

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กร
ในกระบวนการยุติธรรม ศึกษากรณีองค์กรตุลาการ

สิริรัตน์ มุลิจันทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายสำหรับนักบริหาร)
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2558

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กร
ในกระบวนการยุติธรรม ศึกษากรณีองค์กรตุลาการ
สิริรัตน์ มุลิจันทร์
คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายสำหรับนักบริหาร)

ศาสตราจารย์..... ประธานกรรมการ
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

ศาสตราจารย์..... กรรมการ
(ศรียาชา วงศาจารย์)

ศาสตราจารย์..... กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

อาจารย์..... กรรมการ
(ดร.พัชรพรรณ นุชประยูร)

ศาสตราจารย์..... คนบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

กุมภาพันธ์ 2558

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กร ในกระบวนการยุติธรรม ศึกษากรณีองค์กรตุลาการ
ชื่อผู้เขียน	นางสิริรัตน์ มลิจันทร์
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายสำหรับนักบริหาร)
ปีการศึกษา	2558

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ศึกษากรณีองค์กรตุลาการนั้น เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพทางนิติศาสตร์ เน้นการวิจัยเอกสาร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ โดยไม่ให้การตรวจสอบดังกล่าวกระทบกับความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แต่มุ่งเน้นให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ที่รัฐต้องยอมจำกัดอำนาจของตนเองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศแถบสแกนดิเนเวียที่เป็นต้นกำเนิดของผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการได้ เช่น ประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ผลการศึกษาจากงานวิจัยนี้ทำให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการหรือศาล

ผู้เขียนจึงทำการศึกษาถึงโครงสร้าง ขั้นตอน และแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรตุลาการในส่วน of ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร เมื่อวิเคราะห์ตามหลักแนวคิดทฤษฎีพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับงานธุรการทั่วไปของสำนักงานศาล งานธุรการทางคดีซึ่งเป็นงานสนับสนุนด้านกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทั้งงานธุรการทั่วไปและงานธุรการทางคดีนั้นปฏิบัติโดยข้าราชการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาล นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถตรวจสอบในส่วน of งานบริหารจัดการคดีซึ่งเป็นกระบวนการขั้นตอนที่มีได้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแห่งเนื้อหาอรรถคดี ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในทางบริหารงาน รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้พิพากษาด้วย

ABSTRACT

Title of Thesis	The Ombudsman's Jurisdiction in the Examination of Agencies in the Administration of Justice, A Case Study of Judicial Organization
Author	Mrs. Sirirat Mulichan
Degree	Master of Arts (Law for Executive)
Year	2015

The Ombudsman's Jurisdiction in the examination of agencies in the administration of justice, A Case Study of Judicial Organization is a qualitative legal research that gives high priority/ significance on documentary study. The objective of the study is to make clarification on the boundary of jurisdictional power of Ombudsman in exercising its examination power on the performance of judicial organization, while ascertaining that the Ombudsman's oversight shall not affect the independence of judicial persons in issuing court ruling. Rather, the underlying intention is not only to create a check and balance mechanism but also to control the use of state powers that bounds to adhere to the rule of law.

On the international perspective, some Scandinavian countries particularly Sweden and Finland where the fundamental concept of Ombudsman is originated from, the Ombudsman is empowered with the duty to scrutinize the performance of duty of judicial organization. The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (1997) entitles the Ombudsman with mandate to investigate any omission to perform duties or unlawful performance of duties of the Constitutional organization or agencies in the administration of justice, except the trial and adjudication of the Courts.

Results of the study provide a clarification on the boundary of Ombudsman's jurisdictional power in the examination of the performance of duty of agencies in the administration of justice or the Constitutional Court. The author conducts a study on

structures, procedures, and operational guidelines of judicial organizations, particularly the Constitutional Court, the Administrative Court, the Court of Justice, and Military Court. The theoretical analysis demonstrated that the Ombudsman is authorized to conduct an investigation of judicial organization with respects to: 1. The examination of judicial organization in terms of the general administration of the court office which can be classified into two aspects; 1) General administrative work 2) Administrative work on judicial case, which serves as a supportive function of the judicial process 2. The examination of agencies in the administration of justice on the aspect of case management system, including procedures that are not relevant to the consideration of factual evidence and legal provisions 3. The examination of ethical aspect of judicial persons

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับความอนุเคราะห์จากหลายฝ่ายที่ช่วยให้คำแนะนำ และสนับสนุน ข้อมูลจึงขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ศรีราชา วงศารยางกูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้จุดประกายหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และช่วยให้คำแนะนำตรวจสอบและสนับสนุนข้อมูล ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ และปรับปรุงงานวิจัย ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ประธานกรรมการ ที่ช่วยให้คำแนะนำเสนอแนะ กรอบวิธีคิดวิเคราะห์ตามหลักทางกฎหมายมหาชน ขอขอบคุณ อาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร ที่ช่วยให้คำแนะนำเกี่ยวกับองค์กร Ombudsman ของต่างประเทศ โดยเฉพาะ Médiateur de la République และการเปลี่ยนแปลงจนกระทั่งเป็น Le Défenseur des droits ของประเทศฝรั่งเศส

ขอขอบคุณ พ.อ.กฤษณะ วโรภาส ผู้อำนวยการกองกฤษฎีกา สำนักงานพระธรรมนูญทหารบก และ ดร.สุจินตนา ภาวสิทธิ์ ที่ช่วยสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่องานวิจัยฉบับนี้ ขอขอบคุณ นางสาวรอยพิมพ์ ธีระวงศ์ ผู้อำนวยการสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน ที่ช่วยสืบค้นข้อมูลด้านต่างประเทศที่เป็นประโยชน์และเกี่ยวข้องกับสถาบัน Ombudsman

ขอกราบระลึกถึงพระคุณของคุณพ่อ คุณแม่ และครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนและ ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ และเป็นกำลังใจตลอดเวลาดำเนินการวิจัยทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วง ด้วยดี

สิริรัตน์ มุลิจันทร์

กุมภาพันธ์ 2558

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญ	(7)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย	6
1.5 สมมติฐานการวิจัย	7
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 แนวความคิดว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	10
2.1 หลักนิติรัฐกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ	11
2.1.1 ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ	11
2.1.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ	12
2.2 องค์การตุลาการกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา	19
2.2.1 ความสำคัญและความหมายของหลักความเป็นอิสระขององค์กร ตุลาการและผู้พิพากษา	21
2.2.2 ขอบเขตความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี	22
2.2.3 ปัจจัยพื้นฐานของหลักเป็นความอิสระขององค์กรตุลาการและ ผู้พิพากษา	22
2.2.4 หลักสากลของความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา	23

2.3 แนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	24
2.3.1 หลักการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	24
2.3.2 หลักการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	28
บทที่ 3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต่างประเทศในการตรวจสอบองค์กร ตุลาการ	45
3.1 กลุ่มประเทศที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบองค์กร ตุลาการ	45
3.1.1 ประเทศสวีเดน	45
3.1.2 ประเทศฟินแลนด์	51
3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส	54
3.2 กลุ่มประเทศที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กร ตุลาการ	62
3.2.1 ประเทศอังกฤษ	62
3.2.2 ประเทศเดนมาร์ก	69
3.2.3 ประเทศนิวซีแลนด์	71
บทที่ 4 การตรวจสอบองค์กรตุลาการโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	78
4.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	79
4.1.1 ปัญหาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	79
4.1.2 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	82
4.1.3 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	84
4.2 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน	86
4.3 องค์กรตุลาการอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	90
4.3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ	91
4.3.2 ศาลปกครอง	100
4.3.3 ศาลยุติธรรม	115
4.3.4 ศาลทหาร	122

บทที่ 5 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ	132
5.1 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยกับต่างประเทศในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ	134
5.1.1 ที่มาขององค์อำนาจ	134
5.1.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ	135
5.2 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการ	138
5.2.1 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	139
5.2.2 สำนักงานศาลปกครอง	139
5.2.3 สำนักงานศาลยุติธรรม	140
5.2.4 สำนักงานศาลทหาร / กรมพระธรรมนูญ	141
5.3 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดี	144
5.3.1 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ	145
5.3.2 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง	145
5.3.3 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม	146
5.3.4 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลทหาร	146
5.4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อื่นขององค์กรตุลาการที่มีการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี	148
บทที่ 6 สรุป และข้อเสนอแนะ	150
6.1 สรุปผลการศึกษา	151
6.1.1 ขอบเขตโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ	151
6.1.2 ขอบเขตความเป็นอิสระของตุลาการ	152
6.1.3 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ	152
6.1.4 แนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ	157
6.2 ข้อเสนอแนะ	158
6.2.1 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการทั่วไป	158
6.2.2 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการทางคดี และการตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดี	158
6.2.3 การตรวจสอบจริยธรรมของผู้พิพากษา	159

บรรณานุกรม	160
ภาคผนวก	167
ภาคผนวก ก ตารางเปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550	168
ภาคผนวก ข ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ	175
ประวัติผู้เขียน	184

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	6
4.1 แสดงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ	99
4.2 แสดงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง	114

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดน ปี ค.ศ.1713 เดิมเรียกว่า Supreme Ombudsman ที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ เพื่อควบคุมและตรวจสอบข้าราชการและผู้พิพากษาว่าปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนดหรือไม่ หากพบว่ามีข้าราชการหรือผู้พิพากษาไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย Supreme Ombudsman จะทำหน้าที่ฟ้องร้องข้าราชการผู้นั้นต่อศาล หรือตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น ซึ่งหากข้าราชการไม่พอใจในผลการพิจารณาของ Supreme Ombudsman ก็สามารถถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้¹ ต่อมา ปี ค.ศ.1809 มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจของ Charles de Montesquieu เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้ง Chancellor of Justice เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ควบคุมฝ่ายบริหารและให้รัฐสภาแต่งตั้ง Parliamentary Ombudsman (หรือ Justitie Ombudsman: JO) เป็นตัวแทนของรัฐสภาเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยคำอธิบายจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นว่า การให้รัฐสภาแต่งตั้ง Parliamentary Ombudsman นั้น เป็นการส่งเสริมความรู้สึกการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นพื้นฐานอันนำไปสู่ระบบการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น การก่อตั้ง Parliamentary Ombudsman จึงมีวัตถุประสงค์เป็นการก่อตั้งองค์กรตรวจสอบที่มีอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นองค์กรถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา โดยควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการและผู้พิพากษา มีอำนาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิด โดยจะตรวจสอบตามคำร้องเรียนของประชาชนเป็นหลัก หรืออาจหยิบยกข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสาธารณะมาไต่สวนได้เอง จนทำให้ Ombudsman เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับสูงสุดเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน

¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ออมบุดส์แมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย (เอกสารวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2533), หน้า 1-7.

เกี่ยวกับการปฏิบัติประเพณีของข้าราชการ อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จขององค์กร Ombudsman เกิดจากประสิทธิภาพของการทำหน้าที่เป็นอัยการสั่งฟ้องคดีและสั่งลงโทษผู้กระทำผิด พัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรผู้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายอย่างมีเหตุผลและเหมาะสม

สำหรับประเทศไทยได้มีความพยายามจัดตั้งองค์กร Ombudsman ถึง 2 ครั้ง² ครั้งแรกในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ได้มีการเสนอความคิดเห็นในเรื่องการจัดตั้งสถาบัน “ผู้ตรวจการรัฐสภา” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยให้มีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่คล้ายกับ Parliamentary Commissioner Administration ของอังกฤษ แต่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายและมีความเห็นว่างานของผู้ตรวจการรัฐสภาซ้ำซ้อนกับงานของฝ่ายบริหารบางส่วน เช่น ผู้ตรวจราชการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงานเลขาธิการร้องทุกข์ อีกทั้งการควบคุมฝ่ายบริหารสามารถทำได้โดยรัฐสภาอยู่แล้ว หากตั้งให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาจะเป็นการแทรกแซงก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหาร และการได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นไปได้ยากด้วย เนื่องจากต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติมากเป็นพิเศษ ประกอบกับในร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมดูแลความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้น ที่ประชุมจึงตัดบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาออกไป

ความพยายามจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาครั้งที่สอง เกิดขึ้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พุทธศักราช 2534 มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งมีความเห็นว่าให้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่สังกัดฝ่ายบริหารเปลี่ยนมาให้สังกัดรัฐสภาและให้มีอำนาจครอบคลุมถึงการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการทั้งหมด รวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย โดยให้ปรับหน้าที่มาเป็นการให้ข้อสังเกตและแนะนำมากกว่าการเน้นทางด้านการจับทุจริต หรืออีกทางเลือกหนึ่งให้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นใหม่ทั้งหมด แต่ก็ไม่สำเร็จเช่นเดิม เนื่องจากที่ประชุมมีความเห็นว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว อีกทั้งการทำงานของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ในความรับผิดชอบของใครๆ เดียว จึงอาจเกิดความล่าช้า และการสรรหาคนที่มีความรู้และคุณธรรมสูงส่งคงเป็นเรื่องยากสำหรับสังคมไทย ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาถูกตัดออกไป

² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับศาลปกครอง** (เอกสารวิจัย เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 56-59.

ต่อมา ระหว่างปี พ.ศ.2535-2538 ได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และมีการเสนอให้จัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการรัฐสภาอีกครั้ง โดยมีเหตุผลว่า แม้ว่าจะกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การกำหนดให้มี “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองโดยเน้นการควบคุม “ความเป็นธรรม” (Fairness) และ “ความเหมาะสม” (Appropriateness) ของการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น การใช้อำนาจนั้นล่าช้ามีขั้นตอนและเอกสารมากเกินไป การใช้ดุลยพินิจไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะไม่เข้าซ้อนกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลบัญชีและวินัยงบประมาณ ซึ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้ควบคุมความเป็นธรรมและความเหมาะสมของการใช้ดุลยพินิจ ทั้งยังไม่เข้าซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมที่ทุจริตประพฤติมิชอบและการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในที่สุดจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 ได้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภา ไว้ในมาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หลังจากนั้นมีการร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. หลายฉบับ แต่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จนเมื่อประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นอันตกไป

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการกระทำหรือละเลยไม่กระทำการอันเป็นไปตามพันธกรณี หรือข้อกำหนดที่ประเทศไทยมีภายใต้การเป็นพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วย แต่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบางส่วนเสนอให้แยกเป็นสององค์กรอิสระ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากภาระหน้าที่แต่ละด้านกว้างขวางมาก จะไม่สามารถครอบคลุมภาระหน้าที่ด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงเป็นที่มาของหมวดรัฐสภา ส่วนที่ 7 “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (มาตรา 196-มาตรา 198) และส่วนที่ 8 “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (มาตรา 199-มาตรา 200) ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 เพื่อรองรับองค์กรอิสระ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้เข้ายึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ยังคงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้ แต่ได้ปรับปรุงระบบการตรวจสอบ นักการเมืองให้ชัดเจนขึ้น รวมทั้ง ลดบทบาทของฝ่ายการเมืองให้มีส่วนร่วมในการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้น้อยลง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงองค์กรอิสระได้ ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแม้ว่าจะไม่ถูกนักการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากที่ผ่านมา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่มีผลงานที่เด่นชัด ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาน้อยไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่มากขึ้น ไม่เพียงแต่การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองด้วยการสอบสวนตาม คำร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการควบคุมการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐด้วย เหตุนี้จึงทำให้ต้องเปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยตัดคำว่า “ของรัฐสภา” ออกไป และบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติในมาตรา 242-245 และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2550

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเพิ่มเติม คือ มาตรา 244(1) (ค) กำหนดให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการ พิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล แต่ในมาตราดังกล่าวเป็นการบัญญัติกฎหมายไว้เพียงกว้างๆ เป็น แนวทางตามหลักการบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาในเรื่องข้อความ คิดและแนวทางการตรวจสอบที่ขาดความชัดเจน โดยเฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม กรณีดังกล่าวจึงมีประเด็นที่น่าสนใจศึกษา ว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการมีมากน้อยเพียงใด ทำอย่างไรจึงจะทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่กระทบถึงหลักความเป็นอิสระของ ตุลาการ และข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญที่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ซึ่งผลของ การศึกษาวิจัยนี้จะทำให้เกิดความชัดเจนและสามารถใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์กรตุลาการ และเพื่อให้เกิดความสมดุลในการคานอำนาจการตรวจสอบระหว่างอำนาจ ตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร โดยอาศัยกลไกขององค์กรอิสระอย่างผู้ตรวจการ แผ่นดิน

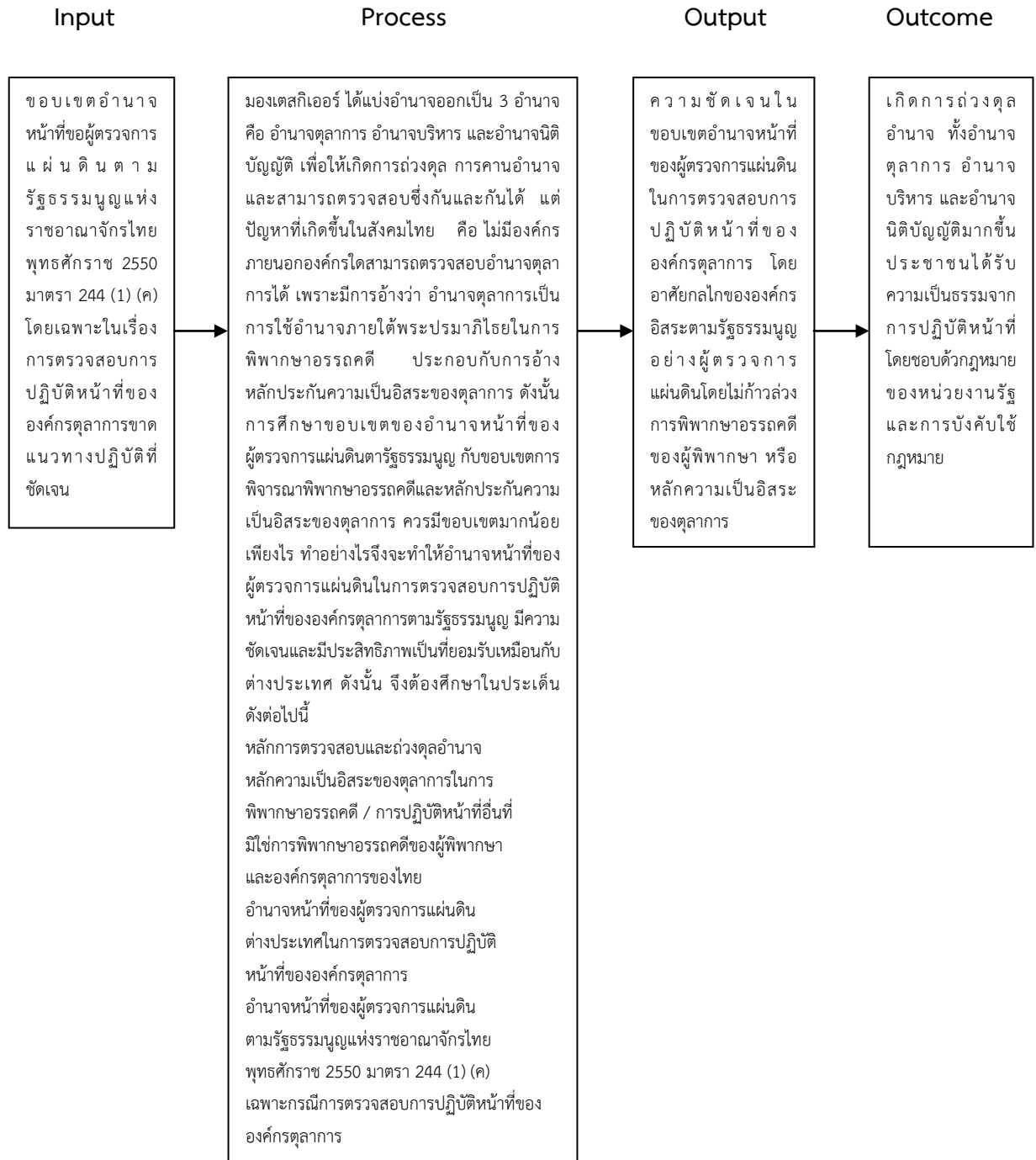
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ
- 2) เพื่อศึกษาขอบเขตความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ
- 3) เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการนี้ มีขอบเขตการศึกษาเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา 244(1) (ค) แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ซึ่งคงไว้ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤษภาคม 2557 โดยทำการศึกษาเฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการที่แบ่งแยกเป็นงานบริหารทั่วไปของสำนักงานศาล และงานบริหารจัดการคดี ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ศึกษาทั้งในส่วนของงานศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

1.5 สมมติฐานการวิจัย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244(1) (ค) บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินว่า มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรมนั้นหมายรวมถึงศาลด้วย แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมาในเรื่องดังกล่าวยังขาดความชัดเจน แม้กระทั่งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ขอบเขตของบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่เพียงใด ทำอย่างไรการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะไม่กระทบถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ และข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ ที่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ผลการศึกษาในประเด็นดังกล่าว จะทำให้เกิดความชัดเจนสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความสมดุลในการคานอำนาจการตรวจสอบระหว่างอำนาจตุลาการ อำนาจอธิปไตย และอำนาจบริหาร โดยอาศัยกลไกขององค์กรอิสระอย่างผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอาจสามารถเข้าตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการในส่วนองงานธุรการศาล งานบริหารจัดการคดี และการดำเนินการในส่วนอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยมีลักษณะเป็นเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ทางนิติศาสตร์โดยเน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการรวบรวมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยการสัมภาษณ์ (Interview) เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อความคิดเห็นในประเด็นปัญหาที่ยังไม่ชัดเจนและคลุมเครือเพื่อให้งานวิจัยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์แล้วสังเคราะห์เพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป โดยแบ่งขั้นตอนรายละเอียดเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนการศึกษาเบื้องต้นจากเอกสาร

การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสาร

ตำรา บทความ รายงานการศึกษาดูงาน รายงานประจำปี ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องภายในประเทศและต่างประเทศ

เป้าหมายหลักของการศึกษาจากเอกสาร คือ การรวบรวมและประมวลองค์ความรู้ เพื่อวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244(1) (ค) เฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการกับหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ และขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

สำหรับแนวทางการศึกษาตามขั้นตอนนี้ ผู้ศึกษากำหนดเทคนิคการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ภายใต้แนวทางการวิเคราะห์ความสอดคล้อง (Congruent Analysis) และแนวทางการวิเคราะห์ความต่อเนื่องของเนื้อหาและแนวคิด (Consequence Analysis) ผลการศึกษาตามขั้นตอนนี้ ผู้ศึกษาคาดว่าน่าจะมีข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารเพียงพอที่จะสรุปได้ว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244(1) (ค) เฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการสามารถมีแนวทางนำไปใช้ในการปฏิบัติได้โดยไม่ก้าวล่วงถึงหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ และขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

2) ขั้นตอนการรวบรวมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยการสัมภาษณ์ (Interview)

ขั้นตอนนี้เป็นนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสาร โดยหากผลการศึกษาเป็นไปตามที่คาดการณ์ว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ สามารถช่วยในการเรื่องของการตรวจสอบการคานอำนาจตุลาการ อำนาจอธิปไตย และอำนาจปกครองได้ โดยยังคงไว้ซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี มาทำการศึกษาตามทัศนะและการประเมินคุณค่าจากความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ศึกษาทำการเลือกประชากรกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว โดยเทคนิคการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling)

เป้าหมายหลักของการศึกษาตามขั้นตอนนี้ คือ ให้ได้ “ขอบเขตที่ชัดเจนของบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ” เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และสามารถแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ และระบบการถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

3) ขั้นตอนการประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร และโดยการสัมภาษณ์ (Interview) จากผู้ทรงคุณวุฒิ นำมาวิเคราะห์ตามแนวคิดทฤษฎี และนำเสนอในรูปของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Method)

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ และสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ทำให้การถ่วงดุลอำนาจการตรวจสอบระหว่างอำนาจตุลาการ อำนาจอธิปไตย และอำนาจบริหาร โดยอาศัยกลไกขององค์กรอิสระอย่างผู้ตรวจการแผ่นดินมีความชัดเจนและสมบูรณ์มากขึ้น

บทที่ 2

แนวความคิดว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ระบบกฎหมายตามแนวคิดเกี่ยวกับรัฐเสรีประชาธิปไตยมี 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยหลักการหรือนิติวิธีในการพิจารณาและพิพากษาคดีนั้น หลักกฎหมายที่นำมาใช้เกิดจากคำพิพากษาของศาลที่ได้เคยพิพากษาไว้แล้วในเรื่องเดียวกัน จนกระทั่งมีความเป็นทั่วไป (Common) สามารถยอมรับได้ว่าเป็นหลักการที่ยุติธรรมและสามารถแก้ไขข้อพิพาทของบุคคลในสังคมได้ แนวคำพิพากษาจะถูกยึดถือเป็นหลักในการพิจารณาและพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นต่อมาในภายหลังเว้นแต่ว่าเรื่องใดยังไม่เคยเกิดกรณีพิพาทเช่นนั้นขึ้น จึงต้องเอาหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีทุกเรื่องโดยหลักการย่อมต้องอยู่บนพื้นฐานหรือการยึดมั่นใน “หลักนิติธรรม” และหลักการสำคัญหลักหนึ่งของหลักนิติธรรมคือ หลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษารรคดี

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) จะมีแนวคิดนิติวิธีเริ่มต้นจากรัฐในฐานะของผู้ปกครองที่มีอำนาจเหนือเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมาย และยอมให้ตนเองอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย คือ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจจึงจะสามารถกระทำได้ และเป็นการรับรองสิทธิทั่วไปของประชาชนโดยเท่าเทียมกัน นิติวิธีของระบบ Civil Law จึงเป็นการพิจารณาว่าการกระทำมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ หรือบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ แล้วจึงพิจารณาจากหลักกฎหมายทั่วไปในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง จึงก่อให้เกิด “หลักนิติรัฐหรือรัฐที่ปกครองภายใต้กฎหมาย” โดยมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่อำนาจทั้งสามก็ไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนตามหลักการขั้นพื้นฐานทางกฎหมาย ในบทนี้จึงขอทบทวนแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์การตุลาการกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา และแนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.1 หลักนิติรัฐกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงนั้น จะต้องมีการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ที่จะเรียกได้ว่ามีนิติรัฐ³ ดังนั้น หลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญในการคุ้มครองประชาชนให้มีสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามที่กฎหมายได้ระบุ และยังเป็นหลักการที่ควบคุมให้รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสาธารณชน เป็นการจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกเหนือที่กฎหมายกำหนดไว้

2.1.1 ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” (Legal State) เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งมีพัฒนาการ ดังนี้

ศตวรรษที่ 17 เป็นการเริ่มต้นแนวความคิดนิติรัฐ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย โดยให้ความหมายนิติรัฐเบื้องต้นว่า รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (Government of Law and Not of Men) นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของหลักนิติรัฐที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นคือ การปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลางว่า สันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย สำหรับประเทศเยอรมันที่เป็นแหล่งพัฒนาแนวคิดนิติรัฐ ยังไม่เป็นที่ยุติว่า ใครคือผู้บัญญัติคำว่า Rechtsstaat เป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อว่า Robert von Mohl เป็นคนแรกที่นำความคิดเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผลมาอธิบายอย่างเป็นระบบในตำรากฎหมายว่าด้วยรัฐแห่งราชอาณาจักร Staatsrecht des Koenigreichs Wuerttemberg⁴

³ Michel Fromont and Alfred Rieg, *Sous la direction de Introduction au droit allemande, Tome II* (Paris: Droit Public-Droit Privé, 1984), p. 13 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 108.

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*, ย่อหน้าที่ 3, ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2556 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

ในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปพัฒนาจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ความเป็นรัฐ ถึงแม้ว่ากษัตริย์จะยังมีอำนาจเหมือนเช่นเคย แต่ในการใช้อำนาจของกษัตริย์นั้น ถูกเรียกร้องให้ต้องคำนึงถึงเหตุผลของการใช้อำนาจเพิ่มมากขึ้น

ในศตวรรษที่ 19 ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนเสรีภาพของชนมากขึ้นในปี ค.ศ.1848 นักคิดคนสำคัญชาวเยอรมัน ได้แก่ Robert von Mohl Carl Welcker และ Johann Christoph Frisherr von Aretin ได้ให้ความหมายนิติรัฐว่า “รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป” ซึ่งอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข⁵

ต่อมาความหมายของคำว่า นิติรัฐ ถูกลดขอบเขตของความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหา กลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ โดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็นนิติรัฐ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐและเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมาย โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล

ดังนั้น หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร เพื่อให้ราษฎรได้ใช้สิทธิเสรีภาพ เช่น การพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคนให้ได้ตามศักยภาพของตนเอง รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์นั่นเอง⁶

2.1.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐมี 2 ส่วน ดังนี้

2.1.2.1 องค์ประกอบทางด้านเนื้อหา หมายถึง การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip),” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 233.

⁶ สมยศ เชื้อไทย, “หลักนิติรัฐ,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 133.

เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหาสิทธิย่อมเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat) หลักนิติรัฐทำให้การตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับราษฎรจะต้องมีความชัดเจน และแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจ นอกจากนี้ ระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย หลักการนี้เป็นหลักการที่บังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีของกฎหมายอาญาสารบัญญัติ นอกจากนี้ หลักนิติรัฐทางด้านเนื้อหาที่กำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรง⁷

องค์ประกอบด้านเนื้อหาหลักการที่สำคัญ คือ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (die Gewährleistung persönlicher Grundrechte)

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคน ซึ่งไม่มีใครสามารถพรากไปได้ (Unalienable Right) เป็นสิทธิของมนุษย์ ไม่ใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนทั่วไป และสิทธิพลเมือง สำหรับสิทธิมนุษยชนทั่วไปเป็นสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ส่วนสิทธิพลเมืองหมายถึง สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมือง รวมถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นต้น⁸

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย แต่การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐจะมีการแทรกแซงหรือบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องรักษาไว้ให้แก่ส่วนรวม ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปรุกรานสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไป และออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรุกรานได้ เป็นการดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น⁹ มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพ

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, ย่อหน้าที่ 14.

⁸ สมยศ เชื้อไทย, *เรื่องเดิม*, หน้า 134.

⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 134.

