



# ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต<sup>1</sup>  
Somsak Suwansujarit<sup>1</sup>  
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>1</sup>  
Chief Ombudsman<sup>1</sup>  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>2</sup>  
Office of Thai Ombudsman<sup>2</sup>

## ผู้ตรวจการแผ่นดิน: องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

**ใน** ประเทศที่มีการปกครองที่เป็นนิติรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชนอยู่บนพื้นฐานว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค โดยมีรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่าย มีความเป็นอิสระ แต่ก็มีการคานและถ่วงดุลอำนาจกันเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ และในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ฝ่ายบริหารดำเนินการกิจด้านต่างๆ อาจมีปัญหาการใช้อำนาจ

ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนกับประชาชน จึงต้องมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิให้เกิดการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

โดยในแต่ละประเทศได้กำหนดให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามความสอดคล้องของบริบทของแต่ละประเทศ และมีกลไกหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศในรูปแบบขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ชื่อว่า “องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน” ซึ่งมีพัฒนาการมานานมากกว่า 200 ปี ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกที่ประเทศสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) ชื่อว่า “Ombudsman” เป็นภาษาสวีดิช หมายถึง “ผู้แทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจ”

<sup>1</sup> โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564

<sup>2</sup> ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

(Thirapat Serirangsan, 1991, pp.1) และมีชื่อเป็นทางการว่า **ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อความยุติธรรม (Ombudsman for Justice)** ซึ่งปัจจุบันนี้ ทั่วโลกมีหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินกว่า 162 ประเทศ/ดินแดน<sup>3</sup> ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พื้นฐานเหมือนกัน คือ “การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการบริหารงานของภาครัฐ”

ในประเทศไทยนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินถือกำเนิดเป็นรูปธรรมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งกำหนดให้มี “ผู้ตรวจการรัฐสภา”<sup>4</sup> แต่อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้มีจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจการรัฐสภา” แต่อย่างใด จนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จึงมีการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก คือ นายพิเชต สุนทรพิพิธ และต่อมามีการพัฒนาเปลี่ยนแปลง และปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และปรับเปลี่ยนชื่อเรียกเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญ

ฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มุ่งเน้นการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ ทำงานเชิงรุกและเชิงระบบ

## หน้าที่และอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

1. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกิดสมควรแก่เหตุ
2. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>3</sup> ข้อมูลจาก Global Alliance of Human Rights Institution และ International Ombudsman Institute (IOI) มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลกจำนวน 162 ประเทศ/ดินแดน องค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่รวมกับกรรมการสิทธิมนุษยชนประมาณ 130 ประเทศ/ดินแดน

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา  
คุณสมบัติหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

4. หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup>

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>6</sup>

หน้าที่และอำนาจอื่น ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปัจจุบัน คือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้แก่

1) กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 โดยมีรายละเอียด คือ

1.1) บุคคลหรือชุมชนร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐปฏิเสธหรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ บุคคลหรือชุมชนโต้แย้งเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

1.2) บุคคลหรือชุมชนยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้ง หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

1.3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ แล้วจะเห็นได้ว่า

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (1)

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (2)

มีทั้งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แต่หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับ มีหลักเกณฑ์เงื่อนไข องค์ประกอบ ขั้นตอนและกระบวนการใช้สิทธิ ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

**การดำเนินการในการคุ้มครองประชาชน ให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560**

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการได้ทั้งกรณีมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรณีความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion)

(2) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ตนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญก่อน

(3) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานและมีข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้

