต่อผู้ถูกร้อง/ หน่วยงานของรัฐ/ เอกชนที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ <หากมีมติอื่นด้วยให้ระบุต่อมา เช่น> และให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน / และให้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ต่อผู้ถูกร้อง/ รัฐสภา/ คณะรัฐมนตรี/ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๔๒ ตามข้อ ๕ ของรายงานนี้ เพื่อดำเนินการต่อไป

<เว้น ๓ บรรทัด>

(.....)<sup>(๓)</sup>

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

/รายงาน...

- ๗ -

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ...../.... ลงวันที่ .....

&lt;เว้น ๓ บรรทัด&gt;

(.....)<sup>(๒)</sup>  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(.....)<sup>(๓)</sup>  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

&lt;เว้น ๓ บรรทัด&gt;

(.....)<sup>(๔)</sup>  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(.....)<sup>(๕)</sup>  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

&lt;เว้น ๓ บรรทัด&gt;

(.....)<sup>(๖)</sup>  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(.....)<sup>(๗)</sup>  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

&lt;กรณีที่บรรทัดสุดท้ายมีรายชื่อเดียวให้จัดกึ่งกลางหน้ากระดาษ&gt;

(.....)  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

.....  
<sup>(๓) - (๗)</sup> หมายถึง ให้ระบุรายชื่อประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
 ที่ร่วมลงมติ โดยเรียงลำดับรายชื่อตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและ  
 กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ลงนามในรายงาน

\*\*\* ปรับปรุงแก้ไขตามมติที่ประชุม กสม. ด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่  
 ๑๔/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑

### ๓.๓.๓ การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีรูปคำวินิจฉัยฉบับเต็มซึ่งลงนามโดยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสามารถนำคำวินิจฉัยหรือรายงานดังกล่าวไปใช้อ้างอิงได้ อีกทั้งมีการเผยแพร่คำวินิจฉัยในรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ โดยเป็นกรณีตัวอย่างผลการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีการเผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

## ภาพที่ ๑๗ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒๒</sup>

### กรณีที่ ๓ สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่งผลกระทบต่อชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำ

#### ประเด็นร้องเรียน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ บทบัญญัติในมาตรา ๑๘ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำต้องดำเนินการแจ้งต่อกรมเจ้าท่าหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาที่สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตั้งอยู่ ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ต้องดำเนินการแจ้งภายในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ รวมทั้งจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขอรับใบอนุญาตและจะต้องยอมชำระค่าปรับในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาท แต่ไม่เกินตารางเมตรหนึ่งหมื่นบาท สำหรับการออกใบอนุญาต และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นรายปี จากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน



#### การดำเนินการ

จากการดำเนินการตรวจสอบและมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ ขัดต่อหลักการด้านสิทธิชุมชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการจัดการสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบว่าความพร้อมในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เกณฑ์การพิจารณายังไม่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนในทั้งเชิงนิยามและเชิงสถิติ รวมทั้งยังมีช่องว่างการพิจารณาสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่มีขึ้นในช่วงปี ๒๕๑๕ ถึง ปี ๒๕๓๗ ซึ่งเกณฑ์การพิจารณาทุกช่วงระยะเวลา จะต้องมีการประกาศเผยแพร่ให้ผู้อาจได้รับผลกระทบทราบล่วงหน้า จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้มีเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) ไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐสภา และกระทรวงคมนาคม

#### มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) ต่อคณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐสภา และกระทรวงคมนาคม ดังนี้

๒๒ | รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐



(๑) คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรัฐสภา ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อขยายเวลาการแจ้งการฝ่าฝืน ตามมาตรา ๑๘ ออกไปอีกไม่น้อยกว่า ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ หรือจนกว่าจะมีการแก้ไข กฎกระทรวงตามมาตรา ๑๗ เสริมจลื่น

(๒) กระทรวงคมนาคม ควรดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวง โดยกำหนดให้ “อาคารและบ้านเรือน ศาถาริมน้ำ สะพานทางเดินลงน้ำ” เป็นอาคารที่มีลักษณะและประเภทของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่พึงอนุญาต ทั้งนี้ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๓) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยนำหลักการประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มาเป็นเครื่องมือในการประเมินหรือวิเคราะห์

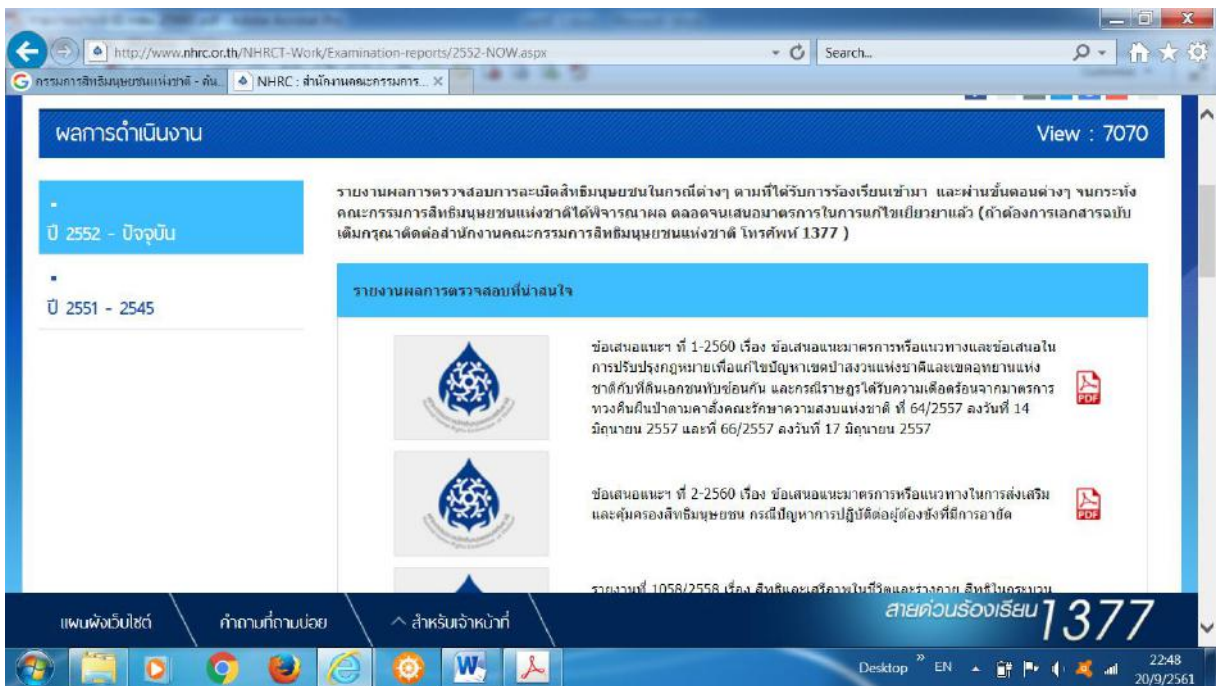
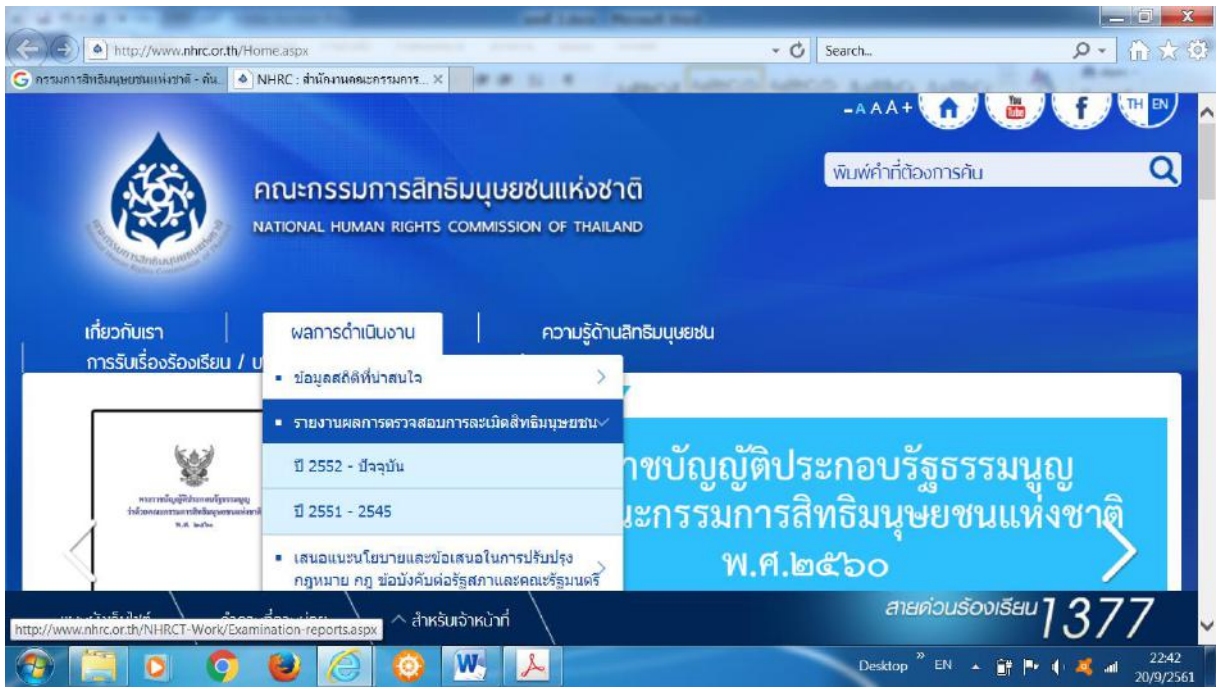
(๔) กระทรวงคมนาคมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำ เนื่องจากชุมชนดังกล่าวมีใช้สิ่งล่วงล้ำลำน้ำ แต่เป็นวิถีชีวิตของชุมชน อันได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องพิจารณากำหนดนิยามของชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำแยกออกจากสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและจำแนกประเภทชุมชนดั้งเดิมออกจากการบุกรุกใหม่ รวมทั้งควรกำหนดให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำไว้เป็นการเฉพาะ

#### ผลสำเร็จ/ความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๖๐ เรื่อง การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนในกรณีปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ โดยสาระสำคัญ คือ การขยายระยะเวลาให้ประชาชนมาแจ้งครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ จากนั้นเจ้าหน้าที่จะพิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารหลักฐานครบถ้วน โดยผู้ที่แจ้งภายในระยะเวลาดังกล่าวจะได้รับยกเว้นโทษทางอาญาและโทษปรับทางปกครองสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๐

ภาพที่ ๑๘ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>๒๓</sup>



<sup>๒๓</sup> จาก [ออนไลน์] คำวินิจฉัยที่เผยแพร่, โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑, จาก <http://www.nhrc.or.th/NHRCT-Work/Examination-reports/2552-NOW.aspx/>

### ๓.๔ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

#### ๓.๔.๑ ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย

๑) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๒๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(๓) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (๑) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติ เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง หรือการเลือกหรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(๔) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(๕) ควบคุมดูแลดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”

๒) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๑๙ ในกรณีที่คณะกรรมการต้องมีมติวินิจฉัยในเรื่องดังต่อไปนี้ กรรมการทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมต้องลงมติ การงดออกเสียงหรือการออกเสียงที่แตกต่างไปจากประเด็นที่จะต้องลงมติ จะกระทำมิได้ แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนมีการลงมติ

(๑) การวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

- (๒) การให้ความเห็นชอบคำวินิจฉัยตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง
- (๓) การแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งตามมาตรา ๓๐
- (๔) การสั่งระงับการดำเนินการอันจะทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๓
- (๕) การสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม หรือมาตรา ๔๑
- (๖) การยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- (๗) การสั่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และการวินิจฉัยว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (๘) เรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการมีมติกำหนดด้วยคะแนนสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

“มาตรา ๒๐ ในการลงมติของกรรมการตามมาตรา ๑๙ หรือในเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการกำหนด ให้กรรมการลงมติเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีชื่อเรื่องและประเด็นที่ลงมติ มติที่ลง และลายมือชื่อของกรรมการที่ลงมติ และให้เลขาธิการเก็บรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน

มติที่ได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการ และในกรณีที่ต้องทำคำวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบร่างคำวินิจฉัยนั้นและประธานกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการได้ลงนามในคำวินิจฉัยนั้นแล้วให้ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

การให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแทนคณะกรรมการก็ได้

คำวินิจฉัยตามวรรคสองให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในกรณีที่คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งคณะก่อนลงนามในคำวินิจฉัย ให้เลขาธิการบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยและให้เลขาธิการเป็นผู้ลงนามในคำวินิจฉัยนั้นแทนเมื่อเลขาธิการลงนามในคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นอันใช้บังคับได้”

### ๓.๔.๒ รูปแบบคำวินิจฉัย

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔

“ข้อ ๖๔ เมื่อคณะอนุกรรมการวินิจฉัยพิจารณาเสร็จแล้ว ให้จัดทำความเห็นตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาโดยเร็ว

ความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยจะต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ ในกรณีที่อนุกรรมการวินิจฉัยคนใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งไว้ และต้องลงลายมือชื่อของอนุกรรมการวินิจฉัยที่พิจารณาทุกคน”

สังเกตได้ว่า หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่เป็นงานด้านการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งพบเห็นเองหรือมีการร้องเรียนว่ามีการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า การเลือกตั้งหรือการเลือกตามมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนคล้ายกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภาพที่ ๑๙ ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง



คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ที่ ๕๗๖/๒๕๕๔

วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาขุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยมีนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้นายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากวันเลือกตั้งนายคุลย์ สิทธิสมวงศ์ ยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และนายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ นายชาติชาย แสงสุข และนายวิรัตน์ชัย กุลมาตย์ ยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยกล่าวหาในส่วนของนายจตุพรมีใจความว่า นายจตุพร ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย เนื่องจากก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้ง นายจตุพรได้ถูกคุมขังอยู่ตามหมายของศาลเป็นผลให้นายจตุพร เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง (วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๐ (๓) และมีผลให้นายจตุพรขาดจากการเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคเพื่อไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๑๘ และมาตรา ๘ และข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ ซึ่งมีผลให้นายจตุพรขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการประกาศชื่อให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๒๑๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๒๖๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ตลอดจนพยานหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายจตุพร ได้เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย หมายเลขสมาชิก บี.เค. (BK) ๑๐๓๑๒๑๑๑๗๔๐ เป็นสมาชิกวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พรรคเพื่อไทยได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๒๕ คน โดยมีนายจตุพร อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับที่ ๘

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ก่อนวันเลือกตั้งด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการ  
 การเลือกตั้ง ได้มีหนังสือด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง ค่วนที่สุด ที่ ลด ๐๓๐๑(ผอ.ล.)/๑๔๔๐ ลงวันที่ ๑  
 กรกฎาคม ๒๕๕๔ เรื่อง การพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 แบบบัญชีรายชื่อ รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าปรากฏว่าทางสื่อมวลชนว่า นายจตุพร  
 ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลซึ่งอาจเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง โดยเสนอ  
 ความเห็นว่า นายจตุพรมีคุณสมบัติครบถ้วนในขณะที่สมัครรับเลือกตั้ง หากจะมีกรณีที่ทำให้ นายจตุพร  
 ขาดคุณสมบัติก็คือ นายจตุพรขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย โดยผลของมาตรา ๒๐ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ  
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
 ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญว่า สมาชิกพรรคการเมืองต้อง ไม่มี  
 ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาประกอบมาตรา ๑๐๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา ๑๐๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีองค์ประกอบว่า จะต้องเป็น  
 บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ถ้าหากถึงวันเลือกตั้งปรากฏว่า นายจตุพรยังถูกคุมขังอยู่  
 โดยหมายของศาลแล้วก็จะเข้าองค์ประกอบมาตรา ๑๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 อันจะเป็นเหตุให้นายจตุพรต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยในวันดังกล่าว แต่ในขณะนี้ยังไม่มีเหตุ  
 ที่จะต้องร้องขอต่อศาลฎีกาเพื่อให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณา  
 รายงานพร้อมความเห็นดังกล่าวแล้วมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๖๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔  
 รับทราบและเห็นว่าขณะนี้จึงยังไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณา เมื่อพ้นวันเลือกตั้งแล้ว หากนายจตุพรยังคง  
 ถูกคุมขังอยู่และมีได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจมีผลต่อคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัคร  
 รับเลือกตั้งและให้ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้งรายงานอีกครั้งภายหลังวันเลือกตั้ง ต่อมาในการประชุม  
 คณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ ๗๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณาคำร้องของ  
 นายดุลย์ สิริสุขวงศ์ นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ นายชาติชาย แสงสุข นายวิรัตน์ชัย ฤกษ์มาตย์ และได้  
 มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๒๑๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔  
 กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้ทำการไต่สวนซึ่งคณะกรรมการไต่สวนมีความเห็นตามเสียงข้างมากเสนอความเห็น  
 สรุปได้ว่า นายจตุพรมีคุณสมบัติครบถ้วนในขณะที่สมัครรับเลือกตั้งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก  
 พรรคการเมืองของนายจตุพรเป็นวันเดียวกันกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง  
 ตามมาตรา ๑๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งควรประกาศรับรองผล  
 การเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๖ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติ  
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา  
 พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ส่วนสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 ของนายจตุพรไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ ประกอบมาตรา ๑๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการไต่สวนดังกล่าวแล้วเห็นว่ายังมิได้มีการให้โอกาสแก่

นายจตุพร ในการชี้แจงแสดงหลักฐานจึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๗๕/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้แจ้งเหตุแห่งการร้องเรียนกล่าวหาแก่นายจตุพรและดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมซึ่งนายจตุพร ได้มอบอำนาจให้นายวิญญูติ ชาตินนตรี ผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ยื่นหนังสือชี้แจงและแก้ข้อร้องเรียนแทน รวมทั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๘๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้พรรคเพื่อไทย มีหนังสือยืนยันว่านายจตุพรยังคงมีสถานะเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยหรือไม่ ซึ่งนายชงยุทธ วิชัยดิษฐ หัวหน้าพรรคเพื่อไทย ได้มีหนังสือพรรคเพื่อไทย ที่ พท.๐๔๕๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และนายจตุพรพงศ์ เรืองสุวรรณ เลขาธิการพรรคเพื่อไทย มีหนังสือพรรคเพื่อไทย ที่ พท.๐๔๖๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ รวมทั้งมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ ได้สวนยืนยันว่าตามข้อบังคับของ พรรคเพื่อไทยแล้วสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยของนายจตุพรมิได้สิ้นสุดลงแต่อย่างใด ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๘๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการ การเลือกตั้งได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ประกอบกันแล้ว รวมทั้งความเห็นของคํานักกิจการ บริหารงานเลือกตั้งที่รายงานเสนอความเห็นไว้ เมื่อพิจารณามาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๔ แล้ว เห็นว่าหลังวันเลือกตั้งคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและมาตรา ๑๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ส่วนการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเป็นกระบวนการตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ แก้ไข เพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๔ สมควรประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของนายจตุพร และความเห็นของ คํานักกฎหมายและคดีที่รายงานเสนอความเห็นมีใจความว่า คุณสมบัติประการสำคัญประการหนึ่งของบุคคล ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๐๑(๓) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ในมาตรา ๑๐๒ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีได้ กำหนดให้นำเหตุแห่งการถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐๐ (๓) มาเป็นลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เห็นควรประกาศ รับรองผลการเลือกตั้งของนายจตุพร สำหรับปัญหาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้นั้นต้อง สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการจะนำเรื่องการสิ้นสมาชิกภาพของ สมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจมีปัญหาข้อโต้แย้ง ว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อ มาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กร



๔

ในการพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้นายจตุพร เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด้วยว่ากรณีของนายจตุพรมีเหตุจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ซึ่งต่อมาคํานึงการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติและคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้รายงานเสนอความเห็น ว่า ในวันเลือกตั้ง นายจตุพร ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลอาญา นายจตุพรจึงเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าวตามมาตรา ๑๐๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับการห้ามบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๙ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นแก่นายจตุพร ในขณะที่นายจตุพรเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยอยู่ ย่อมมีผลทำให้สมาชิกพรรคเพื่อไทยของนายจตุพรต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๐(๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ดังนั้นนายจตุพรจึงมิได้เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยตั้งแต่วันที่ดังกล่าวเป็นต้นมา อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพรต้องสิ้นสุดลงด้วยตามมาตรา ๑๐๖ (๔) และมาตรา ๑๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๙๑ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๘๘/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ เห็นว่า กรณียังมีปัญหาข้อกฎหมายว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเฉพาะไว้แล้วจะนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ มาตรา ๑๙ และประกอบมาตรา ๘ ซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญมาใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใด เพื่อความรอบคอบจึงได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๒๖๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงและให้ศึกษาและมีความเห็นเสนอในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวก่อน ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนชุดดังกล่าวเสนอความเห็น ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๖ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แล้วนั้นสามารถนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ มาตรา ๑๙ และประกอบมาตรา ๘ มาใช้บังคับควบคู่กันไปได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงและต่อมาได้รับการยืนยันจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามหนังสือเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ค่วนที่สุด ที่ ขธ ๐๗๑๗/๘๘๑๗ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ว่า เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ได้รับตัวนายจตุพรเข้าคุมขังตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตามหมายขังคดีหมายเลขคำ ที่ อ.๒๕๔๒/๒๕๕๓ ของศาลอาญา ถูกคุมขังมาโดยตลอดและได้รับการปล่อยตัวในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ จึงรับฟังเป็นยุติว่า ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันเลือกตั้ง นายจตุพร ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล กรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างน้อย ๑ เสียง เห็นว่า

๕

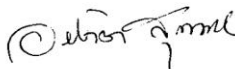
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๖ ระบุถึงสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง  
 เมื่อมีเหตุตาม (๑) ถึง (๑๑) โดยมาตรา ๑๐๖ (๔) และ (๕) ระบุการขาดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง  
 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๑ และระบุลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่มีให้ใช้สิทธิสมัคร  
 รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๒ ซึ่งมาตรา ๑๐๒ (๓) ก็ได้ระบุบุคคลผู้มีลักษณะ  
 ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามมาตรา ๑๐๐ (๑) (๒) หรือ (๔) โดยยกเว้น  
 คุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๐ (๓) อันได้แก่ “บุคคลต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วย  
 กฎหมาย” ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๐๖ (๕) ประกอบมาตรา ๑๐๒ (๓) และมาตรา ๑๐๐ (๓) แล้ว  
 เห็นได้ชัดว่า บุคคลที่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล นอกจากจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น  
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่ขาดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการ  
 ประกาศผลให้ผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การที่มาตรา ๑๐๖ เป็นบทบัญญัติตามกฎหมาย  
 รัฐธรรมนูญที่ระบุดังถึงเหตุแห่งการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้อย่างชัดเจนว่า  
 มีกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เพียง ๑๑ ข้อ เท่านั้น การจะนำกฎหมาย  
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ มาใช้กับกรณี  
 การสิ้นสุดของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอันเป็นเหตุโยงไปถึงมาตรา ๑๐๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจกระทำได้เพราะมาตรา ๑๐๑ (๓) ดังกล่าวเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัคร  
 รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น ว่าจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด  
 พรรคการเมืองเดียวเป็นเวลาติดต่อกันนับถึงวันเลือกตั้ง แม้ในวันเลือกตั้งบุคคลดังกล่าวถูกขังโดยหมาย  
 ของศาล ก็หาทำให้บุคคลนั้นขาดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๖ แต่อย่างใดไม่  
 เนื่องจากเป็นข้อยกเว้น ตามมาตรา ๑๐๒ (๓) ประกอบมาตรา ๑๐๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๐๑ ที่ระบุคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีได้  
 ให้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐  
 ประกอบมาตรา ๑๕ และมาตรา ๘ ว่าด้วยคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาใช้บังคับกับคุณสมบัติ  
 การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด โดย  
 มาตรา ๑๐๑ (๖) ดังกล่าวกลับระบุเฉพาะ “ให้นำคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ  
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา” มาใช้บังคับเท่านั้น  
 อีกทั้งนายจตุพรพงศ์ เรื่องสุวรรณ เลขานุการพรรคเพื่อไทย ได้มีหนังสือที่ พท.๐๔๖๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕  
 กรกฎาคม ๒๕๕๔ ยืนยันว่า นายจตุพรมิได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย อันมีผลทำให้สมาชิกภาพ  
 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร ไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๓) ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์คุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของการเป็น  
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๐๒ ทั้งยังมีบทบัญญัติว่าด้วยเหตุแห่งการสิ้นสุด  
 ของสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๖ ไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้แล้ว การนำ  
 บทบัญญัติการสิ้นสุดของสมาชิกภาพสมาชิกพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

๖

พรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๑๕ และมาตรา ๘ มาขยายความหรือตีความ ประกอบการใช้มาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระบุว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติใด ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” จากเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงมีมติว่าสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชี รายชื่อของนายจตุพร พรหมพันธุ์ ไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย


