

บทสรุปผู้บริหาร

ชื่อผลงาน แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

สภาพปัญหา

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการถ่วงดุลอำนาจแบ่งได้เป็น 3 องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่ละองค์กรมีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจำเป็นจะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจหรือถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอติปไตยใช้อำนาจของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจอติปไตยฝ่ายบริหาร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี กับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative) ในส่วนขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองดังกล่าว ในหลายกรณี แต่ในส่วนการกระทำทางรัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลดังกล่าว และในบางเรื่อง องค์กรตุลาการหรือศาล ก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบเรื่องที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจำนวน 3 ฉบับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติไว้ในมาตรา 28 (1) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 37 (1) ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติในลักษณะเดียวกัน โดยห้ามไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาหรือเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้พิจารณา

จากการตรวจสอบข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนจากระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏข้อมูลว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมานับแต่ปี 2543 จนถึงวันที่ 23 มิถุนายน 2563 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมีแนวโน้มและปริมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการพิจารณาข้อร้องเรียนว่า เป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือไม่นั้น ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ แนวทาง คู่มือ หรือข้อมูลที่จะนำมาใช้อ้างอิงได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทำให้การพิจารณาไม่เป็นเอกภาพ และมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน หากได้มีการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีในเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นระบบ และครบถ้วน จะส่งผลให้การเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นที่ยอมรับของผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจ ข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องเรียนเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 37 (1) และแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าว (2) ศึกษาและรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางปกครอง ความหมาย ขอบเขตของรัฐบาล ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในต่างประเทศเปรียบเทียบกับทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย หน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี มติของคณะรัฐมนตรี รวมถึงหลักการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล ประกอบกับแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว (3) รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และเสนอแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลเฉพาะเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ รายงานประจำปี รายงานการประชุม คำพิพากษาของศาล ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ในประเทศไทย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ข้อค้นพบสำคัญ

จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลไว้ค่อนข้างที่จะชัดเจน แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำทางรัฐบาลไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม แต่ได้มีการพยายามวางแนวทางโดยการแบ่งแยกการกระทำขององค์กรของฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล และการกระทำขององค์กรของฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำทางปกครองออกจากกัน โดยศาลเป็นองค์กรสำคัญที่พิจารณาและวางหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องนี้ โดยพิจารณาจากองค์กรผู้กระทำ แหล่งที่มาของอำนาจ และลักษณะเนื้อหาของการกระทำควบคู่กันไป ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้วินิจฉัยวางหลักการพิจารณาเรื่องการกระทำทางรัฐบาลในส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีไว้พิจารณาโดยแบ่งเกณฑ์ในการพิจารณาได้ดังนี้

1. เกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับองค์กรฝ่ายบริหาร โดยแยกเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางการเมือง ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่หากเป็นเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับองค์กรฝ่ายบริหารในส่วนที่เป็นฝ่ายปกครองก็จะต้องแยกการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยใช้หลักเกณฑ์การกระทำของฝ่ายปกครองแยกต่างหาก จากผลการศึกษาพบว่าตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 และเรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558 ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับองค์กรผู้กระทำทางรัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านองค์กร เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 78/2547 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2556 เนื่องจากรัฐไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. **เกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจ** ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย โดยแยกเป็นการที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ถือเป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของนโยบายที่คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาล ซึ่งจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียน ตามมาตรา 37 (1) แต่หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือกำหนดมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อร้องเรียนนั้นไปตามบทบัญญัติในส่วนอื่นต่อไป จากผลการศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 และเรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจที่ผู้ถูกร้องเรียน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีด้วยว่าอำนาจที่ใช้ในการกำหนดนโยบายทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีผลบังคับใช้ในแต่ละช่วงเวลาจึงจะถือว่าการกำหนดนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ เป็นการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรี โดยจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้น ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 (1) แต่หากพิจารณาแล้วพบว่า คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่างใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการกำหนดนโยบายหรือในการออกมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีแล้ว นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ ก็จะเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตราอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนแหล่งที่มาของอำนาจนี้ มีความสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านแหล่งที่มาของอำนาจ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546 หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2551 เป็นต้น

3. **เกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาของการกระทำ** นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร และเกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจแล้ว ยังได้พิจารณาเกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะของเนื้อหาการกระทำว่าเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาหรือเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แล้วแต่กรณีหรือไม่ด้วย กล่าวคือ แม้องค์กรผู้กระทำในการกำหนดนโยบาย และมติคณะรัฐมนตรีนั้น จะเป็นคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี และเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของเรื่องที่ร้องเรียนแล้วมิใช่เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ก็มีไม่ใช่นกรณีที่จะต้องพิจารณาตามมาตรา 37 (1) แต่จะต้องดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นไปตามบทมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป จากผลการศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับเกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาของการกระทำ ได้แก่ คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ 1770/2555 เรื่องร้องเรียนที่ 2233/2555 เรื่องร้องเรียนที่ 2767/2555 เรื่องร้องเรียนที่ 3174/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 3029/2559 เรื่องร้องเรียนที่ 554/2561 และเรื่องร้องเรียนที่ 2551/2561 ซึ่งคำวินิจฉัยของเรื่อง