ของประชาชนได้รับการรับรองคุ้มครอง และยังได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltsgarantie) และหลักประกันที่สำคัญ คือ หลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ (Rechtsschutzgarantie) เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหมดจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ¹⁰

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะถือว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์ไม่ใช่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ¹¹

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการนำหลักดังกล่าวมาบัญญัติไว้ เพื่อให้ประชาชนสามารถป้องกันสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองได้ เช่น การคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 63 ที่ประกอบไปด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพตามแนวความคิดเสรีนิยม ยังรวมไปถึงสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยอีกด้วย¹²

2.1.2.2 องค์ประกอบในทางด้านรูปแบบ หมายถึง การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น หรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ เพื่อกำหนดอำนาจของรัฐลง หลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ ที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิ

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 236.

¹¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 236-237.

¹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 253.

ในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม¹³

องค์ประกอบด้านรูปแบบมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง จากเหตุผลดังกล่าว จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่มีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ¹⁴ ซึ่งบุคคลที่ทำให้แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเป็นเรื่องที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง คือ Montesquieu ได้กล่าวไว้ในหนังสือเจตนารมณ์ของกฎหมาย (L' Esprit des Lois) โดยนำแนวคิดของ John Locke เกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐมาขยายเพิ่มเติม ซึ่ง Montesquieu เห็นว่า บุคคลที่มีอำนาจย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบได้เสมอ ดังนั้น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงจำเป็นต้องจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ผู้ถืออำนาจคนหนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้ถืออำนาจคนอื่นๆ ได้ การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงต้องใช้วิธีการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balances) ระหว่างผู้ถืออำนาจด้วยกันให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม¹⁵ ซึ่งในแต่ละรัฐนั้น จะมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ 1. การนิติบัญญัติ (Legislative Function) ได้แก่ การตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎร 2. การบริหาร (Execution) ได้แก่ การบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ และ 3. การตุลาการ (Judicial Function) ได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยตนเองหรือระหว่างราษฎร

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, ย่อหน้าที่ 13.

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 235.

¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.*

กับเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่ไม่ใช่ว่าอำนาจดังกล่าวจะอยู่เหนือกว่าในลักษณะเด็ดขาดสมบูรณ์ ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการของแต่ละองค์กรเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยให้ผู้ถืออำนาจองค์กรหนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตขององค์กรผู้ถืออำนาจองค์กรอื่นๆ ได้¹⁶

หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐ ไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หลักแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันสิทธิในการจัดองค์กร เป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐ เพราะหลักการสำคัญๆ ของนิติรัฐทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชน ดังนี้¹⁷

1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung) เป็นหลักที่สำคัญที่สุดของหลักนิติรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลบังคับใช้¹⁸

2) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (Materielle Gesetzmaessigkeit) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย (das Prinzip der Rechtssicherheit) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Verbot rückwirkender Gesetze) และหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Übermaßverbot)¹⁹

(1.1) หลักความแน่นอนของกฎหมาย (das Prinzip der Rechtssicherheit) เป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย ซึ่งหลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคล

¹⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ,” ใน **รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540), หน้า 60-61.

¹⁷ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 14, 3 (กันยายน 2529): 49-60.

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 247.; E.Stein, Staatsrecht, 14. Aufl. 1993, 13; K Schlaich, Bundesverfassungsgericht, 2. Aufl., 1991, Rdnr.12,S.8.

¹⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 239.; Herzog, in Maunz/Duering, Grund gesetz-Kommen tar, Article 3, Rdnr 26.

ในสังคมสามารถทราบได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึงหากเขาจะกระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวมีข้อเรียกร้องอย่างใดบ้าง และจากข้อเรียกร้องดังกล่าวบุคคลจึงสามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและทำให้เกิดความแน่ใจว่า การกระทำของตนเองไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลัก²⁰ ได้แก่

(1.1.1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย (das Prinzip der Klarheit der Rechtsnormen) เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งฝ่ายบริหาร ในการออกกฎหมายว่า ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนอย่างพอเพียง เพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายที่ขาดความชัดเจน (Unbestimmter Rechtsbegriff) และการบัญญัติถึง “เงื่อนไขทั่วไป” (Generalklauseln)

(1.1.2) หลักคุ้มครองความสุจริต (das Prinzip des Vertrauensschutzes) เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองในกรณีที่เกี่ยวกับการยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง (die begünstigende Verwaltungsakte)

(1.2) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Verbot rückwirkender Gesetze) เป็นการเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว²¹

(1.3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Ueberschussverbot) หรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งมีผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นๆ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นการจำกัดการแทรกแซงของรัฐและห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ นอกจากนี้ หลักความพอสมควรแก่เหตุยังเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย²² ซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ คือ 1. หลักความเหมาะสม 2. หลักความจำเป็น และ 3. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 241.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 242.; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 3, Aufl., 1995, Article 20, Rdnr. 57a.

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit von Justiz und Verwalt) หรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน เพราะการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้อย่างเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว²³

(2.1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Justiz) ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคมี ดังนี้²⁴

(2.1.1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ หมายความว่า เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย นั่นคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้น กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

(2.1.2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน นั่นคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 237.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.; Duerig, in Maunz/Duerig, Grundgesetz -Kommentar, Article 3, Rdnr. 398.

(2.1.3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง นั่นคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

(2.2) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) แบ่งออกเป็น 2 หลักย่อย²⁵ คือ

(2.2.1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง)ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่า การกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2.2.2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องในทางปฏิเสธมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

2.2 องค์การตุลาการกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา

องค์กรตุลาการหรืออำนาจตุลาการเป็นระบบศาล ซึ่งทำหน้าที่ตีความและใช้บังคับกฎหมาย (Apply the Law) ในนามของรัฐ ตุลาการยังเป็นกลไกสำหรับระงับข้อพิพาท ภายใต้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ฝ่ายตุลาการมักไม่สร้างกฎหมาย ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมาย (Enforce the Law) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร แต่องค์กร

²⁵ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 238.; Harmut Maurer, Staatsrecht I, 2. Auflage, München, S. 215.

ตุลาการมีอำนาจในการตีความกฎหมายและใช้บังคับกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงของแต่ละคดี ฝ่ายตุลาการมักได้รับการกิจให้ประกันความยุติธรรมให้เกิดความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย²⁶ ศาลจึงเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่สำคัญในการปกครองประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 10 ว่าด้วย ศาล กำหนดให้มีศาลทั้งสิ้น 4 ระบบ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

การจำแนกรูปแบบของระบบศาลในต่างประเทศนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ ระบบศาลเดี่ยว เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่นๆ ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมากที่สุด ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ระบบศาลคู่ เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนคดีปกครองแยกให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว ข้อพิจารณาของระบบศาลคู่ คือ การแยกระบบของผู้พิพากษาและการแยกองค์กรศาลปกครองออกจากระบบศาลยุติธรรม ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแบ่งระบบศาลออกเป็น 4 ระบบ เช่นนี้แสดงว่า ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ แยกเป็นอิสระจากกัน มีผู้พิพากษาหรือตุลาการของแต่ละศาลโดยเฉพาะ จะย้ายจากศาลหนึ่งไปดำรงตำแหน่งในอีกศาลหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้แต่ละคดีได้รับการวินิจฉัยโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายและลักษณะคดีแต่ละประเภท เหล่านั้นเป็นผู้ชี้ขาดตัดสิน ด้วยวิธีพิจารณาที่เหมาะสม นอกจากนี้ ปัญหาไดอันเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจวินิจฉัยโดยศาลธรรมดาได้ ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ศาลทั้งสองระบบย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละประเภทแตกต่างกันไป ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด²⁷ ทั้งนี้จะไม่มีอำนาจใดเข้าแทรกแซงอำนาจของตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีให้สูญเสียไปซึ่งความยุติธรรมได้ ดังนั้น หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ การเคารพในหลักความยุติธรรม ตลอดจนความสะอาดในการ

²⁶ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, **อำนาจตุลาการ**, ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2558 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/อำนาจตุลาการ>

²⁷ โชติ อัสวลาภสกุล, **ระบบศาลไทย**, ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1582>

เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม²⁸ หลักความเป็นอิสระ (Independence) ขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษาจึงถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการ

2.2.1 ความสำคัญและความหมายของหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา

ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษาถือเป็นหลักการพื้นฐานของหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีนัยไม่แตกต่างจากหลักในเรื่องรัฐที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ (Etat de Droit) ของประเทศฝรั่งเศส หรือนิติรัฐ (Rechtsstaat) ของประเทศเยอรมัน

ศาสตราจารย์จิตติ ติงศักทีย ได้ให้ความหมายของหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษาว่า ไม่มีความลำเอียงเพราะการแทรกแซงโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการเมือง ซึ่งเป็นหลักที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติว่า ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญ 2 ประการ คือ ผู้พิพากษามีไม่มีความอิสระในการอื่นนอกจากการพิจารณาพิพากษาคดี และมีไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามใจชอบไม่มีขอบเขตจำกัดแต่ต้องพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมาย²⁹

หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา (Independence) หมายถึง ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย ความเป็นอิสระจึงเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานว่า เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคดีต่างๆ โดยปราศอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด โดยเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย³⁰ ซึ่งจะทำให้ประชาชนจะมีโอกาสได้รับความยุติธรรมอย่างเต็มที่หากต้องเข้าสู่การพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรม

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, ย่อหน้าที่ 30.

²⁹ จิตติ ติงศักทีย. *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 123.

³⁰ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม* (กรุงเทพฯ: พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์, 2557), หน้า 2.

2.2.2 ขอบเขตความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

2.2.2.1 ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทางอรรถคดี โดยในการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใด กล่าวคือ บุคคลหรือองค์กรใดจะออกคำสั่งหรือคำแนะนำตักเตือนที่มีผลต่อเนื้อหาการพิจารณาพิพากษาคดีแก่ผู้พิพากษาและตุลาการ เพื่อให้การวินิจฉัยอรรถคดีของผู้พิพากษาพิจารณาคดีไปตามคำสั่ง เป็นสิ่งที่ต้องห้ามโดยสิ้นเชิง ซึ่งยังรวมถึงกรณีที่มีคำสั่งที่จะให้ผลทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยอ้อม เช่น การแจกสำนวนแก่ผู้พิพากษาและตุลาการ การกำหนดระยะเวลาให้ผู้พิพากษาและตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จทันภายในระยะเวลาที่จำกัด ตลอดจนการกำหนดให้ผู้พิพากษาและตุลาการปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่น จนไม่มีเวลาเพียงพอสำหรับพิจารณาคดี เพราะคำสั่งดังกล่าวเท่ากับเป็นการถอดถอนอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น³¹

2.2.2.2 การใช้อำนาจทางปกครองของตุลาการ หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล ความอิสระขององค์กรตุลาการส่วนหนึ่งมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทำให้การใช้อำนาจตุลาการ ศาล และผู้พิพากษาจะต้องไม่อยู่ในความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่นทั้งทางด้านข้อเท็จจริงหรือในทางกฎหมาย³²

2.2.3 ปัจจัยพื้นฐานของหลักเป็นความอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา

ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ 3 ประการ³³ คือ

2.2.3.1 ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ (die sachliche Unabhaengigkeit) เป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย

³¹ อภิศักดิ์ พรหมสวัสดิ์, ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตรมหาวิทยาลัทยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 129.

³² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 29.

³³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 244-245.; Schmidt-Raentsch, Deutsches Richtergesetz, Kommentar, 1995, S. 25, Rdnr. 5.

2.2.3.2 ความอิสระในทางองค์กร (die organisatorische Unabhaengigkeit) หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล (die organisatorische Selbständigkeit der Gerichte) ความอิสระขององค์กรตุลาการมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

2.2.3.3 ความอิสระในทางส่วนบุคคล (die persoenliche Unabhaengigkeit) มีความมุ่งหมาย เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการของผู้พิพากษา โดยหลักแล้ว การถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้ หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล

2.2.4 หลักสากลของความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา

เนื่องจากหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในประเทศต่างๆ ยังมีความแตกต่างกัน จึงมีความพยายามสร้างมาตรฐานกลางขึ้น โดยในการประชุมครั้งที่ 7 ขององค์การสหประชาชาติ เรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ณ เมืองมิลาน ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2528 ถึงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2528 ได้กำหนดมาตรฐานความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการเอาไว้ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตาม ดังนี้

2.2.4.1 ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจะต้องได้รับการประกันจากรัฐและได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของรัฐนั้นๆ และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลของประเทศและสถาบันอื่นๆ ที่จะเคารพในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

2.2.4.2 ผู้พิพากษาจะตัดสินใจคดีต่างๆ ด้วยความเที่ยงธรรม บนรากฐานของข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับกฎหมาย โดยปราศจากข้อจำกัด และปราศจากการใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับที่ไม่ถูกต้อง การชักจูง ความกดดันบีบคั้น การข่มขู่ หรือการแทรกแซงต่างๆ โดยทางตรงหรือทางอ้อมจากสิ่งใดๆ หรือเหตุผลใดๆ ก็ตาม

2.2.4.3 ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาล และมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการตัดสินว่าคดีใดๆ ที่ขึ้นมาสู่ศาลอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2.2.4.4 จะไม่มีการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในทางที่ไม่เหมาะสมหรือปราศจากเหตุผล ซึ่งรวมทั้งการแก้ไขคำพิพากษาของศาล แต่หลักเกณฑ์นี้จะต้องไม่เสื่อมเสียต่อกระบวนการทบทวนของศาล หรือต่อการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบรรเทาโทษหรือลงโทษตามที่ศาลกำหนด

2.2.4.5 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลธรรมดาหรือศาลพิเศษ ซึ่งก่อตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2.2.4.6 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาให้สิทธิและกำหนดให้ศาลต้องให้หลักประกันว่า กระบวนการยุติทางศาลนั้นจะมีการดำเนินการอย่างยุติธรรมและสิทธิของคู่ความทุกฝ่ายจะต้องได้รับการเคารพ

2.2.4.7 เป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐสมาชิกที่จะจัดให้มีวิธีการหรือกลไกอย่างเพียงพอที่จะทำให้ศาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม

เมื่อพิจารณาหลักพื้นฐานความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการขององค์การสหประชาชาติเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาของประเทศไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการจะเห็นได้ว่า³⁴ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 วรรคสอง บัญญัติว่าผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

และหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา เป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมในการปกครองบ้านเมือง กล่าวคือ ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ เพื่อให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถดำรงตนให้เป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ โดยปราศจากอคติสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อพิพากษาคดีหรือออกคำสั่งได้อย่างถูกต้อง ปราศจากการแทรกแซงหรือสั่งการจากบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น³⁵

สรุปได้ว่า ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา มีอิสระได้เฉพาะการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ จำต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

2.3 แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.3.1 หลักการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐและหลักความเป็นอิสระ (Independence) ขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษาที่ถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการปฏิบัติงานทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

³⁴ อภิสิทธิ์ พรหมสวัสดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 129.

³⁵ ชาญวิทย์ รักสกุลชน, *หลักนิติธรรมกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณา คดี* (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556), หน้า 5.

เป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งตามหลักของกฎหมายมหาชนแล้วมองว่า รัฐเป็นผู้มีอำนาจเหนือประชาชนในฐานะผู้ปกครอง ทั้งที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักการอื่นๆ ในแนวคิดเกี่ยวกับรัฐเสรีประชาธิปไตย

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายซึ่งให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการบริหารการปกครองของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและตามความต้องการของประชาชน ในเรื่องการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี การปกครองประเทศและการบริการสาธารณะของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ การใช้อำนาจตามกฎหมายลักษณะดังกล่าวอาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมได้เพราะการใช้ดุลยพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ความต้องการของประชาชนหรือของกฎหมายได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความยุติธรรมและความพอดี

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและความพอดี กฎหมายมหาชนจึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ ซึ่งเป็นการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้อำนาจ และหน้าที่ของผู้ปกครอง ซึ่งกระบวนการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”

“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” หมายถึง กระบวนการต่างๆ ที่นำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และความเหมาะสมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมในเรื่องของการใช้อำนาจการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว อาจจะมีข้อผิดพลาดหรือเกิดความไม่เหมาะสมได้ เพราะเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมในการบริหารการปกครอง ผลของการบริหารการปกครองดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหลักการของกฎหมายมหาชน

หลักในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามกระบวนการของกฎหมายมหาชนนี้ เพิ่งมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงหลังจากที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ในโลกล้วนปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ศูนย์กลางของอำนาจที่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาดทุกอย่างจึงอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง ไม่มีกระบวนการหรือองค์กรอันใดที่สามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้

อำนาจของผู้ปกครองได้ ฉะนั้น กระบวนการหรือองค์กรในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง จึงได้พัฒนาขึ้นหลังจากที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งขั้นตอนในการตรวจสอบและควบคุมนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในหลักการของกฎหมายมหาชน เพราะถ้าขาดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนในความหมายนี้ แม้ว่าจะมีการบัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะก็ตามที่ ทั้งนี้ เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนนั้น ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ซึ่งขั้นตอนหรือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครอง ดังกล่าวเป็นนิติวิธีของกฎหมายมหาชน

จากหลักการและสาเหตุที่กล่าวมา จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาจากหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการว่าประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกัน ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจและสิทธิมากกว่าผู้อื่น ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือจะต้องเป็นผู้ที่ประชาชนส่วนใหญ่มอบหมายและมอบอำนาจให้ใช้ในการปกครอง นอกจากนี้ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจที่มาจากประชาชนนั้นเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถ้าหากผู้ปกครองใช้อำนาจในการปกครองตามกฎหมายแต่ผลของการปกครองนั้น ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือการบริหารและปกครองประเทศจะส่งผลกระทบทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม ฉะนั้น องค์กรประกอบสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนจะต้องมีองค์กรและกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองด้วย

กระบวนการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ มี 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ

2.3.1.1 การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายใน

เนื่องจาก การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารและการปกครองในระดับต่างๆ รวมทั้ง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะซึ่งการบริการสาธารณะนี้เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการบริหารเป็นสำคัญ อาทิเช่น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดระดับขั้นตอนต่างๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครอง ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องของการปฏิบัติราชการแทนในการใช้อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ และเรื่องของการรักษาราชการแทน ว่ามีขั้นตอนและการปฏิบัติอย่างไร โดยบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ทั้งสิ้น เมื่อ

กฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ผู้ปกครอง รวมทั้งกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในมีอยู่ 2 วิธี คือ

1) การร้องทุกข์

กรณีผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารตามที่กฎหมายได้มอบหมายให้นั้น ใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่ไม่ชอบ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและได้รับความไม่เป็นธรรม ประชาชนอาจจะใช้วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยการ “ร้องทุกข์” ได้วิธีหนึ่ง “การร้องทุกข์” เป็นกระบวนการทางกฎหมายมาช้านานอย่างหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีการร้องทุกข์นี้ทำได้โดยการร้องเรียนไปยังผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า หรือที่เรียกว่าผู้บังคับบัญชาในลำดับที่เหนือกว่าขึ้นไป ซึ่งจุดประสงค์ของการร้องทุกข์นั้น เพื่อให้มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกไว้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบนั้น เช่น การขออนุญาตปลูกสร้างและต่อเติมบ้านกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่นั้นแล้วไม่ได้รับอนุญาตหากประชาชนผู้ที่เกิดกรณีพิพาทนั้นเห็นว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม สามารถทำการร้องทุกข์ไปยังผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าขึ้นไปได้ เพื่อให้มีการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยและสั่งการเสียใหม่

2) การอุทธรณ์

ในกรณีนี้ หมายถึง การอุทธรณ์คำสั่งและคำวินิจฉัยทางปกครอง การอุทธรณ์และการร้องทุกข์นั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก ผิดกันแต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลามาเกี่ยวข้องด้วย ตัวอย่างเช่น ประชาชนดำเนินการต่อเติมบ้านตามที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อได้ทำการต่อเติมบ้านดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการต่อเติมบ้านดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นไปตามแบบที่ขออนุญาตไว้ เจ้าพนักงานอาจมีคำสั่งให้ประชาชนผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำการรื้อถอน หรือให้ทำการแก้ไขให้ตรงตามแบบได้ ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าพนักงานของรัฐนั้นจะแจ้งกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไว้ ซึ่งหากประชาชนผู้ทำการต่อเติมบ้านเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ประชาชนผู้นั้นสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดีในกรณีดังกล่าวประชาชนผู้เกิดกรณีพิพาทนี้ อาจจะดำเนินการ “ร้องทุกข์” หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตนเห็นว่า ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนได้

ทั้งวิธีการ “ร้องทุกข์” และวิธีการ “อุทธรณ์” ต่างเป็นวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเอง กล่าวคือ การร้องทุกข์เป็นวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าทำการพิจารณาและทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางการปกครองบริหารอีกชั้นหนึ่ง ส่วนการอุทธรณ์นั้นเป็นวิธีการในการขอให้มีการทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางการปกครองบริหารเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันที่ว่าการอุทธรณ์นั้นจะต้องทำในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดหรือบัญญัติไว้เป็นสำคัญ

การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายในของหน่วยงานเดียวกัน อาจทำให้ความน่าเชื่อถือหรือความมั่นใจของหน่วยงานจากผู้ร้องทุกข์หรือผู้อุทธรณ์นั้นลดน้อยลง เพราะเห็นว่าเป็นพวกเดียวกันหรืออาจทำให้เกิดการมีส่วนได้เสียภายใน ดังนั้น หลักการ Check and Balance จากการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐจากองค์กรภายนอกจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ที่ช่วยเสริมให้หน่วยงานมีความเชื่อมั่นและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

2.3.1.2 การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ นอกจากจะมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐจากภายในองค์กรของฝ่ายบริหารดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจได้จากองค์กรภายนอกอีกวิธีหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและควบคุมนั้นมีความรัดกุมและเป็นไปตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ตามหลักการของระบบประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าการปกครองโดยกฎหมายหรือหลัก “นิติรัฐ” ให้มากที่สุด หน่วยหรือองค์กรตรวจสอบภายนอก นอกจากอำนาจหลัก คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ที่มีการถ่วงดุลและการตรวจสอบซึ่งกันและกันแล้ว การตรวจสอบและการควบคุมอำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐ ที่จะได้กล่าวต่อไปในส่วนของหลักการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.3.2 หลักการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.3.2.1 วิวัฒนาการขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

คำว่า Ombudsman มาจากภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ซึ่งในประเทศอังกฤษเรียก Ombudsman ว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” เป็นบุคลากรหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง โดยหลักการทั่วไปของวิธีการตรวจสอบ คือ การรับเรื่องร้องเรียนที่มาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณา แล้วสรุปรายงานโดยมีการเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาคือหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและ

อาจเสนอต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งการเสนอรายงานดังกล่าวจะเป็นการโน้มน้าวความคิดของประชาชน โดยส่วนรวมที่จะก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และมีผลทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องนำไปแก้ไขปัญหาคือ

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ.1713 ที่ประเทศสวีเดน เพื่อทำหน้าที่ดูแลเปิดเป่าเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ เรียกว่า “Ombudsman”³⁶ เนื่องจากพระเจ้าชาร์ลที่ 12 กษัตริย์ประเทศสวีเดนในขณะนั้นทรงลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ประเทศตุรกี พระองค์จึงแต่งตั้งตัวแทนขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบดูว่า เจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย รวมถึงผู้พิพากษาปฏิบัติตามถูกต้องตามกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายได้เหมาะสมหรือไม่ หากพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย Ombudsman มีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ และรายงานให้พระมหากษัตริย์ทราบ ซึ่งองค์กรนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดี และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนกระทั่งปี ค.ศ.1809 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงให้รัฐสภาทำหน้าที่แต่งตั้ง Ombudsman แทน ในระยะแรกแนวคิด Ombudsman ยังไม่แพร่หลาย เนื่องจากแนวคิดของผู้นำรัฐเห็นว่า รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิ มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศแต่ผู้เดียว ส่วนประชาชนเป็นเพียงผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองมีสิทธิและหน้าที่ตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดเท่านั้น สำหรับ Ombudsman ของประเทศสวีเดนและประเทศฟินแลนด์นั้น ถือว่าเป็นแบบดั้งเดิม (Classical Ombudsman) ที่มีอำนาจตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งรวมถึงผู้พิพากษา และทำหน้าที่เป็นอัยการฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ รัฐที่กระทำผิด รวมถึง Ombudsman ยังมีอำนาจในการควบคุมความประพฤติและลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ด้วย³⁷

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 Ombudsman เริ่มเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เนื่องจากสงคราม ทำให้ประเทศต่างๆ ได้รับผลกระทบที่เกิดจากความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงมีภารกิจในการฟื้นฟูประเทศและการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ รัฐเองเปลี่ยนบทบาทมาเป็น “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) จึงเกิดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว เป็นเหตุให้การใช้อำนาจของรัฐมีโอกาสที่กระทบกระทั่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจึงต้องแสวงหากระบวนการควบคุมข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือไม่เหมาะสมนั่นเอง ในปี ค.ศ.1953 ประเทศเดนมาร์กได้นำรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน

³⁶ กฤติกา โฆวสินธุ์, “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย,” ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 1, 1 (เมษายน-กันยายน 2545): 5.

³⁷ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 78.

มาใช้ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายปกครอง เป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ว่ามีความเหมาะสม ถูกต้อง ไม่ลำเอียง เรียกการตรวจสอบแบบนี้ว่า “Maladministration” Ombudsman ที่เกิดขึ้นในประเทศเดนมาร์กมีลักษณะเป็นกลไกเฝ้าระวังความบกพร่องที่เกิดจากการกระทำทางปกครองอย่างแท้จริง ทั้งนี้ไม่รวมการทำงานของผู้พิพากษา³⁸ ระบบ Ombudsman ของประเทศเดนมาร์กไม่จำกัดอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายและการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐเหมือนระบบ Ombudsman ของประเทศสวีเดนและฟินแลนด์ แต่ระดับ Ombudsman ของประเทศเดนมาร์กเป็นต้นแบบของ Ombudsman สมัยใหม่ที่มีหน้าที่คุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่บกพร่องมากกว่าการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำผิด ถือว่าระบบดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสังคมสมัยใหม่ที่ประชาชนเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองเป็นอย่างยิ่ง³⁹

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองโดยระบบ Ombudsman ได้เผยแพร่ในประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในประเทศแถบยุโรป กลุ่มประเทศ Commonwealth ประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ รวมถึงประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา แอฟริกา และประเทศในเอเชียแปซิฟิก เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ตั้ง Ombudsman ในปี ค.ศ.1962 สหราชอาณาจักรได้ตั้ง Parliamentary Commissioner for Administration (PCA) ปี ค.ศ.1973 และปี ค.ศ.1974 จึงได้จัดตั้ง Health Service Commissioner และ Local Commissioner ประเทศแคนาดาเองได้มีการจัดตั้ง Ombudsman ระดับมลรัฐ เมื่อปี ค.ศ.1967 เช่นเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้ง Médiateur de la République ในปี ค.ศ.1973 ประเทศออสเตรเลียจัดตั้งระบบ Ombudsman ในปี ค.ศ.1977 ประเทศสเปนได้จัดตั้ง Defensores del Pueblo (ผู้พิทักษ์ประชาชน) ในปี ค.ศ.1981 เป็นต้น

ปัจจุบัน การจัดตั้งองค์กร Ombudsman มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิม Ombudsman ไม่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช้ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนเท่านั้น แต่มีบทบาทเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบในทุกๆ กรณี กลุ่มประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการจัดตั้ง Ombudsman ขึ้นมา เพื่อเป็นการสนับสนุนการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการสร้างความโปร่งใสในระบบการปกครอง และช่วยให้ฝ่ายปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐให้มี

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

³⁹ สิริยา พรหมราชยศ, ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 37.

ความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น⁴⁰ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ระบบ Ombudsman เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคม ทำหน้าที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้น ทั้งในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตย โดยการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Government) เป็นผู้ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย⁴¹ Ombudsman ในปัจจุบันจึงเป็นแบบประยุกต์ (Hybrid Ombudsman)

สำหรับหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศแถบสแกนดิเนเวีย คือ พิจารณาว่าเพราะเหตุใดประชาชนจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมและเดือดร้อนจากเหตุอื่นๆ ในกรณีที่เป็นเรื่องของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายทุกอย่าง แต่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำปัญหาดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาแก้ไข หากรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับรายงานดังกล่าว รัฐสภาจะใช้มาตรการทางสภาให้รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการแก้ไข นอกจากนี้ รายงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจะเปิดเผยต่อสาธารณชนอีกด้วย ซึ่งหากสาธารณชนเห็นด้วยกับรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเห็นว่าต้นเหตุของปัญหาเกิดจากความไม่เป็นธรรมของกฎหมาย จะทำให้เกิดการใช้มาตรการผลักดันทางสังคมต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขมาตรการเหล่านี้รวมถึงการผลักดันผ่านพรรคการเมืองและผู้แทนของประชาชนในระดับต่างๆ ทั้งในรัฐสภาและสภาท้องถิ่น การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศเหล่านี้จึงสามารถบรรลุในระดับหนึ่งของการเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁴²

ดังนั้น ลักษณะเด่นของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ความเป็นองค์กรที่อิสระ เป็นกลาง ไม่มีอำนาจบังคับสั่งการให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ติดตามผลการแก้ไขความบกพร่องภายในหน่วยงาน และผู้ตรวจการแผ่นดินจะจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อประชาชน เพื่อใช้สังคม (Social Sanction) เป็นเครื่องมือกดดันฝ่ายบริหารให้ปรับปรุงแก้ไขความบกพร่องต่อไป นอกจากนี้ หากพบว่า มีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ไม่เหมาะสมหรือล้าสมัยเป็น

⁴⁰ Peter Vedel Kessing, "Implementation of the Western Ombudsman Model in Countries in Democratic Transition," In **National Human Rights Institutions Article and Working Papers**, Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen, eds. (Denmark: The Danish Centre for Human Rights, 2005), p. 125.

⁴¹ Mary Seneviratne, **Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice** (New York: Cambridge University Press, 2002), p. 16.

