



# ข้อสังเกตและมุมมองจากการปฏิบัติตาม หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต<sup>1</sup>

Chief Ombudsman Somsak Suwansujarit<sup>1</sup>

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>2</sup>

Office of Thai Ombudsman<sup>2</sup>

## 1. บทนำ

**ผู้**ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน แนวคิดของการมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เกิดขึ้นมานานกว่า 200 ปี โดยมีต้นกำเนิดจากประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) คำว่า “Ombudsman” ในภาษาอังกฤษแปลมาจากภาษาสวีเดนที่เขียนว่า “Umbuds man” หรือ “Umboosmaor” ซึ่งหมายถึง ผู้แทน “Representative”<sup>3</sup> โดย

กำหนดรูปแบบเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายรัฐสภา และเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร<sup>4</sup>

แนวคิดของการมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้แพร่หลายไปทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น ผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลก จำนวน 162 ประเทศ/ดินแดน (ข้อมูลจาก International Ombudsman Institute (IOI) เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2564) ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดรูปแบบ และอำนาจ

<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 เขตทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

<sup>3</sup> ภิญญาพัชญ์ ดิบวงษา, “กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563, หน้า 21

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14

หน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามสภาพและบริบทการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ มีทั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร และองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหาร

## 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีการเสนอแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ในระยะแรกเป็นเพียงความเห็นและข้อเสนอในทางวิชาการโดยยังไม่มี การดำเนินการอย่างเป็นทางการ ต่อมาได้มีมติบัญญัติให้มี “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538<sup>5</sup> แต่ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจการรัฐสภา” แต่อย่างไรก็ตาม จนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จึงมีการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็นครั้งแรกในประเทศไทย มีสถานะเป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร ต่อมา มีการพัฒนา เปลี่ยนแปลง และปรับบทบาทอำนาจหน้าที่โดยผลของการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่ ซึ่งหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ จำแนกได้ ดังนี้

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(2) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาคุณสมบัตินักกฎหมายหรือการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ

## 2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เปลี่ยนแปลงชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และกำหนด หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติ หน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดย ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบ ด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลย การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดย ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึง การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึง ข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณี que เห็นว่าจำเป็น

(4) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาล ปกครองเมื่อเห็นว่ามีความกรณีดังต่อไปนี้

(ก) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(ข) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง

## 2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดิน ดังนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่ก่อให้เกิดความ เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่ ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกิดสมควรแก่เหตุ

(2) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ขจัด หรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(4) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ : เมื่อเห็นว่ามีการฉีกบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(5) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

(6) เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง : เมื่อเห็นว่ามีการฉีก กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

### 3. ข้อสังเกตเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์กรจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีหน้าที่และอำนาจที่มีความสำคัญ และเป็นหน้าที่และอำนาจซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและยังคงต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน คือ หน้าที่และอำนาจ 3 ด้าน ประกอบด้วย

ด้านที่ 1 การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือเป็นภาระแก่ประชาชน

ด้านที่ 2 การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ด้านที่ 3 การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง : กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

จากการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมาพบว่า “หน้าที่และอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” นั้น มีขอบเขตขั้นตอน และวิธีปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัย เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างชัดเจน โดยคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีผลบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ

แต่สำหรับ “หน้าที่และอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง : กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” และ “หน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่ประชาชน” นั้น พบว่ามีข้อสังเกตและมีปัญหาจากการปฏิบัติงาน ดังนี้

#### 3.1 การพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง มีความสำคัญ

ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความจำเป็นต้องยกเลิกเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ซึ่งการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน จำแนกได้เป็น<sup>6</sup>

### 1) กรณีไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion)

เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น จึงได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

### 2) กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นกรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ได้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้แสวงหาข้อเท็จจริง ในเรื่องที่ตนเองได้รับความเดือดร้อน ผ่านช่องทางรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

### 3) กรณีผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นกรณีที่ผู้พบเห็นว่ามีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น จึงได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้แสวงหาข้อเท็จจริงผ่านช่องทางรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีเงื่อนไขว่าเรื่องที่ผู้พบเห็นจะแจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ต้องเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ<sup>7</sup>

ทั้งนี้ การวินิจฉัยเสนอเรื่องต่อศาลปกครองนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน<sup>8</sup> โดยจะต้องพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

#### (1) หลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีปกครอง

หลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นไปตามมาตรา 23 (2)

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

มาตรา 32 เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมิผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

<sup>7</sup> ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 9 การแจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามข้อ 8 ต้องเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 26 (5)

ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดว่าในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## (2) สถานะในคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 กำหนดสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งหมายความว่า หากกฎหมายดังกล่าวกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่ความในคดีปกครองไว้เรียบร้อยแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีสิทธิและหน้าที่เช่นนั้นด้วย

## (3) เงื่อนไขการมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขการมีสิทธิที่จะฟ้องคดีปกครองไว้ว่า

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

### 3.1.1 ข้อสังเกตและปัญหาการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองซึ่งกำหนดสถานะผู้ตรวจการแผ่นดิน “เสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง” และกำหนดเงื่อนไขการมีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้อง “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย” จึงได้เกิดข้อสังเกตและปัญหาในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

#### 1) ปัญหาการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

มีปัญหาและข้อพิจารณา คือ

(1) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) จะต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่

(2) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (เรื่องร้องเรียนทั่วไป) จะต้องพิจารณาว่าผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่

(3) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่มีผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องพิจารณาว่าผู้พบเห็นหรือผู้แจ้งนั้น ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่

## 2) ปัญหาการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การกำหนดเวลาในการฟ้องคดีแก่ศาลปกครองโดยทั่วไปจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>9</sup> แต่การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้<sup>10</sup> ทั้งนี้ การนับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีปัญหาและข้อพิจารณา ดังนี้

(1) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีใช่หรือไม่

(2) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (เรื่องร้องเรียนทั่วไป) การนับระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่ผู้ร้องเรียนทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือจะเริ่มนับจากวันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียน

(3) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่มีผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การนับระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่ผู้พบเห็นหรือผู้แจ้งทราบเหตุ

แห่งการฟ้องคดี หรือจะเริ่มนับจากวันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียน

### 3.1.2 ความเห็นต่อปัญหาการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากข้อสังเกตและปัญหาการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้นได้นำไปสู่ความเห็น มุมมองทางวิชาการ และแนวทางการพิจารณา สรุปได้ว่า

#### 1) ความเห็นประเด็นการพิจารณาการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความเห็นต่อประเด็นการพิจารณาการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มีความเห็นทางวิชาการออกเป็น 2 แนวทาง คือ

(1) ความเห็นแนวทางแรก<sup>11</sup> แยกการพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

##### (1.1) กรณีการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion)

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การเสนอเรื่องพร้อมด้วย

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51

<sup>11</sup> รายงานการประชุมหารือร่วมกันระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับสำนักงานศาลปกครอง ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ (MOU) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2565

ความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิ และหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ใช่คู่กรณี ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายได้โดยตรง และมีผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขเยียวยาเรื่องความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นก่อน ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ยังคง ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีอื่น ๆ

### (1.2) กรณีการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (เรื่องร้องเรียน ทั่วไป)

บุคคลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี้ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการ งดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ แผ่นดิน อันเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฟ้องคดีแทนผู้ร้องเรียน ซึ่งกรณีดังกล่าวจะต้อง ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดี ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและ วิธีการแก้ไขเรื่องความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องนั้นก่อน และได้มีการสั่งการตามกฎหมาย นั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

**สรุปความเห็นของแนวทางแรก** เห็นว่า กรณีการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ไม่มี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) ไม่ต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ส่วนกรณีการฟ้องคดี ปกครอง ในเรื่องที่ได้รับความสะดวกหรือความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ แผ่นดิน (เรื่องร้องเรียนทั่วไป) ต้องพิจารณาถึง การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายของ ผู้ร้องเรียนด้วย

### (2) ความเห็นแนวทางที่สอง<sup>12</sup>

เห็นว่ามาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ฟ้องคดีจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ในการฟ้องคดีตามมาตรา 42 กล่าวคือ ต้องเป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่อย่างใด รวมถึงกรณีที่มีผู้มาร้องเรียนต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง ผู้มาร้องเรียนก็ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากกรณีนี้มีข้อบทบัญญัติในการฟ้องคดี ปกครองทั่วไป แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเพื่อให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถมีสิทธิและหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีปกครองทั่วไป ตามที่ กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี

<sup>12</sup> หนังสือสำนักงานศาลปกครอง ที่ ศป 0032/441 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2565 เรื่อง รายงานสภาพปัญหาของการเสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



ปกครอง พ.ศ. 2543 ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเท่านั้น

**สรุปความเห็นของแนวทางที่สอง** เห็นว่า ทั้งกรณีการฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) และกรณีการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ไม่ต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแต่อย่างใด

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงความเห็นในทางวิชาการข้างต้นแล้ว เห็นว่า มีทั้งประเด็นที่มีข้อสรุปที่ชัดเจน ประเด็นที่ยังมีความเห็นแตกต่างกัน และประเด็นที่ยังไม่มีข้อสรุปกล่าวคือ