ร้องเรียนดังกล่าว มีความสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านลักษณะเนื้อหาการกระทำ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2545 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2555 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 563/2555 เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 จากการศึกษาผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแนวทางหรือขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) ในส่วนเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

เมื่อได้รับคำร้องเรียน ให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาผู้ถูกร้องเรียน และกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียนจากคำร้องเรียน พร้อมทั้งคำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนว่าเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือไม่ เพื่อเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ในขั้นนี้หากเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกร้องเรียนแล้วว่า เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอแล้ว ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาวินิจฉัย และมีข้อเท็จจริงที่เพียงพอแล้วให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียนการแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 21 ที่กำหนดว่าเรื่องร้องเรียนใดมีลักษณะตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน (ในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน) รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนประเภทนี้เกิดความรวดเร็ว ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่สั้นลง และสามารถลดปริมาณเรื่องร้องเรียนประเภทนี้ที่จะถูกส่งต่อเข้ามายังสำนักสอบสวนแต่ละสำนัก และสำนักกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น

(2) ในส่วนเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักสอบสวน หรือสำนักกฎหมาย

กรณีที่เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนโดยอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลแล้ว และมีความจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาสืบค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริง และรายละเอียดของเนื้อหาสาระของเรื่องร้องเรียน รวมทั้งลักษณะเนื้อหาของการกระทำของคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือเป็นกรณีที่ร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล โดยมีข้อร้องเรียนในประเด็นที่เข้าข่ายยกเว้น ตามมาตรา 37 (1) ตอนท้ายที่ว่า เว้นแต่ นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวน ในสำนักตรวจสอบ

เรื่องร้องเรียนเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้มีคำสั่งรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา และส่งเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักสอบสวน หรือสำนักกฎหมาย แล้วแต่กรณีแล้วให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนในสำนักสอบสวน และสำนักกฎหมายพิจารณาแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามเกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร เกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจ และเกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาการกระทำ โดยแยกแยะว่านโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ เป็นการกระทำทางรัฐบาล หรือเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลแล้ว เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนในสำนักสอบสวน และสำนักกฎหมายจะต้องเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (1) ประกอบมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่ร้องเรียนว่านโยบายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวต่อไป

1.2 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำแผนผังการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลเฉพาะที่เป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และแบบตรวจสอบ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยแล้ว (ปรากฏตามเอกสารแนบท้าย)

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

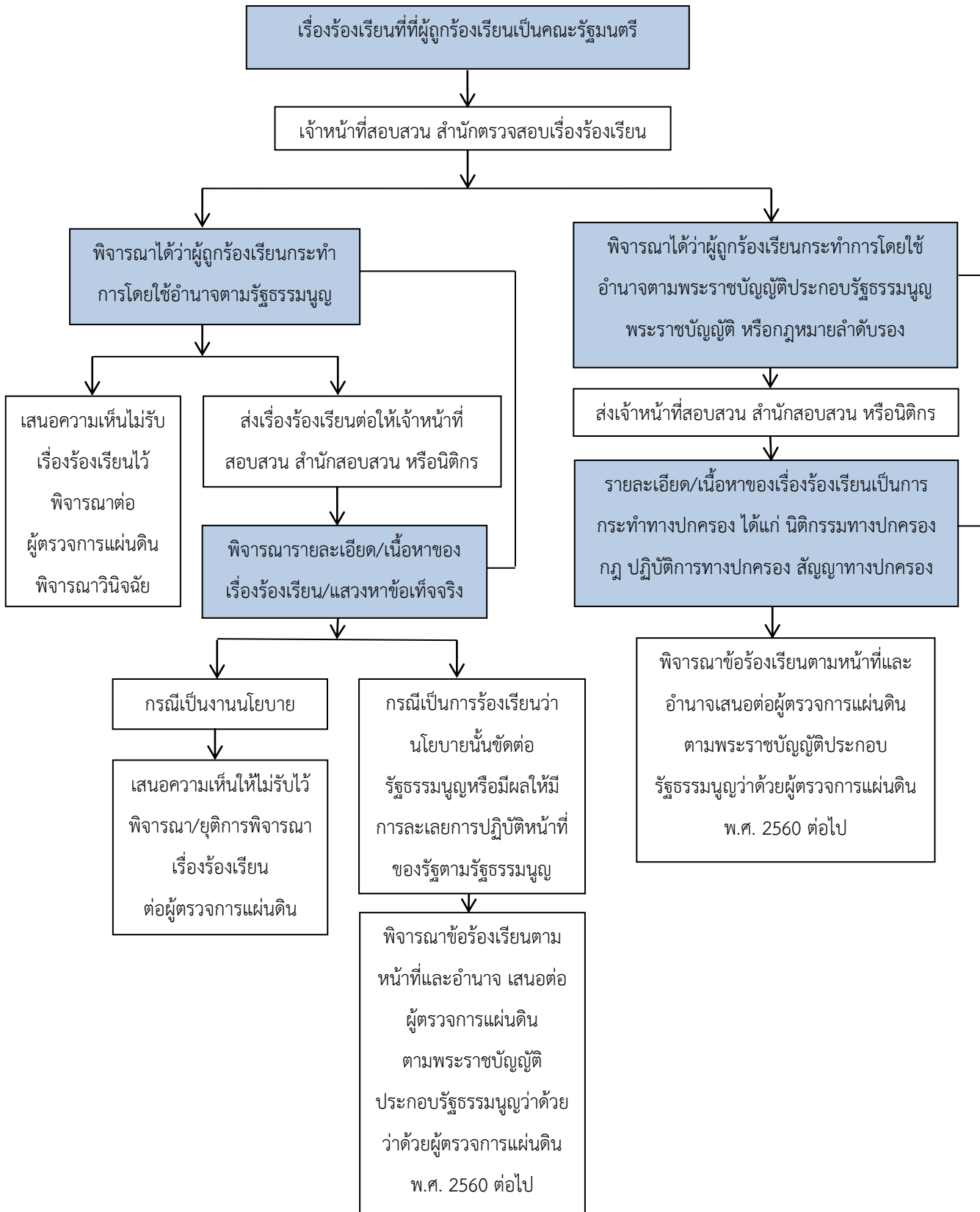
2.1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำเนินการจัดทำคู่มือแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อให้มีผลบังคับในทางปฏิบัติโดยเร็วต่อไป