⁴² กฤติกา โฆวสินธุ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

สาเหตุที่ทำให้เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐสภา เพื่อให้แก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสม ความสำเร็จของแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การควบคุมโดยไม่กระทบถึงอิสระของผู้ถูกควบคุม⁴³

2.3.2.2 วิวัฒนาการผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

1) สมัยสุโขทัย-พุทธศักราช 2474

ตั้งแต่อดีตรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่เก่าแก่และยาวนานที่สุด คือ ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสมัยสุโขทัย อำนาจอิสระหรืออำนาจอธิปไตยอยู่ที่พ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว สำหรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น มีสิทธิเสรีภาพค่อนข้างกว้างไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการเรื่องการค้าทรัพย์สิน สิทธิในการรับมรดก และสิทธิเสรีภาพที่สำคัญ คือ สิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์ โดยพ่อขุนรามคำแหงได้แขวนกระดิ่งไว้ที่ปากประตูเมือง เมื่อประชาชนมีเรื่องเดือดร้อนสามารถมาสนักระดิ่ง เพื่อร้องเรียนซึ่งพ่อขุนรามคำแหงจะเรียกมาถามและพิจารณาตัดสินหาความชอบธรรมด้วยพระองค์เอง นับจากนั้นเป็นต้นมากลายเป็นประเพณีที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนมีสิทธิที่จะทำฎีการ้องทุกข์มาทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งประเพณีนี้สืบต่อกันจนมาถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเปลี่ยนไปเป็นประเพณี “ตีกลองร้องฎีกา” แทน⁴⁴

2) พุทธศักราช 2475-พุทธศักราช 2534

เมื่อปี พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ได้ทรงลดสถานะมาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบาทในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแก้ไขโดยตรงเช่นเดิมแล้ว การฎีการ้องทุกข์ที่มีจำนวนมากถูกส่งไปยังฝ่ายบริหารให้เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชนแทน ก่อนปี พ.ศ.2516 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารยังไม่มีที่กล่าวถึงอย่างแพร่หลายในประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพียงบทความที่เสนอโดยนายกรม สนิทเกษตริณ ที่กล่าวถึง Ombudsman ในประเทศไทย ทั้งนี้ ประเทศไทยยังอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบที่มีได้เป็นประชาธิปไตย และเป็นช่วงเวลาที่มีผู้ปกครองประเทศปกครองโดยอำนาจเด็ดขาด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกำลังทางทหาร ทำให้การเสนอความคิดเห็นในเรื่องการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่อาจกระทำได้อย่างกว้างขวางนัก เพราะไม่สอดคล้องกับบริบททางการเมืองในขณะนั้นจนกระทั่งภายหลังจากปี พ.ศ.2516 สถานการณ์ความขัดแย้งในการใช้อำนาจรัฐของ

⁴³ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 78.

⁴⁴ กฤติกา โฆวาสินธุ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

ผู้ปกครองเริ่มคลี่คลายลงบ้าง (โดยเฉพาะภายหลังจากวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516) การเสนอความคิดเห็นต่างๆ ในเรื่องนี้จึงเริ่มมีมากขึ้นโดยเฉพาะในหมู่นักวิชาการ⁴⁵

ต่อมาปี พ.ศ.2517 ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาว่า ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก

(1) การที่ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติไปทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารจะเป็นการก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหาร

(2) ลักษณะงานของผู้ตรวจการรัฐสภามีลักษณะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารบางหน่วยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น สำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ป.ป.ป.)

(3) การได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติดีมากเป็นพิเศษ คือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นธรรม และเป็นกลาง มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

(4) บริบททางสังคมการเมืองของประเทศไทยในขณะนั้นยังมีปัญหาต่างๆ ที่ละเอียดและซับซ้อน จึงเป็นการยากที่ผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำงานได้สำเร็จ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับที่ได้มีการประกาศใช้ นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ไม่ได้มีปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งไม่ได้มีการผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างจริงจัง ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2532-2533) เห็นถึงความสำคัญและความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในการเปิดสัมมนาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2532 ทำให้รัฐบาลและนักวิชาการที่ได้มีความพยายามที่จะส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่แนวความคิดเพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” แต่เกิดรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ยกเลิกทำให้แนวความคิดการจัดตั้งล้มเลิกไป⁴⁶

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

เมื่อประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ โดยมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2534 เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการธิการ จำนวน 20 คน เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา ในการยกร่างของคณะกรรมการธิการได้มีการพิจารณาว่าสมควรให้มีร่างบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่เนื่องจากที่ประชุมเห็นว่า เรื่องนี้เป็นแนวคิดที่ได้มีการศึกษาเดิมอยู่บ้างแล้ว จึงได้นำกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ ที่ประชุมจึงได้มอบหมายให้ประธานคณะกรรมการธิการไปพิจารณายกร่างบทบัญญัติในส่วนนี้เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม จึงได้มีการยกร่างเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น 7 มาตรา เพื่อให้ที่ประชุมคณะกรรมการธิการพิจารณาได้อภิปรายและแก้ไขเพิ่มเติม จนได้ข้อสรุปที่คณะกรรมการธิการมีมติเห็นชอบเป็นร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 11 รวม 7 มาตราว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ) วาระที่ 1 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ประชุมได้พิจารณาหลักการเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาตามร่างที่คณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น และได้มีมติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้พิจารณา แต่ได้ตัดความในหมวดผู้ตรวจการรัฐสภาออกจากร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด ด้วยเหตุผลสำคัญ 4 ประการ คือ

(1) ผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานบางหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

(2) การทำงานของผู้ตรวจการรัฐสภาอาจเป็นการก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหารซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน

(3) มีลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎร

(4) ถ้าตัดความในส่วนนี้ออกจากร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่เกิดผลกระทบกระเทือนหรือความเสียหายแต่ประการใด ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภา⁴⁷

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

2.3.2.3 ที่มาและสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การแบ่งที่มาและสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ขึ้นอยู่กับประเทศที่นำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไปประยุกต์ใช้กับระบบการบริหารงานของรัฐนั้นๆ มีรูปแบบหรืออำนาจของไปในทิศทางใด เช่น รัฐสภาหรือรัฐบาล รูปแบบการบริหารที่เข้มแข็งจะเป็นตัวกำหนดให้รัฐของประเทศนั้นแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินตามลักษณะการบริหารงานของรัฐนั่นเอง การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

- 1) ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ (Parliamentary Ombudsman)

ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นรูปแบบดั้งเดิมจากประเทศสวีเดน และเป็นรูปแบบที่นิยมในประเทศต่างๆ องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร เป็นต้น เพื่อเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ “สอดส่องและตรวจสอบ” การปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายปกครอง ด้วยการรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องทราบและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของรัฐสภา มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองและระบบการปกครอง⁴⁸

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐสภาและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการใช้อำนาจผ่านทางตัวแทน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความชอบธรรมในฐานะตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่สอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน หากพบปัญหาความบกพร่องของการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องทำหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อแก้ไขกฎหมายและยังต้องติดตามผลการปฏิบัติงานว่า ความบกพร่องที่ได้แจ้งให้หน่วยงานทราบนั้นได้มีการแก้ไขหรือไม่ ดังนั้น ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีลักษณะเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจที่นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนำมาสอบสวนได้เอง แม้จะไม่มีผู้ร้องเรียน โดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัตียังทำหน้าที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกด้วย⁴⁹

⁴⁸ Mary Seneviratne, *op.cit.*, p. 17.

⁴⁹ สิริยา พรหมราชยศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 41-42.

วิธีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแบ่งได้ ดังนี้⁵⁰

(1) รัฐสภาคัดเลือกหรือแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินโดยตรง

รัฐสภาจะมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ประเทศที่ใช้วิธีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแบบนี้ ได้แก่ ประเทศสวีเดน เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดน จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1908 ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (The Committee on the Constitution) ซึ่งเป็นสมาชิกจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ทำหน้าที่คัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในที่ประชุมรัฐสภาด้วยวิธีการลงคะแนนลับพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินทีละคนจนครบ 4 คน

ประเทศเดนมาร์กกำหนดให้มีการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1953 ที่กำหนดให้รัฐสภาต้องคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายหลังมีการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้นลง

ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้รัฐสภาแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีคณะกรรมการพิเศษที่ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศ ได้แก่ รองประธานสภาแห่งรัฐ ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน เสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างน้อยสามรายชื่อ เพื่อให้รัฐสภาคัดเลือก

(2) รัฐสภาทำหน้าที่สรรหาหรือให้คำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐสภาจะทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอำนาจในการแต่งตั้งอยู่ที่ประมุขรัฐหรือรัฐบาลที่จะเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้รับการสรรหาด้วยวิธีนี้คือ กรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภาของประเทศอังกฤษ (The Parliamentary Commissioner for Administration: PCA) กรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีนาถ โดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) ทำหน้าที่สรรหาและให้ความเห็นชอบต่อบุคคลนั้นๆ คณะกรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภาเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่โดยตรงในการรายงานข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับการปฏิบัติหน้าที่ให้รัฐสภาทราบ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการของรัฐสภา ค.ศ.1967 (The Parliamentary Commissioner Act 1967)

⁵⁰ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 42.

โดยหลักการผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเท่ากับสมาชิกรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถใช้อำนาจนอกเหนืออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้น ผลการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีสถานะเป็นเพียงความคิดเห็นหรือคำแนะนำในการปฏิบัติงานเท่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจบังคับหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไข เยียวยาความเสียหาย หรือปฏิบัติตามความเห็น ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรง ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว จะแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อค้นพบจากการสอบสวน ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะ ขั้นนี้จะมีลักษณะเป็นการชักชวนให้ปฏิบัติตาม (Moral Persuasion) ที่จะกระตุ้นให้ฝ่ายปกครองมุ่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้น และยังเป็นการควบคุมความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาด้วย เป็นการชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรของการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นด้วยกระบวนการแก้ไขภายในฝ่ายปกครองเอง เช่น การแก้ไขคำสั่งทางปกครอง การเยียวยาความเสียหายให้ประชาชน เป็นต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีได้แทรกแซงฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมรับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินภายในเวลาที่สมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อให้รับทราบ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่รายงานความเห็นดังกล่าวต่อรัฐสภาในรูปแบบของรายงานประจำปีและรายงานเฉพาะเรื่อง ถ้าเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ตรวจสอบและประเมินการทำงานของฝ่ายบริหาร และเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการใช้อำนาจ ซึ่งในขั้นตอนนี้ เป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยใช้กลไกทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถามในสภา การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐบาล เป็นต้น นอกจากเสนอให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องเผยแพร่ผลการสอบสวนที่ค้นพบให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องปัญหาในเชิงระบบ (Systemic Problem) หรือความผิดพลาดทางการบริหารที่ไม่อาจแก้ไขได้โดยการพิจารณาสอบสวนเฉพาะเรื่องได้ เพื่อให้เกิดการอภิปรายในสังคมและให้ประชาชนร่วมกันติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น⁵¹

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับรัฐสภาและประชาชน ตั้งแต่ที่มา อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบังคับตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

⁵¹ พริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล, แปล, “การนำข้อเสนอแนะและข้อค้นพบของผู้ตรวจการแผ่นดินไปปฏิบัติ หลักการและการปฏิบัติ: ภาพในระดับนานาชาติ,” ผู้ตรวจการแผ่นดิน 6, 93 (เมษายน-กันยายน 2550): 90.

กลไกสำคัญอันเป็นรากฐานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ฐานะความมั่นคงของสภานิติบัญญัติ เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของสภานิติบัญญัตินั่นเอง⁵²

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร (Executive Ombudsman หรือ Quasi-Ombudsman)

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร เช่น รัฐบาลหรือประมุขของรัฐภายใต้การแนะนำของรัฐบาลได้ เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร” สำหรับประเทศที่จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินลักษณะนี้มีไม่มากนัก อาจจะเนื่องมาจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีภารกิจในการควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินกลับได้รับการแต่งตั้งและต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเกิดข้อครหาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความเป็นกลางและปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจปลดหรือถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตลอดเวลา ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝ่ายบริหารจึงมีหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระน้อยกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ Linda C. Relf⁵³ เห็นว่า เรื่องความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่รัฐสภาก็ไม่ใช่หลักประกันที่จะรับรองได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพในการทำงานเสมอไป ประเทศที่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น จีน เป็นต้น

2.3.2.4 อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากการศึกษาความเป็นมาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ จนกระทั่งหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้พัฒนาเปลี่ยนจากตัวแทนของพระมหากษัตริย์มาเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในการรับคำร้องทุกข์ของประชาชนที่เกิดจากความบกพร่องหรือไร้ประสิทธิภาพของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการใช้อำนาจแทนฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเพื่อตรวจสอบฝ่ายปกครอง ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ทุกองค์กรจะต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ ฉะนั้น องค์กรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะตรวจสอบได้ คือ “ฝ่ายปกครอง” และจะตรวจสอบเฉพาะ “การกระทำทางปกครอง” เท่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เพราะเป็นเรื่องการควบคุมบุคคลภายใน สำหรับ

⁵² อมร จันทรมบูรณ์, หนังสือประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 30-31.

⁵³ Linda C. Relf, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Right System* (Netherlands: Martinus Nijhoff, 2004), p. 15.

ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหารนั้น สามารถตรวจได้เฉพาะการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท⁵⁴ คือ

1) อำนาจดั้งเดิม

ภารกิจหลักขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ และทำหน้าที่ส่งเสริมความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและควบคุมระบบราชการให้มีประสิทธิภาพทั้งด้านการปฏิบัติหน้าที่และการใช้กฎหมาย⁵⁵ ดังนั้น การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดจากการรับคำร้องเรียนของประชาชน เกี่ยวกับความบกพร่องของฝ่ายปกครองในกระบวนการตรวจสอบคำร้องเรียนของประชาชนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ โดยการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้ความร่วมมือ มิฉะนั้นจะมีความผิด ในขั้นตอนนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเน้นความเป็นกลาง รวดเร็ว และประหยัด เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นพบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนว่า ฝ่ายปกครอง หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนเพื่อให้ปรับปรุงและแก้ไขกระบวนการทำงานที่เกิดข้อบกพร่องดังกล่าว แต่ความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณชนทุกปี เพื่อสร้างมติมหาชนให้ร่วมกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายปกครอง

ในขณะเดียวกัน หากการสอบสวนไม่พบว่า ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทำหน้าที่บกพร่องหรือกระทำมิชอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนทราบ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงระหว่างราชการกับประชาชน ทั้งนี้ รวมไปถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไม่มีความเหมาะสม ไม่เป็นธรรม หรือล้าสมัยไม่เข้ากับยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลง ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแจ้งต่อฝ่ายปกครองให้แก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้

ดังนั้น อำนาจดั้งเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การแก้ไขความบกพร่องในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติต่อประชาชน

⁵⁴ สิริยา พรหมราชยศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 49-59.

⁵⁵ มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 84.

2) อำนาจที่รับมาภายหลัง

นอกจากอำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดูแลการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีความเหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมนั่นเอง ในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพิ่มมากขึ้น เป็น “อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาภายหลัง” เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยดำรง รักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมทางสังคม มีดังต่อไปนี้

(1) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

แนวคิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อเรียกร้องความเท่าเทียมและความเสมอภาค เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และสร้างให้สังคมเกิดการเคารพในศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของคนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนรวย คนจน ผู้หญิง หรือผู้ชาย หรือแม้กระทั่งเชื้อชาติ ศาสนาที่แตกต่างกัน บุคคลจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลดังกล่าว จนทำให้เกิดปัญหาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The Universal Declaration of Human Rights) ในปี ค.ศ.1948 เป็นกรอบที่กำหนดให้ทุกคนต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ต้องพึงปฏิบัติต่อมนุษย์ ด้วยความเท่าเทียม⁵⁶ และเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนเอง⁵⁷ ซึ่งรัฐมีหน้าที่สร้างองค์กรที่ทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ และเป็นหลักประกันทางกฎหมายและการบริหารงาน ของภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ บางประเทศมีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน (National Human Right Institution: NHRI) โดยตรง แต่ในบางประเทศ เช่น โปรตุเกส สเปน ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ มนุษยชนภายในประเทศร่วมกับหน้าที่หลักที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องกระทำอยู่แล้ว เนื่องจากการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงอยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดินที่จะตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนที่ส่งมาถึงผู้ตรวจการ แผ่นดินสอบสวนเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้น จึงทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ แผ่นดินครอบคลุมถึงเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คุ้มครอง และเผยแพร่ความรู้เรื่องสิทธิ มนุษยชนนั่นเอง

⁵⁶ จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน: ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทาง สังคม (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545), หน้า 268.

⁵⁷ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549), หน้า 50-52.

(2) การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่เปิดเผยระบบ รูปแบบ และ กระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ไม่มีอำนาจในการสอบสวนหรือฟ้องร้องคดี เป็นการใช้อำนาจแบบ แนะนำ ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁵⁸ แต่มีบางประเทศที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ป้องกันการทุจริต เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ที่ได้มีการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะ “ผู้ให้การปกป้องคุ้มครองประชาชน” โดยมีหน้าที่ คือ ให้ความช่วยเหลือประชาชนและการสืบสวนเรื่องการร้องเรียนเป็นหน้าที่หลัก รวมถึงการฟ้องร้อง ดำเนินคดีตามกฎหมาย การพิจารณาคดีทางปกครอง และการป้องกันการทุจริตและฉ้อราษฎร์บังหลวง

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมายใน ขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลในคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดย ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอัยการพิเศษ (Special Prosecutor) เพื่อดำเนินคดีในศาล Sandiganbayan และผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถแต่งตั้งอัยการเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนในศาลยุติธรรมได้อีกด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจป้องกันการทุจริต โดยการศึกษาเพื่อหาแนวทางและวิธีการลดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนให้ตระหนักถึงอันตรายของการทุจริตและให้ ร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน⁵⁹

(3) การควบคุมตรวจสอบจริยธรรมหรือวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจได้รับมอบหมายให้บังคับใช้ประมวลจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการระดับสูงก็ได้ เรียกว่า Leadership Code Ombudsman แต่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะควบคุมตรวจสอบจริยธรรมหรือวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่รวมข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการตุลาการ เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบเฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้น ส่วนการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมและสอบสวนลงโทษทาง วินัยของข้าราชการฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการตุลาการ ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายใน ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการเท่านั้น

(4) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจตรวจสอบถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ ใช้บังคับว่า ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพบว่า มีกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการ

⁵⁸ Linda C. Relf, *op.cit.*, pp. 9-10.

⁵⁹ นงนุช เนาวรัตน์, “ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์,” ผู้ตรวจการแผ่นดิน 1, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2551): 63-86.

แผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่ได้รับมอบหมายโดยเฉพาะ มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่มอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น ประเทศสเปน ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่คุ้มครองและเป็นหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้ประชาชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของประชาชน

(5) การตรวจสอบเฉพาะด้าน

เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะเจาะจงเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีปัญหาเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นพิเศษ เป็นการแก้ปัญหาทั้งระบบ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวซ้ำขึ้นมาอีก เรียกผู้ตรวจการแผ่นดินแบบนี้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินชำนาญการ (Specialized Ombudsman) เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินชำนาญการ ด้านเด็กและเยาวชน เป็นต้น

สำหรับประเทศที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินชำนาญการด้านต่างๆ มักเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง จึงได้มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น ประเทศสวีเดน ที่มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้านคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับเพศพันธุ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านเด็ก เป็นต้น

จากการศึกษา พบว่า อำนาจหน้าที่ที่ได้มาภายหลังนี้ ไม่ถือว่าขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ดั้งเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการเพิ่มหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองประชาชนและเสริมสร้างความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองให้มากขึ้น เป็นการเพิ่มช่องทางในการตรวจสอบ เพราะองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นกลาง และมีอิสระในกระบวนการทำงานที่เคารพอำนาจตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ และมีความยืดหยุ่นสูงสามารถปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้เข้ากับสังคมได้⁶⁰ นับว่าเป็นบทบาทสำคัญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีส่วนทำให้สังคมมีความสงบสุขและมีความเป็นธรรมกับทุกภาคส่วน

2.3.2.5 รูปแบบการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

การจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีหลากหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต้อง

⁶⁰ Gerald E. Caiden, *International Handbook of the Ombudsman* [2 volumes]: Country Surveys Set. Volume I, Evolution and Present Function; Volume II, Country Surveys (California: Greenwood, 1983), p. 13 อ้างถึงใน मुखเมริน กลันนุรักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 73-74.

พิจารณาการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมที่ต้องการได้รับการแก้ไขปัญหา เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชน จริยธรรมข้าราชการและนักการเมือง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาทางด้านนี้ร่วมด้วย ดังนั้น วัตถุประสงค์การจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องชัดเจน เพื่อให้การจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตรงตามความต้องการและแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้⁶¹

1) รูปแบบศาล (The Court-Like Model)

ผู้ตรวจการแผ่นดินในรูปแบบศาลนี้ มีกระบวนการทำงานที่คล้ายคลึงกับศาล นั่นคือ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเทียบเท่ากับคำพิพากษาของศาล ดังนั้น หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องให้รัฐสภาเป็นผู้ติดตามต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าไปตรวจการทำงาน of หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง (Own-Initiative Project) ในกรณีที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่เกิน 1 ปี

สำหรับประเทศที่ใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง เช่น ประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ ไอซ์แลนด์ และกรีนแลนด์

2) รูปแบบอัยการ (The Prosecutor-Disciplinary Model)

ผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบอัยการนี้ เป็นรูปแบบดั้งเดิมขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศสวีเดน ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย และไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหากมีการสอบสวนแล้วพบว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดจริง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการยื่นฟ้องต่อศาลได้ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย จะเห็นได้ว่าลักษณะเด่นของรูปแบบนี้ คือ การดำเนินการฟ้องร้องนั่นเอง⁶²

3) รูปแบบผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม (The Mediation Model)

ผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบนี้จะทำหน้าที่เป็นคนกลาง ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมหาทางแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ เป็นการเจรจาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย (Win-Win Solution) วิธีการพิจารณาจะไม่ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่เน้นใช้หลักการความเป็นธรรมและหลักการบริหารราชการที่ดี

⁶¹ Peter Vedel Kessing, *op.cit.*, pp. 126-132.

⁶² อมร จันทสมบุรณ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 62-63.

ประเทศที่ใช้รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินแบบผู้ใกล้ชิดประนีประนอม คือ ฝรั่งเศส อังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรที่ทำหน้าควบคุมการกระทำฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว แต่มีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ประกอบกับไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่คนกลางระหว่างภาครัฐกับประชาชน จึงทำให้เกิดผู้ตรวจการแผ่นดินมาทำหน้าที่ดังกล่าว

จากการทบทวนแนวความคิดว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่าการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในหลายประเทศ โดยยกฐานะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุนความเข้มแข็งในการตรวจสอบการบริหารการปกครองของประเทศในระบอบรัฐเสรีประชาธิปไตย ตามหลักการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ กระทำภายใต้รัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยิ่ง

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติของผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมเป็นไปตามหลักของกฎหมายที่บัญญัติไว้ แต่การตรวจสอบอำนาจฝ่ายตุลาการ นอกจากการตรวจสอบตามหลักของกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและผู้พิพากษา ที่กำหนดไว้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา มีอิสระได้เฉพาะการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ จำต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

จากการศึกษาการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในรูปแบบต่างๆ นั้น พบว่า การที่จะตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ต้องให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม การเมืองและการปกครองของประเทศนั้นๆ โดยกระบวนการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศอาจจะแตกต่างกัน แต่การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องอยู่บนพื้นฐานของการดูแลข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากการใช้กฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อผลประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันไป ตามวิวัฒนาการทางการเมือง สังคม การปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ ที่ในบางประเทศมีกฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบองค์กรตุลาการได้ แต่บางประเทศไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ รวมถึงรายละเอียดของขอบเขตในการตรวจสอบองค์กรตุลาการโดยไม่กระทบกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต่างประเทศ ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศต่างมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการทำงานของหน่วยงานของรัฐ แต่ทั้งนี้ มีบางองค์กรที่อำนาจในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เช่น องค์กรตุลาการ เนื่องจากการตรวจสอบมีความเกี่ยวข้องกับผลของการตัดสินใจคดีความของผู้พิพากษา ซึ่งบางประเทศได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ละเมิดอำนาจของศาล

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศนั้น มีทั้งที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการได้ และไม่สามารถตรวจสอบองค์กรตุลาการได้ โดยมีเหตุและผลที่มาของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันเป็นไปตามบริบทของแต่ละประเทศนั้นๆ ซึ่งในบทที่จะกล่าวต่อไปนี้จะศึกษาให้เห็นถึงความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศตัวอย่างที่หยิบยกมาทั้งสองแบบ เพื่อเปรียบเทียบที่มา เหตุและผลของขอบเขตของอำนาจหน้าที่ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการได้มากน้อยแค่ไหน

ในบทนี้จะขอนำเสนออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่อยู่ในต่างประเทศที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรตุลาการ และไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรตุลาการ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบหาข้อสรุปเพื่อให้ได้แนวทางการปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไป

3.1 กลุ่มประเทศที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

3.1.1 ประเทศสวีเดน

3.1.1.1 ประวัติความเป็นมา

ประเทศสวีเดนเป็นผู้ริเริ่มระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ ที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Ombudsman หรือ Parliamentary Ombudsman) โดยในยุคแรก การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเชื่อมโยงกับ Office of the Chancellor of Justice ซึ่งมีที่มา

จากตำแหน่ง Supreme Ombudsman ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สมเด็จพระราชาธิบดีชาร์ลที่ 12 แห่งสวีเดนทรงแต่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1713 หลังจากแพ้สงครามกับรัสเซียที่ Poltava พระองค์ต้องลี้ภัยไปยังประเทศตุรกีเป็นเวลาหลายปี ทำให้ไม่สามารถอยู่ปกครองประเทศสวีเดนได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พระองค์จึงได้แต่งตั้ง Supreme Ombudsman เป็นผู้ดูแลและทำหน้าที่เป็นตัวแทนกษัตริย์ ทั้งนี้ Supreme Ombudsman ไม่มีอำนาจทางการเมือง มีหน้าที่เพียงดูแล ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ หาก Supreme Ombudsman พบว่า มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ Supreme Ombudsman สามารถสั่งลงโทษได้⁶³

ประเทศสวีเดนได้ก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในปี ค.ศ.1809 โดย Mr. Lars August Mannerheim เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรกของโลกที่เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ.1810⁶⁴

3.1.1.2 สถานะ (ที่มา, คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน)

สำหรับคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในช่วงแรก คือ ค.ศ.1941 ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะเป็นผู้ชายเท่านั้น แต่ต่อมา ค.ศ.1941 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้⁶⁵

- 1) ต้องเป็นชาวสวีเดน มีความรู้ด้านกฎหมายและมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์
- 2) ได้รับการยอมรับจากทุกพรรคการเมือง และไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา
- 3) ไม่จำกัดว่าเป็นเพศหญิงหรือเพศชาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนได้มาจากการคัดเลือกจากคณะผู้แทน จำนวน 6 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและติดตามงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยคณะผู้แทนต้องปรึกษากับที่ประชุมประธานกรรมการธิการ เป็นการพิจารณาโดยรัฐสภา เป็นการลงคะแนนลับ ซึ่งในการเลือกตั้งจะเลือกประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแยก

⁶³ ญัตติ มุนจินดา, “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 2, 1 (เมษายน-กันยายน 2546): 59.

⁶⁴ รักษเกชา แฉฉาย และอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินไทยเหมือนในความแตกต่างและแตกต่างในความเหมือน (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554), หน้า 7.

⁶⁵ พิเชต สุนทรพิพิธ, ปราโมทย์ โชติมงคล, วิยะดา สิมะเสถียร, เกษม บุตรแสงดี และญัตติ มุนจินดา, รายงานการศึกษาดูงาน เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ณ ประเทศสวีเดน และประเทศสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2545), หน้า 20-25.

ออกมา และเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินอีก 3 คนเป็นรายบุคคล⁶⁶ โดยจะดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก⁶⁷

เงื่อนไขสำหรับการพ้นตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดน⁶⁸ มีดังนี้

1. ตาย
2. ลาออก
3. หมดวาระ
4. รัฐสภาถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายการดำเนินงานดูแลรับผิดชอบ ส่วนงานบริหารกลางและงานสนับสนุนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้ง 4 คนจะรับผิดชอบกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ตามที่แบ่งไว้ โดยตั้งส่วนงานที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นสีต่างๆ ได้แก่ ส่วนงานสีเหลือง (Yellow Department) ส่วนงานสีขาว (White Department) ส่วนงานสีฟ้า (Blue Department) ส่วนงานสีแดง (Red Department)⁶⁹ ทั้งนี้ สามารถแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้ตรวจการแผ่นดิน (Deputy Ombudsman) ได้อีกหลายคน ถ้าเห็นว่ามีควมจำเป็น ทั้งนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถแทรกแซงผลการตัดสินใจของผู้ตรวจการแผ่นดินท่านอื่นได้⁷⁰

3.1.1.3 โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในช่วงเริ่มต้น ประเทศสวีเดนมีผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงคนเดียว และมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการฝ่ายทหารขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง จนกระทั่งปี ค.ศ.1968 ได้รวมทั้งสองตำแหน่งเข้าด้วยกัน และตั้งเป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมา โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คน ในปี ค.ศ.1976 ได้มีการปรับโครงสร้างตามภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น จึงได้เพิ่มจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น 4 คน โดยแบ่งความรับผิดชอบออกเป็น ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 1 คน และเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน อีก 3 คน ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ ส่วนบริหารงานกลางที่ดูแล

⁶⁶ รักษเกชา แฉฉ่าย และ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 9, 12.

⁶⁷ The Swedish Parliamentary Ombudsmen, **About: The Ombudsmen**, para 3, Retrieved December 18, 2013 from <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Ombudsmen/>

⁶⁸ พิเชต สุนทรพิพิธและคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 30.

⁶⁹ รักษเกชา แฉฉ่าย และอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 9.

⁷⁰ The Swedish Parliamentary Ombudsmen, *op.cit*, para 4.

