

ช่องว่างของกฎหมาย กรณีการไม่กำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

LEGAL GAP: THE CASE OF THE ABSENCE OF A TIMEFRAME FOR FACT-FINDING AND PROCEEDING BY THE OMBUDSMAN

ยวรัตน์ ฐิตินิรันดร์กุล^{1*} และ กุหลาบ ปุริสาร²
YUWARAT THITINIRANKUL^{1*} and KULARB PURISARN²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน 2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการไม่กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการวิจัยแบบศึกษาเอกสารด้วยวิธีวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ผลการวิจัยพบว่า 1) กฎหมายกำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีการละเมิดเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีการละเมิดเกิดจากการกระทำของของรัฐ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการ ในกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ 2) ปัญหาจากการที่กฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เกิดปัญหาดังนี้ ปัญหาช่องว่างของกฎหมายที่ไม่กำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริงและระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน, ปัญหาการที่บุคคลไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2 กรณี คือ ความไม่เสมอภาคเนื่องจากไม่ทราบระยะเวลาที่แน่นอน และความไม่เสมอภาคทางสิทธิในการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง, ปัญหาอื่น ๆ เช่น การเข้าถึงความยุติธรรม การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และกระทบต่อหลักนิติรัฐ 3) ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยควรแก้ไขกฎหมายมาตรา 32 และมาตรา 35 แห่งบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และแก้ไขมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ : ผู้ตรวจการแผ่นดิน ; ช่องว่างของกฎหมาย ; การแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย, Asst. Prof, Lecturer of Laws Program, College of Asian Scholars.

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รองคณบดีคณะศึกษาศาสตร์และศิลปศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย, Asst. Prof, Dr. Deputy Dean of the Faculty of Education and Liberal Arts, College of Asian Scholars.

* Corresponding Author, Email: yuwarat@cas.ac.th

ABSTRACT

This research aims to: 1. Study the laws related to fact-finding and the process of the Ombudsman. 2. Study the problems caused by not specifying the timeframe for fact-finding and the process of the Ombudsman. 3. Propose solutions to the problems in fact-finding and the process of the Ombudsman. By conducting document study research using the method of analyzing the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 in the part of the Constitutional Court and the Ombudsman, the Constitutional Court Act and the Constitutional Court Procedure Act B.E. 2561, and the Ombudsman Act B.E. 2560.

The research found that: 1) The law specifies the time frame for the Ombudsman to conduct fact-finding and proceedings in only two cases: cases where the violation arises from legal provisions that are inconsistent with the Constitution, and cases where the violation arises from actions of the state. However, the law does not specify a time frame for fact-finding and proceedings in cases where individuals or communities sue government agencies for damages resulting from the agency's failure to perform its duties correctly and completely according to Chapter 5 concerning the Duties of the State. 2) The problems arising from the law's failure to specify a timeframe for the Ombudsman to conduct fact-finding and proceedings in cases where individuals or communities sue government agencies for damages resulting from the agency's failure to perform its duties correctly and completely according to Chapter 5 concerning the Duties of the State are as follows: The problem of a legal gap due to the lack of a clearly defined timeframe for the Ombudsman's fact-finding and proceedings. The problem of individuals not receiving equal protection under the Constitution, contrary to the spirit of the Constitution, in two aspects: Inequality due to the lack of a definite timeframe. Inequality in the right to file a petition with the Constitutional Court independently. Other problems, such as: access to justice, lack of efficiency in law enforcement, adverse effects on the rule of law. 3) Research recommendations suggest amending Section 32 and Section 35 of the Organic Act on the Ombudsman, and amending Section 46 of the Organic Act on the Constitutional Court and Constitutional Court Procedure

Keywords: Ombudsman ; Legal Gap ; Fact-Finding and Proceedings

บทนำ

จากปรากฏการณ์ทางสังคมเมื่อประชาชนมีปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนขึ้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาความเป็นธรรมเพื่อเยียวยาแก้ไขข้อขัดข้องหรือความทุกข์ร้อนของตน ซึ่งช่องทางที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรมมีหลายช่องทาง อาทิ การร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การร้องเรียนต่อคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา การร้องเรียนต่อองค์กรอิสระ หรือฟ้องร้องคดีต่อศาล ผู้ตรวจการ

แผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรม โดยมีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นของทางราชการ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่สังกัดฝ่ายบริหารทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (รายงานประจำปีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2560)

ประวัติความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดน โดยมีฐานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่

ของข้าราชการ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบรัฐสภา Ombudsman จึงเปลี่ยนมาเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563)

ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2517 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 แต่ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญโดยตัดในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป ต่อมาในปี 2533 คณะกรรมาธิการการปกครอง และคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้จัดสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน นับแต่นั้นเป็นต้นมาได้มีการจัดสัมมนา มีการอภิปรายและเผยแพร่แนวความคิดทางสื่อสารมวลชนต่าง ๆ มากขึ้น แต่แนวคิดดังกล่าวยังคงรับรู้อยู่ในกลุ่มสมาชิกรัฐสภา นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งเท่านั้น จึงเกิดแรงผลักดันอย่างจริงจังในการที่จะบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย (ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ม.ป.ป.)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 196-198 ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2540 แต่ยังคงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2540 ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ที่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(คสช.) ได้มีประกาศสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่ยังคงให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไปเช่นเดิม (รายงานประจำปี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2560)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยได้เพิ่มจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น 3 คน กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แต่ในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจนั้นในบางเรื่องจำเป็นต้องหารือร่วมกัน ซึ่งได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือ และเห็นชอบร่วมกัน หมายความว่าผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนต้องปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบร่วมกัน แต่มีอิสระซึ่งกันและกัน หน้าที่อีกประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถือเป็นหน้าที่ใหม่คือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในชุดความสามารถของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะทำได้และพึงต้องทำให้แก่ประชาชน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเหมาะสมที่สุดในการดูแลว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากที่หน่วยงานของรัฐหน่วยใดบ้างที่ไม่ปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ “หน้าที่และอำนาจ” ที่บัญญัติขึ้นมาใหม่จึงมีความสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ส่งผลให้กลไกของรัฐเปลี่ยนแปลงไปในมิติที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์มากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความเข้มข้นในเรื่องกระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ เช่น กฎหมายกำหนดไว้ว่าในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่เพื่อหาข้อมูล หรือศึกษาเรื่องใด ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้น (มิชัย ฤชุพันธุ์, มุกรินทร์ อินฉ่ำ, อัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์, 2561)

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมนั้น รวมถึงมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย กรณีที่เห็นว่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560)

วิทวัส รชตะนันท์ (2559) อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินกล่าวว่า เป็นเรื่องที่มีความท้าทายสำคัญอย่างที่สุดเมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าได้จัดให้มีสิ่งจำเป็นต่าง ๆ สำหรับประชาชนทุกคน โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สิ่งจำเป็นที่เวลานี้ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมาย การศึกษาที่มีคุณภาพโดยการเรียนรู้ฟรีเป็นระยะเวลา 12 ปี การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การอนุรักษ์และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และขนบธรรมเนียมที่ดั้งเดิม และการจัดการดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบที่มีต่อคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน

สำหรับการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตัวเองต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ที่เว็บไซต์ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ www.ombudsman.go.th นอกจากนี้ยังสามารถติดต่อทางโทรศัพท์สายด่วนได้ที่หมายเลข 1676 โดยไม่คิดค่าบริการ ทั้งนี้ เรื่องที่ประชาชนผู้เดือดร้อนหรือเสียหายร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และการให้บริการระบบสาธารณูปโภคของรัฐ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการให้บริการสาธารณะให้ดียิ่งขึ้น ระบบการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมุ่งเน้นที่การสร้างแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการดำเนินการสอบสวน การประชาสัมพันธ์ และการสอบสวน

เชิงระบบ สถิติเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในปีงบประมาณ 2559 ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2559 จำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 6,125 เรื่อง รวมกรณีร้องเรียนจากปีงบประมาณก่อนหน้า 2,509 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 3,414 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 55.74 ขณะที่เรื่องร้องเรียนจำนวน 2,711 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 44.26 อยู่ระหว่างการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดิน (วิทวัส รชตะนันท์, 2559)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการเชิงรุก โดยการยกประเด็นสาธารณะหรือเรื่องร้องเรียนขึ้นพิจารณาเองโดยไม่มีผู้ร้องเรียน (Own-motion power) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาของระบบบริหารราชการแผ่นดินและทุกข้อนของประชาชนได้ตั้งแต่ต้นเหตุ เช่นเดียวกันกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ นอกเหนือจากหน้าที่ปกติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกตามกฎหมาย ซึ่งผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมาบางส่วนสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการดำเนินบทบาทเชิงรุก อาทิ กรณีการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มที่มีราคาสูงกว่าปกติในท่าอากาศยาน กรณีการฟ้องร้องเรียกคืนท่อก๊าซบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กลับคืนมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกรณีความไม่เป็นธรรมจากการเรียกเก็บค่าน้ำประปา (เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์ และดิญทรศน์ ประทีปพรณรงค์, 2564)

กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมุ่งใช้บังคับตั้งนี้กลุ่มแรก หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ถูกตรวจสอบหรือผู้ถูกร้องเรียนซึ่งอาจมีหน้าที่แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงหน้าที่ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน กลุ่มที่สองคือประชาชนในฐานะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563) จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาช่องว่างทางกฎหมายการไม่ได้กำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากบุคคลหรือชุมชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการที่กฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ตำรากฎหมาย หนังสือ งานวิจัย บทความวิจัย บทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ขอบเขตการวิจัย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ศึกษา คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