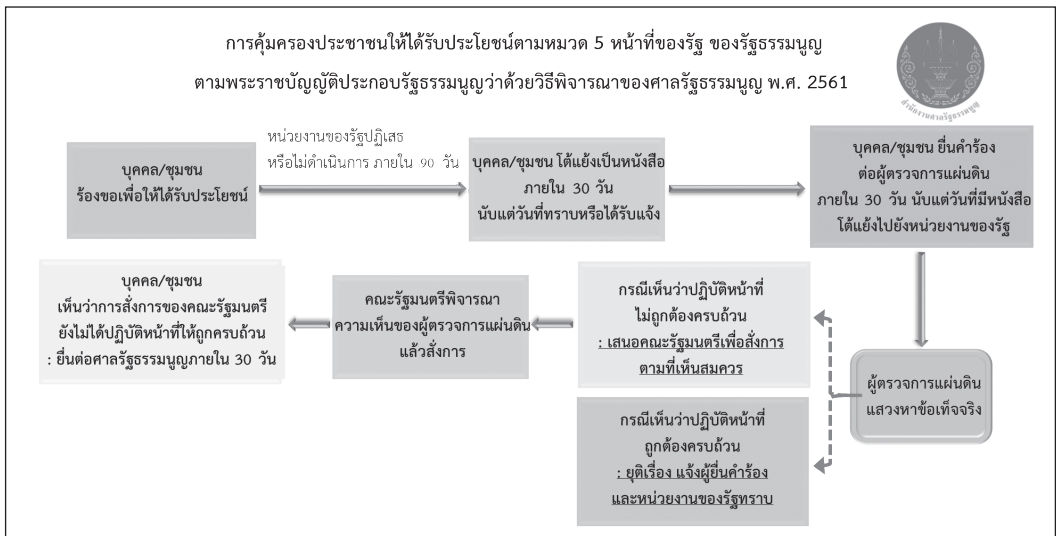
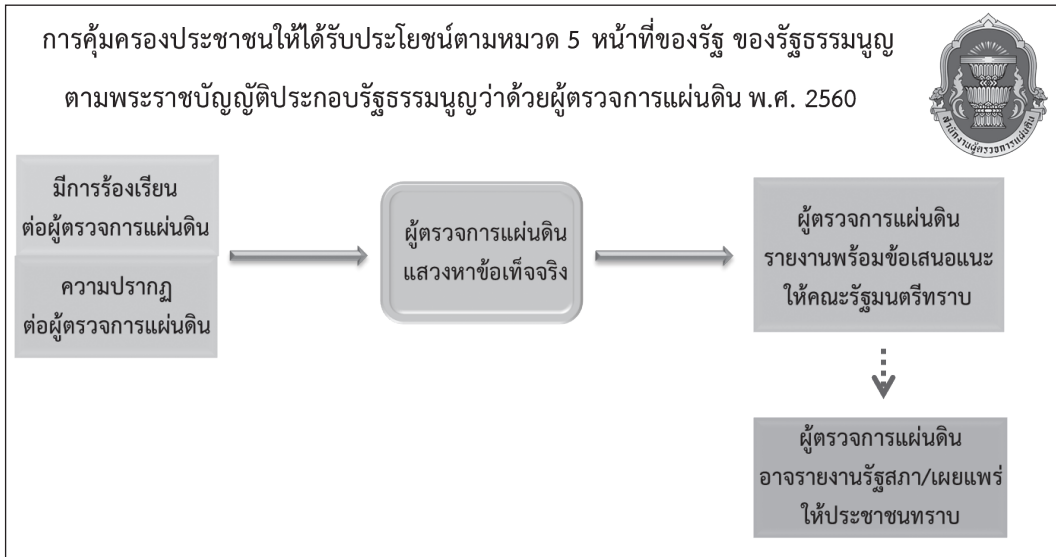
ผู้ร้องเรียนไม่เกิดสิทธิในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

**การดำเนินการในการคุ้มครองประชาชน ให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561**

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการได้เฉพาะกรณีมียื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

(2) ผู้ที่จะยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ จะต้องร้องขอหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญเสียก่อน และหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ก็จะต้องได้แจ้งเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือได้รับแจ้ง แล้วจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

(3) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานและมีข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแล้ว หากผู้ยื่นคำร้องเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย



2) กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 โดยมีรายละเอียดคือ

2.1) กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า

การกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงอยู่ ก็ยื่นคำร้องได้ทราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงอยู่

2.2) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

2.3) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง (ยุติเรื่อง) หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้องผู้ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

3) กรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียด คือ

3.1) ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้น เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.2) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

3.3) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง (ยุติเรื่อง) หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

## ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ยึดหลักการทำงานแบบกัลยาณมิตร ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ขจัด หรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ โดยให้มีการหารือร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

## ความเชื่อมโยง ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ศาลรัฐธรรมนูญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารอาจเกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องชอบธรรมจนเกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งมีทั้งการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารและการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญต่างก็เป็นกลไกในการตรวจสอบภายนอกฝ่ายบริหาร ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ทั้งสององค์กรปฏิบัติหน้าที่ในบริบทที่แตกต่างกันแต่ก็มีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ

1) กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1)



ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณากลั่นกรอง เรื่องร้องเรียนเมื่อมีประชาชนใช้สิทธิโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>7</sup> มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้พิจารณาวินิจฉัย

2) กรณีบุคคล/ชุมชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51

บุคคล/ชุมชน ที่ประสงค์จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อแจ้งคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการแล้ว จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

3) กรณีประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

ผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อกลั่นกรองก่อน หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง จึงจะเกิดสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการเอง มี 3 ช่องทาง

1.1) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (1) กรณีเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

1.2) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (2) กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.3) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (3) การเสนอต่อคณะรัฐมนตรี กรณีหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

2) กรณีที่ต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัย มี 4 ช่องทาง

2.1) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 231 (1) กรณี “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

2.2) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (2) กรณี “กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือ

<sup>7</sup> บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีผลเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

กฎหมาย โดยเสนอให้ศาลปกครองวินิจฉัย

2.3) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 51 กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยประชาชนต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้แจ้งคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการแล้วจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

## ตัวอย่างผลการดำเนินการ

ตัวอย่างคำร้องเรียน กรณีละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามมาตรา 46

- พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนและสั่งฟ้อง เป็นการเลือกปฏิบัติ อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27

- คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีคำสั่งไม่รับสมัครเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดอาญาและทางวินัย ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 234

- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วินิจฉัยให้สภาทนายความเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการมรรยาททนายความในสำนวนคดีมรรยาททนายความเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 และมาตรา 42

- อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียนในข้อหาประกอบกิจการ

และดำเนินการสถานพยาบาลโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26

ตัวอย่างคำร้องเรียน กรณีละเมิดอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 48

- วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ขัดต่อหลักความเสมอภาคและความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ อันเป็นผลจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 198

- สำนักงานเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร ประเมินภาษีผู้ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ ทำให้เสียภาษีน้อยลงจากเดิม แต่ผู้ประกอบการรายย่อยกลับมีภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิม เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27

- นายอำเภอเมืองระยอง ออกหมายเรียกให้ผู้ร้องเรียนมาตรวจเลือกเข้ารับราชการทหาร เป็นการเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เป็นละเมิดอันเป็นผลจากพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 มาตรา 16 และมาตรา 24 ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27



สถิติเรื่องร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ  
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 ถึง 2565

ช่องทาง	รับเรื่อง	ยุติ	ยื่นศาล	ศาล ไม่รับ	วินิจฉัย ขัด	วินิจฉัย ไม่ขัด
ม. 231 (1) “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดรัฐธรรมนูญ	259	252	7	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>5</u>
ม. 51 “หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ” ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ กรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ	1	* ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีสั่งการ ผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ				<u>1</u>
ม. 213 “ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ” ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้	233	220	13	9	1	3

## มุมมองและข้อสังเกตจากปฏิบัติงาน ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน

### ข้อสังเกต การยื่นคำร้องกรณีถูกละเมิดสิทธิ

1. คำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีจำนวนทั้งหมด 233 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพียง 13 เรื่อง คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5 เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากคำร้องเรียนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมาย

2. คำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีจำนวน 13 เรื่อง

- มีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา 9 เรื่อง

3. ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพียง 3 เรื่อง

- วินิจฉัยว่าเป็นการละเมิดสิทธิ หรือ  
ขัดรัฐธรรมนูญเพียง 1 เรื่อง

- วินิจฉัยว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิ หรือ  
ไม่ขัดรัฐธรรมนูญเพียง 3 เรื่อง

เหตุที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายุติเรื่อง

### 1. คำร้องเรียนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

- กรณีผู้ร้องไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงไม่เป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง

- กรณีผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น จึงไม่เป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง

- กรณีคำร้องเรียนไม่ระบุว่ากระทำการละเมิดนั้นขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมาตราใด (ไม่ได้อ้างบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้)

- กรณียื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเกินระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

- กรณีอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของเอกชน ไม่ใช่กรณีการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ)

## 2. คำร้องเรียนไม่เป็นไปตามเงื่อนไข

- กรณีร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิจากมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นการกระทำของรัฐบาล ไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้

- กรณีร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิโดยอ้างขัดรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้ (โดยต้องไปร้องในช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51)

- กรณีร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิจากคำพิพากษาของศาลอื่น เป็นเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาคดีของศาลอื่นหรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาแล้ว จึงไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้

## 3. พิจารณาเนื้อหาคำร้องเรียนแล้วเห็นว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

จากข้อเท็จจริงข้างต้นอาจวิเคราะห์ได้ว่า แม้ประชาชนจะ “รู้จัก” และทราบว่ามิกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 แต่ยังคงขาด “ความเข้าใจ” เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องเรียน ทำให้มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก

ไม่อาจพิจารณาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระยะยาวอาจเป็นภาระในการดำเนินงาน ทั้งของผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรขยายและเพิ่มการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถใช้สิทธิได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมาย

## ข้อเสนอแนะ

1. การใช้สิทธิยื่นคำร้องกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ให้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาไม่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเรียนก็สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว

2. ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีระยะเวลาเพียง 60 วัน ซึ่งเรื่องร้องเรียนหลายเรื่องจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขอให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง หรือการขอให้หน่วยงานให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินงานพอสมควร การกำหนดระยะเวลาเพียง 60 วัน จึงไม่เพียงพอสำหรับหลาย ๆ กรณีที่เป็นที่เรื่องที่ซับซ้อนและมีความสำคัญ หากมีการปรับปรุงและเพิ่มเติมระยะเวลา ก็จะทำให้กลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ในช่องทางดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ดียิ่งขึ้น

3. การใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพ มีประโยชน์ในนำไปการวิเคราะห์ เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้นมีปัญหาหรือ

มีข้อบกพร่องประการใดบ้าง ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิเสรีภาพจากต้นเหตุที่เรียกว่าการแก้ไขปัญหา “เชิงระบบ” ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยินดีและพร้อมที่จะสนับสนุนการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวม □

## บรรณานุกรม

Thirapat Serirangsan. (1991). “ nǎokhit phū trūatkān ratthasaphā phǔa kānphatthanā kānmūang nai rabṓp ratthasaphā [Ombudsman as in innovative idea for political development in parliamentary system]. Ph.D. of Political Science. Chulalongkorn University.