ด้านธุรการและด้านวิเทศสัมพันธ์ ส่วนที่สอง คือ ส่วนที่ดูแลงานด้านการร้องเรียน ซึ่งได้ใช้สี่เป็นตัวกำหนดส่วนต่างๆ คือ สีเหลือง สีขาว สีฟ้า และสีแดง⁷¹

โดยกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1986 บัญญัติให้รัฐสภาแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 4 คน คนแรกรับผิดชอบดูแลองค์การของรัฐและให้คำแนะนำในการดำเนินกิจกรรม ดูแลปัญหาเรื่องภาษีอากร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของฝ่ายปกครอง และการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คนที่สองรับผิดชอบดูแลสถาบันยุติธรรม อัยการ ตำรวจ และเรือนจำ คนที่สามรับผิดชอบดูแลกองทัพและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และคนที่สี่รับผิดชอบดูแลด้านสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองสวัสดิภาพประชาชน⁷²

3.1.1.4 อำนาจหน้าที่⁷³

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนมีอำนาจในการควบคุมการกระทำของข้าราชการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งเอกชนที่ได้รับการว่าจ้างหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ศาล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของกองทัพ เฉพาะนายทหารยศชั้นสัญญาบัตร ซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตรีหรือสูงกว่าและผู้ที่มิตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป โดยมีเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ทหาร ซึ่งมียศต่ำกว่าร้อยตรีไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลและการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรก้าวล่วงไปยังเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ที่ไม่ได้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร เว้นแต่มีเหตุผลพิเศษให้เข้าไปแทรกแซง สำหรับการควบคุมการกระทำของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอแนะ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ ต่อรัฐสภาหรือต่อรัฐบาล หากพบข้อบกพร่องของกฎหมายในระหว่างการสอบสวน

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนทำงานในฐานะอัยการพิเศษด้วย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดในตำแหน่งหรือหน้าที่ของตน รวมทั้งคดีการหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาผ่านสื่อมวลชน หรือการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินจะคล้ายกับอัยการในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดวินัยและกฎหมายปกครองบางลักษณะ การใช้มาตรการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด เช่น การว่ากล่าวตักเตือน

⁷¹ รักษเกชา แฉฉาย และอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 8-9, 26.

⁷² นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 229.

⁷³ จงดี เนตรถนอมศักดิ์, *อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554). (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

การตัดเงินเดือน ทั้งนี้ บทบาทการเป็นอัยการของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนนั้น มีบทบาทลดน้อยลง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจะมีอำนาจเพียงส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในกรณีที่เกิดการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิดทางวินัย หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ เกษษกร ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้หน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตทราบ เพื่อพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาต หรือหากเห็นว่า บุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมที่จะประกอบอาชีพดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอให้ทำทัณฑ์บนได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนสามารถนำเรื่องระเบียบวินัยเข้าสู่การพิจารณาของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น คณะกรรมการวินัยข้าราชการพลเรือน และชั้นศาลยุติธรรมในฐานะคู่ความในข้อพิพาททางอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดจากมาตรการทางวินัยที่ริเริ่มหรือหยิบยกโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนมีอำนาจในการเข้าไปควบคุมการทำงานของศาล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินต้องให้ความมั่นใจว่า ศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะปฏิบัติงานตามบทบัญญัติแห่งตราสารของรัฐสภา ทั้งในเจตนารมณ์และความเป็นธรรม ซึ่งในการควบคุมดูแลศาลยุติธรรมนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีของศาลชั้นต้นได้ หากคู่ความหรือพยานบุคคลไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังสามารถแทรกแซงคำพิพากษาของศาลได้ หากเห็นว่าคำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เช่น สั่งลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนที่เป็นกรณีการร้องเรียนองค์กรตุลาการ⁷⁴ จากรายงานผลการวินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ.2014 กรณีมีผู้ร้องยื่นเรื่องร้องเรียนผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวง Malmö เกี่ยวกับการแจกจ่ายสำนวนคดี และการแต่งตั้งผู้แทนพิเศษสำหรับเด็ก เรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าวอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนที่จะรับไว้พิจารณาสอบสวนได้ ซึ่งผลการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตั้งข้อสังเกตว่าแนวทางปฏิบัติของศาลแขวงในการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย ที่จะกระทบกับความเป็นกลางและเป็นธรรมในทางคดี

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนสามารถรับเรื่องและตรวจสอบในกรณีที่เกิดการกล่าวหาว่าคดีที่อยู่ในศาลไม่มีความคืบหน้าหรือการตัดสินใจคดีมิได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด⁷⁵ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนจากรายงานผลการวินิจฉัยเมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ.2015 กรณีมีผู้ร้องยื่น

⁷⁴ The Swedish Parliamentary Ombudsmen, **The Ombudsman**, para 1, Retrieved March 23, 2015 from <http://www.jo.se/en/start-JO> Sweden

⁷⁵ พิชิต สุนทรพิพิธและคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 35.

เรื่องร้องเรียนผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวง Skaraborg เกี่ยวกับประเด็นความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าวอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาสอบสวนได้ ซึ่งผลการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตั้งข้อสังเกตว่า กรณีดังกล่าวถือเป็นความล้มเหลวในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษา⁷⁶

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนสามารถตรวจสอบเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชน และสามารถหยิบเรื่องขึ้นมาสอบสวนได้เอง โดยไม่ต้องมีคำร้องเรียน (Own Motion)

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้สาธารณชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบ เพื่อเปิดโอกาสรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้วย นอกจากนี้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำรายงานพิเศษเสนอต่อรัฐสภาได้ ไม่ต้องรอให้ถึงระยะเวลาในการเสนอรายงานประจำปี ซึ่งโดยปกติผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานผลการดำเนินงานในช่วง 1 กรกฎาคม-30 มิถุนายนของทุกปี ภายในวันที่ 15 พฤศจิกายนของทุกปี รายละเอียดในรายงานประจำปีประกอบไปด้วยผลการปฏิบัติงานทั้งหมดของคำวินิจฉัยคดีสำคัญๆ และรวบรวมเอกสาร บันทึกคำร้องเรียน รายงานการประชุมสภา และแฟ้มเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญจะศึกษาตรวจสอบการตัดสินใจคดี รายงานและเอกสารอื่นๆ เพื่อนำสู่การพิจารณาในการประชุมครม.ของสภาต่อไป นับว่ารายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนมีคุณค่าทางวิชาการ ทำให้ผู้พิพากษา ข้าราชการ อาจารย์ มักนำไปใช้อ้างอิงและสื่อมวลชนเองนำไปเผยแพร่ด้วย บทบาทของสื่อมวลชนสวีเดนจะกระตุ้นให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และการเผยแพร่ผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายและได้รับทราบผลการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสม่ำเสมอ ก่อให้เกิด “มติมหาชน” ในการควบคุมข้าราชการและผลงานกฎหมายมากขึ้น⁷⁷

3.1.1.5 การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การพิจารณาและการดำเนินการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจะรับเรื่องร้องเรียนต่อเมื่อคำร้องเรียนมีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนชัดเจน โดยจะไม่รับเรื่องร้องเรียนที่มีระยะเวลาเกิน 2 ปี ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์สาธารณะ

ในกระบวนการสอบสวน ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนมีอำนาจในการขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการมาให้ข้อมูลหรือส่งเอกสารเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและให้ความเป็นธรรมกับผู้ร้องเรียน

⁷⁶ The Swedish Parliamentary Ombudsmen, **The Ombudsman**, para 2.

⁷⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

สำหรับกรณีและผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการพิจารณาสอบสวน จะขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในการสอบสวน หากต้องให้หน่วยงานอื่นร่วมพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งเรื่องและความร่วมมือได้ตามความเหมาะสม เมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลง ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจะต้องประกาศผลการวินิจฉัยเพื่อเป็นประโยชน์แก่สมาชิกของรัฐสภา ผู้พิพากษา ข้าราชการ เป็นต้น⁷⁸

3.1.2 ประเทศฟินแลนด์

3.1.2.1 ประวัติความเป็นมา⁷⁹

หลังจากที่ประเทศฟินแลนด์ประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ.1917 ร่างแรกของรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อควบคุมรัฐบาล มีอำนาจเทียบเท่าคณะมนตรีความยุติธรรม ต่อมาในปี ค.ศ.1919 ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเลือกครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1920 และยังคงเป็นสมาชิกของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญของประเทศฟินแลนด์ ได้รับการปฏิรูปในปี ค.ศ.1999 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.2000 ฟินแลนด์เป็นสาธารณรัฐที่มีรัฐสภาเป็นสภาเดียว มีสมาชิก 200 คน เลือกตั้งสมาชิกทุก 4 ปี ในการเลือกตั้งทั่วไป ประมุขแห่งรัฐคือประธานาธิบดี เลือกตั้งทุก 6 ปี ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน รัฐบาลประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ฟินแลนด์เป็นรัฐรวมแบ่งออกเป็น 6 จังหวัด

ประเทศฟินแลนด์มีหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่ 2 หน่วยงานหลัก คือ

- 1) คณะมนตรีความยุติธรรม (Chancellor of Justice) จะเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีหน้าที่ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่ประธานาธิบดี หรือคณะรัฐมนตรีว่าการกระทำใดๆ โดยหน่วยงานของรัฐชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำตามหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ ที่ประชาชนได้ร้องเรียนมา
- 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Parliamentary Ombudsman) เป็นบุคคลที่ได้รับคัดเลือกมาจากรัฐสภา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี การปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระจากการควบคุม

⁷⁸ รักษเกชา แฉฉาย และอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 18.

⁷⁹ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, ed, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis the Multifaceted Realization of an Idea* (New York: Springer, 2008), p. 180.

ของรัฐสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับ คณะมนตรีความยุติธรรม รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของศาลและผู้พิพากษา

3.1.2.2 สถานะ (ที่มา, คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน)

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งอาจจะได้รับการต่ออายุโดยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยต้องมีคุณสมบัติสำคัญประการเดียว คือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้โดดเด่นด้านกฎหมาย เป็นผู้ที่มีความน่าเชื่อถือและมีความยุติธรรมสามารถ ดูแลความถูกต้องทางกฎหมายได้ มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

การให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดตามวาระ ทำได้โดยรัฐสภาพิจารณาด้วยมติ ด้วยคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของคะแนนเสียงทั้งหมด หลังจากที่ได้รับความเห็นจาก คณะกรรมการกฎหมายรัฐธรรมนูญ⁸⁰

3.1.2.3 โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินฟินแลนด์มี 1 คน และสามารถแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดินอีก 2 คน ทำหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการกำกับดูแลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁸¹

3.1.2.4 อำนาจหน้าที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินฟินแลนด์ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและอำนาจหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของฟินแลนด์สามารถตั้งรองผู้ตรวจการ แผ่นดินที่เป็นอิสระและมีอำนาจเช่นเดียวกันกับผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ การกำกับดูแลไปยังบุคคลอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะและมีผลกระทบกับประชาชนจำนวนมาก โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อให้แน่ใจว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีรูปแบบของการ บริหารจัดการที่ดี และการปฏิบัติหน้าที่จะไม่ไปกระทบกระเทือนหรือละเมิดสิทธิของประชาชนที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁸²

นอกจากทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังทำหน้าที่ การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของศาลและผู้พิพากษา เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าการพิจารณา

⁸⁰ Parliamentary Ombudsman, **Parliamentary Ombudsman Proposes Nation Triage Guideline**, Retrieved March 9, 2015 from <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/5.htx?id=1058>

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

พิพากษาของศาลเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การตรวจสอบความล่าช้าในการจัดการงานคดีของผู้พิพากษา วิธีการที่ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสม รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ฟินแลนด์เชื่อว่าการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรตุลาการจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของศาลยุติธรรม⁸³ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องส่งรายงานประจำปีต่อรัฐสภา รวมถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะของการบริหารงานยุติธรรมและข้อบกพร่องใดๆ เกี่ยวกับข้อกฎหมายด้วย ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะมนตรีความยุติธรรมอาจจะเข้าร่วมและสามารถมีส่วนร่วมในการอภิปรายสมัยสามัญของรัฐสภา เพื่อรายงานหรือแจ้งเรื่องราวอื่นๆ เพื่อพิจารณา⁸⁴

3.1.2.5 การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การพิจารณาและการดำเนินการ

การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินฟินแลนด์ต้องทำเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร ระบุชื่อที่อยู่และรายละเอียดของผู้ร้องเรียน รวมทั้งรายละเอียดข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร เรื่องที่ยื่นร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นต้องเป็นเรื่องที่มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าการกระทำผิดกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีมาตรการในการสอบสวนเรื่องร้องเรียนภายใต้การคุ้มครองทางกฎหมายหรือการดำเนินการตามสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และมีอำนาจในการเรียกรับเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นนานกว่า 2 ปี เว้นแต่มีเหตุผลพิเศษสำหรับการทำเช่นนั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ยังไม่มีมาตรการดำเนินการหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน หรือจะต้องแจ้งความคืบหน้าของเรื่องร้องเรียนเป็นระยะ รวมถึงการให้คำแนะนำอื่นๆ ระหว่างรอผลการพิจารณาวินิจฉัย

หากเรื่องร้องเรียนไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถโอนเรื่องไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพื่อดำเนินการต่อไปภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด⁸⁵

⁸³ Parliamentary Ombudsman of Finland, **Summary of the Annual Report 2002**, Retrieved May 10, 2003 from <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx/ea/english/annualreports/2002?folderId=%2Feoa%2Fenglish%2Fannualreports&cmd=downloadp>

⁸⁴ Parliamentary Ombudsman, *op.cit.*

⁸⁵ *Ibid.*

3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส

3.1.3.1 ประวัติความเป็นมา

รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรูปแบบที่มาจากฝ่ายบริหารเรียกว่า Médiateur de la République โดยเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1973 โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ.1973 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ.1976 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ.1989 สำหรับมูลเหตุสำคัญในการจัดตั้ง Médiateur de la République คือ ข้อจำกัดของกระบวนการเยียวยาความเดือดร้อนที่ดำเนินการโดยศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาที่จำกัด ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาใช้เวลายาวนาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือทันทั่วทั้ง นอกจากนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองมีความยุ่งยากในการทำ ความเข้าใจ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน⁸⁶ ดังนั้น ฝรั่งเศสจึงได้แนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินจากประเทศสวีเดนและประเทศอังกฤษ มาเป็นต้นแบบในการจัดตั้ง ซึ่งรูปแบบของประเทศอังกฤษนี้มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศส เช่น เมื่อประชาชนมีเรื่องร้องเรียน Médiateur ประชาชนจะต้องส่งคำร้องเรียนไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถร้องเรียนได้เองโดยตรง

ในปี ค.ศ.2007 คณะกรรมการศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อสร้างสรรค์และ ควบรวมกิจการของสถาบัน ได้นำเสนอให้จัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน หรือ Le Défenseur des droits แทนผู้ตรวจการแผ่นดิน⁸⁷ และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.2008

3.1.3.2 สถานะ (ที่มา, คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน)

ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งจะเป็นไปตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จำนวน 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินของทั่วโลก คือ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล ไม่ใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเป็นองค์กรจัดตั้งโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (Loi) ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่า รัฐสภาจะใช้ Médiateur เป็นเครื่องมือควบคุมฝ่ายบริหารนั่นเอง⁸⁸ แต่ในอำนาจความเป็นอิสระของ Médiateur ได้มีการกำหนดหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ เพื่อป้องกันการแทรกแซง

⁸⁶ สุริรัตน์ พิชยาภรณ์, “สถาบัน Mediateur ของฝรั่งเศส,” *นิติศาสตร์* 18, 4 (ธันวาคม 2530): 110.

⁸⁷ Le Défenseur des droits, Retrieved March 31, 2015 from http://fr.wikipedia.org/wiki/Défenseur_des_droits

⁸⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 31-32.

และการกดดัน เช่น การมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ การไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร การพ้นจากตำแหน่งเฉพาะกรณีตาย ลาออก หรือคณะกรรมการที่ประธานาธิบดีตั้งขึ้นสอบสวนแล้วมีมติเอกฉันท์ให้พ้นจากตำแหน่งเท่านั้น⁸⁹

ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 มาตรา 2 วรรคแรก บัญญัติว่าผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่โดยมีต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อาณัติขององค์กรอื่นใด⁹⁰

3.1.3.3 โครงสร้างของ Médiateur de la République และ Le Défenseur des droits

เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ลงในวันที่ 3 มกราคม ค.ศ.1973 ไม่ได้ระบุประเภทของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไว้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการระบุประเภทขององค์กร จึงเกิดความเห็นที่หลากหลายของนักกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐจึงได้พิพากษาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัติ สภาแห่งรัฐได้ยอมรับการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรับรองถึงควมมีอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากนี้ ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดว่าในการปฏิบัติงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ต้องรับฟังคำสั่งจากองค์กรอื่น นอกจากนี้ ในมาตรา 15 แห่งรัฐธรรมนูญ งบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ระบุว่าเป็นงบประมาณที่มาจากนายกรัฐมนตรี⁹¹

สำหรับโครงสร้างของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน Le Défenseur des droits จะสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยปฏิบัติงานด้านต่างๆ อีก 4 ด้าน คือ

- 1) ผู้ช่วยปฏิบัติงานด้านการปกป้องและส่งเสริมสิทธิเด็ก
- 2) ผู้ช่วยปฏิบัติงานด้านการต่อต้านการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเท่าเทียมกัน

เทียมกัน

⁸⁹ พงศ์ศุข สุขสาคร, ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 62.

⁹⁰ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ.2011, ค้นวันที่ 31 มีนาคม 2558 จาก <http://www.defenseurdesdroits.fr>

⁹¹ พงศ์ศุข สุขสาคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 61.

3) ผู้ช่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

4) ผู้ช่วยปฏิบัติงานตรวจสอบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ⁹²

3.1.3.4 อำนาจหน้าที่

รัฐบัญญัติเลขที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ.1973 มาตรา 1 บัญญัติให้ Médiateur มีหน้าที่รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ เห็นได้ว่า Médiateur มีอำนาจควบคุมเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะด้วย⁹³

หน้าที่ของ Médiateur คือ การทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาท รวมทั้ง การสอบสวนหาข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขความบกพร่องในการบริหารราชการ (Maladministration) ดังนั้น Médiateur จึงเป็นหน่วยงานที่ควบคุมและปรับปรุงการทำงานการบริหารงานของรัฐ⁹⁴ Médiateur มีอำนาจในการควบคุมการกระทำทางกายภาพและการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง เน้นเรื่องการดำเนินการของหน่วยงานที่ไม่ใช่เรื่องของการจัดองค์กรและการบริหารจัดการภายในองค์กร ยกเว้น การจัดองค์กรมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองกับประชาชน⁹⁵

Médiateur ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบสถานที่ราชการ และไม่มีอำนาจในการเรียกบุคคลให้มาสอบปากคำ เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายต้องการรักษาเอกสิทธิ์ของผู้บังคับบัญชาไว้ จึงไม่ต้องการให้ Médiateur เข้าไปแทรกแซงอำนาจของฝ่ายปกครอง⁹⁶

อำนาจในการควบคุมองค์กรตุลาการ Médiateur มีอำนาจรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า หรือการละเลยในการพิจารณาคดี แม้คดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล Médiateur มีอำนาจรับคำร้องเรียนและสอบสวนได้ มีอำนาจวิจารณ์คำพิพากษาหรือเสนอแนะให้แก้ไขคำพิพากษาได้ด้วย แต่จะไม่มีอำนาจโต้แย้งความเห็นของศาล ต่อมา รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ.1976 ได้เพิ่มอำนาจให้ Médiateur สามารถให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐที่ถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล และให้ Médiateur ทำหน้าที่ออกมาตรการบังคับเพื่อบังคับคดีแก่ฝ่าย

⁹² รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ.2011, *เรื่องเดิม*.

⁹³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 40.

⁹⁴ พงศ์สุข สุขสาคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 63.

⁹⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 40.

⁹⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 47.

ปกครองที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล แต่ในรัฐบัญญัติลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1995 รัฐสภาได้ออกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจด้านการบังคับคดีของศาลปกครอง ซึ่ง Médiateur สามารถขอความร่วมมือจากศาลปกครองและศาลบัญชีได้

Médiateur มีอำนาจเสนอแนะให้ฝ่ายปกครองปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสมด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมักนำข้อเสนอของ Médiateur มาพิจารณาด้วย

ต่อมาในส่วนของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ Le Défenseur des droits ถูกจำกัดแคบลงจาก Médiateur กล่าวคือ Le Défenseur des droits มีอำนาจหน้าที่เพียง 4 ประการ คือ⁹⁷

1. ปกป้องสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากการบริหารงานของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ

2. ปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์สูงสุดและสิทธิของเด็กตามกฎหมายหรือตามความตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันหรือรับรองไว้แล้ว

3.ต่อต้านการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือตามความตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันหรือรับรองไว้แล้ว และส่งเสริมความเท่าเทียมกัน

4. ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในดินแดนของรัฐ

และให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน และให้รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ที่ถูกกระทบและเสรีภาพ แต่ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรต่างๆ กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือขององค์กรต่างๆ นอกจากนี้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนไม่มีอำนาจกลับคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด

3.1.3.5 การรับเรื่องราวร้องทุกข์

ส่วนของ Médiateur ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นชาวฝรั่งเศส หรือชาวต่างชาติ รวมถึงนิติบุคคลสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องของการจัดทำบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่รัฐได้ โดย Médiateur จะรับเรื่องร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เท่านั้น ประชาชนไม่สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรง ประชาชนจะต้องร้องเรียนผ่าน

⁹⁷ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ.2011, *เรื่องเดิม*.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น เว้นแต่เป็นเรื่องเร่งด่วนที่จำเป็นต้องแก้ไข Médiateur สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาก่อน แต่ยังต้องให้ผู้ร้องเรียนต้องทำตามกระบวนการให้ถูกต้องดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อสมาชิกรัฐสภาได้รับการร้องเรียนแล้ว สมาชิกรัฐสภาจะใช้ดุลยพินิจถ่วงเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจ เพื่อลดปริมาณคดีให้เฉพาะคดีที่มีมูลจริงๆ ที่จะขึ้นสู่ Médiateur ทั้งนี้ Médiateur ไม่มีอำนาจริเริ่ม (Own Motivation) หยิบยกข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ใดๆ ขึ้นมาพิจารณาได้เอง เนื่องจากการป้องกันไม่ให้ Médiateur ใช้ดุลยพินิจเลือกรับหรือไม่รับคำร้องเรียนต่างๆ เป็นการป้องกันปัญหาการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อไม่ให้ Médiateur กลายเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายปกครองหรือก้าวก่ายองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ภายในฝ่ายปกครอง⁹⁸

ในภูมิภาค Médiateur จะมีตัวแทนรับเรื่องร้องเรียน (Délégués Départementaux) ประจำอยู่ทั่วประเทศ นอกจากรับคำร้องเรียนแล้ว ยังมีหน้าที่ประนีประนอมแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคดีไม่ซับซ้อน และให้รับฟังข้อมูลความคิดเห็นของประชาชน ส่วนคดีที่มีความซับซ้อน จะส่งให้ Médiateur ที่อยู่ส่วนกลางเป็นผู้สอบสวน

Médiateur ได้รับอิทธิพลจากคณะกรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภาอังกฤษ (PCA) ทำให้ Médiateur ไม่มีอำนาจหยิบยกข้อเท็จจริงขึ้นมาพิจารณาได้เอง จะสอบสวนได้ต่อเมื่อมีคำร้องเรียนเข้ามาเท่านั้น

ต่อมาเมื่อเปลี่ยนเป็น Le Défenseur des droits รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 มาตรา 5 กำหนดให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนรับเรื่องร้องเรียนที่ร้องเรียนจาก⁹⁹

1) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเสรีภาพจากการบริหารงานของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ

2) เด็กที่เรียกร้องการคุ้มครองสิทธิหรืออ้างเหตุเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน โดยผ่านตัวแทนโดยชอบด้วยกฎหมาย สมาชิกในครอบครัว หน่วยงานบริการทางการแพทย์และสังคม หรือองค์กรที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่น้อยกว่าห้าปีนับตั้งแต่วันที่มีการกระทำเกิดขึ้นและถูกเสนอแนะตามข้อบังคับว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิเด็ก

⁹⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 45.

⁹⁹ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ.2011, *เรื่องเดิม*.

3) บุคคลที่เชื่อว่าตนตกเป็นเหยื่อของการถูกเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือความตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันหรือรับรองไว้แล้ว หรือองค์กรที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่น้อยกว่าห้าปี นับตั้งแต่วันที่มีการกระทำเกิดขึ้นและถูกเสนอแนะตามข้อบังคับว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ และการเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการเลือกปฏิบัติรวมถึงผู้ที่เชื่อว่าตนอาจตกเป็นเหยื่อจากการถูกเลือกปฏิบัติ

4) บุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อหรือเป็นพยานในเหตุการณ์ที่เชื่อได้ว่าการไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย

การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนไม่มีค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด โดยการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนนี้ต้องเสนอผ่านมายังผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน หรือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกหรือผู้แทนชาวฝรั่งเศสในสภายุโรปมีสิทธิรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยจะส่งคำร้องดังกล่าวต่อไปยังผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนแจ้งผลการดำเนินการ คำร้องดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก และผู้แทนชาวฝรั่งเศสในสภายุโรปทราบต่อไป และให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งยุโรปหรือองค์กรต่างชาติที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันส่งมา และเรื่องร้องเรียนที่อาจอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของตน และผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนอาจขอให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้

3.1.3.6 การพิจารณาและการดำเนินการ

เมื่อครั้งเป็น Médiateur มีขั้นตอนในการสอบสวน โดยจะขอให้รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องเรียนมาพิจารณาร่วม ซึ่งฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิเสธได้ ยกเว้นเอกสารดังกล่าวเป็นความลับของราชการ ทั้งนี้ ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับ Médiateur ไม่ได้มีความผิดทางกฎหมาย แต่ Médiateur สามารถประกาศในรายงานประจำปีได้

Médiateur ควบคุมตรวจสอบด้านความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของฝ่ายปกครอง โดยในเบื้องต้น Médiateur จะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองกระทำการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายร่วมไปด้วย นอกจากนี้ ยังสามารถตรวจสอบตามหลักการปฏิบัติราชการที่ดี เช่น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า มีเจตนาทุจริต เป็นต้น ควบคู่กับหลักความเป็นธรรม โดย Médiateur มีอำนาจแทรกแซง หากเห็นว่า คำร้องเรียนที่ยื่นเข้ามาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นธรรม หรือการเยียวยาโดยกระบวนการศาลไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้ ซึ่งข้อเสนอของ Médiateur อาจนำไปสู่การเสริมสร้างความชอบธรรมในการร่างกฎหมายด้วย¹⁰⁰

¹⁰⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 49-50.

เมื่อมีการสอบสวนตามคำร้องทุกข์แล้ว Médiateur มีอำนาจเพียงให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายปกครองเท่านั้น ในกรณีที่ Médiateur เห็นว่า การกระทำของฝ่ายปกครองไม่มีความเป็นธรรม Médiateur จะให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุงการทำงานของฝ่ายปกครองเท่านั้น เป็นการกระตุ้นหรือผลักดันฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถกระทำตามหรือไม่ก็ได้ Médiateur จะกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองดำเนินการ ซึ่งฝ่ายปกครองต้องแจ้งผลการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการให้ Médiateur ทราบ หากฝ่ายปกครองไม่ตอบกลับหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือปฏิบัติไม่เป็นที่น่าพอใจ Médiateur สามารถพิมพ์เผยแพร่คำแนะนำต่อองค์กรนั้นได้ และองค์กรนั้นสามารถพิมพ์เผยแพร่คำตอบได้เช่นกัน¹⁰¹ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว คำร้องเรียนที่ส่งมายัง Médiateur จะยุติได้โดยการเจรจาไกล่เกลี่ย ตอรอง และยอมรับตามข้อตกลง¹⁰²

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดทางวินัย Médiateur จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้ดำเนินการลงโทษทางวินัย แต่หากไม่สำเร็จ Médiateur จะมีอำนาจฟ้องต่อศาลอาญา เพื่อให้มีการลงโทษกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ พบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ Médiateur มีอำนาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการให้ Médiateur เป็นเพียงคนกลางระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยไม่ต้องการให้มีอำนาจปราบปรามและไม่ต้องการให้แทรกแซงอำนาจของผู้บังคับบัญชาด้วย¹⁰³

Médiateur จะทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดี และรัฐสภาทุกปี เพื่อเผยแพร่การทำงานของฝ่ายปกครอง รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการทำงานของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ Médiateur ยังต้องทำรายงานการดำเนินกิจกรรมของ Médiateur ด้วย

ต่อมาเมื่อเปลี่ยนเป็น Le Défenseur des droits รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 มาตรา 22 กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนว่า สามารถลงพื้นที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดความเสียหาย ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานที่ หน่วยงานระบบคมนาคมขนส่งสาธารณะ และในสถานที่ปฏิบัติงานที่ใช้เป็นการเฉพาะกรณี ในการลงพื้นที่ให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนมีสิทธิรับฟังบุคคลใดก็ตามที่มาให้ข้อมูลในกรณีการลงพื้นที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิคัดค้านการลงพื้นที่ในสถานที่ราชการของหน่วยงานของรัฐได้ โดยอ้างเหตุความเสียหายร้ายแรงและเหตุที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับการป้องกันประเทศ หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลในคำคัดค้านให้ได้อย่างชัดเจน เมื่อหน่วยงานของ

¹⁰¹ สุรรัตน์ พิทยาภรณ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 118.

¹⁰² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 48

¹⁰³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 49.

รัฐคัดค้าน ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนสามารถยื่นคำขอต่อผู้พิพากษานายเดียว เพื่อขออนุญาตลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ภายใต้ขอบเขตและการควบคุมของผู้พิพากษานายเดียว และผู้พิพากษานายเดียว มีอำนาจระงับยับยั้งการตรวจสอบได้ตลอดเวลา

กรณีผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะทำการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ของเอกชน จะต้องแจ้งเจ้าของสถานที่ให้ทราบล่วงหน้าและจะสามารถกระทำได้เฉพาะเท่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้พิพากษาที่ดูแลรับผิดชอบคดีเกี่ยวกับเสรีภาพและการคุมขังแล้ว ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของความผิด หรือความเสี่ยงที่อาจทำให้มีการปิดบังซ่อนเร้นหรือทำลายเอกสารหลักฐานสำคัญ ให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนทำการตรวจค้นได้โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดูแลสถานที่ทราบล่วงหน้าถึงการอนุญาตของผู้พิพากษา และเจ้าของหรือผู้ดูแลสถานที่ก็ไม่อาจคัดค้านการตรวจสอบได้

ทั้งนี้ ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนอาจดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยด้วยตนเองหรือมอบหมายผู้แทนก็ได้

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไปจาก Médiateur เป็น Le Défenseur des droits โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการนั้นที่เดิม Médiateur เคยมีอำนาจรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า หรือการละเลยในการพิจารณาคดี แม้คดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล มีอำนาจวิจารณ์คำพิพากษาหรือเสนอแนะให้แก่ผู้พิพากษาได้ แต่ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2011-333 ไม่ปรากฏว่าผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนจะมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลและองค์กรตุลาการ แต่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า Le Défenseur des droits ไม่มีอำนาจกลับคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 31 ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนชาวฝรั่งเศสต่อศาลของประเทศฝรั่งเศส¹⁰⁴ พบว่าศาลประเทศฝรั่งเศสพิจารณาคดีเสร็จในอัตราที่รวดเร็วพอใช้ แต่ความเห็นของประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับรู้สึกไม่พอใจในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลฝรั่งเศส โดยเมื่อปี ค.ศ.1991 ประชาชนร้อยละ 97 ลงความเห็นว่าการพิจารณาคดีมีความล่าช้าเกินไป และร้อยละ 85 เห็นว่า การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน ส่วนอีกร้อยละ 84 เห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการ

¹⁰⁴ Adrian A. S. Zuckerman, ed., *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspective of Civil Procedure* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 21ff อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, “การปฏิรูประบบงานยุติธรรมทางแพ่งในบริบททางกฎหมายเปรียบเทียบ,” ใน *ทุกก้าวอย่างอย่างครูกฎหมาย: รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 75-78.