(1) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) มีความเห็นว่า ไม่ต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแต่อย่างใด

(2) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (เรื่องร้องเรียนทั่วไป) มีความเห็นแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางแรกเห็นว่า ต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ร้องเรียนด้วย ส่วนแนวทางที่สอง

เห็นว่า ไม่ต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด

(3) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่มีผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ยังไม่มีข้อสรุปหรือความเห็นแต่อย่างใด

**2) ความเห็นประเด็นปัญหาการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน**

ปัญหาการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีความเห็นทางวิชาการสองแนวทางเช่นกัน กล่าวคือ

(1) **ความเห็นแนวทางแรก**<sup>13</sup> เห็นว่าการฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีในเรื่องระยะเวลาด้วย ดังนั้น ในกรณีการฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎ คำสั่งทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากเป็นการฟ้องคดีโดยมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือว่าผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องแทนบุคคลอื่น การนับระยะเวลาการฟ้องคดีควรจะต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ร้องเรียนรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>13</sup> รายงานการประชุมหารือร่วมกันระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กับ สำนักงานศาลปกครอง ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ (MOU) เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2565

(2) **ความเห็นแนวทางที่สอง**<sup>14</sup> เห็นว่า ระยะเวลาเก้าสิบวันในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่ มีผู้มาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะต้องเริ่มนับเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่อง ร้องเรียนนั้น ๆ มิใช่เริ่มนับเมื่อผู้มาร้องเรียน ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่อย่างใด

### 3.1.3 วิเคราะห์แนวทางการพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดสถานะผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มี “สิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง” ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า จะต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ เพียงใด รวมถึงปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหากวิเคราะห์ถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่ผ่านมา และความเห็นทางวิชาการในเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดสถานะผู้ตรวจการแผ่นดินให้มี “สิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีปกครอง” เป็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยผลของกฎหมาย” ดังนั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามความเป็นจริง แต่เป็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีปกครอง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเท่านั้น<sup>15</sup> ทั้งนี้ ควรพิจารณาแนวทางในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับปัญหาข้างต้น ดังนี้

#### 1) แนวทางการพิจารณาปัญหาการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.1) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) นั้น ด้วยเหตุที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงในเรื่องที่ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง แต่เป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่อง Own Motion จึงสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเรื่องดังกล่าวหรือไม่

1.2) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่ได้รับความสะดวกหรือความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>14</sup> หนังสือสำนักงานศาลปกครอง ที่ สป 0032/441 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2565 เรื่อง รายงานสภาพปัญหาของการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>15</sup> ข้อพิจารณาดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ศาลปกครองกับการอำนวยความสะดวกทางปกครอง และการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม ครั้งที่ 15” จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง 19 กันยายน 2565 สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร

(เรื่องร้องเรียนทั่วไป) หรือที่เรียกว่าเรื่องร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนส่วนบุคคลนั้น ผู้ที่จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือได้รับความไม่เป็นธรรม ดังนั้น หากจะมีการฟ้องคดีปกครองต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ร้องเรียนประกอบด้วย ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าเรื่องประเภทดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิของตนเองยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้เองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องศาลปกครองแทนผู้ร้องเรียน

1.3) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่มีผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เห็นว่า แม้ว่าผู้ที่แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจจะไม่ใช่ว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมโดยตรง แต่เรื่องที่แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณานั้น เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนบุคคล จึงเห็นว่าการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่มีผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรจะต้องพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้แจ้งแต่อย่างใด

2) แนวทางการพิจารณาปัญหาการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.1) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion) ควรเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากเป็นการพิจารณาปัญหาความเดือดร้อนโดยไม่มีผู้ร้องเรียน

2.2) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่ได้รับรู้ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (เรื่องร้องเรียนทั่วไป) หากเป็นความเดือดร้อนส่วนบุคคลควรเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีปกครองเมื่อผู้ร้องเรียนได้ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากหากเริ่มนับระยะเวลาเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่อง อาจทำให้เกิดปัญหาการนำเรื่องที่ขาดอายุความมาเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ฟ้องต่อศาลปกครอง แต่หากเป็นความเดือดร้อนที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะก็อาจจะเป็นเรื่องที่ฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องของอายุความ ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.3) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องที่มีผู้พบเห็นความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เรื่องที่แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณานั้น เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ก็อาจจะเป็นเรื่องที่ฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องของอายุความตามนัยมาตรา 52