ส่วนกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมาก ๔ เสียง เห็นว่า เมื่อนายจตุพร ถูกคุมขังอยู่ โดยหมายของศาล นายจตุพรจึงเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันดังกล่าวตามมาตรา ๑๐๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับการห้าม บุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ เมื่อลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นแก่นายจตุพร ในขณะที่ นายจตุพรเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยอยู่ ย่อมมีผลทำให้สมาชิกพรรคเพื่อไทยของนายจตุพรต้องสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ดังนั้นนายจตุพรจึงมิได้เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา และ ไม่ปรากฏว่านายจตุพร ได้มีการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยใหม่ แต่อย่างไร อีกทั้งเมื่อพิจารณา ตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ (๔) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่๑) พ.ศ.๒๕๕๓ ก็ได้กำหนดว่า บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ที่ต้องห้ามมิให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก พรรคเพื่อไทยด้วย และการที่นายจตุพร ได้ทำหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และผู้อำนวยการเขตวังทองหลางพิจารณาว่า เป็นเหตุอันสมควรนั้น เมื่อนายจตุพรเป็น บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ นายจตุพรจึงไม่มีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งตาม มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ และมาตรา ๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไร การแจ้งเหตุดังกล่าวของนายจตุพรจึงมิใช่เป็นการแจ้งเหตุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ การแจ้งเหตุดังกล่าวจึงไม่มีผลต่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็น สมาชิกพรรคการเมืองของนายจตุพร แต่อย่างไร กรณีจึงมีผลให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของนายจตุพรต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๖ (๔) ประกอบ มาตรา ๑๐๑ (๓) เนื่องจากขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในวันเลือกตั้ง โดยกรรมการการเลือกตั้ง ๑ ใน ๔ เสียงดังกล่าว ยังมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่ควรส่งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาว่า กรณี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๖ ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จะนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๑๕ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับได้หรือไม่เพียงใด

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๑ มาตรา ๒๓๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ และ มาตรา ๑๐ (๑๐) และ (๑๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งตามมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ให้ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ นายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลง

 ประธานกรรมการการเลือกตั้ง  
(นายอภิชาติ สุศักดิ์คานนท์)

 กรรมการการเลือกตั้ง


(นายประพันธ์ นัยโกวิท)

 กรรมการการเลือกตั้ง

(นางสดศรี สัตยธรรม)

 กรรมการการเลือกตั้ง

(นายสมชาย จิงประเสริฐ)

 กรรมการการเลือกตั้ง  
(นายวิสุทธ์ โพธิ์แท่น)

### ๓.๔.๓ การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย

การอ้างอิงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากมีรูปแบบคำวินิจฉัยฉบับเต็ม จึงสามารถนำมติซึ่งมูลความผิดในเรื่องเดิมมาใช้อ้างอิงเพื่อเป็นบรรทัดฐานสำหรับเรื่องที่คล้ายกันในการวินิจฉัย มีมติซึ่งมูลความผิดในเรื่องใหม่ได้เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยขององค์อิสระอื่น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการเผยแพร่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ มีการเผยแพร่ตัวเลขสถิติการดำเนินงานด้านการสืบสวนสอบสวน การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด และดำเนินคดีในศาล โดยไม่ได้ยกตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สำคัญแต่อย่างใด ส่วนในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้เผยแพร่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงจำนวนน้อย และเป็นตัวอย่างคำวินิจฉัยเก่าเมื่อปี ๒๕๕๕ เท่านั้น

ภาพที่ ๒๐ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๒๔</sup>



<sup>๒๔</sup> จาก รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ (น. ๒๒ - ๒๕), โดย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๘,

๒.๒ การสั่งหรือมีความเห็นให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) และการสั่งหรือมีความเห็นให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง)

๒.๒.๑ การสั่งหรือมีความเห็นให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) และการสั่งหรือมีความเห็นให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง)

รายการ	เลือกตั้งระดับชาติ			ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ราย)								รวม (ราย)
	ส.ส.		ส.ว.	กทม.		อบจ.		ทน./ทม./ทต.		อบต.		
	บัญชี รายชื่อ	เขต		ผู้บริหาร	สมาชิก	ผู้บริหาร	สมาชิก	ผู้บริหาร	สมาชิก	ผู้บริหาร	สมาชิก	
กรณีสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนการประกาศ ผลการเลือกตั้ง	-	-	-	-	-	๒	-	๑๐	๑๙	๓	๕	๓๙
กรณีสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนการประกาศ ผลการเลือกตั้ง	-	๑	-	-	-	๑	-	๘	๑๐	๑๕	๕	๔๐
กรณีมีความเห็นให้มีการเลือกตั้งใหม่ หลังการประกาศ ผลการเลือกตั้ง	-	-	-	-	-	๑	-	๗	๒๘	๑	๒	๓๙
กรณีมีความเห็นให้ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หลังการประกาศผล การเลือกตั้ง	-	-	๔	-	-	-	-	๕	๓๐	๑	๒	๔๒
กรณีมีความเห็นให้ เพิกถอนผลการเลือกตั้ง หลังการประกาศ ผลการเลือกตั้ง	-	-	-	-	-	-	-	๑	-	๑	๑	๓
กรณีมีความเห็นให้พ้นจาก ตำแหน่งเลือกตั้ง หลังการประกาศ ผลการเลือกตั้ง	-	-	-	-	-	-	-	-	๑	๑	๒	๔
<b>รวม</b>	<b>-</b>	<b>๑</b>	<b>๔</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>๔</b>	<b>-</b>	<b>๓๑</b>	<b>๘๘</b>	<b>๒๒</b>	<b>๑๗</b>	<b>๑๖๗</b>

๒.๒.๒ กรณีมีความเห็นให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับชาติ ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งและได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา

องค์กร	จำนวนสำนวน							หมายเหตุ ก่อนประกาศผล ไม่ต้องไปศาล
	กกต. ยื่นคำร้อง ต่อศาล	อยู่ระหว่าง การไต่สวน	ศาลมี คำสั่งแล้ว	ยกคำร้อง	เพิกถอนสิทธิ เลือกตั้ง	เลือกตั้งใหม่	จำหน่าย คำร้อง	
ส.ส.	-	-	-	-	-	-	-	-
ส.ว.	๔	-	๔	๓	๑	-	-	-

๒.๒.๓ กรณีมีความเห็นให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งและได้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค

กกต. มีมติ ให้ยื่นคำร้อง ต่อศาล	จำนวนสำนวน								หมายเหตุ เพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง ก่อนประกาศผล ไม่ต้องไปศาล
	อยู่ระหว่าง การจัดทำ คำวินิจฉัย	อยู่ระหว่าง การพิจารณา ของศาล	ศาลมี คำสั่งแล้ว	ยกคำร้อง	เพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง	เลือกตั้งใหม่	เพิกถอน ผลการ เลือกตั้ง	พ้นจาก ตำแหน่ง	
๖๑	-	-	๖๑	๒๘	๒๒	๔	๓	๔	๑

๒.๓ การดำเนินคดี

๒.๓.๑ แยกตามประเภทของการเลือกตั้ง

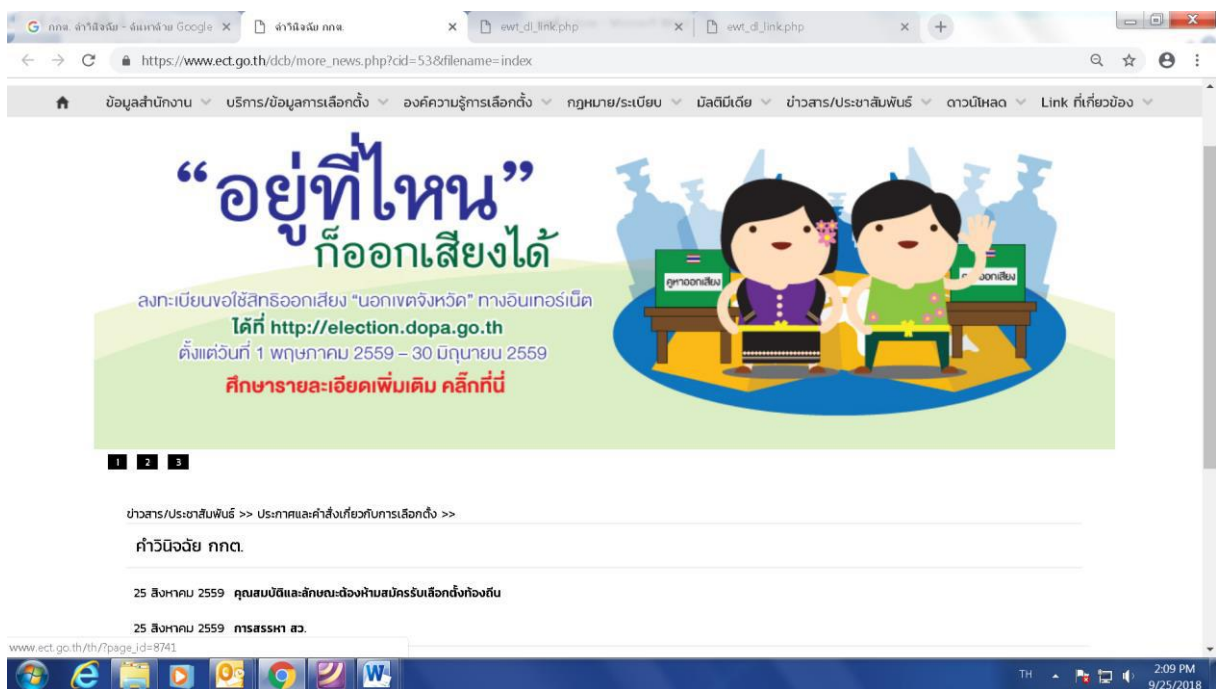
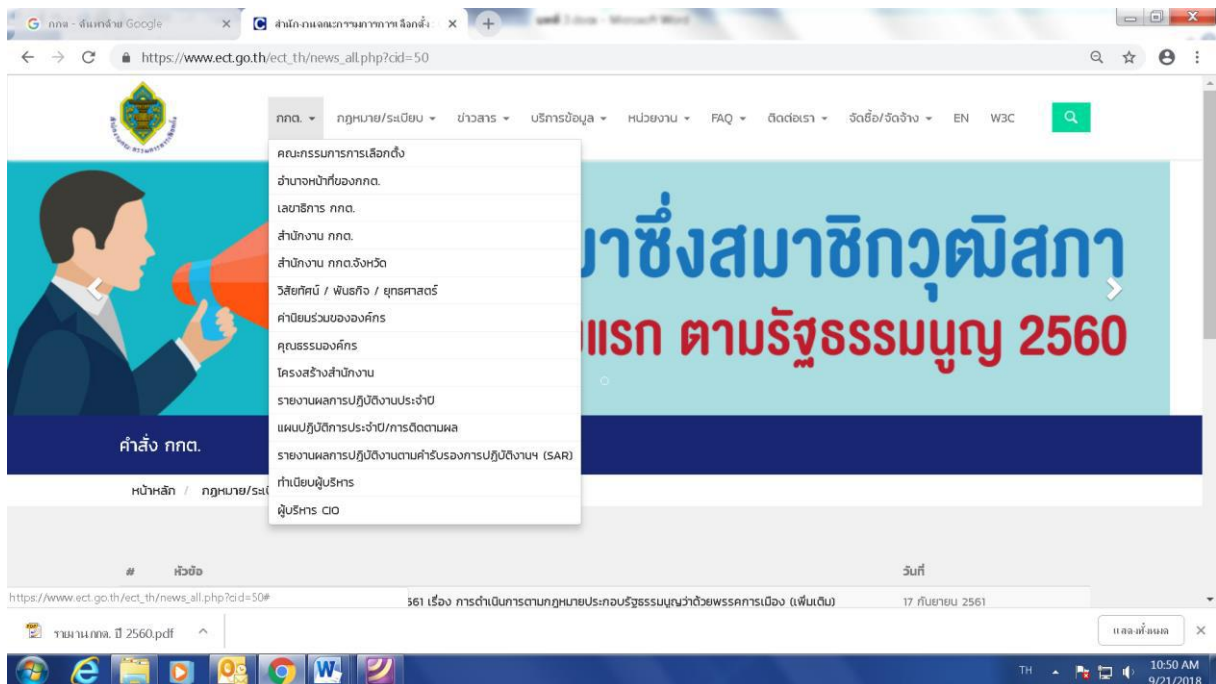
ประเภทการเลือกตั้ง	ประเภทคดี/จำนวน				รวม
	คดีอาญา	คดีแพ่ง	คดีปกครอง	คดีเลือกตั้ง	
๑. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	๑๐๔	-	-	-	๑๐๔
๒. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๕๑๘	๘	-	-	๕๒๖
๓. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น	๒,๒๕๗	๖๘๕	-	-	๒,๙๔๒
๔. คดีอื่นๆ	๗	๓	๘	-	๑๘
๕. พรรคการเมือง	๑๐	๔	-	-	๑๔
๖. องค์กรเอกชน	-	-	-	-	-
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๓,๒๙๖</b>	<b>๗๐๐</b>	<b>๘</b>	<b>-</b>	<b>๔,๐๐๔</b>