ดำเนินคดีในชั้นศาลสูงเกินไป และร้อยละ 83 เชื่อว่าเป็นกระบวนการที่ไม่เท่าเทียมกัน ต่อมาในปี ค.ศ.1995 และปี ค.ศ.1997 กระทรวงยุติธรรมได้สำรวจความคิดเห็นพบว่า ในบรรดาบริการสาธารณะทั้งหมด งานบริหารกระบวนการยุติธรรมได้รับความนิยมจากประชาชนอยู่ในอันดับสุดท้ายทั้งสองปี

ระยะเวลาในการดำเนินคดีของศาลฝรั่งเศสในชั้นศาลจังหวัดใช้เวลาดำเนินคดีเฉลี่ยคดีละ 10 เดือนในปี ค.ศ.1991 และในปี ค.ศ.1996 เหลือใช้เวลาดำเนินคดีเฉลี่ยคดีละ 8.8 เดือน แต่ในศาลแขวงในปี ค.ศ.1991 ใช้เวลาดำเนินคดีเฉลี่ยคดีละ 4.5 เดือน แต่ในปี ค.ศ.1996 ใช้เวลาดำเนินคดีเพิ่มขึ้นเฉลี่ยคดีละ 5 เดือน แต่ในชั้นศาลอุทธรณ์นั้นปรากฏว่ามีคดีค้างคั่งมากโดยในปี ค.ศ.1991 ใช้เวลาเฉลี่ยคดีละ 13.9 เดือน และในปี ค.ศ.1996 ใช้เวลาเฉลี่ยคดีละ 15.6 เดือน

แม้ในประเทศฝรั่งเศสจะมีความพยายามปรับปรุงกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลอย่างต่อเนื่องแต่ก็มีความสำเร็จค่อนข้างจำกัด เพราะได้รับการต่อต้านโดยผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย เป็นเหตุให้การปฏิรูปเป็นไปด้วยความยากลำบาก จึงมีความพยายามขยายการระงับข้อพิพาทนอกกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลให้มากขึ้น

สาเหตุที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่ของ Médiateur เป็น Le Défenseur des droits โดยเฉพาะการลดอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา ส่วนหนึ่งอาจเพราะระบบการเมืองภายในของประเทศฝรั่งเศส ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อำนาจในการดูแลการทำงานของผู้พิพากษาปัจจุบันจึงอยู่ที่ “สภายุติธรรม”

3.2 กลุ่มประเทศที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

3.2.1 ประเทศอังกฤษ

3.2.1.1 ประวัติความเป็นมา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสหราชอาณาจักรเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1967 ตามกฎหมาย Parliamentary Commissioner Act 1967 ที่กำหนดให้มีสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ชื่อว่า ข้าหลวงรัฐสภาหรือผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายการปกครอง (Parliamentary Commissioner for Administration) สำหรับแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มต้นในปี ค.ศ.1957 โดยคณะกรรมการแฟรงค์ (Frank's Committee) ได้เสนอแนวคิดในการปรับปรุงมาตรการคุ้มครองประชาชนจากการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง เน้นที่กระบวนการไต่สวนสาธารณะและจัดตั้งองค์กร Tribunal ซึ่งมีอำนาจเหมือนประเทศสวีเดนและข้อเสนอที่จะจัดตั้งแผนกคดีปกครองในศาลสูงแต่ได้รับการปฏิเสธ จึงได้หันมาให้ความสนใจแนวคิดการจัดตั้ง

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ในปี ค.ศ.1958 All-Party British Section of the International Commission of Jurists หรือที่เรียกว่า Justice ที่ประกอบไปด้วยนักวิชาการด้านกฎหมายและในวงการวิชาชีพได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอที่จะตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดทำรายงาน Whyatt Report เพื่อรายงานการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นกลางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง¹⁰⁵ โดยได้มีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับกระบวนการประชาธิปไตยของอังกฤษ ซึ่งถือว่าหน้าที่ประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ การแก้ไขปัญหา และข้อร้องทุกข์ของประชาชน โดยการหาข้อยุติที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนประชาชนที่นำเสนอปัญหาต่างๆ ต่อรัฐสภาหรือต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และสร้างความมั่นใจว่ารัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการต้องให้ความสนใจต่อปัญหาที่นำเสนอ ดังนั้น หากให้ประชาชนร้องเรียนโดยตรงไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน จะทำให้ส่วนสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตยนี้ถูกละเลย และเพื่อให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐสภา ในระบบของประเทศอังกฤษจึงกำหนดให้ประชาชนร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แทนการร้องเรียนโดยตรงไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร และต้องเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกรรมาธิการเฉพาะเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินคอยกำกับดูแล¹⁰⁶ ซึ่งรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมในสมัยนั้นได้ปฏิเสธไม่เห็นด้วย เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบต่อหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภาและเป็นการรบกวนอย่างร้ายแรงต่อประสิทธิภาพของกิจการสาธารณะ รวมทั้งการร้องเรียนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแก้ไขความบกพร่องในการปฏิบัติราชการได้อยู่แล้ว ซึ่งหากสถาบันนี้ได้จัดตั้งขึ้น จะเป็นการลดทอนอำนาจและความสำคัญของหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารงานรัฐสภา

ในปี ค.ศ.1964 พรรคกรรมกรที่เป็นรัฐบาลในขณะนั้นให้ความสนใจและพิจารณาตอบรับข้อเสนอในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน จนกระทั่ง เดือนมีนาคม ค.ศ.1967 รัฐสภาของอังกฤษได้ผ่านกฎหมาย Parliamentary Commissioner Act 1967 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1967 กำหนดให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินที่เรียกว่า Parliamentary Commissioner for Administration ขึ้น¹⁰⁷

¹⁰⁵ ชลัช จงสืบทพันธ์, สมเจตน์ ไวยการณ และเผด็จการ ด่วนไท, **สถานะ โครงสร้างและการบริหารจัดการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน** (เอกสารวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 32.

¹⁰⁶ พิเชต สุนทรพิพิธ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 35.

¹⁰⁷ ชลัช จงสืบทพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-33.

นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐสภาแล้ว ประเทศอังกฤษยังได้จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินตามพื้นที่และผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะด้าน กล่าวคือในปี ค.ศ.1969 มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินไอร์แลนด์เหนือ ปี ค.ศ.1973 ตั้ง Health Service Commissioner ปี ค.ศ.1974 ตั้ง Local Government Ombudsman หรือตำแหน่งอย่างเป็นทางการ คือ Commissioner for Local Administration สำหรับอังกฤษและเวลส์ และปี ค.ศ.1975 สำหรับสกอตแลนด์ นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะด้าน เช่น ในปี ค.ศ.1980 ตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้านมาตรฐานการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ (The Broadcasting Standards Authority) และการรับเรื่องร้องเรียนของตำรวจ (The Police Complaints Authority) เป็นต้น¹⁰⁸

3.2.1.2 สถานะ (ที่มา, คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Parliamentary Commissioner for Administration มีจำนวน 1 คน จะได้รับการแต่งตั้งจากพระราชินีแห่งอังกฤษตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งผ่านการหารือของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้าน และคณะกรรมการด้านผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง แต่สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงอายุครบ 65 ปี และไม่มีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซ้ำอีก นอกจากนี้ อาจพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีตาย ลาออก และถูกถอดถอนโดยรัฐสภา

ในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติเฉพาะเอาไว้เป็นการเฉพาะ แต่ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องอยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2) ไม่สังกัดพรรคการเมืองใดและเป็นอิสระ
- 3) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเที่ยงธรรม¹⁰⁹

3.2.1.3 อำนาจหน้าที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ หรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง หรือของหน่วยราชการตามคำร้องเรียนของประชาชน ซึ่งส่งผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางได้แก่เจ้าหน้าที่ ข้าราชการ ลูกจ้างในกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล และพนักงานองค์กรของรัฐ หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินจะกำหนดไว้ในบัญชีรายชื่อแนบท้าย Parliamentary Commissioner Act 1967 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

¹⁰⁸ พิเชต สุนทรพิพิธ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 34-35.

¹⁰⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 34-35.

(Order in Council) ดังนั้น หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบจึงสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบการทำงานขององค์กรตุลาการ รัฐสภา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ Commissioner for Local Administration การสาธารณสุข ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ Health Commissioner และ ตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ The Police Complaints Authority และเรื่องร้องเรียน ด้านมาตรฐานการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งอยู่ภายใต้ The Broadcasting Standards Authority นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล การร้องเรียน เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การสืบสวนด้านอาชญากรรม การทำสัญญาเชิงพาณิชย์ของหน่วยงาน ของรัฐ ยกเว้นกรณี เว้นคดีที่ดิน เรื่องร้องเรียนซึ่งมีวิธีการเยียวยาอยู่แล้ว เช่น มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ Tribunal หรือต่อศาล และไม่สามารถตรวจสอบเรื่องร้องเรียนซึ่งเกิดขึ้นเกินกว่า 12 เดือน นับแต่ ผู้ร้องรู้เหตุแห่งการร้องเรียน ยกเว้นเหตุจำเป็นพิเศษ รวมทั้งไม่มีสิทธิหยิบยกหรือริเริ่มเรื่องขึ้นมา ตรวจสอบเอง

ขอบเขตการควบคุมตรวจสอบ ได้แก่ มุ่งควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปโดยชอบด้วย กฎหมายและขจัดการปฏิบัติหน้าที่ที่มีขอบ (Maladministration) ซึ่งโดยปกติได้แก่ การละเลยไม่ ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติล่าช้า การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ เต็มใจที่จะปฏิบัติต่อผู้ร้องในฐานะที่เขาเป็นผู้ทรงสิทธิ การปฏิเสธที่จะตอบคำถามที่มีเหตุผล จงใจให้ คำแนะนำที่ผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วน กระทำการที่ไม่เป็นธรรมหรือมีอคติด้วยเหตุสีผิว เพศ หรือด้วย เหตุอื่นๆ¹¹⁰

3.2.1.4 การรับเรื่องราวร้องทุกข์

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่สอบสวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ หรือ งดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการของประชาชนที่ ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยข้อร้องเรียน ดังกล่าวต้องไม่อยู่ในอำนาจของศาลหรือเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือดำเนินการ แก้ไขปัญหาด้วยวิธีอื่นๆ ที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการแก้ไขอยู่แล้ว รวมไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติงานของข้าราชการตุลาการหรือการดำเนินงานเกี่ยวกับงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งบุคคลที่สามารถ ร้องเรียนได้นั้น ตั้งแต่เป็นประชาชนทั่วไป นิติบุคคลที่มีที่อยู่ในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ รวมถึงบุคคลที่ ผ่านเข้าในดินแดนของประเทศอังกฤษที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นธรรมของ

¹¹⁰ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 34-35.

เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง แต่ผู้ที่ยื่นคำร้องต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น¹¹¹

โดยมีการจัดแยกคำร้องเป็น 2 ประเภท ดังนี้ ประเภทแรก คือ คำร้องเรียนคัดค้านในกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจไม่เหมาะสมและขอให้มีการใช้ดุลยพินิจใหม่ให้เหมาะสมเป็นประโยชน์แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อน มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ ประเภทที่สอง คือ คำร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดของฝ่ายปกครอง (Administration Misconduct) หรือความบกพร่องในการปฏิบัติราชการ (Mal Administration) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย¹¹²

3.2.1.5 การพิจารณาและการดำเนินการ¹¹³

1) เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนซึ่งส่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาว่าเรื่องนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจหรือไม่ และต้องทำการสอบสวนเต็มรูปแบบหรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจสอบสวนพยานบุคคล เรียกพยานเอกสาร (ยกเว้นเอกสารของคณะรัฐมนตรี) และเรียกให้พยานบุคคลซึ่งรวมถึงรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่มาให้ข้อเท็จจริง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเช่นเดียวกับศาล

2) การดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจดำเนินการเองหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินงานแทนได้

3) การเรียกพยานบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงหรือเรียกพยานเอกสารนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาให้ค่าป่วยการ ค่าเดินทางแก่บุคคลผู้มาให้ข้อเท็จจริงได้

4) ผู้ชี้ขึ้นหรือไม่ให้ความร่วมมือหรือมีเหตุผลที่จะยกขึ้นมาอ้างได้ตามกฎหมายอาจมีความผิดเช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาล

5) ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการสอบสวนในหน้าที่จะต้องรักษาเป็นความลับ

6) หลังจากการสอบสวนแล้วพบว่า คำร้องมีมูล กล่าวคือการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการหรือของเจ้าหน้าที่คนใดบกพร่องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องจริง ขั้นตอนแรกจะต้องแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึงการปฏิบัติงานอันไม่เป็นธรรม และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนนั้น และให้ตรวจสอบความถูกต้องของผลการสอบสวน และหากข้อเสนอแนะให้ปฏิบัติจะให้หน่วยงานนั้นแจ้งกลับว่าสามารถยอมรับข้อเสนอแนะนั้นได้หรือไม่

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

¹¹² ชลัช จงสีพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-33.

¹¹³ พิชิต สุนทรพิพิธ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 34-35.

ข้อเสนอแนะหรือการเยียวยาอาจเป็นเพียงการให้ขอโทษหรือการชดใช้ค่าเสียหาย หรือให้มีการปรับปรุงระบบการทำงาน หรือหากเป็นกรณีร้ายแรงอาจกล่าวตำหนิหน่วยงานหรือบุคคล

7) เมื่อหน่วยงานปฏิบัติตามข้อเสนอแนะและยุติเรื่องแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหนังสือแจ้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ร้องทราบ

8) หลังจากที่ได้แจ้งไปแล้ว หากยังปรากฏว่าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือบุคคลโดยอยู่อีก ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำรายงานพิเศษแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมการการด้าน Parliamentary Commissioner for Administration เพื่อให้ทราบ และเพื่อพิจารณาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นในสภา

9) ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่า เรื่องที่ร้องเรียนนั้นไม่มีมูลความจริงหรือเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำการสอบสวนได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำร้องนั้น หรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นสมควรทราบและแจ้งให้ผู้ร้องทราบต่อไป

จะเห็นได้ว่า ในการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีกฎหมายให้อำนาจในการเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร มาให้ข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาคำร้อง ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเท่ากับศาล โดยจะดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับผู้ที่ขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือ และไม่มีเหตุผลที่เหมาะสมที่ยกขึ้นอ้างได้ตามกฎหมาย ผู้นั้นอาจมีความผิดเช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาล

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้สอบสวนหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนแล้ว พบว่า ไม่มีความบกพร่องตามคำร้องทุกข์ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำร้องทุกข์เพื่อให้แจ้งแก่ผู้ร้องทุกข์ สำหรับหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและสอบสวนแล้วพบว่า มีมูลความจริงว่า หน่วยงานปฏิบัติงานบกพร่องก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อแก้ไข แต่หากหน่วยงานที่ได้รับแจ้งแล้ว ไม่แก้ไขตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการทำรายงานแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรและต่อรัฐสภาให้ทราบและพิจารณาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การทำรายงานผลการสอบสวน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องรายงานผลการดำเนินการสอบสวนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำร้อง และให้รัฐมนตรีทราบถึงการดำเนินงานที่บกพร่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และยังต้องทำรายงานประจำปีสรุปผลงานให้รัฐสภาทราบ¹¹⁴

¹¹⁴ ชลัช จงสืบทพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 35.

ในภาพรวมผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากกลุ่มสแกนดิเนเวีย คือ ผู้มีสิทธิร้องเรียนต้องเป็นเอกชน จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ และต้องมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ร้องเรียนนั้น และการร้องเรียนต้องผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งไม่มีอำนาจริเริ่มพิจารณาเอง สำหรับอำนาจในการดำเนินการหลังการพิจารณาแล้วเสร็จนั้น มีเพียงเสนอให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนดำเนินการแก้ไขต่อไป ซึ่งขอบเขตการเสนอแนะในบางกรณีจะแคบกว่าของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย แต่มักมีการเสนอแนะให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวเงิน¹¹⁵

สรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการ โดยสอบสวนคำร้องที่ประชาชนยื่นผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹¹⁶ แต่ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ทั้งที่ปัญหาเรื่องความล่าช้าในคดีซึ่งเป็นผลพวงมาจากการขาดวินัยในกระบวนการพิจารณาคดี นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายในคดีที่สูงก็เป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากรายงานที่มีมาอย่างน้อยตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 ที่สำคัญค่าใช้จ่ายในคดีนั้นยากที่จะประเมินล่วงหน้า ค่าใช้จ่ายในคดีของประเทศไทยนั้นหากเทียบกับในประเทศภาคพื้นทวีปแล้วนับว่าห่างไกลกัน ด้วยเหตุผลบางประการ ที่เห็นได้ชัดเจนในกระบวนการเตรียมคดีที่เรียกว่า Pre-Trial ที่เปิดช่องให้คู่ความ หรือทนายความที่รับผิดชอบคดีสามารถทำเรื่องให้ยุ่งยากมากขึ้น โดยที่ประเทศไทยถือหลักว่า ฝ่ายแพคดีต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายให้แก่ฝ่ายที่ชนะคดี นอกจากนี้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีในประเทศไทยก็ค่อนข้างยาวนาน จากสถิติของศาลยุติธรรมประเทศไทยเมื่อปี ค.ศ.1997 ในศาลชั้นต้นคดีสำคัญ (High Court) ในกรุงลอนดอน การพิจารณาคดีใช้เวลาเฉลี่ย 161 สัปดาห์ หรือประมาณ 3 ปี และนอกกรุงลอนดอนในเวลาเฉลี่ย 195 สัปดาห์ หรือเกือบ 4 ปี ส่วนคดีในศาลแขวง (County Court) ซึ่งพิจารณาคดีเล็กๆ โดยผู้พิพากษาคนเดียวใช้เวลาจนถึง 70-90 สัปดาห์ ประเทศไทยได้พยายามปฏิรูประบบด้วยการตรา Civil Procedure Rules 1999 แต่ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระบวนการพิจารณามากนัก จะเห็นได้ว่าประเทศไทยพยายามที่จะแก้ไขปัญหาในระบบกระบวนการยุติธรรมด้วยระบบภายในองค์กรตุลาการเอง ด้วยการเปลี่ยนตัวผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาจากคู่ความมาเป็นศาล และพยายามทำให้ศาลเห็นว่าความล่าช้าหรือข้อบกพร่องเชิงกระบวนการในคดีย่อมจัดว่าเป็นความอยุติธรรมอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีการยอมรับว่าค่าใช้จ่ายที่สูงทำให้คนจำนวนมากยอมสละความเป็น

¹¹⁵ พิเชต สุนทรพิพิธ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 34-35.

¹¹⁶ ชลัช จงสืบทพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 34.

ธรรมและกระบวนการพิจารณา¹¹⁷ โดยไม่พยายามนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่อาจใช้ช่องอื่นๆ เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม

3.2.2 ประเทศเดนมาร์ก

3.2.2.1 ประวัติความเป็นมา

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเดนมาร์กได้นำแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินมาใช้ เนื่องจากการเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการให้มีการคุ้มครองและป้องกันการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจทางการปกครอง รวมถึงความต้องการให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งประเทศเดนมาร์กเองอยู่ในช่วงของการเร่งฟื้นฟูประเทศ ทั้งในเรื่องของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมทั้งในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้ และการตัดสินชี้ขาดเรื่องต่างๆ ดังนั้น ในปี ค.ศ.1954 จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น เรียกว่า Act No. 203 of 11 June on the Ombudsman โดยตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น ณ ที่ทำการรัฐสภากรุงโคเปนเฮเกน เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1955 นอกจากนี้ยังมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกาะกรีนแลนด์ และเกาะฟาร์โร โดยทั้งสองสำนักงานมีโครงสร้างและการดำเนินงานคล้ายคลึงกับผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กควบคู่ไปกับกฎหมายท้องถิ่น¹¹⁸

3.2.2.2 สถานะ (ที่มา, คุณสมบัติของผู้ตรวจการ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากรัฐสภา หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีคุณสมบัติของผู้ที่จะสามารถเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องจบการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ ไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภา สภาเทศบาล หรือสภาในระดับภูมิภาค ผู้ได้รับเลือกจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำงานในหน้าที่ได้จนถึงอายุ 70 ปี และอาจออกจากตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดย เสียชีวิต ลาออก สมาชิกรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจ หรือขาดความเชื่อมั่น

¹¹⁷ Paul Michalik, **Access to Justice: Final Report** (London: HMSO, 1996), pp. 117-150 อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, “การปฏิรูประบบงานยุติธรรมทางแพ่งในบริบททางกฎหมายเปรียบเทียบ,” ใน **ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 69-72.

¹¹⁸ ทิพวรรณ กิจสมุทร และพิชญา จิรังบุญกุล, “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งประเทศไทย,” **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** 4 (เมษายน-กันยายน 2548): 59-63.

3.2.2.3 โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามเรื่องร้องเรียนออกเป็น 5 ส่วน แต่ละส่วนจะประกอบไปด้วยผู้อำนวยการส่วน เจ้าหน้าที่สอบสวนเลขานุการ และนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ โดยเจ้าหน้าที่ของแต่ละส่วนจะหมุนเวียนสับเปลี่ยนไปยังส่วนสอบสวนอื่นๆ ทุก 3-4 ปี¹¹⁹

ส่วนที่ 1 รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนิติบุคคล อาหารและยา การรักษาพยาบาล เกษตรกรรม วัฒนธรรม คมนาคม และคนต่างด้าว

ส่วนที่ 2 รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสวัสดิการ ประกันสังคม และการจ้างแรงงาน

ส่วนที่ 3 รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับศาล ทนาย ราชทัณฑ์ ทหาร ตำรวจ ผู้พิการและด้อยความสามารถ และโรงพยาบาลสุขภาพจิต

ส่วนที่ 4 รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่พักอาศัย เศรษฐกิจ การคลัง คมนาคม และทรัพยากรมนุษย์

ส่วนที่ 5 รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน มรดก ภาษี การชดเชยค่าเสียหายจากอาชญากรรม

3.2.2.4 อำนาจหน้าที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กมีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารแทนรัฐสภาในการตรวจสอบหน่วยงานราชการของรัฐบาลกลาง ทหาร และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กครอบคลุมการตรวจสอบการองค์กรเอกชน กรณีบุคคลที่ถูกกลั่นแกล้งสิทธิเสรีภาพ รวมถึงการตรวจสอบคริสตจักรยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อหรือคำสอนของคริสตจักร ผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการและข้อพิพาทส่วนบุคคล แต่มีอิสระในการเข้าตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง เรียกว่า Own-Initiative หากเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่เกิน 1 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กสามารถหยิบยกประเด็นปัญหาดังกล่าวขึ้นตรวจสอบได้เอง¹²⁰

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60.

¹²⁰ The Danish Parliamentary Ombudsman, Retrieved March 25, 2015 from <https://en.ombudsmanden.dk/>

3.2.2.5 การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การพิจารณาและการดำเนินการ

ประชาชนทั่วไปสามารถยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเดนมาร์กได้โดยทำเป็นหนังสือปิดผนึก โดยคำร้องเรียนต้องระบุชื่อผู้ร้องเรียน และคำร้องเรียนต้องระบุข้อเท็จจริงเพียงพอที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถตรวจสอบต่อไปได้ คำร้องเรียนต้องยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปีหลังจากทราบเหตุ เว้นแต่เป็นกรณีพิเศษตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา โดยเรื่องที่ร้องเรียนจะต้องผ่านการพิจารณาจนถึงที่สุดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว

คำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในเรือนจำจากคำพิพากษาของศาล หรือการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรมจะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำการพิจารณาคำร้องเรียนว่า สมควรดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าวหรือไม่ หากเห็นชอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะขอให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนทำคำชี้แจง พร้อมส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา โดยจะเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนทำการชี้แจง ซึ่งในบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำการตรวจสอบสถานที่ต่างๆ เพื่อประกอบคำพิจารณา เมื่อพิจารณาคำชี้แจงและเอกสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว หากพบการกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ชอบธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำรายงานและให้คำแนะนำในความบกพร่องหรือข้อผิดพลาดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดินเทียบเท่ากับคำพิพากษา หากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ รัฐสภาจะเป็นผู้ติดตามหน่วยงานดังกล่าว เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า กฎหมายมีความไม่เหมาะสม ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรายงานไปยัง The Legal Affairs Committee ของรัฐสภาได้¹²¹

3.2.3 ประเทศนิวซีแลนด์

3.2.3.1 ประวัติความเป็นมา

ประเทศนิวซีแลนด์ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพียงสภาเดียว และฝ่ายบริหารที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีอำนาจกว้างขวาง จึงได้เกิดแนวคิดควบคุมการใช้อำนาจไม่ให้เกินขอบเขตขึ้นมา จุดเริ่มต้น คือ ภายหลังจากการร่วมสมัชชาของสหประชาชาติที่จัดขึ้นที่ประเทศศรีลังกา ในปี ค.ศ.1959 เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจที่ผิดกฎหมาย หรือการบิดเบือนโดยฝ่ายปกครอง Dr. Robson จึงได้เสนอแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินให้แก่รัฐบาลนิวซีแลนด์ในขณะนั้น

¹²¹ *Ibid.*

โดยได้รับการสนับสนุนจากพรรค National Party จึงได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา (The Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962) ได้นำแนวทางผู้ตรวจการแผ่นดิน ประเทศเดนมาร์กมาเป็นต้นแบบ และได้แต่งตั้ง Sir Guy Powles เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรกของประเทศนิวซีแลนด์ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1962¹²² ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินที่เรียกว่า The Ombudsman Act 1975 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะใช้อำนาจตามกฎหมาย 4 ฉบับ ได้แก่ The Ombudsman Act 1975 (OA), Official Information Act 1982 (OIA), Local Government Official Information and Meeting Act 1987 (LGOIM) และ Protected Disclosure Act 2000 หรือ Whistle Blowing¹²³

3.2.3.2 สถานะ (ที่มา, คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน)

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา (Officers of Parliament) มีความเป็นอิสระจากการบริหารงานของรัฐบาล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ราชินีอลิซาเบท (Governor General) โดยจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินนิวซีแลนด์สามารถมีจำนวน 1 คน หรือหลายคนก็ได้ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และสามารถได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อได้อีกจนกระทั่งอายุครบ 72 ปี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor General) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหลายคน ให้สภาแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินหนึ่งคนเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่เป็นเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น และไม่ดำรงตำแหน่งทางธุรกิจหรือประกอบอาชีพอื่นใดที่มีค่าตอบแทน ในระหว่างที่ผู้ตรวจการแผ่นดินดำรงตำแหน่งนั้น มีการละทิ้งหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือเป็นบุคคลล้มละลาย สภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอแนะให้ผู้สำเร็จราชการถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินออกจากตำแหน่ง หรือถูกสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากอยู่ระหว่างการปิดสมัยประชุมรัฐสภา สภาบริหาร (Governor-General in Council) จะมีอำนาจในการถอดถอนดังกล่าว¹²⁴

¹²² สุทธิพงษ์ โอวาสัทธี, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 29.

¹²³ ชลัช จงสืบทพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 43-44.

¹²⁴ สุทธิพงษ์ โอวาสัทธี, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

นอกจากนี้ ประเทศนิวซีแลนด์ยังมีผู้ตรวจการพิเศษอีก 2 หน่วยงาน คือ Banking Ombudsman และ Insurance and Saving Ombudsman¹²⁵

3.2.3.3 โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนิวซีแลนด์ มีสำนักงานใหญ่ที่เมือง Wellington และมีสำนักงานสาขาที่เมือง Auckland และ Christchurch โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเท่าเทียมกัน แต่มี Chief Ombudsman รับผิดชอบงานเพิ่มเติมจากผู้ตรวจการแผ่นดินคนอื่น ในเรื่องการบริหารงานสำนักงาน งบประมาณ บุคลากร โดยที่ทั้งหมดปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่ Wellington และมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละเมืองด้วย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายเป็นสำนักงานขนาดเล็ก โดยสำนักงานใหญ่ที่ Wellington มีที่ปรึกษากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่สอบสวนเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย กรณีที่มีเรื่องเกี่ยวข้องกับกฎหมายโดยตรงก็จะรับผิดชอบด้วยตนเอง หากไม่สามารถหาคำตอบได้ก็จะแนะนำให้ผู้ร้องเรียนยื่นเรื่องร้องต่อศาล ส่วนสำนักงานเมือง Auckland จะมี Assistant Ombudsman เป็นผู้รับผิดชอบโดยมีเจ้าหน้าที่สอบสวน 3 คน เจ้าหน้าที่ธุรการ 2 คน ทำหน้าที่ตอบหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ร้องเรียนภายใน 1 อาทิตย์ ดูแลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสำนักงานส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 1 คน รับเรื่องทั้งหมดของสำนักงาน ซึ่งสำนักงานเมือง Christchurch มีลักษณะการทำงานและจำนวนเจ้าหน้าที่เท่ากับสำนักงาน Wellington และสำนักงานเมือง Auckland

การบริหารงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนิวซีแลนด์เป็นการทำงานในลักษณะ Flat Structure นั่นคือ เจ้าหน้าที่สอบสวนเสนองานโดยตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่ต้องเสนองานผ่านลำดับชั้น ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่สอบสวนจะปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน หากมีบางเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มีความซับซ้อน จะมีบันทึกไปยัง Deputy Ombudsman เพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องดังกล่าว สำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนิวซีแลนด์จะไม่ขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินท่านใดท่านหนึ่ง แต่จะทำงานร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมด ผู้ตรวจการแผ่นดินนิวซีแลนด์จะลงนามในหนังสือทุกฉบับด้วยตนเอง โดยไม่มีการมอบหมายให้ผู้อื่นลงนามแทน

ระบบปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเรียกว่า Case Management System โดยเจ้าหน้าที่สอบสวนจะบริหารงานและจัดการเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง ภายใต้การดูแลของ Deputy Ombudsman โดยจะมีการตั้งระบบเตือนให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสำนวนทราบเกี่ยวกับความก้าวหน้าของเรื่องร้องเรียน เช่น มีการตอบโต้เรื่องร้องเรียนอย่างไรบ้าง

¹²⁵ ฌวลีย์ พลพีซัน, “ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศนิวซีแลนด์,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 3, 1 (เมษายน-กันยายน 2547): 83-89.; ชลัช จงสืบทพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 44.