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ความเห็นดังกล่าวเพียงข้อเสนอนั้นเชิงวิชาการเมื่อพบบัญญัติกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดหรือขอบเขตการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน ก็อาจจะมีความเห็นหรือการตีความข้อกฎหมายแตกต่างกันได้ ดังนั้น การจะมีข้อสรุปที่แน่ชัดก็คงต้องมีแนวคำพิพากษาหรือความเห็นของศาลปกครองสูงสุดเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งก็คงต้องรอให้มีข้อโต้แย้งหรือมีประเด็นแห่งคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล หรือหากมีการนำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพื่อกำหนดเป็นมติหรือหลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ก็จะทำให้ข้อความเห็นในเรื่องนี้ได้รับการคลี่คลายเป็นที่ยุติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับการอำนวยความสะดวก การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการแก้ไขความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน

### 3.2 การพัฒนากลไกและเครื่องมือของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน

หน้าที่หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีมาตั้งแต่ก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อเนืองมาถึงปัจจุบัน คือ การแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน แต่ข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินยังขาดเครื่องมือหรือกลไกที่เหมาะสมในการดูแลความเดือดร้อนให้กับประชาชนในเรื่องจำเป็นเร่งด่วนอย่างทันทั่วทั้งที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่หน่วยงานของรัฐโต้แย้งสิทธิ

ประชาชน แต่ปรากฏข้อเท็จจริงจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินอันเชื่อได้ว่า ปัญหาข้อโต้แย้งนั้นเกิดจากความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อยังไม่มีคำพิพากษาชี้ขาด และหน่วยงานของรัฐยืนยันการบังคับใช้กฎหมาย หากต่อมาในภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติว่า ประชาชนไม่ได้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของหน่วยงานของรัฐ อาจทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรง หรือบางกรณีทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดกับสิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชน ไม่อาจกลับคืนดังเดิมได้อีกต่อไป ตัวอย่างเช่น กรณีเรื่องร้องเรียนปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน ซึ่งได้ปรากฏเอกสารหลักฐานอันเชื่อได้ว่า ประชาชนครอบครองที่ดินพิพาทมาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ แต่มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในกระบวนการจัดทำแผนที่แนวเขตอุทยานแห่งชาติ จึงทำให้ทับซ้อนกับที่ดินของผู้ร้องเรียน แต่เมื่อยังไม่มี การเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ทับซ้อนก็ยังคงถือว่าพื้นที่พิพาทเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หน่วยงานราชการจึงบังคับใช้กฎหมายจับกุมดำเนินคดีกับประชาชน เกิดผลกระทบกับเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตลอดจนงานบ้านเรือนทรัพย์สินและพืชผลของประชาชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและขาดโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างร้ายแรง และแม้ว่าในภายหลังจะปรากฏข้อยุติว่า

ประชาชนได้ครอบครองทำกินโดยสุจริตไม่มีพฤติการณ์ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ผลกระทบที่เกิดกับเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย รวมถึงบ้านเรือนทรัพย์สินและพืชผลที่ต้องถูกรื้อถอนทำลายไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และถึงแม้จะมีการชดเชยค่าเสียหายก็ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้น

ดังนั้น จึงเห็นว่า หากมีกลไกและเครื่องมือที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถชะลอหรือยับยั้งการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่อาจก่อความเสียหายให้กับประชาชนอย่างร้ายแรงเป็นการชั่วคราวในช่วงเวลาให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรม ก็จะมีประโยชน์อย่างยิ่งกับการบรรเทาป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประชาชน

ทั้งนี้ เห็นว่าในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันได้มีมาตรการคุ้มครองชั่วคราว ทั้งกรณีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีต่อศาล และการคุ้มครองชั่วคราวเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล จึงอาจนำมาศึกษาและเป็นแนวทางในเบื้องต้น เพื่อพัฒนาเป็นกลไกและเครื่องมือของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนโดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 3.2.1 การคุ้มครองชั่วคราวเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล

ในปัจจุบันมีการกำหนดให้มีการคุ้มครอง

ชั่วคราว เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อคุ้มครองหรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่คู่ความ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการเท่าที่จำเป็น เพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาจนกว่าจะมีคำพิพากษา และยังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่อาจมีต่อไปในอนาคต โดยในคดีแพ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 1 ส่วนในคดีล้มละลายได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 17 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนในทางแพ่ง

สำหรับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มีทั้งการกำหนดวิธีการชั่วคราว และการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การกำหนดวิธีการชั่วคราวของศาลปกครอง เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ หากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อศาลปกครองรับฟ้องคดีแล้วย่อมมีอำนาจกำหนดวิธีการชั่วคราวได้ทันที โดยถือเป็นดุลพินิจของศาลที่จะออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้โดยไม่ต้องรอผลคำพิพากษาของศาลปกครองแต่อย่างใด