## ๒.๓.๒ ผลการดำเนินคดีแยกตามประเภทคดี

การดำเนินคดี	จำนวนคดีในการเลือกตั้ง แต่ละระดับ			จำนวนคดี อื่น ๆ	พรรค การเมือง	รวม
	ส.ว.	ส.ส.	อปท.			
<b>๑. การดำเนินคดีอาญา</b>						
๑.๑ รอสำนวน/คำวินิจฉัย/รอสั่งศาล	๑	๓	๒๑	-	-	๒๕
๑.๒ การดำเนินการของสำนักกฎหมายและคดี	๑๙	๒	๔๒	-	-	๖๓
๑.๓ การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด	๑๔	๕	๔๕	๑	-	๖๕
๑.๔ การสอบสวนของพนักงานสอบสวน	๔๑๓	๓๑	๒๖๘	๒	๑๐	๗๒๔
๑.๕ พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการ	๓	๒	๑๘	๑	-	๒๔
๑.๖ การพิจารณาของพนักงานอัยการ	๑๔๔	๓	๙๑	-	-	๒๓๘
๑.๗ การพิจารณาของศาล	๕๒	๑๐	๑๖๐	๑	-	๒๒๓
๑.๘ อัยการสั่งไม่ฟ้อง	๗๖	๑๓	๒๗๐	-	-	๓๕๙
๑.๙ คดีถึงที่สุด/ยุติเรื่อง	๑๙๖	๓๕	๑,๓๔๒	๒	-	๑,๕๗๕
<b>รวม</b>	<b>๙๑๘</b>	<b>๑๐๔</b>	<b>๒,๒๕๗</b>	<b>๗</b>	<b>๑๐</b>	<b>๓,๒๙๖</b>
<b>๒. การดำเนินคดีแพ่ง</b>						
๒.๑ รอสั่งศาล/รอสำนวน	-	-	-	-	-	-
๒.๒ อยู่ระหว่างตรวจสอบค่าใช้จ่าย	-	-	๕	-	๒	๗
๒.๓ การพิจารณาจำนวนค่าเสียหาย/การดำเนินการ ของ สนง.กต.จว.	-	-	-	-	-	-
๒.๔ ชั้นปลัด อปท.	-	-	๓๑	-	-	๓๑
๒.๕ การสอบสวนของพนักงานสอบสวน	-	-	-	-	-	-
๒.๖ ระหว่างฟ้องชำระ/บังคับคดี	๑	-	๒๑๒	-	-	๒๑๓
๒.๗ การพิจารณาของอัยการ	-	-	๒๓	๑	-	๒๔
๒.๘ การพิจารณาของศาล	๖	-	๕๖	๑	๒	๖๕
๒.๙ คดีถึงที่สุด/ยุติเรื่อง	๑	-	๓๕๘	๑	-	๓๖๐
<b>รวม</b>	<b>๘</b>	<b>-</b>	<b>๖๘๕</b>	<b>๓</b>	<b>๔</b>	<b>๗๐๐</b>
<b>๓. การดำเนินคดีปกครอง</b>						
๓.๑ ศาลปกครองกลาง/จังหวัด	-	-	-	๔	-	๔
๓.๒ ศาลปกครองสูงสุด	-	-	-	๓	-	๓
๓.๓ คดีถึงที่สุด/ยุติเรื่อง	-	-	-	๑	-	๑
<b>รวม</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>๘</b>	<b>-</b>	<b>๘</b>

ภาพที่ ๒๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>๒๕</sup>



<sup>๒๕</sup> จาก [ออนไลน์] คำวินิจฉัยที่เผยแพร่, โดย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๑, จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/](https://www.ect.go.th/ect_th/)

### ๓.๕ ศาลรัฐธรรมนูญ

#### ๓.๕.๑ ฐานที่มาของอำนาจวินิจฉัย

๑) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๑๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้นำความในมาตรา ๑๘๘ มาตรา ๑๙๐ มาตรา ๑๙๑ และมาตรา ๑๙๓ มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

“มาตรา ๒๑๑ องค์กรอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเจ็ดคน

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัย โดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมิได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ”

๒) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๗๓ คำวินิจฉัยของศาลอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้ออ้างและคำขอตามที่ปรากฏในคำร้องหรือหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย ข้อโต้แย้งในคำชี้แจงข้อกล่าวหา ประเด็นแห่งคดี สรุปข้อเท็จจริง

ที่ได้จากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในแต่ละประเด็น และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่ยกขึ้นอ้างอิง รวมทั้งผลแห่งคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของศาลต้องลงลายมือชื่อของตุลาการที่วินิจฉัย ถ้าตุลาการคนใดมีเหตุจำเป็น อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้องค์คณะนั้นมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งซึ่งเป็นองค์คณะจัดแจ้งเหตุดังกล่าวแล้วติดรวมไว้กับคำวินิจฉัย”

### ๓.๕.๒ รูปแบบคำวินิจฉัย

ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไข ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๐)

“ข้อ ๕๓ คำวินิจฉัยของศาลอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

คำวินิจฉัยของศาลต้องลงลายมือชื่อของตุลาการที่วินิจฉัย ถ้าตุลาการคนใดมีเหตุจำเป็น ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้องค์คณะนั้นมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งที่เป็นองค์คณะจัดแจ้ง เหตุดังกล่าวแล้วกั้ติดรวมไว้กับคำวินิจฉัย”

“ข้อ ๕๔ ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยในส่วนของตนเป็น หนังสือ พร้อมแนบด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ เมื่อการลงมติเสร็จสิ้น ให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะ จัดทำคำวินิจฉัยของศาล

การทำคำวินิจฉัยของศาลตามวรรคหนึ่ง องค์คณะอาจมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้จัดทำคำวินิจฉัยตามมติของศาลก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการที่เป็นองค์คณะทุกคน ให้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา”

ภาพที่ ๒๒ ตัวอย่างรูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒๒๓)  
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ .... / .....

เรื่องพิจารณาที่ .... / .....

วันที่ .....

ระหว่าง { ..... ผู้ร้อง  
..... ผู้ถูกร้อง

เรื่อง .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



(คำวินิจฉัยที่ ... /...)

.....  
( )

.....  
( )

.....  
( )



.....  
( )

.....  
( )

.....  
( )

.....  
( )

.....  
( )

## ภาพที่ ๒๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๗๕ ก หน้า ๑  
ราชกิจจานุเบกษา ๓ กันยายน ๒๕๕๖



คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๕๗/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายวิศิษฐ์ เลาหุนรัมย์ นางนิภาพัฒน์ โรมรัตน์พันธ์ และ นายทัน เทียนสุวรรณ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ว่า เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ บริษัท อารียา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีนายวิศิษฐ์ เลาหุนรัมย์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ และกรรมการผู้จัดการ นางนิภาพัฒน์ โรมรัตน์พันธ์ และนายทัน เทียนสุวรรณ ดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารในขณะนั้น ได้ถูกเจ้าพนักงานทำการค้นเพื่อยึด ฮาร์ดแวร์คอมพิวเตอร์ แผ่นซีดี หรือสิ่งของอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่มีการติดตั้งหรือบันทึกข้อมูลโปรแกรมคอมพิวเตอร์ละเมิดลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม และบันทึกการตรวจค้น ยึด ฮาร์ดแวร์กลางและรายงานการตรวจเครื่องคอมพิวเตอร์ของบริษัท ต่อมาได้มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ และมีหมายเรียกผู้ต้องหาจากกองบังคับการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมายังบริษัท และกรรมการบริษัททุกคนในฐานะผู้ต้องหา จากกรณีดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำ โดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” เป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานว่าผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นกรรมการของบริษัท อารียา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) มีความผิด โดยผู้กล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์หรือแสดงหลักฐาน ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ร้องเรียนก่อน แต่กลับนำการกระทำความผิดของบริษัท มาเป็นข้อสันนิษฐานให้ผู้ร้องเรียนมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ มายังกรรมการหรือผู้จัดการที่ต้องพิสูจน์ว่ามิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย บทบัญญัตินี้จึงเป็นการสันนิษฐาน ความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมาย ที่ทำให้กรรมการหรือผู้จัดการถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น ถูกหมายเรียก และอาจถูกจับกุม คุมขัง ต้องขอประกันตัว โดยไม่มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่ากรรมการหรือผู้จัดการได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใด อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา อีกทั้งบทบัญญัตินี้ยังขัดต่อหลักนิติธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ผู้ร้องเรียนจึงส่งเรื่องให้ผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๑)

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญา โดยต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่า บุคคลนั้นได้กระทำความผิดจริง ถือเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา โดยให้โจทก์มีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ เป็นการสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลโดยให้ถือว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม ซึ่งมีผลว่าเมื่อโจทก์สามารถนำสืบ ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของข้อสันนิษฐานว่าบุคคลนั้นเป็นกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคล ที่กระทำความผิดแล้ว ก็จะทำให้ได้รับการสันนิษฐานว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำผิดด้วย อันเป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐาน ให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลมีความรับผิดทางอาญา เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่กรรมการ หรือผู้จัดการของนิติบุคคลในการที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อสันนิษฐาน นอกจากนั้น



บทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น ได้ร่วมกระทำความผิดกับนิติบุคคลนั้นหรือไม่ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง หรือไม่ กรณี จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยวรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิ ของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่า จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสองนี้ เป็นข้อสันนิษฐาน อันมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๑ ที่ว่า บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จำเป็นในการต่อสู้คดี และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๑๔.๒ ที่ว่า

บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่าบุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ

สำหรับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและศีลธรรม ซึ่งบุคคลผู้สร้างสรรค์พึงได้รับจากผลงานสร้างสรรค์ อันเกิดจากการเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อให้เกิดงานสร้างสรรค์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น จึงต้องมีมาตรการคุ้มครองด้านลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมของประเทศและระหว่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างสรรค์งานในด้านวรรณกรรม ศิลปกรรม และงานด้านอื่น ๆ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ และสำหรับกรณีนิติบุคคลกระทำความผิดมีบทบัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการเป็นตัวการร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลตามมาตรา ๗๔ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

เห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีวัตถุประสงค์ให้ดำเนินคดีแก่กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคล โดยให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย จึงเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากการสันนิษฐานว่าถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่า

นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น  
เท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น  
ได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการ  
หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหา  
หรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริง  
ที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง  
ที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีการ  
การพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติ  
มาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย  
ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มี  
พยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับ  
ความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติมาตราดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลย  
โดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดนั้น  
จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์  
นายจรัญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต และนายบุญส่ง  
กุลบุปผา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการ  
หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง  
อย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายสุพจน์ ไข่มุกด์  
และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ ไม่ขัด  
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔  
เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น  
โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายเจริญ ภัคดีธนากุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายเฉลิมพล เอกอุรุ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัช ชลวร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายณรงค์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายบุญส่ง กุลบุปผา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุพจน์ ไข่มุกด์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

### ๓.๕.๓ การอ้างอิงและการเผยแพร่คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับเต็มมีลักษณะเหมือนคำพิพากษา ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีมาตรฐาน มีองค์ประกอบและรายละเอียดชัดเจน และลงนามโดยองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐทุกองค์กร และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย จึงสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังค้นคว้าได้สะดวก เนื่องจากการประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมถึงการเผยแพร่สรุปย่อคำวินิจฉัยในรายงานประจำปี ส่วนการเผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีทั้งสรุปย่อคำวินิจฉัยหรือคำวินิจฉัยฉบับเต็ม

ภาพที่ ๒๔ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖<sup>๒๖</sup>

เป็นบทบัญญัติที่มีได้กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน และกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน แต่เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้จำเลยต้องถูกผูกมัดตามพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาจากการสืบพยานของโจทก์ในศาลต่างประเทศที่จำเลยไม่มีโอกาสตรวจ หรือรับทราบพยานหลักฐาน หรือต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอแม้ว่าการรับฟังพยานหลักฐานของศาลต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ ที่บัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยซึ่งนำพยานหลักฐานที่จำเลยไม่มีโอกาสถามค้านด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานดังกล่าวโดยลำพังเพื่อลงโทษจำเลยก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ได้เป็นข้อห้ามเด็ดขาด โดยยังเปิดโอกาสให้ศาลนำพยานหลักฐานเช่นนี้ไปใช้ประกอบกับพยานหลักฐานอื่นได้จึงไม่เป็นธรรมแก่จำเลย ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การได้รับข้อเท็จจริงและตรวจสอบเอกสารอย่างพอเพียง การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม การได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม การมีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างพอเพียง และการได้รับความช่วยเหลือในคดีจากทนายความ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ข้อ ๑๔.๓ อันเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้า สิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และสิทธิขอให้เรียกพยานฝ่ายตนมาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗)

(๕) ย่อคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ผู้ร้อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง  
พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) กรณีได้รับหนังสือร้องเรียนจากนาย ว ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้จัดการ นาง น และนาย ท กรรมการบริหาร ของบริษัท อ พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) ว่า ถูกเจ้าพนักงานทำการค้นเพื่อยึดอายัดเครื่องคอมพิวเตอร์ แผ่นซีดี หรือสิ่งของอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่มีการติดตั้งหรือบันทึกข้อมูลโปรแกรมคอมพิวเตอร์ละเมิดลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม และบันทึกการตรวจค้น ยึด อายัดของกลางและรายงานการตรวจเครื่องคอมพิวเตอร์ของบริษัท ต่อมาได้มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ และมีหมายเรียกผู้ต้องหาจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมายังบริษัท และกรรมการบริษัททุกคนในฐานะผู้ต้องหา จากกรณีดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีนิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้



<sup>๒๖</sup> จาก รายงานศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๕๖ (น. ๘๕ – ๘๖) โดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๖,

ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีวัตถุประสงค์ให้ดำเนินคดีแก่กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคล โดยให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย จึงเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำ ความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากการสันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจ ในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และขัดกับหลักนิติธรรมในข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาดังกล่าวต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควร ในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

(๖) ย่อคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๖

เรื่อง	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่
ผู้ร้อง	ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่

## ภาพที่ ๒๕ ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๒๗</sup>

The screenshot shows the website of the Constitutional Court of Thailand. The page is titled 'คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ' (Constitutional Court Decision). It features a search bar and filters for 'เฉพาะหมวดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ' (Specific category: Constitutional Court Decision) and 'ข่าว/บทความทั้งหมด' (All news/articles). The search results are displayed in a list format, with the first result being 'คำวินิจฉัยกลาง' (Constitutional Court Decision) regarding the 2018 election results.