ระบบดังกล่าวจะแจ้งเตือนเมื่อมีหนังสือที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากผู้ร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน

เมื่อมีหนังสือเข้ามายังสำนักงาน เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องจะพิมพ์เรื่องร้องเรียนทั้งหมดลงในระบบสแกนคำร้องและระบุชื่อผู้รับผิดชอบในเบื้องต้น เมื่อ Deputy Ombudsman พิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้ว จะมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่สอบสวน เจ้าหน้าที่รับเรื่องต้องเปลี่ยนชื่อผู้รับผิดชอบให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และระบุว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินท่านใดเป็นผู้รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่สอบสวนจะทำงานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนผ่านระบบดังกล่าว ทั้งในเรื่องร่างหนังสือจดหมายถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ความเป็นมาของเรื่องร้องเรียน เป็นต้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการแก้ไขเรื่องร้องเรียนดังกล่าว สามารถแก้ไขจากระบบได้ทันที

เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนเห็นว่า เรื่องร้องเรียนเป็นประเด็นสำคัญ เป็นที่สนใจและเป็นประโยชน์จะจัดให้เรื่อง Case Note และเผยแพร่เพื่อให้ความรู้แก่หน่วยงานให้สามารถแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้เองในคราวต่อไป เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญสุดท้าย เมื่อเรื่องระบุว่าสมควรทำเป็น Case Note แล้ว ระบบจะทำการจัดเก็บลงในระบบ Legal Counsel¹²⁶

3.2.3.4 อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman Act 1975) ได้กำหนดอำนาจของผู้สำเร็จราชการในการสอบสวนคำร้องเรียนของบุคคลที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ หรือการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในทางปกครองที่กระทำโดยส่วนราชการหรือองค์กรใดๆ ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ต่อตำแหน่งหน้าที่ และไม่ว่าการกระทำนั้นกฎหมายจะให้ถือเป็นที่สุด โดยจะอุทธรณ์หรือคัดค้านการกระทำไม่ได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงผู้สำเร็จราชการ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐสภา สภาท้องถิ่น และศาล เฉพาะกรณีกระบวนการพิจารณา¹²⁷

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนของบุคคลเกี่ยวกับคำตัดสิน การกระทำและการงดเว้นการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของทางราชการหรือองค์กรใดๆ ตามกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล ไม่เป็นธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเรื่องที่มีคำร้องทุกขนั้น จะต้องทำเป็นหนังสือส่งมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นควรว่า ควรเข้าไปทำสืบสวนเรื่องนั้นๆ รวมถึงการสืบสวนตามคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถสืบสวนตามคำร้องของนายกรัฐมนตรีโดยความยินยอมของหัวหน้าผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ต้องไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศาล

¹²⁶ ชลัช จงสืบพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 45-48.

¹²⁷ สุทธิพงษ์ โอวาสิทธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 29-30.

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการสอบสวนคำสั่งของหน่วยงานภาครัฐที่ปกปิดข้อมูลราชการ การเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนตามที่ร้องขอ การเรียกเก็บเงิน กำหนดเงื่อนไขในการติดต่อ และความล่าช้าในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูล¹²⁸

3.2.3.5 การรับเรื่องราวร้องทุกข์

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถดำเนินการสอบสวนได้ เมื่อมีคำร้องทุกข์เป็นหนังสือ ส่งมายังผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรณีที่เห็นสมควรว่า กรณีใดควรเข้าไปดำเนินการสืบสวนในเรื่องนั้นๆ รวมทั้งเข้าไปทำการสอบสวนตามคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เมื่อมีคำร้องขอจาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือคำร้องจากนายกรัฐมนตรี ในขณะเดียวกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิเสธ คำร้องทุกข์ได้ หากเห็นว่า มีมาตรการทางกฎหมายเพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์หรือเรื่องที่เกิดขึ้นก่อนมีการร้องทุกข์นานเกินกว่า 12 เดือน หรือในกรณีผู้ร้องทุกข์ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ร้องทุกข์ หรือเป็นการร้องทุกข์ในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจเข้าไปทำการสืบสวนได้ เช่น เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์สามารถอุทธรณ์ หรือคัดค้านต่อศาลหรือคณะกรรมการใดๆ ตามกฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว และต้องไม่ใช่คำร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคำตัดสินหรือข้อเสนอแนะ หรือการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของทาสี เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับราชการทหาร ซึ่งในการ ปฏิเสธคำร้องทุกข์ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบถึงการปฏิเสธ พร้อมทั้งแจ้ง เหตุผลของการปฏิเสธด้วย¹²⁹

3.2.3.6 การพิจารณาและการดำเนินการ

ในการดำเนินการสอบสวน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้รับผิดชอบได้รับทราบเกี่ยวกับการสืบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมี หมายเรียกบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ มาให้ถ้อยคำหรือข้อมูล ตลอดจนเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง ยกเว้นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การป้องกันประเทศ หรือระหว่าง ประเทศ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการเข้าตรวจค้นสถานที่ที่อยู่ในความดูแลของทาง ราชการหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการหรือองค์กรนั้นๆ ทราบ แต่ทั้งนี้ อธิบดีกรมอัยการสามารถใช้อำนาจคัดค้านไม่ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำต่างๆ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า มีผลกระทบหรือเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือ

¹²⁸ ชลัช จงสืบพันธ์ และคนอื่นๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 45-46.

¹²⁹ สุทธิพงษ์ โอวาสิทธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 30.

ต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ต่อส่วนรวมของคณะรัฐมนตรี¹³⁰

เมื่อผลของการตรวจสอบปรากฏว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานราชการไม่ถูกต้อง ขัดต่อกฎหมายหรือปราศจากความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอผลการตรวจสอบไปผู้ที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาหรือดำเนินแก้ไขให้เกิดความถูกต้อง รวมทั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอความเห็นพร้อมเหตุผล ตลอดจนคำแนะนำที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นสมควร และกำหนดเวลาให้หน่วยงานส่วนราชการหรือองค์กรนั้นๆ แก้ไขตามคำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งโดยปกติหน่วยงานราชการหรือองค์กรที่ได้รับการแจ้งจะแก้ไขตามคำแนะนำ ในทางตรงกันข้ามหากหน่วยงานราชการหรือองค์กรที่ได้รับการแจ้งให้แก้ไขไม่ดำเนินการตามคำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งรายงานพร้อมคำแนะนำและความเห็นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข ผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาในเรื่องการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลการดำเนินงาน ซึ่งพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsman Act 1975) ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ตรวจการแผ่นดินโดยห้ามมิให้มีการฟ้องร้องผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้ง เนื่องจากการทำรายงานดังกล่าว เว้นแต่การกระทำโดยไม่สุจริต¹³¹

สรุป อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต่างประเทศในการตรวจสอบองค์กรตุลาการจากการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศที่สามารถตรวจสอบองค์กรตุลาการได้นั้นเป็นอำนาจที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศที่ให้อำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการได้นั้น ส่วนใหญ่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายที่โดดเด่น มีความน่าเชื่อถือและซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่สังกัดพรรคการเมือง หรือเป็นสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้ยังต้องไม่เป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นใดจากประเทศตัวอย่างที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการทั้ง 3 ประเทศ คือ สวีเดน ฟินแลนด์ และฝรั่งเศส (เดิม) นั้น ประเทศเหล่านี้มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่ถูกกล่าวหาว่า คดีที่อยู่ในศาลไม่มีความคืบหน้าล่าช้า หรือการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด การแจกจ่ายสำนวนคดีแก่ผู้พิพากษาไม่เหมาะสม และอาจมีผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นกลางทางคดี ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนและประเทศฟินแลนด์ ยังสามารถแทรกแซงคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ หากเห็นว่า คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องตามหลักของกฎหมาย

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

จึงเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ฟินแลนด์ และฝรั่งเศส (เดิม) มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการทั้งในส่วนงานธุรการ การบริหารจัดการคดี และการพิพากษาอรรถคดี (สำหรับกรณีอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดน และผู้ตรวจการแผ่นดินฟินแลนด์)

อำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีผลต่อความเป็นธรรมทางคดี หากพิจารณาในประเด็นของความล่าช้าคือความไม่เป็นธรรม โดยพิจารณาจากสถิติของระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นประเทศอังกฤษที่ใช้ระยะเวลายาวนานเฉลี่ย 3-4 ปี/คดี ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขโดยภายในองค์กรตุลาการแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติของระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1991 เฉลี่ยประมาณ 10 เดือน/คดี และในปี ค.ศ.1996 เหลือเพียงเฉลี่ยประมาณ 8.8 เดือน/คดี ทั้งที่ประเทศฝรั่งเศสที่เคยมีปัญหาในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการมาตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ดังนั้น การถูกตรวจสอบจากการองค์กรภายนอกอย่างผู้ตรวจการแผ่นดินจึงน่าจะเป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการและความเป็นธรรมในสังคม

บทที่ 4

การตรวจสอบองค์กรตุลาการโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ดังที่กล่าวในบทก่อนหน้านี้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศที่สามารถตรวจสอบองค์กรตุลาการได้นั้น เป็นอำนาจที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ และจากประเทศตัวอย่างทั้งประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการทั้งในส่วนงานธุรการ การบริหารจัดการคดี และการพิพากษารรคดี

ดังนั้น อำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการของผู้ตรวจการแผ่นดินไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะองค์กรตุลาการ รวมถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตุลาการ

ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะก้าวหน้า แม้จะไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทางตรงขึ้นมาได้ แต่อย่างน้อยก็บัญญัติให้มีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติที่ประกอบด้วยประชาชนจากหลากหลายภาคส่วนมาเป็นผู้เลือกกันเองถึงบุคคลที่มีความเหมาะสมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และสุดท้ายประชาชนก็เป็นผู้ออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย¹³²

เจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ.2549 คือ มุ่งหมายให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกขั้นตอน โดยกำหนดผู้ที่ทำหน้าที่จัดทำกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

¹³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2550): 3.

4.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.1 ปัญหาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดปัญหากับระบบการเมืองหลายประการ โดยยังคงยึดถือโครงสร้างใหญ่ของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่วางไว้เป็นหลัก ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน¹³³ คือ

ส่วนแรก ปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องที่ตัวรัฐธรรมนูญเอง

ส่วนที่สอง ปัญหาข้อเท็จจริงทางการเมือง พรรคการเมืองสามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาด จนทำให้ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารสูญหายไป รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ดีในหลายเรื่องถูกบิดเบือนไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีของไทยฉบับหนึ่ง แต่มีข้อบกพร่องที่นักวิชาการวิจารณ์ตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540-2549 รวมตลอดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2548 ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ 4 กรณี คือ

4.1.1.1 ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้มากหากเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมา แต่ก็ยังปรากฏปัญหาอยู่หลายประการ กล่าวคือ

1) การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ แต่ก็มักเขียนให้มีรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในทางปฏิบัติพบว่า มีกฎหมายจำนวนมากไม่ได้รับการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยประชาธิปไตยที่จะต้องออกตามความในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองตามมาตรา 57 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 กฎหมายว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วมิได้ใช้ตามมาตรา 49 วรรคสี่ ฯลฯ นอกจากนี้ก็กฎหมายส่วนใหญ่ยังตีความว่า ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้น รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ก็ยังไม่สามารถ

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-14.

ใช้บังคับได้ สิทธิเสรีภาพหลายประการของปวงชนชาวไทยจึงยังไม่เกิดขึ้นแม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดได้รับรองไว้ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา

2) การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติสิทธิและเสรีภาพไว้แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปได้ยากหรือมีความสลับซับซ้อนเกินไป เช่น เรื่องการเข้าชื่อของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จะถอดถอนนักการเมือง หรือเสนอร่างกฎหมายจำนวนของประชาชนที่จะเข้าชื่อและกระบวนการของการเข้าชื่อ ทำให้ในทางปฏิบัติกระบวนการเข้าชื่อแบบนี้แทบจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้มากถึง 50,000 รายชื่อ (มาตรา 304 และมาตรา 170 รัฐธรรมนูญ 2540)

3) ปัญหาที่รัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ เช่น สิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้แรงงาน ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ ฯลฯ ไว้เหมาะสม

4.1.1.2 ปัญหาเรื่องการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีใช้ประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบที่มีแต่การเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องมีการพิจารณาประชาธิปไตยในทางเนื้อหาควบคู่กันไปด้วย คือ การปกครองที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจตามหลักการปกครองโดยกฎหมายมิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของตน มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทางปฏิบัติพบว่า ตลอดช่วง 4-5 ปี ก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 อำนาจรัฐทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดถูกผูกขาดอยู่ในมือของคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารที่เป็นพวกเดียวกัน และไม่มีทางที่จะตรวจสอบกันและกันได้ ยิ่งกว่านั้นยังมีการแทรกแซงองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อันทำให้ระบบการตรวจสอบล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่เว้นแม้แต่ศาล เช่น ศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกแทรกแซงจนขาดความเป็นกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายคดี จะมีก็เพียงแต่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ยังดำรงความอิสระของตนไว้ได้

4.1.1.3 ปัญหาการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คุณธรรมและจริยธรรมเป็นคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹³⁴ จะบัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มาตรฐานทาง

¹³⁴ มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

คุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ ในขณะที่เดียวกันการละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมก็เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่น การใช้อำนาจโดยไม่ชอบ การอภิปรายที่ไม่มีสาระ เสียดสีและบางกรณีขัดแย้งกับความเป็นจริง การทะเลาะวิวาทในสภา การไม่มาปฏิบัติหน้าที่หรือมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงเวลา ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ที่เป็นกรณีทุจริตสีเทา ที่ระบบกฎหมายไทยและระบบการตรวจสอบทางการเมืองไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนได้สร้างความเสียหายอย่างมากต่อประเทศชาติ

4.1.1.4 ปัญหาการแทรกแซงขององค์กรตรวจสอบทำให้ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

องค์กรตรวจสอบเดิมที่มีอยู่คือ ศาลยุติธรรม ต่อมา มีการสร้างองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในจำนวนองค์กรเหล่านี้แบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ

1. ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ในกลุ่มนี้พบว่า เป็นองค์กรที่ผู้มีอำนาจแทรกแซงได้น้อย และทำงานได้มีประสิทธิภาพมาก
2. ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีการแทรกแซงกระทำผ่านกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้
3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแม้ผู้มีอำนาจจะทำการแทรกแซงน้อย แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้กลุ่มนี้มีอำนาจน้อยเช่นเดียวกัน ทำให้ผลงานที่ดำเนินการมายังไม่เป็นที่ชัดเจนนัก

การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในภาพรวมนั้นมีปัญหาใหญ่ๆ ที่สำคัญ 3 ประการ¹³⁵ คือ

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดตัวแทนของพรรคการเมืองเอาไว้เป็นการเปิดโอกาส

¹³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” ใน การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชย์สมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรนิติ เศรษฐบุตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 301-311.

ให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของวุฒิสภา ข้อจำกัดของระยะเวลาในการสรรหา

2) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่นๆ ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ล่าช้า เพราะมีภารกิจมาก ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรขององค์กรอิสระ เป็นต้น

4.1.2 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จะได้รับการประกาศใช้ให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ของประเทศไทยนั้น อาจแบ่งช่วงเวลาสำคัญๆ ของเหตุการณ์ได้ 3 ช่วง คือ¹³⁶

4.1.2.1 ช่วงแรก เป็นการทำหน้าที่ของสมัชชาแห่งชาติเพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 200 คน ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้เลือกให้เหลือ 100 คน

การแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2549 และได้มีการประชุมเลือกกันเองเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2549 ณ หอประชุมกองทัพเรือ มีสมาชิกจากภาคราชการได้รับเลือก 74 คน สมาชิกภาคสังคม 38 คน และสมาชิกภาคเอกชน 54 คน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้คัดเลือกถ่วงถ่วงอีกครั้งโดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2550 โดยสามารถแบ่งที่มาของสมาชิกเป็นสัดส่วนจากภาคต่างๆ คือ ภาครัฐ 30 คน ภาควิชาการ 27 คน และภาคสังคม 18 คน

4.1.2.2 ช่วงที่สอง เป็นการทำหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2550 ซึ่งได้เลือกให้รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภา โดยมีรองประธาน 2 คน คือ นายเสรี สุวรรณภานนท์ เป็นรองประธานคนที่ 1 และ

¹³⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, หน้า 7-11.

นายเดโช สนวนานนท์ เป็นรองประธานคนที่ 2 ต่อมาในวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2550 ได้มีการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่มาจาก สสร. จำนวน 25 คน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และรับทราบรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เสนอจาก คมช. จำนวน 10 คน รวมเป็น 35 คน และวันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2550 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 12 คณะ โดยมีนาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2550 และได้มีการประชุมพิจารณาแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยกำหนดให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ มาเป็นกรอบในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญแต่ทั้งนี้จะต้องนำพื้นฐานความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ รวมทั้งด้านอื่นๆ มาประกอบพิจารณาด้วย ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกเป็น 3 กรอบ คือ กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง และกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการศึกษากร่างรัฐธรรมนูญ โดยรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญทั่วประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

4.1.2.3 ช่วงที่สาม เป็นระยะเวลาในระหว่างการออกเสียงประชามติของประชาชน เพื่อรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้น

การลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 40/2550 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2550 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการขานชื่อ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 98 เสียง และมีสมาชิกขาดการประชุม 2 คน ซึ่งในการลงมติครั้งนี้มีเรื่องที่เห็นชอบ 2 เรื่องสำคัญ คือ

1) กำหนดวันนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วออกเผยแพร่ให้ประชาชนทราบในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามตินี้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่แก่ประชาชนจำนวน 20 ล้านเล่ม

2) กำหนดวันออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในวันอาทิตย์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2550 ซึ่งถือว่าเป็นการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย โดยเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2549 ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2550 มารองรับ

ผลจากคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบมากกว่าไม่เห็นชอบ ดังนั้นแล้วจึงถือว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับทราบผลการออกเสียงประชามติในการประชุมครั้งที่ 43/2550 วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2550 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 124 ตอน 45 ก ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2550 ถัดมาในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้ในวันเดียวกันในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก

4.1.3 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹³⁷

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549 นั้น คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการพิจารณากำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญ 2550 ไว้ 3 กรอบหลัก คือ

แนวทางกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ

1. ควรมีการกำหนดสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจน และขยายสิทธิและเสรีภาพให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยระบุเรื่องการจำกัดสิทธิให้ชัดเจน
2. ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้มากที่สุด โดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีกลไกทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

3. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

4. ควรบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ
5. ควรส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

แนวทางกรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง

1. ควรมีสองสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูง
2. ควรเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใหม่
3. ควรจัดระบบการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ

เพิ่มขึ้น

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-23.

4. ควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระจากพรรคการเมืองการครอบงำทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อน ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

5. นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีบทบัญญัติห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งในระหว่างการดำรงตำแหน่งและหลังจากพ้นตำแหน่ง

6. ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภา รวมทั้งให้พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

7. ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้เงินสนับสนุนและเงินบริจาคพรรคการเมืองอย่างชัดเจนและเหมาะสม

8. ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมและคุณธรรมของนักการเมืองและข้าราชการ รวมทั้งบทกำหนดโทษ

9. ควรมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการอย่างเหมาะสม

กรอบแนวทางที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล

1. ควรองค์กรตรวจสอบอิสระและศาลไว้ทั้งหมด โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้น

2. ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบอิสระให้มีอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบอิสระเพียงองค์กรเดียว

3. ควรมีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4. ควรให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลและองค์กรตรวจสอบอิสระโดยตรงได้ง่ายขึ้น

5. ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรใช้ระบบไต่สวนโดยเร็ว แนวทางการพิจารณาในด้านอื่นๆ

1. ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ง่ายขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขได้

2. บทเฉพาะกาลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่จนครบวาระ

สรุป การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีจุดมุ่งหมายที่จะพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้ง แก้ปัญหาและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การเมืองที่ขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีเจตนารมณ์และหลักการสำคัญในด้านต่างๆ ดังนี้

1. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
2. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
3. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
4. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน¹³⁸

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 242 ถึงมาตรา 245 โดยมีเจตนารมณ์ที่บันทึกไว้ในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2550 วิเคราะห์รายละเอียดได้ ดังนี้

มาตรา 242 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹³⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 231-233.

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน และกำหนดหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เดิมใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไป โดยให้มีหน้าที่ตรวจจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากต้องตรวจสอบสมาชิกรัฐสภา จึงเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใหม่

การกำหนดให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคณะผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการดำเนินการต่างๆ เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากแต่ละคนย่อมมีอิสระในตนเอง อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่จะต้องมีมติของคณะผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรณีใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำงานเป็นอิสระ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมายเหตุ

1. หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เปลี่ยนชื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. หลักการมีผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เป็นครั้งแรก

มาตรา 243 การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนเจ็ดคนประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และให้นำบทบัญญัติมาตรา 231 (1) วรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

เจตนารมณ์เพื่อกำหนดกระบวนการในการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกับกระบวนการในการสรรหาและเลือกองค์กรอิสระต่างๆ

เนื่องจาก องค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกแทรกแซงและล้มเหลวในการทำงาน การปรับปรุงระบบตรวจสอบโดยการปรับปรุงระบบสรรหาองค์กรตรวจสอบ เพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะบุคคลสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ¹³⁹

¹³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, หน้า 21.

หมายเหตุ หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก โดยบัญญัติวิธีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญรวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

เจตนารมณ์เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ระบบการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นการตรวจสอบทั้งองค์กรและตัวบุคคลในภาพรวม แต่ไม่รวมถึงการตรวจสอบพิจารณากรณีของศาล ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล รวมทั้งการติดตามและดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเพิ่มอำนาจติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพราะที่ผ่านมา

ไม่มีองค์กรใดเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าภาครัฐจะมีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน¹⁴⁰

การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน จึงกำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการมิชอบอันมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก่อน¹⁴¹ กล่าวคือผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดูแลเฉพาะตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงเท่านั้น เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การจัดให้มีระบบตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของศาล และกำหนดให้กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง สามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง

หมายเหตุ หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญ บันทึกรายงานการประชุม, *เรื่องเดิม*, หน้า 234.

¹⁴¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, หน้า 18-22.

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244(1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยได้¹⁴²

หมายเหตุ หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยปรับปรุงถ้อยคำเพื่อให้เข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น

4.3 องค์การตุลาการอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ผู้พิพากษาและตุลาการจึงมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย¹⁴³

ศาลจึงเป็นสถาบันหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้มีศาล 4 ประเภท ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งในบทนี้ จะขอกล่าวเฉพาะโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของทั้ง 4 ศาลเท่านั้น เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาเพิ่มเติมในการวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ

¹⁴² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญ บันทึกรายงานการประชุม, *เรื่องเดิม*, หน้า 235.

¹⁴³ วิชา มหาคุณ, “อำนาจตุลาการ: องค์ประกอบใหม่เพื่อการดำรงความยุติธรรมในสังคม,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2550): 1.

4.3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าก่อให้เกิดปัญหา 3 ประการ ได้แก่¹⁴⁴

1. ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัย และการออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ
2. ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีข้อครหาว่าฝ่ายรัฐบาลผูกขาดในการสรรหา
3. ปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์และสถานะขององค์กร เช่น การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่ยังไม่ชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงวางหลักเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนขององค์อำนาจ นั่นคือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และส่วนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

4.3.1.1 องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งกับและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 8 คน โดย ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวตามมาตรา 208 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ตามมาตรา 209 ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 207
- (6) วุฒิสภามีมติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

¹⁴⁴ บรรเจิด สิงคนดี, การปฏิรูปการเมืองศึกษา: กรณีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, ใน เอกสารในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 เรื่อง “ทิศทางการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, วันที่ 28-29 มีนาคม 2550, ณ ศูนย์การประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี, หน้า 3.

(7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

2) การสรรหา

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลตามมาตรา 204 ดังนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 3 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่นๆ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน

ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือก ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีเลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ให้ผู้รับเลือกแล้ว ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภารับ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาตรา 204 (3) และ (4) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหา และคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง แล้วนำรายชื่อผู้ที่รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งมีมติในการคัดเลือกต้องลงคะแนนแบบเปิดเผยและได้รับคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

3) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 9 ประการคือ

(1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(4) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ การทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่

(5) การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

(6) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(7) การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

(8) การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

(9) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550

4.3.1.2 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 217 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องมาจากการเสนอของประธานศาลรัฐธรรมนูญ และได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2542 เป็นต้นมา โดยกำหนดให้สำนักงานศาล

รัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) รับผิดชอบงานธุรการ ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- 2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลคำสั่งและคำวินิจฉัยต่างๆ เกี่ยวกับงานของ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- 3) สนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัยและเผยแพร่กิจการของศาลรัฐธรรมนูญ
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมอบหมาย

4.3.1.3 วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216 วรรคหก บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 300 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออก “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ.2550” ใช้บังคับแล้ว (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 96ก วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2550)

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีขั้นตอน ดังนี้

วิธีพิจารณาตามที่กำหนดใน “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ.2550” ให้ใช้ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาใดซึ่งข้อกำหนดนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ และไม่ขัดต่อข้อกำหนดนี้

1) การรับคำร้อง

คำร้องที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพ และอย่างน้อยต้องมีรายการเกี่ยวกับ

¹⁴⁵ ศาลรัฐธรรมนูญ, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ, ค้นวันที่ 31 มีนาคม 2558 จาก

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
- (2) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง
- (3) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง
- (4) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง
- (5) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวมาด้วย

เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเป็นเจ้าของสำนวน เว้นแต่กรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามข้อกำหนดฯ ข้อ 17(5) หรือกรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ มีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามข้อกำหนดฯ ข้อ 17(9) หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่แต่งตั้งตุลาการประจำคดีก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 25) ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องตรวจและมีคำสั่งไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

2) การพิจารณาคำร้อง

เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีได้ตรวจสอบคำร้องแล้ว มีความเห็นได้ 2 กรณี ดังนี้

- (1) กรณีมีความเห็นว่ารับคำร้อง จะต้องทำเป็นคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง (ข้อกำหนดฯ ข้อ 27 วรรคแรก)
- (2) กรณีที่มีความเห็นว่าควรสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ตุลาการประจำคดีเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีความเห็น และหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นพ้องด้วย ก็ให้จัดทำเป็นคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 27 วรรคสอง) แต่ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของตุลาการประจำคดี ก็ให้ดำเนินการตามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 27 วรรคสาม)

3) การแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ร้อง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการประจำคดี แล้วแต่กรณี มีคำสั่งรับคำร้องที่มีคู่กรณีไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง หรือมีคำสั่งแจ้งผู้ถูกร้องมารับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อผู้ถูกร้องได้รับสำเนาคำร้องแล้ว ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด และในกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด หรือไม่มารับสำเนาคำร้องภายในกำหนดเวลาตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (ข้อกำหนดฯ ข้อ 29)

4) การพิจารณาคดี

“การพิจารณาคดี” ตามคำนิยามในข้อกำหนดฯ ข้อ 4 หมายถึง การไต่สวน หรือการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

(1) การไต่สวน หมายความว่า การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา หรือการสืบพยาน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 4) โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย กล่าวคือ การไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นเป็นการสมควรเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาล หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ และให้ปิดประกาศวันเวลาไต่สวนทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับประกาศกำหนดวันนัดไต่สวนครั้งแรกให้ส่งสำเนาประกาศแก่คู่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัด (ข้อกำหนดฯ ข้อ 32)

(1.2) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐาน

(1.2.1) คู่กรณีมีสิทธิอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร และมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ณ ที่ทำการศาลในเวลาทำการได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานพร้อมแสดงเหตุผล ความจำเป็นในการอ้างพยานหลักฐานและวิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าว คู่กรณีอาจยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมพร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร และพยานหลักฐานใดที่คู่กรณีไม่ได้ยื่นบัญชีระบุพยานไว้ คู่กรณีไม่อาจนำเข้าสู่การพิจารณาคดีได้ เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญจะอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ข้อกำหนดฯ ข้อ 33)

(1.2.2) เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนก็ได้ และต้องแจ้งคู่กรณีทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน และก่อนวันนัดตรวจ

พยานหลักฐานดังกล่าวไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุนพยานต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหากคู่กรณีจะยื่นบัญชีระบุนพยานเพิ่มเติมต้องกระทำก่อนการตรวจพยานหลักฐานเสร็จสิ้น การยื่นบัญชีระบุนพยานเพิ่มเติมภายหลังการตรวจพยานหลักฐานเสร็จสิ้นจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ขอต้องแสดงเหตุอันสมควรว่าไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้นหรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ข้อกำหนดฯ ข้อ 34)

(1.2.3) ในวันนัดตรวจพยานหลักฐานให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานทั้งหมดยื่นต่อศาลเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานดังกล่าว โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการประจำคดีหรือตุลาการคนใดคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจะสอบถามคู่กรณีถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิงตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งแล้วจัดบันทึกการพิจารณาคดีไว้ เมื่อเสร็จแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดวันนัดสืบพยาน และแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 35)