ส่วนการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครอง เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาส่วนที่ 1 การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากปกติแล้วการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามข้อ 69 ของระเบียบฉบับดังกล่าว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองประสงค์จะให้ศาลสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นคำขอต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งเช่นว่านั้น โดยคำร้องดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด และการกำหนดให้กฏหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังอย่างไร

### 3.2.2 การคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีต่อศาล

ในระบบกฎหมายไทยมีแนวคิดในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีต่อศาลบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ อันได้แก่

#### 1.1) การคุ้มครองหรือป้องกันความเสียหายชั่วคราวโดยองค์กรอิสระ

หากเปรียบเทียบกับกำหนัดวิธีการชั่วคราวขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน จะพบว่ามีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 69 ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอนย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เป็นการชั่วคราวได้ และมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวได้ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 41 กำหนดให้ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวได้

#### 1.2) การขอกู้มครองชั่วคราวต่อศาล

มีการบัญญัติในเรื่องการขอกู้มครองชั่วคราวต่อศาล ก่อนที่จะมีการฟ้องร้องเป็นคดีไว้ในกฎหมายของไทยหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติกักเรือ พ.ศ. 2534 เป็นต้น

ดังเช่น ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเรื่องการขอกู้มครองชั่วคราวการฟ้องคดีต่อศาลไว้ในมาตรา 65 โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีหลักฐานชัดแจ้งว่าบุคคลใดกระทำการหรือกำลังจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ หรือสิทธิ

ของนักแสดง เจ้าของลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวระงับ หรือละเว้นการกระทำอย่างนั้นได้”

### 3.3.3 ข้อเสนอการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นถึงสภาพข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่า มีปัญหาการไม่สามารถชะลอหรือยับยั้งความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างร้ายแรงให้กับประชาชน อันเนื่องจากการขาดเครื่องมือหรือกลไกที่จะสั่งให้หน่วยงานของรัฐชะลอหรือระงับการดำเนินการไว้เป็นการชั่วคราว จึงมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงเพิ่มเติมเครื่องมือและกลไกในรูปแบบมาตรการคุ้มครองชั่วคราวของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความเห็นเชิงวิชาการอันจะนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนได้อย่างเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

#### 1) แนวทางการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวโดยคำสั่งศาล

แนวทางในการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวโดยคำสั่งศาล อาจเทียบเคียงหรือใช้แนวทางตามบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองชั่วคราวที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ดังเช่นที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 โดยอาจกำหนดให้ เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการเยียวยาในภายหลัง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชะลอการดำเนินการที่อาจกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

#### 2) แนวทางการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวโดยคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว โดยการออกคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายให้ชะลอการดำเนินการ อันเป็นการโต้แย้งสิทธิที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง โดยให้ชะลอการดำเนินการเป็นการชั่วคราวจนกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเรื่องแล้วเสร็จ ภายใต้เงื่อนไขว่าหากมีการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวแล้ว การพิจารณาและจัดทำความเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการและบุคคลภายนอกเกินสมควร

ทั้งนี้ ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้น เคยมีการเสนอให้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวในชั้นการพิจารณาของ “คณะกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ...” ซึ่งอาจนำมาเป็น

แนวทางในการศึกษาและพัฒนาให้เกิดกลไก และเครื่องมือดังกล่าว โดยมีรายละเอียด คือ

“ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง หากมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า ความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือ หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงาน ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีการ ปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระ แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการ เยียวยาในภายหลัง ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชะลอการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าผู้ตรวจการ แผ่นดินจะได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเสร็จ

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราว หรือสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐชะลอ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ไปพลางก่อน ตามวรรคแรก ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องดำเนินการ พิจารณาและจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับจากวันที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดมาตรการหรือวิธีการ คุ้มครองชั่วคราวหรือมีคำสั่งให้ชะลอการ ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ แล้วแต่กรณี”

## 4. บทสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจ ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนปัญหา ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แสวงหา ข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น กับประชาชน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องประกอบด้วยเครื่องมือและกลไกที่มี ประสิทธิภาพ มีความเหมาะสม สอดคล้องกับ สภาพข้อเท็จจริง สภาพสังคม ขั้นตอนปฏิบัติงาน ของหน่วยงานราชการ ดังนั้น ในการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หากยึดหลักการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และได้มี การศึกษาและการพัฒนาองค์ความรู้จากการ ปฏิบัติงาน แล้วนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนา ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงานที่ ประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อปัญหา ความเดือดร้อน รวมทั้งบริบทและสภาพแวดล้อม ในสังคม จะส่งผลให้สามารถคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ต่อไป □