การวิเคราะห์ข้อมูล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (1) กำหนดให้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย โดยผู้ที่ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดี จะต้องเป็นบุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น นอกจากการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายแล้วหน้าที่อีกประการหนึ่งที่สำคัญมากของศาลรัฐธรรมนูญคือ บทบาทในการพิจารณาการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมี 2 กรณีคือ

1. กรณีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ เป็นการละเมิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
2. กรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่ไม่ได้เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ

โดยบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพทั้งสองกรณีดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองกรณีมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน ดังนี้

1. บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่ไม่ได้เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือทราบถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ นั้นยังมีอยู่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินคือ 60 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และแจ้งผลให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 วัน หลังจากวันที่ครบกำหนด 60 วันแล้ว ตามมาตรา 48 กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ยุติเรื่อง และไม่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วันนับแต่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

2. บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาการร้องยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และต้องแจ้งผลให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 วัน หลังจากวันที่ครบกำหนดแล้ว สิทธิของผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญคือภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือหลังจากได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1802/2562 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 1413/2562 เรื่อง ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 161 อันเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องเรียน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ 8 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสัปดาห์คนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันตามมาตรา 158 และมาตรา 161 ได้บัญญัติว่าก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” อันเป็นบทบัญญัติให้ต้องกระทำตามกระบวนการขั้นตอนเสียก่อนเข้ารับหน้าที่ ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น นอกจากจะต้องกระทำไปตามกระบวนการขั้นตอนแล้ว ยังจะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวให้ครบถ้วนด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องเรียน กล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2562 ด้วยถ้อยคำที่ว่า

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนตลอดไป” แต่เมื่อคำกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณยังขาดถ้อยคำที่ว่า “ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” จึงเป็นการกล่าวถ้อยคำที่ไม่ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง อันจะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย รวมถึงมีปัญหาคู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามนัยยะของมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนทราบ และดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว

สรุปผลการวิจัย

สรุปผลของการวิจัยมีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อ ดังนี้ 1) การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่ากฎหมายได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนได้ใน 3 กรณี 2) ผลการวิจัยพบสภาพปัญหาที่เกิดจากการไม่กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากบุคคลหรือชุมชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ 3) ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคู่ทางกฎหมายโดยดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่ากฎหมาย

ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ใน 3 กรณี และกำหนดขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

1) กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิร้องเรียนคือประชาชนหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือความไม่เป็นธรรมจากการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใน 60 วัน ตาม พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาตรา 48 วรรคแรก

2) กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ผู้มีสิทธิร้องเรียนคือบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ถูกร้องเรียนคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ในกรณีนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

3) กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากบุคคลหรือชุมชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ผู้มีสิทธิร้องเรียนคือบุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ สาเหตุการร้องเรียนคือ (1) การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (2) การปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน (3) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี กรณีนี้กฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาสั่งการของคณะรัฐมนตรีเช่นกัน

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 430/2564 เรื่องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบ กรณีกระทรวงพลังงานปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

มาตรา 56 วรรคสอง ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องร้องเรียนสรุปได้ว่าผู้ร้องเรียนมีคำร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบ กรณีกระทรวงพลังงานกำหนดนโยบายและแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า โดยลดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานลงต่ำกว่าร้อยละ 51 อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 56 วรรคสอง ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับผลกระทบจากการใช้ไฟฟ้าในราคาที่แพงขึ้นและไม่เป็นธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วมีความวินิจฉัยว่า กรณีนี้ผู้ร้องเรียนได้มีหนังสือร้องขอให้กระทรวงพลังงานดำเนินการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 56 วรรคสอง ต่อมากระทรวงพลังงานมีหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้ร้องเรียนจึงมีหนังสือโต้แย้งการไม่ดำเนินการนั้นต่อกระทรวงพลังงานแล้ว เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของกระทรวงพลังงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กระทรวงพลังงานกำหนดนโยบายและแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า โดยลดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ปัจจุบันมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 34.70 โดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น จนทำให้สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐมีน้อยกว่าร้อยละ 51 อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 56 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ 51 มิได้”

ดังนั้น การลดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 56 วรรคสอง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

อภิปรายผลของการวิจัยมีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในข้อ 2 คือการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการไม่กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ไม่กำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริง และระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ได้กำหนดให้นำความในมาตรา 48 บรรคหนึ่ง และวรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ก็หมายความว่าให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการภายในหกสิบวัน แต่เมื่อไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ด้วย กรณีย่อมเป็นช่องว่างของกฎหมาย ที่ควรต้องกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการเฉพาะคือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560” เพื่อให้ผู้ร้องเรียนในเรื่องดังกล่าว รวมไปถึงผู้ศึกษากฎหมายและประชาชนโดยทั่วไป มีความเข้าใจที่ชัดเจนและไม่เกิดความสับสนเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาและดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีดังกล่าว