(1.2.4) การไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ให้คู่กรณีซักถามเฉพาะประเด็นที่ศาลกำหนดและให้มีการสืบพยานหลักฐานที่คู่กรณีไม่รับกัน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 36) ในการไต่สวนของศาล หากศาลเห็นว่า คดีใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะงดการไต่สวนก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 37) การไต่สวนพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ศาลกำหนดและกระทำเท่าที่จำเป็น และให้ศาลสอบถามพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญเอง โดยก่อนทำการไต่สวนให้ศาลแจ้งให้พยานทราบถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นโดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามของศาล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีซักถามพยานเพิ่มเติมตามประเด็นและข้อเท็จจริงที่ศาลกำหนดไว้ก็ได้ โดยให้ฝ่ายที่อ้างพยานเป็นผู้ซักถามก่อน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 38)

(1.3) การให้โอกาสคู่กรณีสืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจอนุญาตให้สืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาลตามที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองร้องขอโดยระบบการประชุมทางวิดีโอได้ โดยให้ฝ่ายที่ร้องขอเป็นผู้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีระบบดังกล่าวและเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในกรณีนี้ทั้งหมด (ข้อกำหนดฯ ข้อ 39)

(1.4) การให้โอกาสคู่กรณีร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีสิทธิร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี โดยให้กระทำตามที่ศาลเห็นสมควร การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีของคู่กรณีต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลเห็นสมควรให้กระทำด้วยวาจา การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีด้วยวาจาให้ผู้ร้องเป็นผู้แถลงก่อนและให้ผู้ถูกร้องแถลงในลำดับถัดไป การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ศาลจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลง หรือภายหลังการแถลงก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 43)

(2) การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

(2.1) ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย คู่กรณี พยานหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง จะให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นแล้วแต่กรณีเป็นหนังสือก็ได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 44)

(2.2) องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีและการทำ คำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 24 วรรคแรก)

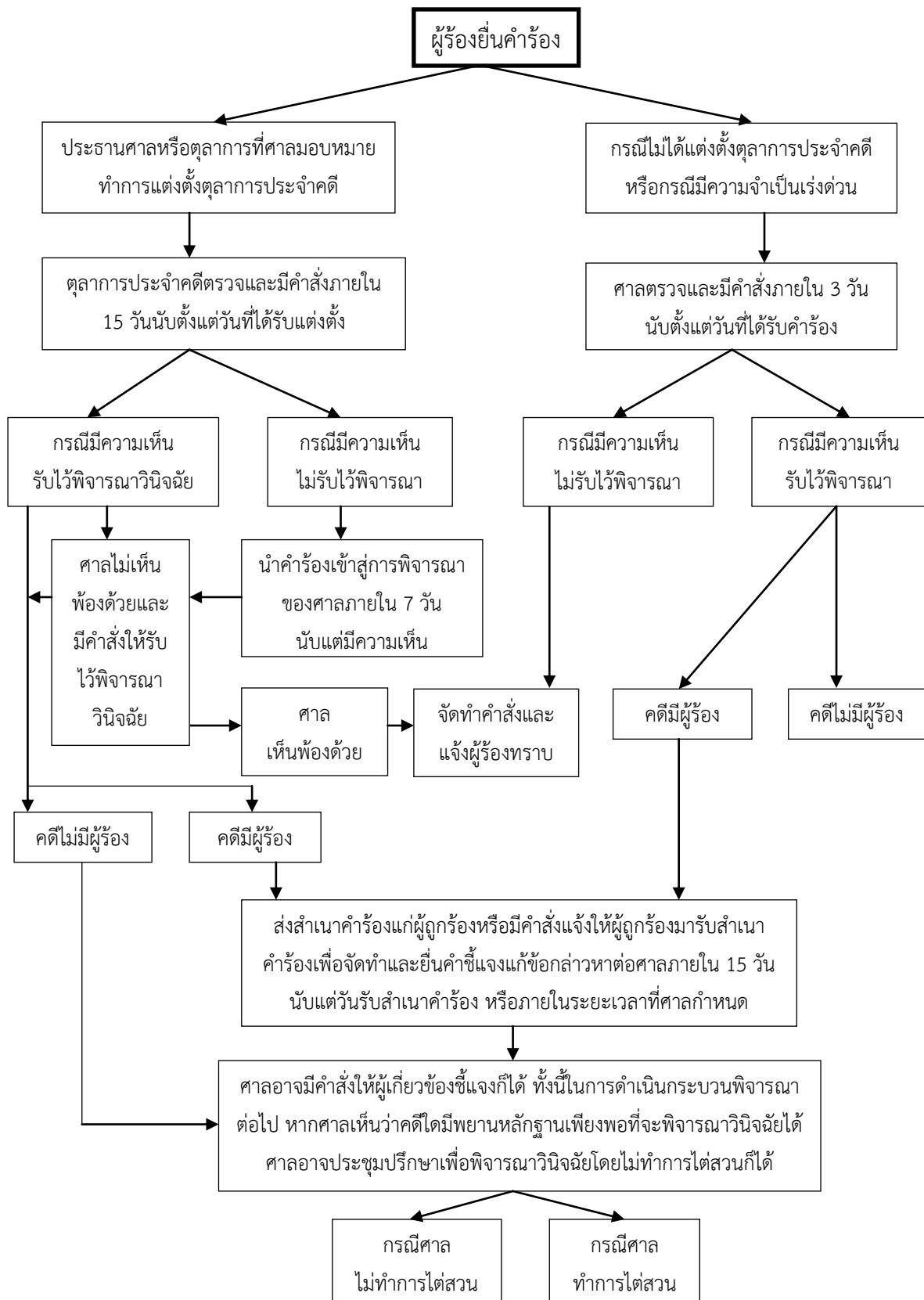
5) การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

(1) องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีและการทำ คำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน ตุลาการซึ่งไม่ได้ร่วมในการพิจารณาคดีใด ย่อมไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยคดีนั้น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่มีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 24)

(2) ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัย ในส่วนของตนเป็นหนังสือ พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ เมื่อการลงมติ เสร็จสิ้น ให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 54 วรรคแรก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำถามหา สรุบข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (ข้อกำหนดฯ ข้อ 53 วรรคแรก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการที่เป็นองค์คณะทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ข้อกำหนดฯ ข้อ 54 วรรคสาม)

(3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้มีผลในวันอ่าน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 55 วรรคสอง) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องที่มีคู่กรณี ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย แล้วแต่กรณีทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มา ให้ศาลบันทึกไว้และให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นได้อ่าน โดยชอบแล้ว (ข้อกำหนดฯ ข้อ 55 วรรคสาม) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องที่ไม่มี ผู้ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแก่ผู้ร้องและให้ถือว่าวันที่ศาล รัฐธรรมนูญลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 55 วรรคสี่)

(4) คำสั่งจำหน่ายคำร้อง และคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาต้อง ประกอบด้วยความเป็นมาโดยย่อของคำร้อง ความเห็นประกอบ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและ กฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (ข้อกำหนดฯ ข้อ 56 วรรคแรก)



ภาพที่ 4.1 แสดงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

4.3.2 ศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติรวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

4.3.2.1 องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดถึงคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไว้ว่า ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขา นิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นข้าราชการ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์ หรือทนายความ ส่วนคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุด ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ เช่นเดียวกับคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น¹⁴⁶

1) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคนและจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

¹⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 445.

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีแต่ไม่ครบสามคน ถ้าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนไม่น้อยกว่าหกคนเห็นว่า เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุมพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้

2) การสรรหา

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

3) อำนาจหน้าที่

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดี

(1.1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎ คำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำความผิดดังกล่าว

(1.2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(1.3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหาย

(1.4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้มีการให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

(2) ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด มีดังต่อไปนี้

(2.1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2.2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(2.3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

(2.4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(3) คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติถึงข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองไว้ดังนี้

(3.1) การดำเนินการเกี่ยวกับศาลทหาร

(3.2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3.3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

4.3.2.2 สำนักงานศาลปกครอง

ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลปกครองสูงสุดและได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองโดยตรง ตามคำสั่งของศาลปกครอง

- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง
- 4) สนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลปกครอง หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการศึกษาและรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
- 5) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง
- 6) จัดให้มีการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง และ ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

4.3.2.3 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง¹⁴⁷

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมี 15 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาลหรือส่งทางไปรษณีย์

ขั้นตอนที่ 2 เจ้าหน้าที่รับคำฟ้องตรวจคำฟ้องเบื้องต้นและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี
ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 46 คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความให้ถือว่า วันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

2. ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการ พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 35 คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี แล้วตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

¹⁴⁷ ศาลปกครอง, กระบวนการการพิจารณาคดีปกครอง, คำนวนที่ 31 มีนาคม 2558 จาก

ขั้นตอนที่ 3 สรุปคำฟ้องเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ส่งจ่ายให้องค์คณะและตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 56 วรรคแรก เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้นให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความสามารถขององค์คณะที่จัดไว้

(2) ในกรณีที่มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบคดีขององค์คณะ ต้องจ่ายสำนวนคดีที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่ให้แก่องค์คณะที่จัดไว้

(3) ในกรณีที่ไม่มีการจัดองค์คณะตาม (1) หรือ (2) หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบคดีดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งหากจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด

2. ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544

ข้อ 8 ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะโดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้น

การกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนใดเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีใดจะต้องไม่ปรากฏว่าตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดนั้นเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือเป็นหรือเคยเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นในศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งเป็นองค์คณะนั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้

ขั้นตอนที่ 4 องค์คณะจ่ายให้ตุลาการเจ้าของสำนวน

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 56 วรรคสอง เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

เมื่อได้มอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว หรือได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด
2. เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน
3. เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวนการโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544

ข้อ 9 เมื่อได้จ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะใดหรือมอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว นอกจากกรณีตามมาตรา 56 วรรคสาม (2) และ (3) ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อปรากฏเหตุใดๆ อันเป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น และประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี
2. เมื่อมีการโอนคดีตามข้อ 79 หรือข้อ 81 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ขั้นตอนที่ 5 ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาคำฟ้องว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 57 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาตลอดจนดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ในการให้โอกาสคู่กรณีตามวรรคสอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 37 วรรคสอง ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ข้อ 38 ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ขั้นตอนที่ 6 ศาลสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 42 เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องได้เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนา

พยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 61

ในกรณีที่พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณหรือสภาพที่ทำให้การส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลเป็นอย่างมาก ให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปพร้อมกับรายการพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจขอดูหรือขอรับได้ที่ศาล ให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้นพร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ข้อ 44 ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ คำฟ้องแย้งนั้นให้ถือเสมือนเป็นคำฟ้องใหม่

ในกรณีที่คำฟ้องแย้งนั้นเป็นเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับคำฟ้องเดิม ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งไม่รับคำฟ้องแย้ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ข้อ 45 ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วน หรือชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้

ขั้นตอนที่ 7 ศาลส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การภายในกำหนดเวลา

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 47 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้

ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ให้ผู้ฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

ขั้นตอนที่ 8 ศาลส่งคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 49 ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกตามข้อ 60 เสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 9 ศาลตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าครบถ้วนเพียงพอหรือไม่

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 50 ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องการมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยานหรือบุคคลใดๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม

ข้อ 51 ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ด้วยก็ได้

ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มี

ผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้

พยานที่ศาลมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำอาจเสนอพยานหลักฐานใดๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนได้ ถ้าพยานหลักฐานนั้นอยู่ในประเด็นที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวน

ขั้นตอนที่ 10 สรุปสำนวนนำเสนอองค์คณะและอธิบดี ส่งสรุปข้อเท็จจริงคู่กรณี และกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 60 เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลมาตามหมวด 2 แล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

(1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณีรวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนตาม (1) ให้ส่งให้แก่คู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสอง

ข้อ 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 11 ส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์แล้วกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 63 เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้ส่งการเป็นอย่างอื่นให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว

คำแถลงการณ์ให้จัดทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วนเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามข้อ 72 หรือข้อ 76 ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทน คำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ในหการแถลงการณ์ด้วยวาจาตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว

ขั้นตอนที่ 12 นั่งพิจารณาคดี คู่กรณียื่นคำแถลงเป็นหนังสือก่อนวัน หรือระหว่างนั่งพิจารณา

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 83 ในการพิจารณาคดี ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ

ศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ข้อ 84 ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือตามมาตรา 59 วรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างนั่งพิจารณาคดี

คำแถลงตามวรรคหนึ่งจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดีซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านี้ แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว

คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงที่ยื่นตามวรรคหนึ่งได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ แต่ความในข้อนี้ไม่ตัดอำนาจศาลที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาล

ขั้นตอนที่ 13 ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 88 ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้วให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 63 วรรคสอง โดยบุคคลซึ่งมีได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไปแล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอตุลาการผู้แถลงคดีจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้

ขั้นตอนที่ 14 ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษา

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 67 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้อง
ระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้อง

ปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาถ้ามี
คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่ง
พิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลง
ลายมือชื่อได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุ
ดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย

เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาล
ปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการ
ล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาล
ปกครองดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้หรือให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครอง
ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองไว้ที่ศาล
ปกครองเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องได้โดยจะเรียกค่าธรรมเนียม
ในการนั้นก็ได้อีก ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.ศป.กำหนด

ให้สำนักงานศาลปกครองพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาล
ปกครองและความเห็นของผู้แถลงคดีปกครองตามมาตรา 58

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ.2543

ข้อ 89 เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้า
คณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น

ข้อ 90 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี นอกจากจะต้องระบุนายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69 วรรคหนึ่ง และจำนวนค่าธรรมเนียมศาลที่คู่กรณีจะได้รับคืนแล้ว ให้ระบุชื่อตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

ขั้นตอนที่ 15 การอุทธรณ์คำสั่ง หรือคำพิพากษา

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

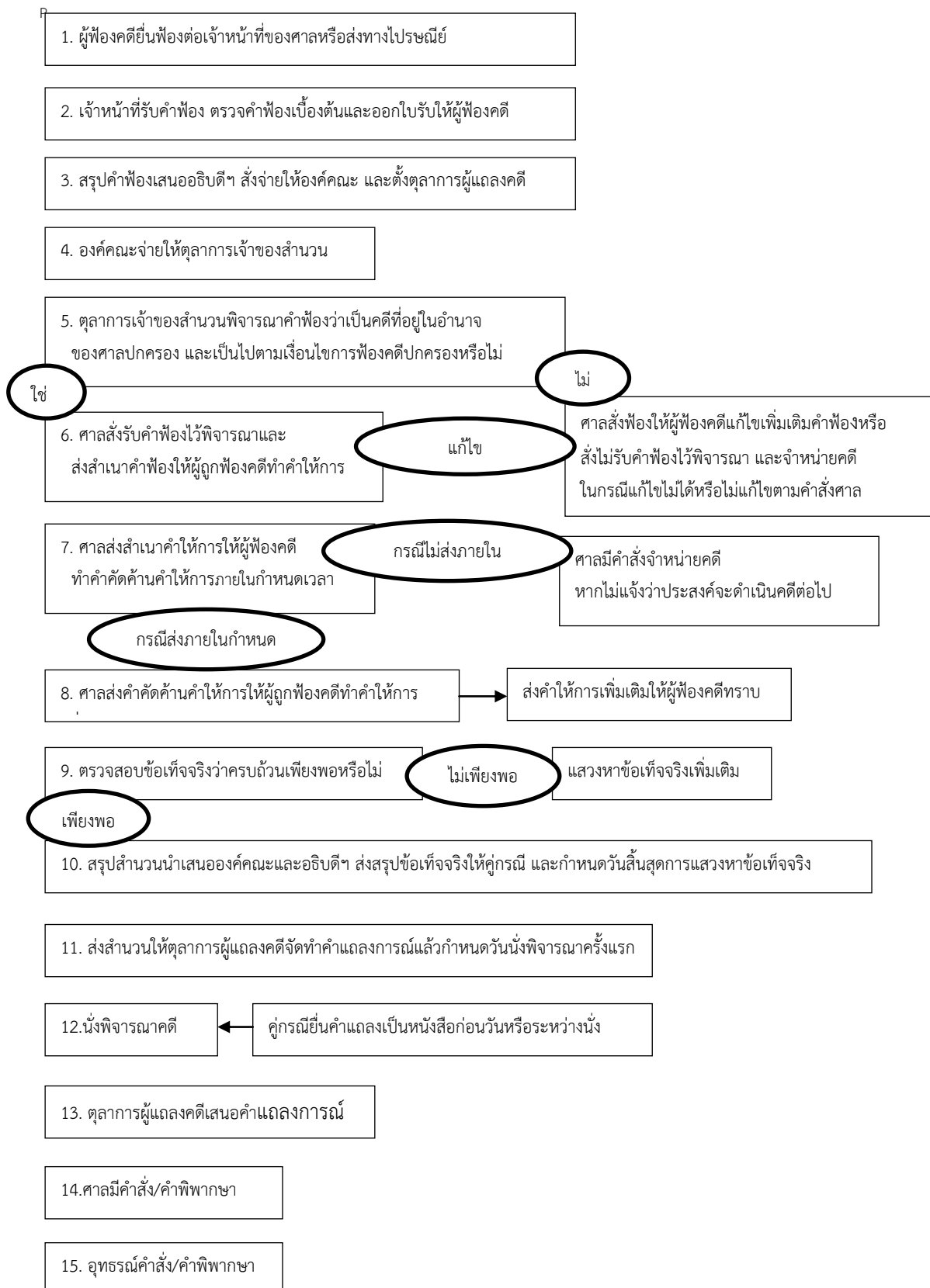
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 73 การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด



ภาพที่ 4.2 แสดงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

4.3.3 ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น (มาตรา 218) ศาลยุติธรรมแบ่งศาลออกเป็นสามชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น (มาตรา 219)

4.3.3.1 องค์คณะผู้พิพากษา

1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล (มาตรา 220)

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ในการนี้ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชั้นศาลละหนึ่งคณะ เพื่อเสนอความคิดเห็นประกอบการพิจารณา

การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลเป็นสำคัญ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกาหกคน ศาลอุทธรณ์สี่คน และศาลชั้นต้นสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการและได้รับเลือกจากวุฒิสภา

2) คณะกรรมการที่สังกัดในศาลยุติธรรม

(1) คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ ก.ต. คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การโยกย้าย และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต. คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

(1.1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

(1.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกตั้งจาก

ผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาล ดังนี้

(1.2.1) จากศาลฎีกา จำนวน 6 คน

(1.2.2) จากศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคจำนวน 4 คน

(1.2.3) จากศาลชั้นต้น จำนวน 2 คน

(1.3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คน ซึ่งต้องไม่เป็นข้าราชการตุลาการและไม่เคยเป็นข้าราชการตุลาการ โดยได้รับเลือกจากวุฒิสภา

(2) คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) ทำหน้าที่บริหารกิจการของศาลยุติธรรมแทนกระทรวงยุติธรรมเดิม ซึ่งแต่เดิมศาลยุติธรรมสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม จึงต้องมีสำนักงานศาลยุติธรรม เสมือนหนึ่งเป็นกระทรวงยุติธรรม จึงต้องมีคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ทำหน้าที่คล้ายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเดิมนั้นเอง ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม 15 ถึง 17 คนดังนี้

(2.1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการบริหารศาลยุติธรรมโดยตำแหน่ง

(2.2) กรรมการบริหารศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ โดยได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการแต่ละศาล ดังนี้

(2.2.1) จากศาลฎีกา จำนวน 4 คน

(2.2.2) จากศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาครวมจำนวน 4 คน

(2.2.3) จากศาลชั้นต้น 4 คน โดยเลือกจากข้าราชการตุลาการที่มีอาวุโสสูงสุด 100 คนแรก

(2.2.4) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านงบประมาณด้านการพัฒนาองค์กรหรือด้านการบริหารและการจัดการจำนวน 2 คน แต่ไม่เกิน 4 คน โดยได้รับเลือกจากประธานกรรมการและกรรมการ ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่ไม่เป็นและไม่เคยเป็นข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการศาลยุติธรรมมาก่อน

(3) คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดคุณสมบัติการบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการศาลยุติธรรม (ฝ่ายธุรการและฝ่ายบริหาร) ตามมาตรา 21 และมีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการอื่นของสำนักงานศาลยุติธรรม และมีอำนาจอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา

21 คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมประกอบด้วยกรรมการรวมไม่เกิน 15 คน ตามมาตรา 18 ดังนี้

(3.1) รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุดเป็นประธานโดยตำแหน่ง

(3.2) ประธานศาลอุทธรณ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3.3) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3.4) เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3.5) ข้าราชการตุลาการจากศาลชั้นต้น 1 คน ศาลอุทธรณ์ 1 คน ศาลฎีกา 1 คน โดยได้รับแต่งตั้งจาก ก.ต.

(3.6) ข้าราชการศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไป จำนวน 5 คน โดยไม่รับเลือกจากข้าราชการศาลยุติธรรมที่ดำรงตำแหน่งระดับหกขึ้นไป

(3.7) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาองค์กรด้านการบริหารงานบุคคลหรือด้านการบริหารและจัดการจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการศาลยุติธรรมมาก่อน

3) ประเภทของศาลยุติธรรม

การแบ่งประเภทของศาลยุติธรรมตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 ได้แบ่งประเภทของศาลยุติธรรมตรงกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคแรก¹⁴⁸ ดังนี้

(1) ศาลชั้นต้น (Court of First Instance) เป็นศาลที่คู่ความเริ่มต้นฟ้องร้องคดีกัน คือ เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดีแพ่งและคดีอาญาในศาลชั้นต้น (Original Jurisdiction) หลังจากนั้นจึงจะมีการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา คู่ความจะไปฟ้องร้องเริ่มต้นคดีที่ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ที่เดียวไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.2488 ซึ่งกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยตรง ไม่ต้องผ่านศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก่อน ศาลชั้นต้นมีความสำคัญและสลับซับซ้อนมาก เพราะมีหลายศาลและแต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน องค์คณะของผู้พิพากษาก็แตกต่างจากศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

¹⁴⁸ วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม, จุฬาลักษณ์ ตันติกุลานันท์, เรียบเรียง, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2556), หน้า 12-14.

(1.1) ประเภทของศาลชั้นต้น ประกอบด้วย ศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลแพ่ง ศาลแพ่งธนบุรี ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลอาญา ศาลอาญาธนบุรี ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงานกลาง ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง และศาลล้มละลาย

(1.2) การแบ่งงานของศาลชั้นต้น

งานด้านธุรการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

(1.2.1) ด้านธุรการคดี มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบรับคำฟ้อง คำร้อง คำขอ คำแถลง คำคู่ความในเบื้องต้น การออกหมาย ประกาศสถิติคดี การเก็บรักษาสำนวนความ เก็บรักษาเอกสารและของกลาง ลงสารบบความ สารบบคำพิพากษา/คำสั่ง การนัดความ เรียกคู่ความเข้าห้องพิจารณา นำพยานสาบานตน พิมพ์บันทึกคำให้การสอบพยาน จัดทำสำนวน และเก็บเงินค่าธรรมเนียมต่างๆ

(1.2.2) ด้านธุรการทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่และบริหารงานบุคคล ตลอดถึงงานบริการคู่ความและประชาชนทั่วไป งานห้องสมุด ใช้จ่ายเงินทำบัญชีรายการการเงินทุกประเภท รับผิดชอบในการเบิกจ่าย เก็บรักษาพัสดุครุภัณฑ์ ดูแลรักษาอาคารสถานที่และยานพาหนะ รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ อีกทั้งการจัดทำแผนงานโครงการต่างๆ ดำเนินการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนแผนงานตามโครงการนั้นๆ

(1.3) การดำเนินคดีในศาลชั้นต้น

(1.3.1) การดำเนินคดีแพ่ง เริ่มต้นเมื่อมีการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอเพื่อเริ่มต้นคดีต่อศาล เจ้าหน้าที่รับฟ้องจะตรวจสอบความถูกต้อง ลงเลขคดีดำ คิดค่าธรรมเนียมที่งานการเงิน แล้วเสนอศาลเมื่อศาลตรวจเห็นว่าฟ้องถูกต้องจะรับคำร้องส่งหมายเรียกและสำเนาฟ้องให้จำเลยหรือปิดประกาศ ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้อง เมื่อจำเลยรับหมายเรียกแล้วต้องยื่นคำให้การภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ และจะยื่นคำให้การและโจทก์เป็นฝ่ายชนะคดีได้ทันที โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องสืบพยาน แต่หากจำเลยยื่นคำให้การภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลจะตรวจรับคำให้การและส่งนัดพร้อมหรือชี้สองสถานถึงวันนัดศาลจะกำหนดประเด็นแห่งคดีว่ามิอย่างไรคู่ความฝ่ายไหนมีหน้าที่นำสืบ และใครสืบก่อนสืบหลังอย่างไร เมื่อใดคู่ความมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีระบุพยานอ้างบุคคล/เอกสารและหลักฐานต่างๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ และนำหรือขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานบุคคล หรือออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารและหลักฐานต่างๆ เข้าสืบตามวันนัด ในวันนัดเจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์จะรวบรวมสำนวนเอกสารเสนอศาลเรียกคู่ความและพยานเข้าห้องพิจารณานำพยานสาบานตน และศาลจะทำการสืบพยาน เจ้าหน้าที่จะรวบรวมคำให้การเอกสารและหลักฐานต่างๆ เข้าสำนวนหรือแยกเก็บตามคำสั่งศาล เมื่อสืบพยานทุก

ฝ่ายเสร็จแล้วศาลจะนัดฟังคำพิพากษา โดยให้อีกฝ่ายยื่นแถลงการณ์ก่อน เมื่อพิพากษาแล้วจะนำคำพิพากษาไปลงสารบบและพิมพ์คำพิพากษา คู่ความที่ไม่พอใจคำพิพากษาอาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้ และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วหากผู้แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้ชนะคดีขอที่จะขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับและหมายบังคับคดี เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาจนครบถ้วน หรือในระหว่างพิจารณาความอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลใช้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาได้

(1.3.2) การดำเนินคดีล้มละลาย กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายมีหลายขั้นตอนด้วยกัน คือ ยื่นฟ้องล้มละลาย เจ้าหน้าที่ส่งหมาย สืบพยานโจทก์ สืบพยานจำเลย ส่งพิทักษ์ทรัพย์ ประกาศให้เจ้าหนี้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ภายใน 2 เดือน ยึดทรัพย์ ประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกพิจารณาคำขอประนีประนอมหนี้ พิจารณาให้ลูกหนี้ล้มละลาย การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ขายทรัพย์ แบ่งทรัพย์ ปิดคดี ปลดจากการล้มละลาย และยกเลิกการล้มละลายเก็บรักษาสำนวนและเอกสาร การบังคับในทางปฏิบัติหากศาลโดยังไม่มีสำนักงานบังคับคดีประจำจะมอบหมายให้เจ้าศาลในฐานะเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลยึดทรัพย์และขายทอดตลาดทรัพย์ของลูกหนี้ รวมทั้งรับเงินและจ่ายเงินในคดีแทนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ นอกจากนี้ยังให้ถือปฏิบัติตามการดำเนินการทางแพ่งโดยอนุโลม

(1.3.3) การดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีอาญามาสู่ศาลได้ 2 ทาง คือ พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง และทางผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องเอง

(1.3.3.1) กรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง จะมีการสอบสวนในความผิดกันก่อน บางเรื่องก่อนฟ้องได้มีการยื่นคำร้องขอฝากขังหรือขอคัดฟ้องหรือการฝากขังระหว่างสอบสวน ต่อมาเมื่อมีการฟ้องคดีจะนำสำนวนที่ฝากขังหรือขอคัดฟ้องฝากขังมารวมกับสำนวนที่ฟ้อง

การฟ้องคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ต้องมีตัวจำเลยมาส่งศาลพร้อมคำฟ้อง เจ้าหน้าที่รับสำนวนคำฟ้องจะตรวจความถูกต้องลงเลขคดีดำและมอบตัวจำเลยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือราชทัณฑ์นำตัวไปควบคุมแล้วเสนอศาล ศาลจะตรวจสั่งประทับฟ้องและสอบคำให้การจำเลย ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพและเป็นคดีที่ไม่ต้องสืบพยานโจทก์ประกอบศาลจะพิพากษาคดีนั้นไปเลย หรือสั่งพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนั้นเพื่อประกอบดุลพินิจในคำพิพากษาก็ได้ ถ้าเป็นคดีที่กฎหมายกำหนดให้สืบพยานโจทก์ประกอบ ก่อนศาลจะนัดสืบพยานโจทก์

ถ้าเป็นกรณีฟ้องไม่ถูกต้องศาลจะสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง ยกฟ้อง หรือไม่ประทับรับฟ้อง

ถ้าเป็นคดีที่จำเลยให้การปฏิเสธ และศาลนัด

สืบพยานโจทก์ไว้ให้นำมาลงบัญชีนัดความประจํา ออกหมายซึ่งระหว่างพิจารณา เว้นแต่จำเลยจะมีการประกันตัวแล้วส่งงานเก็บสำนวน พนักงานอัยการโจทก์จะมายื่นบัญชีระบุพยาน และยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานบุคคล เอกสาร และหลักฐานต่างๆ เพื่อนำเข้าสืบพยานในวันนัดสืบพยานโจทก์หรือจำเลย เจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์จะรวบรวมสำนวนเอกสารและหลักฐานต่างๆ เสนอศาล ถ้าจำเลยถูกคุมขังจะต้องเบิกตัวจำเลยเพื่อมาศาล เรียกคู่ความและพยานเข้าห้องพิจารณา นำพยานสาบานตน ศาลทำการสืบพยาน เจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสารพยานหลักฐานเข้าสำนวน หรือเรียกเก็บตามคำสั่งศาล เมื่อสืบพยานเสร็จทุกฝ่ายศาลจะนัดฟังคำพิพากษาโดยให้อีกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็น เมื่อศาลพิพากษาแล้วนำคดีมาลงเลขคดีแดงและลงสารบบคำพิพากษา ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องให้เจ้าหน้าที่ออกหมายปล่อยตัวจำเลยตามคำสั่งศาล เว้นแต่จำเลยจะได้ประกันตัวไว้แล้ว ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษกักขังหรือจำคุก ให้ออกหมายกักขังหรือจำคุก หรือหมายกักขังหรือจำคุกจำเลยระหว่างอุทธรณ์ฎีกา ถ้าศาลพิพากษาปรับให้เจ้าหน้าที่การเงินรับค่าปรับถ้าจำเลยไม่มีเงินชำระค่าปรับให้ออกหมายกักขังแทนค่าปรับ เว้นแต่จำเลยจะได้ประกันตัวเพื่ออุทธรณ์ฎีกา หรือขอผิดชำระค่าปรับ คดีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วอาจมีการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ถ้าจำเลยต้องโทษกักขังจำคุก หรือจำคุกและกักขังอยู่ในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาก็ให้ออกหมายกักขัง เมื่อคดีถึงที่สุดให้ออกหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุด หรือหมายจำคุกและกักขังเมื่อคดีถึงที่สุด ถ้าผลคำพิพากษาศาลสูงเปลี่ยนแปลงไปประการใดก็ให้ออกหมายตามผลของคำพิพากษานั้น และถ้าจำเลยต้องโทษประหารชีวิตก็ให้ออกหมายแจ้งโทษเมื่อตัดสินแล้วเพื่อรอการประหารชีวิต

