

**ชื่อผลงาน** ปัญหาทางกฎหมายในการขอยกคำคัดค้านต่อศาลของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

**ผู้ศึกษา** นายเอกพจน์ อภิวัฒนชัย เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษ สำนักสอบสวน ๓

**สภาพปัญหา** ตามที่บทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ในกรณีเคสสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าไปนั้นมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล ดังนั้น เมื่อมีเหตุซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องเข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานเรื่องที่มีการร้องเรียนและเคสสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าไปนั้น มีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไป ผู้ตรวจการแผ่นดินจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๒) ดังกล่าวยื่นขอยกคำคัดค้านต่อศาลเพื่อเข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ใด ๆ ข้างต้น ศาลจะสามารถออกหมายค้นดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้หรือไม่

**วัตถุประสงค์** เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการขอยกคำคัดค้านต่อศาลของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

**ข้อค้นพบสำคัญ** จากการศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับเมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วจะพบว่า หากผู้ตรวจการแผ่นดินจะขอยกคำคัดค้านต่อศาลเพื่อเข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถานหรือสถานที่ดังกล่าวไม่ยินยอมให้เข้าไป เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการขอยกคำคัดค้านที่ต้องพิจารณาดังนี้

(๑) คำว่า “หมายของศาล” ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นหมายถึงหมายใด และศาลใดจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาออกหมายดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาถ้อยคำตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว เห็นได้ว่ามาตรา ๒๕ (๒) ใช้คำว่า “หมาย” และเป็นหมายซึ่งกฎหมายได้บัญญัติรับรองอำนาจให้ศาลออกให้เพื่อเข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ใด ๆ

เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ นั้น คำว่าหมายของศาลดังกล่าวก็ย่อมหมายถึง “หมายค้น” แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการขอยกหมายศาลดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การออกหมายค้นดังกล่าวก็ต้องกระทำโดยศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และการที่ศาลจะพิจารณาออกหมายค้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้หรือไม่ก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการออกหมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๙ และข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘

(๒) แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ (๒) ได้บัญญัติรับรองให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจขอยกหมายค้นต่อศาลเพื่อเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่นั้นไม่ยินยอมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปได้ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๐ (๒) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยว่ามีการปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ซึ่งแม้การแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวจะหมายรวมถึงการสืบสวนหรือสอบสวนด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่การสืบสวนหรือสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความผิดทางอาญาและไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวน ไล่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ที่จะเป็นเหตุในการขอยกหมายค้นได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๙ (๑) และตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๕

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้ มีอำนาจในเรื่องค้นไว้ก็จะบัญญัติให้คณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ (๑) และ (๒) บัญญัติให้ประธานกรรมการและกรรมการเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย และให้อนุกรรมการ พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานหรือการไต่สวน ข้อเท็จจริง และมาตรา ๓๑ วรรคสอง บัญญัติให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย เป็นต้น ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงไม่มีข้อขัดข้องในการขอออกหมายค้นต่อศาลแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าบัญญัติเกี่ยวกับการขอหมายค้นของศาลตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการออกหมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ หากผู้ตรวจการแผ่นดินมีการยื่นขอหมายค้นดังกล่าวต่อศาลเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนโดยมีเหตุเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ดังกล่าวไม่ยินยอมให้เข้าไปตามที่มาตรา ๒๕ (๒) บัญญัติไว้ ศาลก็ไม่สามารถออกหมายค้นให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้

### ข้อเสนอแนะ

แม้บทบัญญัติเกี่ยวกับการขอหมายตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องหมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ในระหว่างที่บทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับอยู่นั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินจะขอหมายศาลเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนโดยมีเหตุซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่นั้นไม่ยินยอมให้เข้าไปตามที่มาตรา ๒๕ (๒) กำหนดไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมไปก่อนซึ่งศาลที่รับคำร้องดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่ามีเขตอำนาจและจะออกหมายค้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ ประการใด อย่างไรก็ตาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรขอหารือไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมในเบื้องต้นด้วยว่าหากมีกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการขอหมายค้นต่อศาล

ตามที่มาตรา ๒๕ (๒) ให้อำนาจไว้นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลใดและจะมีเหตุขัดข้องในการออกหมายค้นตามมาตรา ๒๕ (๒) ประการใด และสำนักงานศาลยุติธรรมจะสามารถออกข้อบังคับหรือข้อกำหนดเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอหมายศาลตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางและเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับขอหมายของศาลต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหากมีเหตุที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประการใด ก็ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ (๒) ซึ่งมีข้อขัดข้องในทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นด้วย โดยควรตัดบทบัญญัติส่วนที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจขอหมายค้นต่อศาลออก แล้วนำหลักการเดิมเกี่ยวกับการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนซึ่งเคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควรมาบัญญัติไว้แทน เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีข้อขัดข้องใดในทางกฎหมายและมีความสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๐ (๒) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งไม่ได้มีลักษณะเป็นการสืบสวนสอบสวนหรือการดำเนินคดีทางอาญาแต่มีลักษณะการทำงานที่เป็นการประนีประนอมไกล่เกลี่ย ระวังข้อพิพาทด้วยสันติวิธี โดยมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น โดยไม่ได้มุ่งเน้นเอาผิดกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนตามมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เท่าที่ผ่านมาก็ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีมาตลอด ดังนั้น การแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะช่วยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น