2. ปัญหาการที่บุคคลไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในประเด็นเกี่ยวกับการร้องเรียนของบุคคลหรือชุมชน ซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ พบว่าไม่มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาดำเนินการและยื่นคำร้องต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีนี้เลย บทบัญญัติของมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในหกสิบวัน เฉพาะ 2 กรณีเท่านั้น คือ 1) การละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2) การละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีที่บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐด้วยแต่อย่างใด

จึงเป็นปัญหาการที่บุคคลไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายใน 2 กรณีคือ

(1) ความไม่เสมอภาคเนื่องจากไม่ทราบระยะเวลาที่แน่นอน เนื่องจากกฎหมายไม่มีการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนในการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(2) ความไม่เสมอภาคทางสิทธิในการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติไม่ยื่นเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ เนื่องจากกฎหมายไม่กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง

จึงเป็นกรณีที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ที่กำหนดไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

3. ปัญหาสืบเนื่องจากการที่กฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริง และระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้แก่

3.1 บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหาย ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะได้รับคำตอบเมื่อใด หรือไม่สามารถจะทราบได้ว่าการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินจะแล้วเสร็จเมื่อใด ความเสียหายที่อาจทวีความรุนแรงขึ้น เช่น การละเลยของรัฐ

ที่นำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือการไม่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน ส่งผลต่อการเข้าถึงความยุติธรรม เพราะการรอคอยที่ยาวนานคือความ “อยุติธรรม” และอาจทำให้ประชาชนหมดกำลังใจในการเรียกร้องสิทธิ

3.2 การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหาย ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไปเมื่อใด ทำให้หน่วยงานรัฐบางแห่งอาจใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมาย ในการถ่วงเวลาและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ

3.3 กระบอบต่อหลักนิติรัฐ และความไว้วางใจของประชาชน การไม่มีกรอบเวลาที่แน่นอนในการแสวงหาข้อเท็จจริง และระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกลไกการตรวจสอบของรัฐ กระบอบต่อหลักนิติรัฐ เพราะประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที อาจทำให้ผู้มีอำนาจหรือหน่วยงานของรัฐ เพิกเฉยต่อข้อร้องเรียนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยมีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในข้อ 3 คือเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย เพื่อให้บุคคลได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคกันตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ มีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ควรมีการกำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริง และระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ โดยเพิ่มข้อความในวรรคสองของมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนี้ “ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา ยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการ

พิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิด มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้”

2. ควรกำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริง และระยะเวลาดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

(1) แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยแก้ไขวรรคแรกของมาตรา 35 ดังนี้ “ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (แก้ไขโดยเพิ่มข้อความ) พิจารณาและรายงานพร้อมด้วยข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภา และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้”

(2) แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 โดยเพิ่มข้อความให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ โดยเพิ่มข้อความ “มาตรา 7(4) และมาตรา 7(11)...” ในวรรค 1 ของมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

กฎหมายที่แก้ไขจะมีข้อความ ดังนี้ มาตรา 46 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7(4) และมาตรา 7(11) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบที่การละเมิดสิทธิหรือ

เสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 48 วรรคสอง

ข้อเสนอแนะสำหรับทำวิจัยครั้งต่อไป

ศึกษาผลกระทบกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือความไม่เป็นธรรม โดยศึกษาใน 2 ประเด็น ได้แก่

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

1. นำไปแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 32 มาตรา 35 และมาตรา 46
2. นำไปแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46

1. ความเดือดร้อนเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 มีประเด็นใดบ้าง ผู้เสียหายได้รับความเสียหาย ความไม่เป็นธรรมหรือได้รับผลกระทบอย่างไร
2. ศึกษาแนวทางพิจารณาแก้ไข และเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือได้รับความไม่เป็นธรรม

เอกสารอ้างอิง

- [1] เกรียงไกร เจียรประดิษฐ์ และดิฏฐพรศน์ ประทีปพรณรงค์. (2564). บทบาทเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ*. 6(4). 126-142.
- [2] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560
- [3] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561
- [4] มัชฌิ ฤกษ์พันธุ์ มุกรินทร์ อินฉ่ำ และอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์. (2561). คอลัมน์พิเศษ : ผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*. 11(1). 9-25.
- [5] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- [6] วิทวัส รชตะนันท์. (2559). The evolution of the Ombudsman: The case of Thailand วิวัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน: กรณีประเทศไทย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*. 9(2). 164-181.
- [7] สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2560). รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน. คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. 25-26.
- [8] สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2563). คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560. 1,3.
- [9] สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2568. จาก <https://www.ombudsman.go.th/new/>
- [10] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.....กรุงเทพมหานคร, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.