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ**

- คำวินิจฉัยกลาง [27 หมวด 469 บทความ]
- คำวินิจฉัยส่วนตัว [294 หมวด 5,276 บทความ]
- สรุปย่อคำวินิจฉัย [21 หมวด 452 บทความ]

**คำวินิจฉัยกลาง**

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๑ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๑ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ หรือไม่

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๑ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

คำวินิจฉัยที่ ๑ / ๒๕๖๑ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

<sup>๒๗</sup> จาก [ออนไลน์]. คำวินิจฉัยที่เผยแพร่, โดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๑, จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/th/occ\\_web/more\\_news.php?cid=7/](http://www.constitutionalcourt.or.th/th/occ_web/more_news.php?cid=7)



ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ

## ตารางเปรียบเทียบแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระ	คำวินิจฉัย องค์อำนาจลงนาม	คำวินิจฉัยฉบับเต็ม	คำวินิจฉัย จากเอกสาร	คำวินิจฉัย จากระบบอิเล็กทรอนิกส์	เผยแพร่คำวินิจฉัย ในรายงานประจำปี	เผยแพร่คำวินิจฉัย ในเว็บไซต์	ค้นคว้าคำวินิจฉัย ในเว็บไซต์
ผู้ตรวจการแผ่นดิน	✗		✗	✓	✓	✓	✗
คณะกรรมการ ป.ช.	✓		✓	✓	✓	✗	✗
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	✓		✓	✓	✓	✓	✗
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	✓		✓	✓	✓	✓	✗
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	✓		✓	✓	✗	✓	✗
ศาลรัฐธรรมนูญ	✓		✓	✓	✓	✓	✓

## บทที่ ๔

### บทวิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัย ขององค์กรอิสระอื่นและศาลรัฐธรรมนูญ

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คงอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีมาตลอดคือ การขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่บุคคลหรือประชาชน และการเสนอเรื่องต่อศาลกรณีกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดเพิ่มเติมคือ การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วย ดังนั้น การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และการกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องเป็นไปตามแนวทางในกรอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏอยู่ในบันทึกที่นำเสนอและในหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัย จึงอาจเห็นว่าไม่มีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเต็ม หรือแบบคำวินิจฉัยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินลงนาม แตกต่างจากคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น ที่มีเอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยที่เป็นรูปแบบและผู้มีอำนาจลงนามไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและความชัดเจนของเอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน และปัญหาเรื่องการจัดเก็บคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการนำมาใช้อ้างอิงซึ่งเกิดความไม่สะดวก เนื่องจากไม่มีแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ด้วยเหตุกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่แม้มีอยู่จริง แต่เนื่องจากมิได้จัดทำเป็นรูปแบบคำวินิจฉัยที่เป็นเอกสาร ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาเพื่อช่วยแก้ไขปัญหานี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รูปแบบคำวินิจฉัยที่เหมาะสมกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้ทำการวิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่นและศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วน of รูปแบบคำวินิจฉัย บทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงเป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายด้วย โดยวิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่นและศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

#### ๔.๑ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา ตำแหน่งหน้าที่
- (๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (๓) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (๔) เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้าง
- (๖) ความเห็นและความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ของผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง

ในส่วนของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ดังนี้

- (๑) ข้อกล่าวหา
- (๒) ข้อเท็จจริงจากการไต่สวน
- (๓) มติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

วิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๘ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีบทบาทหน้าที่ ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ หากพบว่ามีพฤติกรรมเช่นว่านี้ก็ให้ไต่สวนและมีความเห็น หรือไต่สวนและวินิจฉัยเพื่อดำเนินการต่อไป ดังนั้นรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีลักษณะเป็นการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางอาญาเพื่อดำเนินคดีต่อศาลต่อไป ทำให้มีความคล้ายกับรูปแบบการทำสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา

เปรียบเทียบกับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า เดิมคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีสภาพบังคับผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ให้หน่วยงานดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ขยายได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีสภาพกึ่งบังคับผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม และจำเป็นต้องทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจแผ่นดินที่เป็นรายงานแจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีข้อกล่าวหาข้อเท็จจริงจากการไต่สวน และเหตุผลในการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตามรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวสามารถเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ จึงควรนำรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในส่วนนี้มาปรับใช้กับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### ๔.๒ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในรายงานการตรวจสอบสืบสวนประกอบด้วย ดังนี้

- (๑) ชื่อเรื่อง
- (๒) ความเป็นมาของเรื่อง
- (๓) ประเด็นการตรวจสอบสืบสวน
- (๔) พยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบสืบสวน เช่น
  - (ก) พยานเอกสาร
  - (ข) พยานบุคคล
  - (ค) พยานวัตถุ

(๕) สรุปรูปข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ตรวจพบ และพิเคราะห์ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๖) จุดอ่อนในการควบคุมภายใน (ถ้ามี)

(๗) ความเห็นและข้อเสนอแนะ

(๘) ลายมือชื่อ

วิเคราะห์รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทหน้าที่ ในการวางนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย และยังมีอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐด้วย นอกจากนี้ยังมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้น รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนของคำสั่งลงโทษทางปกครองกรณีกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อลงโทษทางปกครอง

เปรียบเทียบกับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยนอกจากจะมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณา ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการทำคำวินิจฉัยแล้ว ยังมีในส่วนของพยานหลักฐานที่ได้มา และการให้ความเห็นหรือการพิจารณาตามลำดับชั้นจนถึงองค์อำนาจมีมติวินิจฉัย เพื่อมีพยานหลักฐานที่จำเป็นครบถ้วนและได้พิจารณาตามลำดับชั้นอย่างรอบคอบ แม้ว่าภารกิจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นการทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน และภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฎ กติกา โดยการเสนอแนะมากกว่าเป็นการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ แต่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ควรมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน มีเหตุผลในการพิจารณา เพื่อสนับสนุนคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีการเสนอแนะนั้น จึงควรนำรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาปรับใช้กับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยในส่วนของกรทำรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งจะแบ่งเป็น ๑) บันทึกลงเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และ ๒) หนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียน/หน่วยงานของรัฐทราบนั้น ในส่วนของกรทำบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เห็นควรกำหนดรูปแบบให้มีส่วนของพยานหลักฐานที่ได้มา และการให้ความเห็นหรือการพิจารณาตามลำดับชั้นจนถึงเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในส่วนของคำวินิจฉัยซึ่งปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนแยกออกมาจากบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เห็นควรกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาต่างหากโดยมีการลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์อำนาจ

เพื่อให้เกิดเป็นคำวินิจฉัยขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสมบูรณ์ รวมถึงสามารถนำคำวินิจฉัยฉบับเต็มไปใช้อ้างอิงและเผยแพร่ได้อย่างสะดวก

#### ๔.๓ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในส่วนของรายงานผลการตรวจสอบ มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการให้ปกปิดชื่อ หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

(๒) สรุปข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียนและความประสงค์ของผู้ร้อง เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

(๓) รายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับพฤติการณ์และสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๔) ข้อกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว

(๖) มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา ในการดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางดังกล่าว”

วิเคราะห์รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทหน้าที่ ตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศทุกกรณี จัดทำรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ การเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยบิดเบือน ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม ดังนั้น รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนของรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีจุดเด่นเรื่องการกำหนดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา ในการดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทาง

ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการกำหนดเน้นการป้องกันหรือแก้ไขที่ละเอียดชัดเจนเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

เปรียบเทียบกับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ลงในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น คล้ายกับคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ หรือกรณีเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น หากนำการกำหนดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มากำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมลงในรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา ในการดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการกำหนดข้อเสนอแนะที่ละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ยังเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยเป็นข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นรายงานผลที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงต้องเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม มีรายละเอียดชัดเจน และสามารถดำเนินการได้ จึงควรนำรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนของรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ มาปรับใช้กับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีดังกล่าว เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับเหตุผลตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### ๔.๔ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดในการลงมติของกรรมการให้กรรมการลงมติเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีชื่อเรื่องและประเด็นที่ลงมติดังกล่าว และลายมือชื่อของกรรมการที่ลงมติ และให้เลขาธิการเก็บรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน และในกรณีที่ต้องทำคำวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบร่างคำวินิจฉัยนั้นและประธานกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการได้ลงนามในคำวินิจฉัยนั้นแล้วให้ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้เผยแพร่คำวินิจฉัยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการยังไม่กำหนดแบบตามกฎหมายใหม่ ขณะนี้อนุโลมให้ใช้รูปแบบคำวินิจฉัยตามกฎหมายเดิมเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายใหม่

องค์ประกอบหลักทั่วไปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเหมือนกับรูปแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น ดังนี้

- ๑) ส่วนต้น ได้แก่ คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขที่... วันที่... เรื่องที่...
- ๒) ส่วนกลาง คือ เนื้อหา ได้แก่ ที่มา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา
- ๓) ส่วนท้าย ได้แก่ มติ คำสั่ง
- ๔) ส่วนลงนามโดยองค์อำนาจ คือ ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง

วิเคราะห์รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทหน้าที่ ควบคุม จัดการ และตรวจสอบการเลือกตั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น รวมถึงควบคุมการออกเสียงประชามติ และมีกลไกในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ควบคุมการเลือกตั้ง และสืบสวนหรือไต่สวนการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น รูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในส่วนของการสืบสวนหรือไต่สวนเพื่อพิจารณากระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดว่ามีการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือไม่

เปรียบเทียบกับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า แม้ว่าภารกิจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นการทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนและภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฎ กติกา โดยการเสนอแนะมากกว่าเป็นการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ แต่ก็สามารถนำรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีองค์ประกอบหลักทั่วไปดังกล่าวมาใช้เป็นรูปแบบมาตรฐานสำหรับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ โดยรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการลงนามโดยองค์อำนาจ คือ ลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน คล้ายกับรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ลงนามโดยประธาน



กรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำให้เกิดเป็นคำวินิจฉัยขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสมบูรณ์ มีคำวินิจฉัยฉบับเต็ม มีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้อ้างอิงและเผยแพร่ได้อย่างสะดวก

#### ๔.๕ วิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อ ๕๓ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไข ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๐) กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ดังนี้

- ๑) ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา
- ๒) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา
- ๓) เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- ๔) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- ๕) คำวินิจฉัยของศาลต้องลงลายมือชื่อของตุลาการที่วินิจฉัย

วิเคราะห์รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่ พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ และหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น “ศาล” หรือองค์กรตุลาการ ดังนั้น รูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเหมือนคำพิพากษา ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีมาตรฐานตามแบบขององค์กรตุลาการ มีองค์ประกอบและรายละเอียดชัดเจน และลงนามโดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐทุกองค์กร ถือได้ว่าเป็นรูปแบบคำวินิจฉัยที่เป็นแบบอย่างให้กับองค์กรอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

เปรียบเทียบกับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า ควรนำรูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาเป็นแบบพื้นฐานให้กับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะเป็นรูปแบบที่มีความเป็นมาหรือคำกล่าวหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีมาตรฐานตามแบบขององค์กรตุลาการ โดยเฉพาะในส่วนของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณี กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการพิจารณาโดยอาศัยข้อกฎหมายเป็นสำคัญ เพื่อให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานใกล้เคียงกับรูปแบบคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล

#### ๔.๖ การกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

วิเคราะห์รูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีภารกิจหน้าที่ ช่วยเหลือประชาชนและภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฎ กติกาที่ตีงามมากกว่าเป็นการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง ทั้งนี้ ลักษณะการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องทำงานเชิงรุกในลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะให้หน่วยงานดำเนินการ รวมทั้งได้กำหนดให้มีหน้าที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น รูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีลักษณะเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในลักษณะเป็นข้อเสนอแนะ ให้คำแนะนำ ในการแก้ไขปัญหา มากกว่าการวินิจฉัยเพื่อชี้ขาดว่ามีการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพของปัญหากรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีรูปแบบคำวินิจฉัยที่แยกออกมาเป็นคำวินิจฉัยที่ชัดเจน จึงควรกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยนำรูปแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น ในส่วนที่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาปรับใช้เพื่อกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอแบ่งเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ๑) รายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง ๒) คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ๓) รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง คือ บันทึกที่เจ้าหน้าที่สอบสวนจัดทำขึ้นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นชอบ และลงนามในร่างคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือร่างรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยในรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ ควรมีรูปแบบโดยนำเอาแบบบันทึกเสนอแบบที่ ๑.๔ แบบบันทึกเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย นำมาปรับปรุง

โดยแบบรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง ควรมีรายละเอียด ประกอบด้วย ดังนี้

- ๑) คำว่า “รายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง”
- ๒) หมายเลขคำและหมายเลขแดงของเรื่องร้องเรียน
- ๓) ผู้แจ้ง หรือผู้ร้องเรียน
- ๔) ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือวัตถุแห่งการร้องเรียน
- ๕) ประเด็นเรื่องร้องเรียน
- ๖) ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
- ๗) ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง (รวบรวมพยานหลักฐาน)

๘) ข้อกฎหมาย

๙) ข้อพิจารณา (ความเห็นตามลำดับชั้น)

๑๐) ข้อเสนอแนะ (ถ้ามี) (กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน /การขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา)

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือเป็นหนังสือราชการ ต้องมีรูปแบบสอดคล้องตาม แบบหนังสือภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยขอยึดรูปแบบ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นพื้นฐาน และปรับปรุงให้มี รายละเอียดในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงตามรูปแบบคำวินิจฉัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และรายละเอียดในส่วนของการข้อเสนอแนะตามรูปแบบ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดยแบบคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรมีรายละเอียด ประกอบด้วย ดังนี้

๑) ตราสัญลักษณ์ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒) คำว่า “คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

๓) หมายเลขคำและหมายเลขแดงของเรื่องร้องเรียน

๔) วันที่ทำคำวินิจฉัย

๕) ผู้แจ้ง หรือผู้ร้องเรียน

๖) ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐ

๗) ประเด็นเรื่องร้องเรียน

๘) ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง

๙) ข้อกฎหมาย

๑๐) ข้อพิจารณา (พร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัย)

๑๑) ข้อเสนอแนะ (ถ้ามี) (กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

/การขัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา)

๑๒) ลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่วินิจฉัย

รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่แจ้งหรือรายงานต่อองค์กรต่างๆ ได้แก่ ๑) รายงานแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีหน่วยงานของรัฐดำเนินการปรับปรุงกฎหมายตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ถือว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ๒) รายงานต่อคณะรัฐมนตรีกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓) รายงานข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีกรณีหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ และ ๔) รายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ ควรมีรูปแบบโดยนำเอาแบบที่ ๒.๓๒ รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะตามมาตรา ๓๒ นำมาเป็นพื้นฐาน และปรับปรุงให้มีรายละเอียดในส่วนขอเสนอแนะตามรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนของรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

โดยแบบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรมีรายละเอียด ประกอบด้วย ดังนี้

- ๑) ตราสัญลักษณ์ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ๒) คำว่า “รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน”
- ๓) หมายเลขดำและหมายเลขแดงของเรื่องร้องเรียน
- ๔) วันที่ทำรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ๕) ผู้แจ้ง หรือผู้ร้องเรียน
- ๖) ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือวัตถุประสงค์แห่งการร้องเรียน
- ๗) ประเด็นเรื่องร้องเรียน
- ๘) ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
- ๙) ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง (รวบรวมพยานหลักฐาน)
- ๑๐) ข้อกฎหมาย
- ๑๑) ข้อพิจารณา (พร้อมด้วยเหตุผล)

๑๒) ข้อเสนอแนะ (กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน / การขจัด หรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด / การปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการ ใด อย่างไร รวมทั้งระยะเวลา)

๑๓) ลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน

## บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### ๕.๑ บทสรุป

การศึกษาวิจัย “การพัฒนารูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน” เริ่มต้นจากมีประเด็นปัญหาว่า มีกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีคำวินิจฉัยที่ สค ๕๒/๒๕๕๕ ขอให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยเอกสาร คือ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเต็ม (ถ้ามี) ปรากฏว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีเอกสารคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเต็มซึ่งลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งต่างกับองค์กรอิสระอื่น ๆ จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงเริ่มตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็พบปัญหาในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ๑) ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและความชัดเจนของคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ๒) ปัญหาเรื่องการจัดเก็บ อ้างอิง และเผยแพร่คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้ตั้งข้อสันนิษฐานว่า หากองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเต็ม จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ ดังนั้น จึงได้ศึกษาวิจัยรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น ซึ่งได้แก่ ๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๒) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๓) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ ๔) คณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการด้วย

จากการศึกษาวิจัยข้างต้นพบว่า ในเบื้องต้นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องมีคำวินิจฉัยฉบับเต็มเหมือนกับองค์กรอิสระอื่น จึงต้องมีการพัฒนา รูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่น ซึ่งรูปแบบคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่นก็มีความแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละองค์กร เพื่อนำมาเป็นตัวอย่างในการกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมา รวมถึงเพิ่มเติมรายละเอียดของรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยนำข้อดีของคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระอื่นมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป ซึ่งจากการศึกษาวิจัยนี้ปรากฏว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นคำพิพากษาเป็นทางการและมีเหตุผลเป็นที่ยอมรับน่าเชื่อถือ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเลือกตั้งก็มีลักษณะที่มืองค์ประกอบสำคัญพื้นฐานของคำวินิจฉัยครบถ้วน จึงเห็นควรนำรูปแบบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและรูปแบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาเป็นกรอบพื้นฐานให้กับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีลักษณะเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญามีรูปแบบคล้ายการทำสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา ซึ่งมีรายละเอียดในส่วนของพยานหลักฐานที่ได้มา และการให้ความเห็นหรือการพิจารณาตามลำดับชั้นจนถึงองค์อำนาจมีมติวินิจฉัย จึงได้นำรายละเอียด

ส่วนนี้มาปรับใช้กับรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น จะมีรายละเอียดในส่วนของการกำหนดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งคล้ายกับข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้นำรายละเอียดในส่วนของการกำหนดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมปรับใช้กับรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาวิจัย ได้กำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาโดยแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ๑) รายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง คือ บันทึกข้อความที่เจ้าหน้าที่สอบสวนจัดทำขึ้นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นชอบ ๒) ร่างคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ๓) ร่างรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นชอบแล้วลงนามเพื่อเป็นคำวินิจฉัยหรือรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเต็มที่มีสมบูรณ์ จากการศึกษาวิจัยการพัฒนารูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้มานี้ ได้ตอบข้อสันนิษฐานที่ตั้งไว้ ช่วยแก้ประเด็นปัญหาทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น ๑) ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและความชัดเจนของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ๒) ปัญหาเรื่องการจัดเก็บ อ้างอิง และเผยแพร่คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

เห็นควรมีข้อเสนอแนะให้นำรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้จากการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนารูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ ซึ่งได้แก่ ๑) แบบรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง ๒) แบบคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ๓) แบบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สอบสวน โดยกำหนดรายละเอียดของแบบรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง แบบคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน และแบบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดไว้ในระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วยการปรับปรุงแก้ไขข้อ ๓๐ ในหมวด ๕ การจัดทำรายงาน การวินิจฉัย และการแจ้งผล ของระเบียบข้างต้น พร้อมทั้งจัดทำตัวอย่างแบบรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง แบบคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน และแบบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน แนบท้ายระเบียบดังกล่าว

ทั้งนี้ ปัจจุบัน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับบทสรุปและข้อเสนอแนะของผลงานวิจัยฉบับนี้ อีกทั้งผู้ศึกษาได้มีส่วนร่วมสนับสนุนในการกำหนดรูปแบบคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามสมควร

## รายการอ้างอิง

### หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๓). *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

นาถ ดวงวิชัย. (๒๕๖๐). *เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ – ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๖๐). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๗). *หลักนิติรัฐ*. (เอกสารประกอบการบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

วิชา มหาคุณ. (๒๕๕๓). *“อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ : ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม”*  
*นิติรัฐนิติธรรม (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)*.

สมยศ เชื้อไทย. (๒๕๕๓). *“หลักนิติรัฐ” นิติรัฐนิติธรรม (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน*  
*คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)*.

### บทความ

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๗). *การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ [ออนไลน์]*. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๑. จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>

### วารสาร

ปัทมา สุปกำปัง. (๒๕๕๘). *องค์กรอิสระ ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองไทย*.  
*วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๑๓(๑), ๑๔๙ – ๑๗๖.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๑). *จดหมายข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ๘(๕๐), ๑๘.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (๒๕๖๐). *รายงานประจำปี ๒๕๖๐*.



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (๒๕๕๗). รายงานผลการตรวจสอบและ  
การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (๒๕๕๙). รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๖๐). รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๕๘). รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๖). รายงานศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๕๖.

#### เอกสารอื่น ๆ

ระบบสำนักงานอัตโนมัติ. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๑. จาก  
<http://192.168.2.20/workflow-omb/web/>

เรื่องร้องเรียนที่เผยแพร่. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๑. จาก  
<http://www.ombudsman.go.th/10/report.asp/>

คำวินิจฉัยที่เผยแพร่. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูล  
วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑. จาก <https://www.nacc.go.th/culpability.php/>

คำวินิจฉัยที่เผยแพร่. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑.  
จาก <http://www.oag.go.th/>

คำวินิจฉัยที่เผยแพร่. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๐ กันยายน  
๒๕๖๑. จาก <http://www.nhrc.or.th/NHRCT-Work/Examination-reports/2552-NOW.aspx/>

คำวินิจฉัยที่เผยแพร่. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๑.  
จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/](https://www.ect.go.th/ect_th/)

คำวินิจฉัยที่เผยแพร่. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๑. จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/th/occ\\_web/more\\_news.php?cid=7/](http://www.constitutionalcourt.or.th/th/occ_web/more_news.php?cid=7/)

## กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ก., หน้า ๑ - ๙๐.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐, (๒๕๖๐, ๒๗ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๑ก., หน้า ๑ - ๒๓.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑, (๒๕๖๑, ๒๑ กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๕๒ก., หน้า ๑ - ๘๐.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑, (๒๕๖๑, ๒๑ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๐ก., หน้า ๑ - ๔๑.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐, (๒๕๖๐, ๑๒ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๒๓ก., หน้า ๑ - ๒๔.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐, (๒๕๖๐, ๑๓ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๙๓ก., หน้า ๑ - ๓๑.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑, (๒๕๖๑, ๒ มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๒ก., หน้า ๑ - ๓๑.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (๒๕๓๙, ๑๔ พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ก., หน้า ๑ - ๒๔.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖, (๒๕๔๖, ๙ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ก., หน้า ๑ - ๑๖.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖, (๒๕๔๖, ๙ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ก., หน้า ๑ - ๑๖.

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง  
พ.ศ. ๒๕๔๓, (๒๕๔๓, ๑๖ มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๕๗ก., หน้า ๔ - ๑๒.

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน  
พ.ศ. ๒๕๖๒, (๒๕๖๒, ๒๓ มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๘ก., หน้า ๒๓ - ๓๒.

ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑,  
(๒๕๔๑, ๑๐ กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๑ก., หน้า ๘ - ๑๙.

ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิด  
สิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑, (๒๕๖๑, ๒๖ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๔๒ง.,  
หน้า ๗ - ๑๙.

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔,  
(๒๕๕๔, ๒ มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๑๒ก., หน้า ๖ - ๒๔.

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไข ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๐),  
(๒๕๖๐, ๓ พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๙ก., หน้า ๓๓ - ๓๖.

ข้อบังคับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. ๒๕๔๙ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ )  
(ไม่พบว่าประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

ภาคผนวก ก.



**ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน**

พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง การพิจารณาเรื่องร้องเรียน และการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๕

(๒) ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” หมายความว่า ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

-๒-

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดตามระเบียบนี้

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

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“การแสวงหาข้อเท็จจริง” หมายความว่า การไต่สวน การสืบสวน การสอบสวน และการดำเนินการอื่นใด เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา

“เรื่องร้องเรียน” หมายความว่า เรื่องที่มีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน หรือเรื่องที่ปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใดและผู้ตรวจการแผ่นดินได้เห็นชอบให้พิจารณาดำเนินการ

ข้อ ๕ ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และคำวินิจฉัยของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินให้ถือเป็นที่สุด

-๓-

## หมวด ๑

## บททั่วไป

---

ข้อ ๖ วิธีปฏิบัติเรื่องใดที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดไว้ ให้ปฏิบัติตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อ ๗ ในการดำเนินการตามระเบียบนี้ กรณีที่มีความจำเป็นต้องแปลภาษาไทยท้องถิ่นหรือภาษาถิ่นหรือภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย หรือต้องแปลภาษาไทยเป็นภาษาไทยท้องถิ่นหรือภาษาถิ่นหรือภาษาต่างประเทศให้สำนักงานจัดให้มีการแปล

กรณีที่ผู้แจ้ง ผู้ร้องเรียน หรือบุคคลใด ไม่สามารถพูดหรือได้ยินหรือสื่อความหมายได้ หรือไม่เข้าใจภาษาไทย และไม่มีล่าม ให้สำนักงานจัดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดมาอำนวยความสะดวกแก่บุคคลดังกล่าวโดยไม่ชักช้า

การจ่ายค่าแปลเอกสารตามวรรคหนึ่ง หรือค่าตอบแทน ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักแก่บุคคลตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการนั้น

## หมวด ๒

## การรับเรื่องร้องเรียน

---

ข้อ ๘ ผู้ใดพบหรือได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ หรือมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ อาจแจ้งหรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้

-๔-

## ส่วนที่ ๑

## การแจ้ง

ข้อ ๙ การแจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามข้อ ๘ ต้องเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ ระบุเหตุแห่งการแจ้ง พร้อมด้วยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่แจ้ง ตลอดจนระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามสมควร

ข้อ ๑๐ การแจ้งสามารถดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การแจ้งเป็นหนังสือโดย

(ก) ส่งด้วยตนเอง

(ข) ส่งทางไปรษณีย์

(ค) ส่งทางโทรสาร

(ง) มอบหรือส่งโดยบุคคลหรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ

(๒) การแจ้งด้วยวาจาโดย

(ก) แจ้งทางโทรศัพท์ (สายด่วน ๑๖๗๖)

(ข) แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่

(๓) การแจ้งผ่านอินเทอร์เน็ตโดย

(ก) เว็บไซต์ [www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th)

(ข) แอปพลิเคชัน “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

(๔) การแจ้งด้วยวิธีการอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด



-๕-

## ส่วนที่ ๒

## การร้องเรียน

ข้อ ๑๑ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามข้อ ๘ อาจเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นเรื่องเฉพาะตัวก็ได้

การร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ ระบุเหตุแห่งการร้องเรียน พร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพหุติการณณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน ตลอดจนระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามสมควร

ข้อ ๑๒ การร้องเรียนที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว ผู้ร้องเรียนต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยตรง และมีรายละเอียดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีร้องเรียนเป็นหนังสือ ให้ระบุชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ (ถ้ามี) ของผู้ร้องเรียน

(๒) กรณีร้องเรียนทางโทรศัพท์ (สายด่วน ๑๖๗๖) ให้แจ้งชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชนหรือเลขหนังสือเดินทาง และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ร้องเรียน ทั้งนี้ ยินยอมให้มีการบันทึกเสียงไว้เป็นหลักฐาน

(๓) กรณีร้องเรียนผ่านอินเทอร์เน็ต ให้ระบุชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ (ถ้ามี) เลขประจำตัวประชาชนหรือเลขหนังสือเดินทาง และที่อยู่ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail Address) ของผู้ร้องเรียน

ข้อ ๑๓ วิธีการร้องเรียนให้นำความในข้อ ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๔ ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนก็ได้

การมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ ในกรณีไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้พิมพ์ลายนิ้วมือแทน

ผู้ร้องเรียนแทนต้องทราบข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนและต้องไม่กระทำการใดที่ขัดกับสิทธิของผู้ที่ตนร้องเรียนแทน

-๖-

ข้อ ๑๕ กรณีมีเหตุจำเป็น เมื่อผู้ร้องเรียนไม่สามารถเขียนหนังสือร้องเรียนได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถึงเหตุแห่งความจำเป็นและบันทึกรายละเอียดตามข้อ ๑๑ โดยให้ผู้ร้องเรียนลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือไว้เป็นหลักฐาน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี ที่รับเรื่องร้องเรียน

### ส่วนที่ ๓

#### เรื่องที่ไม่มีการแจ้งหรือการร้องเรียน

---

ข้อ ๑๖ กรณีความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ หรือมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยไม่มี การแจ้งหรือการร้องเรียนก็ได้

### หมวด ๓

#### การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

---

ข้อ ๑๗ เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องตามข้อ ๘ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นชอบให้พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๖ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนบันทึกข้อมูลและรายละเอียดของเรื่องร้องเรียน ดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่

(๒) ประเด็นของเรื่องร้องเรียน

-๗-

(๓) หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(๔) ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน (ถ้ามี)

(๕) พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

ข้อ ๑๘ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อ ๑๙ เรื่องร้องเรียนใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีรายละเอียดถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาสั่งการ

ข้อ ๒๐ เรื่องร้องเรียนใดที่มีรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเพิ่มเติมรายละเอียดให้ชัดเจน หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากผู้ร้องเรียนไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๒๑ เรื่องร้องเรียนใดมีลักษณะตามมาตรา ๓๖ หรือมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๒๒ เรื่องร้องเรียนใดที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน เห็นว่าสามารถประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนดังกล่าวได้ ให้ดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

กรณีสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๙

-๘-

## หมวด ๔

## การแสวงหาข้อเท็จจริงและการพิจารณา

ข้อ ๒๓ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้รับเรื่องแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยไม่ชักช้า

การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเปิดโอกาสให้ผู้แจ้ง ผู้ร้องเรียน และหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ข้อ ๒๔ กรณีขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลดังกล่าวดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ กรณีไม่อาจดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวอาจขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ๆ ละไม่เกิน สามสิบวัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว

กรณีหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้มีหนังสือเร่งรัดให้ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือหรือตามที่เห็นสมควร หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังไม่ดำเนินการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ

ข้อ ๒๕ กรณีมีความจำเป็นต้องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มาให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือมาให้ถ้อยคำ หรือประชุมหารือ เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายเพื่อพิจารณาสั่งการ

กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีความจำเป็นไม่สามารถมาให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือมาให้ถ้อยคำ หรือประชุมหารือ ให้มีหนังสือขอเลื่อนได้ไม่เกินหนึ่งครั้ง พร้อมด้วยเหตุผลก่อนครบกำหนดนัด ทั้งนี้ การขอเลื่อนดังกล่าวต้องไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดนัดตามวรรคหนึ่ง

กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด ไม่มาให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือมาให้ถ้อยคำ หรือประชุมหารือ ตามกำหนดวันและเวลาตามวรรคหนึ่งและไม่ขอเลื่อนกำหนดนัดตามวรรคสอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ

การจ่ายค่าใช้จ่าย ให้แก่ผู้ที่มาให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือมาให้ถ้อยคำ ให้เป็นไปตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๒๖ การกำหนดระยะเวลาตามข้อ ๒๔ หรือข้อ ๒๕ หากมีกฎหมายอื่นกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายอาจกำหนดระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม

ข้อ ๒๗ การลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายเพื่อพิจารณาสั่งการ

การลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง หากมีความจำเป็นต้องเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ

ข้อ ๒๘ การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ ต้องหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย

การหารือกับหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง อาจดำเนินการโดยทำเป็นหนังสือ การประชุม หรือวิธีการอื่นใดตามความเหมาะสม หากหน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ

ข้อ ๒๙ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้นำความในหมวดนี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### หมวด ๕

#### การจัดทำรายงาน การวินิจฉัย และการแจ้งผล

ข้อ ๓๐ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน เห็นว่าได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้จัดทำรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและร่างคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินหรือร่างรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและลงนามในร่างคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินหรือร่างรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น

รายงานตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) คำว่า “รายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง”
- (๒) หมายเลขดำและหมายเลขแดงของเรื่องร้องเรียน
- (๓) ผู้แจ้ง หรือผู้ร้องเรียน
- (๔) ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือวัตถุแห่งการร้องเรียน
- (๕) ประเด็นเรื่องร้องเรียน
- (๖) ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
- (๗) ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง (รวบรวมพยานหลักฐาน)
- (๘) ข้อกฎหมาย
- (๙) ข้อพิจารณา (ความเห็นตามลำดับชั้น)

(๑๐) ข้อเสนอแนะ (ถ้ามี) (กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน /การขัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา)

ร่างคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) ตราสัญลักษณ์ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (๒) คำว่า “คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน”
- (๓) หมายเลขดำและหมายเลขแดงของเรื่องร้องเรียน
- (๔) วันที่ทำคำวินิจฉัย
- (๕) ผู้แจ้ง หรือผู้ร้องเรียน
- (๖) ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐ
- (๗) ประเด็นเรื่องร้องเรียน
- (๘) ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง
- (๙) ข้อกฎหมาย
- (๑๐) ข้อพิจารณา (พร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัย)

(๑๑) ข้อเสนอแนะ (ถ้ามี) (กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน /การขัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา)

- (๑๒) ลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดินที่วินิจฉัย

-๑๒-

ร่างรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) ตราสัญลักษณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (๒) คำว่า “รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน”
- (๓) หมายเลขดำและหมายเลขแดงของเรื่องร้องเรียน
- (๔) วันที่ทำรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (๕) ผู้แจ้ง หรือผู้ร้องเรียน
- (๖) ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือวัตถุแห่งการร้องเรียน
- (๗) ประเด็นเรื่องร้องเรียน
- (๘) ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
- (๙) ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง (รวบรวมนพยานหลักฐาน)
- (๑๐) ข้อกฎหมาย
- (๑๑) ข้อพิจารณา (พร้อมด้วยเหตุผล)

(๑๒) ข้อเสนอแนะ (กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน / การขจัดหรือ ระวังความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด / การปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา)

- (๑๓) ลงนามโดยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน



ข้อ ๓๑ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย พิจารณาเรื่องร้องเรียนและให้รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่ชักช้า เว้นแต่เห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน อันสมควรดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติม และมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรับไปดำเนินการ

การรายงานเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย จะมีข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้

ข้อ ๓๒ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเรื่องร้องเรียนใดยังมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเรื่องร้องเรียนใดควรมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการตามข้อ ๒๘

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจนำเรื่องร้องเรียนเสนอต่อที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันก็ได้

ข้อ ๓๓ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยแล้ว หากปรากฏพยานหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงใหม่ อันอาจทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวอีกก็ได้

ข้อ ๓๔ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว ให้ออกหมายเลขเรื่องร้องเรียนเป็นเลขแดง และแจ้งผลคำวินิจฉัยพร้อมระบุเหตุผล ให้ผู้ร้องเรียน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบหรือพิจารณาดำเนินการตามคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

การแจ้งผลคำวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งเป็นหนังสือผ่านทางไปรษณีย์หรืออินเทอร์เน็ต หรือช่องทางอื่นตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

## หมวด ๖

## การติดตามผลคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อ ๓๕ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากหน่วยงานของรัฐแจ้งขอขยายระยะเวลาดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ

เมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน หรือครบระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐขอขยายระยะเวลา ตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ แผ่นดินหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ

กรณีหน่วยงานของรัฐแจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ไม่อาจดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาสั่งการ ให้มีการปรึกษาหารือในเรื่องดังกล่าวร่วมกันต่อไป หากได้ข้อยุติประการใดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงาน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น ในกรณีที่ไม่สามารถหา ข้อยุติได้ให้รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ สำนวนติดตามผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว เพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตามวรรคสาม หรือดำเนินการ ยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสั่งการตามที่ เห็นสมควร

ข้อ ๓๖ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ขจัดหรือระงับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

-๑๕-

กรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ

กรณีหน่วยงานของรัฐแจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ไม่อาจดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการให้มีการปรึกษาหารือในเรื่องดังกล่าวร่วมกันต่อไป ถ้าได้ข้อยุติประการใดให้ดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น หากไม่อาจหาข้อยุติได้ให้รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

กรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตามวรรคสาม หรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสั่งการตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๓๗ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ หรือรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนติดตามผลการพิจารณาดำเนินการและรายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ

กรณีคณะรัฐมนตรีไม่พิจารณาสั่งการภายในเวลาอันสมควร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาสั่งการให้รายงานเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

ข้อ ๓๘ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนติดตามผลการพิจารณาของศาลและรายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ

-๑๖-

## หมวด ๗

## การมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแทน

ข้อ ๓๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแทน ดังต่อไปนี้

(๑) มอบหมายให้เลขาธิการหรือรองเลขาธิการ มีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๒) มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณา เรื่องร้องเรียน

(๓) มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล โดยให้ดำเนินการตามข้อ ๒๗

ประกาศ ณ วันที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์

(วิทวัส รชตะนันทน์)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่แทน

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภาคผนวก ข.

## แบบรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง



เรื่องร้องเรียนเลขดำที่.....

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่.....

## บันทึกข้อความ

หน่วยงาน..... โทร.....

รับวันที่..... วันที่เสนอ.....

ผู้รับผิดชอบสำนักงาน.....

เรื่อง..... รายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง.....

เรียน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผ่านรองเลขาธิการฯ ( )

## ๑. ผู้แจ้ง/ผู้ร้องเรียน

(ระบุชื่อ (อาจขอปกปิดชื่อ) ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ).....

## ๒. ผู้ถูกร้องเรียน/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง/วัตถุแห่งการร้องเรียน

๒.๑ (ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ)

๒.๒.....

## ๓. ประเด็นเรื่องร้องเรียน

ระบุว่า (๑) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....

(๒) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ตามมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....

(๓) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....

-๒-

.....(๔) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ (หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐) หรือ.....

.....(๕) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....

.....(๖) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐.....

#### ๔. ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ผู้ร้องเรียนมีคำร้องเรียนลงวันที่..... มีประเด็นว่า (สรุปข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องให้ครบถ้วนว่า เหตุเกิดเมื่อใด ผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง เกี่ยวข้องอย่างไรตามประเด็นที่ร้องเรียน และให้เพียงพอรับฟังได้ว่าคำร้องมีมูลและอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน).....

#### ๕. ดำเนินการ

๕.๑ (ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ได้เห็นชอบให้รับเรื่องร้องเรียนของ..... (ระบุชื่อผู้ร้องเรียน)..... ไว้พิจารณาเมื่อวันที่.....

๕.๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีหนังสือ (ลับ/ด่วนที่สุด) ที่ ผผ...../..... ลงวันที่..... ขอให้..... (ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด).....

ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

๕.๓ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีหนังสือ (ลับ/ด่วนที่สุด) ที่ ผผ...../..... ลงวันที่..... เร่งรัดให้..... (ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด).....

ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

๕.๔ (หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด) มีหนังสือ ที่..... ลงวันที่..... ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

๕.๕ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่..... (ระบุสถานที่ เช่น จังหวัด)..... เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อวันที่.....

๕.๖ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน/สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ประชุมหารือร่วมกับ..(ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ)..เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน เมื่อวันที่.....

## ๖. ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง

๖.๑ หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด ชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า.....

๖.๒ หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด ให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือให้  
ถ้อยคำสรุปได้ว่า.....

๖.๓ การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานพบว่า..(ระบุพยานบุคคล/เอกสาร/วัตถุ/  
อื่นใด).....

๖.๔ การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า.....

๖.๕ การประชุมหารือร่วมกับ..(ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ)..พบว่า.....

๖.๖ ผลการแสวงหาข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า <สรุปข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำอัน  
เป็นไปตามประเด็นที่ร้องเรียนหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผ่านการพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานต่างๆ  
แล้วเชื่อว่าเป็นความจริง>.....

## ๗. ข้อกฎหมาย

๗.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๗.๒ (ระบุกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา).....

## ๘. ข้อพิจารณา/ความเห็น

(เจ้าหน้าที่สอบสวน) พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า.....

.....(พิจารณาข้อเท็จจริงจากผลการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยยกข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมา  
ประกอบ พร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้อง (หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีการกระทำ  
เป็นไปตามประเด็นที่ร้องเรียน หรือไม่ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่).....

.....(ข้อเสนอแนะ (ถ้ามี) กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย  
กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน  
/การขัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล  
หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา).....



-๔-

## ๙. ข้อเสนอ

จึงเห็นควรวินิจฉัย (ไม่รับเรื่องไว้พิจารณา/ส่งเรื่อง/ยุติเรื่อง/มีข้อเสนอแนะ/รายงาน) ตามมาตรา (๓๗/๓๖/๓๗.๑วรรคสอง/๓๓/๓๔/๓๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

จึงเสนอรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง และความเห็นมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบด้วยขอได้โปรดนำกราบเรียน (ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน /ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและลงนามใน ร่างคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่เสนอมาพร้อมนี้ และมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงนามในหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยถึงผู้ร้องเรียนและหน่วยงาน (ระบุชื่อตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน) ตามที่เสนอมาพร้อมนี้

( )

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

## ๑๐. การพิจารณาตามลำดับชั้น

เรียน รองเลขาธิการฯ ( )

ได้ตรวจและพิจารณารายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเห็นควร.....  
 .....(เห็นควรไม่รับเรื่องไว้พิจารณา/ส่งเรื่อง/ยุติเรื่อง/มีข้อเสนอแนะ/รายงาน ตามที่  
 เจ้าหน้าที่สอบสวนเสนอ หรือ เห็นควรแสวงหาข้อเท็จจริงหรือออกกฎหมายเพิ่มเติม).....

( )

ผู้อำนวยการสำนัก...

เรียน เลขาธิการฯ

ได้ตรวจและพิจารณารายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเห็นควร.....  
 .....(เห็นควรไม่รับเรื่องไว้พิจารณา/ส่งเรื่อง/ยุติเรื่อง/มีข้อเสนอแนะ/รายงาน ตามที่  
 เจ้าหน้าที่สอบสวนเสนอ หรือ เห็นควรแสวงหาข้อเท็จจริงหรือออกกฎหมายเพิ่มเติม).....

( )

รองเลขาธิการฯ

กราบเรียน ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ได้ตรวจและพิจารณารายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเห็นควร.....

.....(เห็นควรไม่รับเรื่องไว้พิจารณา/ส่งเรื่อง/ยุติเรื่อง/มีข้อเสนอแนะ/รายงาน ตามที่  
เจ้าหน้าที่สอบสวนเสนอ หรือ เห็นควรแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติม).....

( )

เลขาธิการฯ

## แบบคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

(ส่วนที่ ๑ หัวเรื่อง)



### คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนัก (ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน/สอบสวน ๑-๔  
/ตรวจสอบหน้าที่รัฐ/กฎหมายและคดี)

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่...../.....

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่...../.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช.....

เรื่อง ผู้ร้องเรียน (ระบุชื่อ/ปกปิดชื่อ) ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ระบุว่า (๑) ขอให้  
เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอน  
การปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นแก่ประชาชนหรือเป็น  
ภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....  
(๒) ขอให้แสวงหาข้อเท็จจริง กรณีมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจาก  
การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงาน  
ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความ  
เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ตามมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....  
(๓) ขอให้เสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตาม  
หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....  
(๔) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ  
ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ (หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่  
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่ง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐) หรือ.....  
(๕) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ (๑) แห่ง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....

(๖) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง, กรณีกฎ, คำสั่ง, หรือ การกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ, หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ, มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย, ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐.....

{	ระหว่าง	<ระบุชื่อผู้ร้อง (อาจปกปิดชื่อ)>.....	ผู้ร้อง
		<ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ>.....	ผู้ถูกร้อง

(ส่วนที่ ๒ สรุปประเด็นที่ร้องเรียน)

คำร้องมีประเด็นว่า<สรุปข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ให้ครบถ้วนว่า เหตุเกิดเมื่อใด ผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง เกี่ยวข้องอย่างไรตามประเด็นที่ร้องเรียน และให้เพียงพอรับ ฟังได้ว่าคำร้องมีมูลและอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน>.....

.....

(ส่วนที่ ๓ ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง)

ผลการแสวงหาข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า<สรุปข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำอันเป็นไปตาม ประเด็นที่ร้องเรียนหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผ่านการพิจารณาซึ่งนำหนักพยานหลักฐานต่างๆแล้วเชื่อว่ เป็นความจริง จากรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ประกอบด้วย ดังนี้.....

- ..... ๑. หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด, ชี้แจงข้อเท็จจริง.....
- ..... ๒. หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด, ให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือให้ถ้อยคำ.....
- ..... ๓. พยาน (เอกสาร/วัตถุ/อื่นใด).....
- ..... ๔. การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง.....
- ..... ๕. การประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง>.....

.....

(ส่วนที่ ๔ ส่วนพิจารณา)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามหลักฐานที่ปรากฏใน  
สำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่วินิจฉัย ดังนี้

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ผู้ถูกร้องเป็น หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามใน  
มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ อันจะทำให้  
ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนนี้ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า...<พิจารณาว่าสถานะของผู้ถูกร้องเป็น (หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ)  
หรือไม่ โดยยกกฎหมายที่กำหนดสถานะของผู้ถูกร้องขึ้นมาประกอบ>.....

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า <ผู้ถูกร้อง (หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ระบุว่า  
(๑) มีกฎหมาย, กฎ, หรือคำสั่ง, หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือ  
ความไม่เป็นแก่ประชาชนหรือเป็นการแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่ หรือ.....  
(๒) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ทำให้มีผู้ร้องได้รับ  
ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือไม่ หรือ.....  
(๓) ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หรือ.....  
(๔) มีการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ แห่ง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ หรือ.....  
(๕) บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย หรือไม่ หรือ.....  
(๖) กฎ, คำสั่ง, หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับ  
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือไม่>.....

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า...<พิจารณาข้อเท็จจริงจากผลการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยยก  
ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมาประกอบ พร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้อง (หน่วยงานของรัฐ/  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีการกระทำเป็นไปตามประเด็นที่ร้องเรียน หรือไม่>.....

(ส่วนที่ ๕ ส่วนวินิจฉัย)

อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน/ส่งเรื่องให้ (หน่วยงานของรัฐ/ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ/คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) พิจารณา ดำเนินการต่อไป ตามมาตรา <อ้างเลขมาตรา> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

(ส่วนที่ ๕ ข้อเสนอแนะ) (ถ้ามี)

อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้วข้างต้นประกอบอำนาจตามมาตรา <๓๓/๓๔> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เสนอแนะให้ <(หน่วยงานของรัฐ).(๑).ปรับปรุงกฎหมาย.กฎ.หรือคำสั่ง.หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน.(๒).ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม.(กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม.โดยกำหนดชัดเจนว่าบุคคล.หรือหน่วยงานใด.มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใด.และด้วยวิธีการอย่างไรรวมทั้งระยะเวลา)>.....

(ส่วนที่ ๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินลงนาม)

( )

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(ส่วนที่ ๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินลงนาม) (กรณีเห็นชอบร่วมกันตามมาตรา ๒๖ )

( )

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

( ) ( )

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

## แบบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน



## รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนัก (ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน/สอบสวน ๑-๔  
/ตรวจสอบหน้าที่รัฐ/กฎหมายและคดี)

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่...../.....  
เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่...../.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช.....

## ๑. ผู้แจ้ง/ผู้ร้องเรียน

(ระบุชื่อ (อาจขอปกปิดชื่อ) ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ).....

(อาจเป็นกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน).....

## ๒. ผู้ถูกร้องเรียน/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง/วัตถุประสงค์การร้องเรียน

๒.๑ (ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ).....

๒.๒.....

## ๓. ประเด็นเรื่องร้องเรียน

ระบุว่า (๑) รายงานการเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....

(๒) รายงานเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือ.....

(๓) รายงานการไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือการส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐.....

#### ๔. ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ผู้ร้องเรียนมีคำร้องเรียนลงวันที่.....มีประเด็นว่า..(สรุปข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องให้ครบถ้วนว่า เหตุเกิดเมื่อใด ผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง เกี่ยวข้องอย่างไรตามประเด็นที่ร้องเรียน และให้เพียงพอรับฟังได้ว่าคำร้องมีมูลและอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน).....

.....

.....

#### ๕. ผลการแสวงหาข้อเท็จจริง

๕.๑ หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด ชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า.....

.....

.....

๕.๒ หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ/บุคคลใด ให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือให้ถ้อยคำสรุปได้ว่า.....

.....

.....

๕.๓ การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานพบว่า..(ระบุพยานบุคคล/เอกสาร/วัตถุ/อื่นใด).....

.....

.....

๕.๔ การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า.....

.....

.....

๕.๕ การประชุมหารือร่วมกับ..(ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐ)..พบว่า.....

.....

.....

๕.๖ ผลการแสวงหาข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า <สรุปข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำอันเป็นไปตามประเด็นที่ร้องเรียนหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผ่านการพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานต่างๆ แล้วเชื่อว่าเป็นความจริง>.....

.....

.....

#### ๖. ข้อกฎหมาย

๗.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๗.๒ (ระบุกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา).....



## ๗. ข้อพิจารณา/ความเห็น

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า .....

.....(พิจารณาข้อเท็จจริงจากผลการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยยกข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมา  
 ประกอบ พร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้อง (หน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีการกระทำ  
 เป็นไปตามประเด็นที่ร้องเรียน หรือไม่ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่).....

.....(มีข้อเสนอแนะ กำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ  
 หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน  
 /การขัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด โดยกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคล  
 หรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา).....

.....

( )

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

( )

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

( )

ผู้ตรวจการแผ่นดิน