2.2 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะวางแนวทางในการกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่สอบสวนให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดความชัดเจน และมีแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นไปในลักษณะหรือทำนองเดียวกัน เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและความเป็นเอกภาพของคำวินิจฉัย

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

เนื่องจากในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในเรื่องอื่นที่บัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการเช่นเดียวกับบทบัญญัติในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเช่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้มีการเสนอผลงานต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แล้ว รวมทั้งเรื่องร้องเรียนที่มีการฟ้องคดีต่อศาล หรือเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในพื้นที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น เป็นต้น จึงเห็นควรให้มีการรวบรวมผลงานดังกล่าว รวมทั้งให้มีการศึกษา รวบรวมข้อมูลเรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางและจัดทำเป็นคู่มือการสอบสวนของเจ้าหน้าที่สอบสวนในการพิจารณาดำเนินการสอบสวนต่อไป

แผนผังการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด



แบบตรวจสอบ (Checklist)

เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย (v) เพื่อระบุข้อมูลประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่.....

ผู้ร้องเรียน (ชื่อ-นามสกุล).....

ลำดับ	ข้อมูล/รายละเอียดเรื่องร้องเรียน	ใช่	ไม่ใช่
1	ผู้ถูกร้องเรียน		
	1.1 คณะรัฐมนตรี		
	1.2 นายกรัฐมนตรี		
	1.3 รัฐมนตรี		
2	แหล่งที่มาของอำนาจของผู้ถูกร้องเรียน		
	2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ		
	2.3 พระราชบัญญัติ		
	2.4 พระราชกำหนด		
	2.5 พระราชกฤษฎีกา		
	2.6 กฎกระทรวง		
	2.7 ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่ง		
3	รายละเอียด/เนื้อหาของเรื่องร้องเรียน		
	3.1 งานนโยบาย (การกระทำทางรัฐบาล)		
	3.1.1 การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี		
	3.1.2 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา		
	3.1.3 การตั้งกระทู้ถาม		
	3.1.4 การตั้งคณะกรรมการ		
	3.1.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติ		
	3.1.6 การตราพระราชกำหนด		
	3.1.7 การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน		
	3.1.8 การขอเปิดอภิปรายทั่วไป		
	3.1.9 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การประกาศสงคราม การทำสัญญาระหว่างประเทศ		
	3.1.10 มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะงานนโยบาย ตาม 3.1 เมื่อวันที่.....		
	3.1.11 กรณีนโยบายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ		
	3.1.12 อื่น ๆ		
	3.2 งานประจำ (การกระทำทางปกครอง)		
	3.2.1 นิติกรรมทางปกครอง		
(1) กฎ			
(2) คำสั่งทางปกครอง			
3.2.2 ปฏิบัติการทางปกครอง			
3.2.3 คำสั่งทางปกครอง			
3.3.4 มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะงานประจำ ตาม 3.2 เมื่อวันที่.....			
3.3.5 อื่น ๆ			