(1.3.3.2) กรณีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้อง

ศาลนัดไต่สวนมูลฟ้องออกหมายนัดแจ้งวันนัดให้จำเลยทราบ เมื่อศาลไต่สวนมูลฟ้องแล้วถ้าคดีไม่มีมูลศาลจะพิพากษายกฟ้อง แต่ถ้าคดีมีมูลศาลจะสั่งประทับฟ้อง นัดให้จำเลยยื่นคำให้การแก้คดีและนัดสืบพยานโจทก์ เมื่อจำเลยมาศาลในวันนัดให้ควบคุมตัวจำเลยไว้ และออกหมายซึ่งระหว่างพิจารณาเว้นแต่ศาลจะอนุญาตให้มีการประกันตัว แต่ถ้าจำเลยไม่มาศาลตามนัด ศาลสั่งออกหมายจับจำเลย ลงสารบบคำพิพากษา ออกหมายเลขคดี เมื่อจับตัวจำเลยมาได้แล้วให้ออกหมายซึ่งระหว่างพิจารณา เว้นแต่ศาลอนุญาตให้มีการประกันตัว และยกคดีขึ้นพิจารณาต่อไป และดำเนินการพิจารณาสืบพยานโจทก์จำเลย ตัดสินคดี จากนั้นก็ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี

(1.4) การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา

ส่วนกรณีคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องให้เรียกค่าธรรมเนียมในส่วนแพ่งเช่นเดียวกับคดีแพ่ง ในส่วนคดีอาญาคงปฏิบัติเช่นเดียวกับคดีอาญา

(2) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) เป็นศาลชั้นกลางที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น (Appellate or Reviewing Jurisdiction) กล่าวคือ เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว หากคู่ความไม่พอใจมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ศาลใดศาลหนึ่งได้ แต่ไม่ได้หมายความว่า คดีทุกเรื่องจะอุทธรณ์ได้เสนอไป คู่ความจะได้สิทธิอุทธรณ์เรื่องใดหรือไม่ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ศาลอุทธรณ์แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ศาลอุทธรณ์

2. ศาลอุทธรณ์ภาค มี 9 ภาค ได้แก่ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ศาลอุทธรณ์ภาค 2 ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ศาลอุทธรณ์ภาค 4 ศาลอุทธรณ์ภาค 5 ศาลอุทธรณ์ภาค 6 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 ศาลอุทธรณ์ภาค 8 และ ศาลอุทธรณ์ภาค 9

(3) ศาลฎีกา (Supreme Court) หรือที่เรียกว่าศาลสูงสุด มีเขตอำนาจครอบคลุมศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้นทุกศาลทั่วราชอาณาจักร เป็นศาลที่รับคดีซึ่งอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ทั้ง 10 ศาล ปกติจะรับฎีกาคดีที่ฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ เว้นแต่คดีบางประเภทซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาโดยตรง เช่น คดีศาลภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ หรือคดีศาลแรงงาน ซึ่งต้องอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาโดยตรงไม่ต้องผ่านศาลอุทธรณ์ หรือคดีบางประเภทโจทก์เริ่มต้นเสนอคำฟ้องแต่ศาลฎีกาโดยตรง เช่น คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสี่

4) การสรรหา

การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การสอบคัดเลือกตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พุทธศักราช 2543

5) อำนาจหน้าที่

คดีทั่วไปจะเริ่มต้นที่ศาลชั้นต้น คู่ความอาจอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้และอาจยื่นฎีกาต่อศาลฎีกา คำพิพากษาของศาลฎีกาย่อมเป็นที่สุด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์และฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่มีคดีบางประเภทที่คู่ความอาจยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาได้โดยตรงไม่ต้องผ่านศาลอุทธรณ์ เช่น คดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ คดีล้มละลายบางประเภท เป็นต้น

4.3.3.2 สำนักงานศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรมจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานราชการของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 222 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 5 และมาตรา 33 ให้ความหมายถึงกระทรวงยุติธรรมโดยมีฐานะและอำนาจหน้าที่แทนกระทรวงยุติธรรมเดิม และมีความอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และดำเนินกิจการอื่นของศาลยุติธรรม กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม หรือ ก.บ.ศ. ทั้งนี้ ต้องได้รับการเห็นชอบจากประธานศาลฎีกาและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงใช้บังคับได้

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 4 และตามมาตรา 33 กำหนดให้มีตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้หมายถึงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรมเดิมซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและเป็นตำแหน่งทางธุรการ ไม่ใช่ตำแหน่งตุลาการ แต่กฎหมายให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีฐานะและอำนาจหน้าที่เท่ากับปลัดกระทรวงยุติธรรมเดิม โดยมีหน้าที่ควบคุมดูแลราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามระเบียบของทางราชการและตามมติของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมหรือ ก.บ.ศ. ซึ่งมีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ก.บ.ศ. ทั้งนี้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม ตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจึงมีฐานะและมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับตำแหน่งปลัดกระทรวงระดับ 11 การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น กฎหมายให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งโอนมาจากข้าราชการตุลาการหรือบุคคลที่เคยเป็นข้าราชการ ตุลาการ การบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวมีขั้นตอน คือ ให้ประธานศาลฎีกาเสนอชื่อบุคคลผู้นั้นต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ ก.ต. เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป¹⁴⁹

4.3.4 ศาลทหาร

ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 ได้บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทหารให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

4.3.4.1 องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ได้แบ่งศาลทหารออกเป็นสามชั้น
ดังนี้

- 1) ศาลทหารชั้นต้น ได้แก่
 - (1) ศาลจังหวัดทหาร ทุกจังหวัดทหาร
 - (2) ศาลมณฑลทหาร
 - (3) ศาลทหารกรุงเทพ
 - (4) ศาลประจำหน่วยทหาร
- 2) ศาลทหารกลาง
- 3) ศาลทหารสูงสุด

ให้มีศาลจังหวัดทหารศาลหนึ่ง เว้นแต่จังหวัดทหารที่ตั้งกองบัญชามณฑลทหาร และ
ทุกมณฑลทหารให้มีศาลมณฑลทหารศาลหนึ่ง เว้นแต่มณฑลทหารที่ตั้งศาลทหารกรุงเทพ ศาลทหาร
เหล่านี้อาจไปนั่งพิจารณา ณ ที่ใดภายในเขตอำนาจได้ตามความจำเป็น

เมื่อหน่วยทหารปฏิบัติหน้าที่อยู่นอกราชอาณาจักร หรือกำลังเดินทางไปปฏิบัติ
หน้าที่นอกราชอาณาจักรและมีกำลังทหารไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพันจะให้ตั้งศาลประจำหน่วยทหารนั้น
ก็ได้

ศาลจังหวัดทหารต้องมีตุลาการสามนายเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คือ
นายทหารชั้นสัญญาบัตรสองนาย ตุลาการพระธรรมนูญหนึ่งนาย

ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลประจำหน่วยทหาร ต้องมีตุลาการสาม
นายเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คือ นายทหารชั้นสัญญาบัตรสองนาย ตุลาการพระธรรมนูญหนึ่ง
นาย

ศาลทหารกลางต้องมีตุลาการห้านายเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คือ นายทหาร
ชั้นนายพลหนึ่งหรือสองนาย นายทหารชั้นนายพัน นายนาวา หรือนายนาวาอากาศชั้นไป หนึ่งหรือ
สองนาย ตุลาการพระธรรมนูญสองนาย

ศาลทหารสูงสุดต้องมีตุลาการห้านายเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คือ นายทหาร
ชั้นนายพลสองนาย ตุลาการพระธรรมนูญสามนาย

4.3.4.2 การสรรหา

การแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารสูงสุดและศาลทหารกลางให้นำความ
กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและถอดถอน

ส่วนการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารอื่นๆ พระมหากษัตริย์อาจทรงมอบพระราชอำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยการแต่งตั้งตุลาการ

ให้มีตุลาการพระธรรมนูญ อัยการทหาร นายทหารพระธรรมนูญและจำศาลทหาร หรือผู้ช่วยตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ตามจำนวนที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

คุณสมบัติ พื้นความรู้ และอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด โดยอนุวัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้ผู้ที่สอบความรู้ทางกฎหมายได้ปริญญาตรีหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ฝึกหัดดำเนินคดีในศาลทหารได้ และเมื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ก็ให้ผู้นั้นดำเนินคดีได้ตั้งอัยการทหาร

ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการตามมาตรา 30 ภายใต้อำนาจมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 ดังนี้

1. ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาจังหวัดทหาร เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทหารชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรับราชการประจำอยู่ในพื้นที่จังหวัดทหารนั้นๆ เป็นตุลาการศาลจังหวัดทหาร
2. ผู้มีอำนาจบังคับบัญชามณฑลทหาร เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทหารชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรับราชการประจำอยู่ในพื้นที่มณฑลทหารนั้นๆ เป็นตุลาการศาลมณฑลทหาร
3. ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยทหาร เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทหารชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรับราชการประจำอยู่ในหน่วยงานทหารนั้นๆ เป็นตุลาการศาลประจำหน่วยทหาร
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลทหารกรุงเทพ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการตามความในมาตรานี้ จะแต่งตั้งนายทหารนอกประจำการเป็นตุลาการก็ได้

ตุลาการพระธรรมนูญเป็นตุลาการในศาลทหารได้ทุกศาล แต่ต้องมียศทหารตามชั้นศาล ดังนี้

1. ศาลชั้นต้น ต้องเป็นนายทหารชั้นนายร้อย นายเรือ หรือนายเรืออากาศขึ้นไป
2. ศาลทหารกลาง ต้องเป็นนายทหารชั้นนายพัน นายนาวา หรือนายนาวาอากาศขึ้นไป
3. ศาลทหารสูงสุด ต้องเป็น
 - 1) นายทหารชั้นพันเอก นาวาเอก หรือนาวาอากาศเอก ซึ่งรับเงินเดือนอัตราพันเอกพิเศษ
 - 2) นายทหารชั้นนายพล

4.3.4.3 อำนาจหน้าที่

ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายทหาร หรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำความผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใดๆ ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

4.3.4.4 วิธีการพิจารณาความอาญาในศาลทหาร

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 วางหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาของศาลทหารไว้ในมาตรา 45

“มาตรา 45 วิธีพิจารณาความอาญาทหาร ให้นำกฎหมาย กฎ และข้อบังคับ ซึ่งออกตามกฎหมายฝ่ายทหารมาใช้บังคับ ถ้าไม่มีกฎหมาย กฎ และข้อบังคับฝ่ายทหาร ก็ให้นำประมวลมาใช้บังคับอนุโลม ถ้าวิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติไว้ ก็ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะใช้ได้”

จากบทบัญญัติอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายที่บัญญัติในเรื่องวิธีพิจารณาความอาญาทหารได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 ในส่วนที่มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะก็นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ เว้นแต่กรณีที่พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และวิธีการพิจารณาความอาญาทหารที่แตกต่างไปจากศาลพลเรือน สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) การควบคุมผู้ต้องหา

การควบคุมผู้ต้องหาซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหารที่จะสั่งควบคุมไว้ระหว่างการสอบสวนดำเนินคดี ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 มาตรา 46 ดังนี้

“มาตรา 46 การควบคุมผู้ต้องหาซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ตามความในมาตรา 16 นั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารหรือไม่ก็ตาม ให้ผู้บังคับบัญชาทหารมีอำนาจสั่งควบคุมได้โดยอนุโลมตามอำนาจลงทัณฑ์ซึ่งทุกชั้นรวมกันต้องไม่เกินสิบเก้าวัน

ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวินัยทหารมิได้ระบุผู้มีอำนาจลงโทษทัณฑ์ หรือผู้รับโทษทัณฑ์ไว้ หรือให้อำนาจลงโทษทัณฑ์ไว้อย่างสูงไม่ถึงเก้าสิบวัน ให้นายทหารซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ชั้นผู้บัญชาการกองพลขึ้นไปเป็นผู้มีอำนาจสั่งควบคุมหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้าไม่มีนายทหารซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการกองพลขึ้นไป หรือผู้ต้องหาอยู่ต่างถิ่นกับผู้บังคับบัญชา ก็ให้ผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด ณ ที่นั้น เป็นผู้มีอำนาจสั่งควบคุม

ในกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ในขณะที่กระทำความผิดและเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร แต่ขณะที่ตกเป็นผู้ต้องหานั้นมิได้รับราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม หรือเป็นผู้ที่ถูกปลดจากกองประจำการแล้ว หรือเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามมาตรา 16(5) แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยังมิได้จัดเข้ารับราชการในกองประจำการในสังกัดหน่วยทหารใด ให้นายทหารซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกขึ้นไปในท้องที่ที่การกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือในท้องที่ที่จับตัวผู้ต้องหาได้ เป็นผู้มีอำนาจสั่งควบคุมหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

การควบคุมผู้ต้องหานี้ให้ถือว่าเป็นการควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

การควบคุมผู้ต้องหาในระหว่างสอบสวนดังกล่าวนี้นี้ ต่างไปจากการควบคุมผู้ต้องหาซึ่งบัญญัติไว้มาตรา 87 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่า เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง หากมีความจำเป็นต้องควบคุมตัวไว้เกินกว่านั้น ต้องยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายจับผู้ต้องหา ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งจับหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 12 วัน และรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 84 วัน แต่การควบคุมผู้ต้องหาที่เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารนั้น ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งควบคุมได้ถึง 90 วัน ตามมาตรา 46 วรรคสองและวรรคสาม โดยอนุโลมตามอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ.2476 แต่บทบัญญัตินี้ขัดกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักการไว้ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาฝากขังผู้ต้องหา ดังนั้น จึงมีการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารขึ้นใหม่แต่ยังไม่ได้ลง

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระให้อำนาจฝากขังผู้ต้องหาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารเป็นอำนาจของตุลาการศาลทหาร

2) การสอบสวน

โดยทั่วไปแล้วผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 และมาตรา 19 แต่ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 มาตรา 47 บัญญัติไว้ความว่า

“มาตรา 47 นายทหารพระธรรมนูญหรืออัยการทหาร มีอำนาจทำการสอบสวนคดีทั้งปวงซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหาร แต่ถ้ามีเหตุอันสมควรผู้บังคับบัญชาจะส่งให้นายทหารชั้นสัญญาบัตรทำการสอบสวนก็ได้ ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การสอบสวนดังกล่าวในวรรคก่อน ให้ถือว่าเป็นการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

เพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน ให้ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งสิ่งใดที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานได้”

ดังนั้น ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารได้แก่นายทหารพระธรรมนูญ หรืออัยการทหาร ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น จะมีอำนาจเฉพาะคดีที่เกิดในเขตพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น แต่การสอบสวนคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารนั้น ไม่ว่าคดีเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ใดก็ตาม ก็มีอำนาจสอบสวนได้ เพียงแต่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาของผู้สอบสวนก็มีอำนาจโดยชอบแล้ว

3) การฟ้องคดี

บุคคลที่มีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาต่อศาลทหารได้นั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 49 ศาลทหารในเวลาปกติ ให้อัยการทหารหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารมีอำนาจเป็นโจทก์

ฟ้องคดีอาญา แต่ถ้าผู้เสียหายมิได้เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารแล้ว ต้องมอบคดีให้อัยการทหารเป็นโจทก์

ศาลทหารในเวลาไม่ปกติหรือศาลอาญาศึก หรือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลอาญาศึกตามความในมาตรา 40 และมาตรา 43 ให้อัยการทหารเท่านั้นมีอำนาจเป็นโจทก์ ผู้เสียหายจะเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารหรือไม่ก็ตาม ต้องมอบคดีให้อัยการทหารเป็นโจทก์”

บทบัญญัติดังกล่าว แยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก ถ้าเป็นศาลทหารในเวลาปกติ ผู้ที่มีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ คือ อัยการทหาร กับผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ดังนั้น ผู้เสียหายที่เป็นราษฎรทั่วไปที่ไม่มีใช้บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร จึงไม่อาจแต่งตั้งทนายเข้ามาฟ้องคดีหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีที่พิจารณาในศาลทหารได้

กรณีที่สอง ถ้าเป็นศาลทหารในเวลาไม่ปกติ หรือศาลอาญาศึก ผู้มีอำนาจฟ้องคดี ได้แก่ อัยการทหารแต่เพียงผู้เดียว

ส่วนในศาลพลเรือนนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย

4) คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 บัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาไว้โดยเฉพาะ มาตรา 51 ถึงมาตรา 54 ดังนี้

“มาตรา 51 เมื่ออัยการทหารร้องขอ ศาลทหารมีอำนาจพิพากษาให้จำเลยคืนทรัพย์ ใช้อาคาทรัพย์ หรือใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่รัฐบาลได้ในกรณีที่จำเลยกระทำความผิด”

“มาตรา 52 ถ้าโจทก์ร้องขอให้ยึดทรัพย์จำเลย ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการส่งคดีนั้นไปยังศาลพลเรือนในท้องถิ่นที่ทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และให้ศาลพลเรือนสั่งจัดการยึดทรัพย์ในคดีนั้นต่อไปตามกฎหมายโดยไม่ต้องฟ้องอีกสำนวนหนึ่ง ส่วนหน้าที่อัยการทหารให้มอบให้พนักงานอัยการจัดการว่าความในพลเรือนชั้นยึดทรัพย์ต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด”

“มาตรา 53 ผู้เสียหายจะร้องขอให้จำเลยคืนทรัพย์สิน ใช้อรรถประโยชน์ หรือใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในศาลทหาร ไม่ได้”

“มาตรา 54 ในการพิพากษาคดีแพ่ง ศาลพลเรือนจำต้อง ถ้อยคำเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญาของศาล ทหาร”

เมื่อนำบทบัญญัติดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 40 ถึงมาตรา 51 มีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

1. ผู้มีอำนาจฟ้องในศาลทหาร ได้แก่ อัยการทหารเท่านั้น ผู้เสียหายที่ ฟ้องคดีเองไม่อาจร้องขอในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาได้ แต่ในศาลพลเรือนทั้งพนักงานอัยการ และ ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43
2. ในศาลทหารมิได้กำหนดประเภทคดีไว้ แต่ต้องเป็นการกระทำความผิด ต่อทรัพย์สินโดยตรง ในศาลพลเรือนกำหนดไว้เฉพาะคดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจร สลัก กรรโชก นื้อโกง ยักยอก หรือรับของโจร
3. การร้องขอในศาลทหาร เป็นการร้องขอให้แก่รัฐบาล ซึ่งหมายถึงส่วน ราชการของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนในศาลพลเรือนเป็นการร้องขอให้แก่ ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
4. ในศาลทหารเป็นการร้องขอให้จำเลยคืนทรัพย์สิน ใช้อรรถประโยชน์ หรือใช้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้อีกด้วย แต่ในศาลพลเรือนนั้นมีสิทธิเรียกร้องเพียงทรัพย์สินหรือ ราคาสินค้าที่สูญหายไปเนื่องจากการกระทำความผิดอื่น โดยขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ได้
5. ศาลทหารจะพิพากษาให้จำเลยคืนทรัพย์สิน ใช้อรรถประโยชน์ หรือใช้ค่า สินไหมทดแทนได้เฉพาะกรณีที่จำเลยกระทำความผิดเท่านั้น ส่วนศาลพลเรือนคำพิพากษาคดีแพ่งเป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของบุคคลในทางแพ่ง โดยไม่ต้องคำนึงว่า จำเลยต้องคำพิพากษาว่าได้ กระทำความผิดหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 47

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า เจตนารมณ์ในเรื่องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญานั้น มุ่งให้จำเลยชดเชยในทางแพ่ง ให้แก่ทางราชการเท่านั้น หากเป็นความรับผิดทางแพ่งที่เกี่ยวกับบุคคลอื่น คงต้องใช้สิทธิเรียกร้อง ในทางแพ่งโดยฟ้องคดีต่อศาลในส่วนแพ่งเอง

5) การอ่านคำพิพากษา

ในประมวลกฎหมายอาญาทหาร กล่าวถึงเรื่องการอ่านคำพิพากษาไว้ โดยบัญญัติว่า “มาตรา 12 เมื่อศาลทหารพิพากษาเด็ดขาดให้ลงโทษแก่ทหารคนใด ท่านว่าให้ผู้ซึ่งบังคับบัญชาทหาร ผู้มีอำนาจสั่งให้ลงโทษตามคำพิพากษานั้น วินิจฉัยตามเหตุการณ์ ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้อ่านคำพิพากษาให้จำเลยฟังต่อหน้าประชุมทหารหมู่หนึ่งหมู่ใดตามที่เห็นสมควรก็ได้”

ซึ่งบทบัญญัตินี้แตกต่างไปจากการอ่านคำพิพากษาของศาลพลเรือน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 182 ซึ่งจะต้องอ่านให้คู่ความฟังในศาลโดยเปิดเผย จะนำไปอ่านนอกศาลไม่ได้ ทางปฏิบัติในการอ่านคำพิพากษาของศาลทหาร ตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร มาตรา 12 กระทำได้ 2 วิธี

วิธีแรก ผู้บังคับบัญชาจะนำหมู่ทหารเข้าไปฟังคำพิพากษาในศาล ซึ่งศาลเป็นผู้อ่านคำพิพากษาให้จำเลยฟังไปตามปกติ

วิธีที่สอง คือ หลังจากศาลได้อ่านคำพิพากษาให้จำเลยฟังในศาลแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะนำตัวเลยไปยืนต่อหน้าหมู่ทหารแล้วอ่านคำพิพากษาให้ฟังอีกครั้ง ซึ่งไม่ใช่เป็นการอ่านโดยศาล เพราะถือว่าศาลได้อ่านไปแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะสั่งให้ผู้ใดอ่านให้จำเลยฟังก็ได้ เจตนารมณ์ของการนี้เพื่อต้องการให้หมู่ทหารเกิดความเกรงกลัวอำนาจของกฎหมาย และอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหารนั่นเอง

ส่วนการพิจารณาหลังจำเลยของศาลทหารนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 บัญญัติว่า “มาตรา 59 การพิจารณาและสืบพยานในศาลทหาร ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ หรือไม่ติดใจฟัง จะไม่ทำต่อหน้าจำเลยนั้นก็ได้” แต่ในการพิจารณาคดีของศาลพลเรือน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 และมาตรา 172 ทวิ ศาลจะมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลย ได้เฉพาะกรณีที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 172 ทวิ (1), (2) และ (3) และกรณีจำเลยหลายคน หากมีการสืบพยานลับหลังจำเลยคนใด ห้ามมิให้ศาลรับฟังการพิจารณาและการสืบพยานลับหลังเป็นผลเสียแก่จำเลยคนนั้น

สรุป ที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล นั้น จากการศึกษาโครงสร้างองค์กรตุลาการและกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล พบว่า ในส่วนของสำนักงานศาลนอกจากทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการทั่วไปแล้ว ยังมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการเกี่ยวกับคดี ที่เป็นส่วนช่วยสนับสนุนงานพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาตุลาการอีกด้วย

สำหรับผู้พิพากษาศาลฎีกา นอกจากทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษารรคดีแล้ว ในบางตำแหน่งต้องทำหน้าที่ในงานบริหารจัดการคดี ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการลงไปพิจารณารายละเอียดของเนื้อหาสาระแห่งอรรถคดี ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการได้ในส่วนงานและบุคคลต่อไปนี้

1. ในส่วนของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง สำนักงานศาล ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ
 - 1) งานธุรการทั่วไป
 - 2) งานธุรการเกี่ยวกับคดี
2. ในส่วนของข้าราชการตุลาการ/ผู้พิพากษา ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ งานบริหารจัดการคดี

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าจะสามารถเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการในขั้นตอนใดอย่างไรได้บ้างนั้น จะได้กล่าวไว้ในบทถัดไป

บทที่ 5

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ตามมาตรา 244(1) (ค) นั้น มีแนวคิดมาจากการตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง

ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Justiz) หรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน เพราะการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Justiz) ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาค ดังนี้

1. ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

2. ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน นั่นคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อ

กฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

3. ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง นั่นคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

แม้ว่าหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Unabhaengigkeit der Richter) จะทำให้ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ผู้พิพากษาจึงมีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาภายใต้มนธรรมของตนและกฎหมายเท่านั้น หลักความอิสระของผู้พิพากษาจึงเป็นหลักที่สำคัญของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งมีพื้นฐานของความเป็นอิสระจาก 3 ประการ คือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางนั่นเอง

หลักความอิสระของผู้พิพากษาที่แบ่งไว้ 3 ประเด็น คือ

1. ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ (die sachliche Unabhaengigkeit) เป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย นั่นคือ อำนาจของตุลาการในการพิจารณาพิพากษารรคดีที่มีอาจแทรกแซงได้ จึงจะเรียกว่าความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ

2. ความอิสระในทางองค์กร (die organisatorische Unabhaengigkeit) หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล (die organisatorische Selbständigkeit der Gerichte)

3. ความอิสระในทางส่วนบุคคล (die persoentliche Unabhaengigkeit) มีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการของผู้พิพากษา

อย่างไรก็ตาม การถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงทำให้องค์กรตุลาการย่อมต้องได้รับการตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรตุลาการ และจากองค์กรภายนอก เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และความสง่างามในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก เพื่อให้การตรวจสอบและควบคุมนั้นมีความรัดกุมและเป็นไปตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ตามหลักการของระบบประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าการปกครองโดยกฎหมายหรือหลัก “นิติรัฐ” ให้มากที่สุด เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจมากเกินไปจนขอบเขตของอำนาจใดอำนาจหนึ่ง และเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

5.1 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไทยกับต่างประเทศในการตรวจสอบองค์การตุลาการ

5.1.1 ที่มาขององค์อำนาจ

จากการศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า ที่มาขององค์อำนาจมีความคล้ายคลึง นั่นคือ การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมาจากการนำเสนอให้แต่งตั้งจากรัฐสภาให้ผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน มีเพียงประเทศฝรั่งเศสเท่านั้นที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสเกรงว่ารัฐสภาจะใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเครื่องมือควบคุมฝ่ายบริหาร

คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเรื่องที่ทุกประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นชื่อว่าต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความซื่อสัตย์ เป็นกลาง สามารถเป็นตัวแทนในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริง เห็นได้จากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถดำรงตำแหน่งอื่นๆ ในภาครัฐและภาคเอกชนควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินได้เลย และยังต้องเป็นผู้ที่มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกรณีที่ถูกร้องเรียน ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของทุกประเทศต้องเป็นบุคคลที่เปรียบเหมือนสัญลักษณ์ของความเที่ยงตรง ความถูกต้อง และสามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน คุณสมบัติที่สำคัญอีกข้อหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ยังเป็นผู้ที่มีความชำนาญทางด้านกฎหมายและการบริหารอย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ถูกร้องเรียน เพื่อตามหาความจริง ทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เหมือนกันทุกประเทศ หากพบว่าการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความไม่โปร่งใส ไร้ความยุติธรรม ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

นอกจากความเหมือนของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่างๆ แล้ว ในประเทศที่ยกมาเป็นกรณีตัวอย่าง พบว่า มีความแตกต่าง นั่นคือ การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันต้องได้รับอนุญาตจากศาลและการทำงานบางอย่างก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้พิพากษา นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้อีกจนถึงอายุที่กำหนดไว้

5.1.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

จากการศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในต่างประเทศเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไทย พบว่า ในประเทศอังกฤษ เดนมาร์ก และนิวซีแลนด์ ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้องค์กรตุลาการสามารถทำหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซง มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจคดีความ ซึ่งในแง่ความเป็นจริง การทำหน้าที่ของผู้พิพากษาที่ยึดหลักกฎหมาย พิจารณาตามตัวอักษรอาจจะทำให้ขาดการพิจารณาเรื่องความเป็นธรรม ในอีกแง่หนึ่งก็เป็นไปได้โดยเฉพาะประเด็นของความล่าช้าที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ ซึ่งประเทศไทยเองผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและผู้พิพากษา

ในขณะที่ประเทศที่เป็นต้นแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น ประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำหน้าที่เป็นอัยการพิเศษส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมีความผิดทางวินัย และสามารถเข้าไปควบคุมการทำงานของศาล เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่บริหารจะทำหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งตราสารของรัฐธรรมนูญทั้งด้านเจตนารมณ์และความเป็นธรรม นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนยังสามารถควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีของศาลชั้นต้นได้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณี และยังสามารถแทรกแซงคำพิพากษาของศาล หากเห็นว่า คำพิพากษาดังกล่าวไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสเดิมสามารถรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้าหรือละเลยในการพิจารณาคดี ถึงแม้ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาหรือเสนอแนะให้แก้ไขคำพิพากษาได้ แต่จะไม่มีอำนาจในการโต้แย้งความเห็นของศาล

ในต่างประเทศมีผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ และประเทศฝรั่งเศส (เดิม) ที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการหรือศาลได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินฟินแลนด์มีอำนาจในการเข้าไปควบคุมการทำงานของศาล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินต้องให้ความมั่นใจว่า ศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะปฏิบัติงานตามบทบัญญัติแห่งตราสารของรัฐธรรมนูญ ทั้งในเจตนารมณ์และความเป็นธรรม ซึ่งในการควบคุมดูแลศาลยุติธรรมนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีของศาลชั้นต้นได้ หากคู่ความหรือพยานบุคคล

ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังสามารถแทรกแซงคำพิพากษาของศาลได้ หากเห็นว่าคำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เช่น สั่งลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

จากเหตุและผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ตามมาตรา 244(1) (ค) ซึ่งหากตีความตามบทบัญญัติในมาตรา 244 ดังกล่าวทั้งหมดจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินคือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ดังนั้น ต้องมีผู้ร้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีคำร้องเรียนได้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามวรรคท้ายของมาตรา 244 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเมื่อพิจารณาแยกองค์ประกอบตามมาตรา 244(1) (ค) แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบพฤติการณ์ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่
2. การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า ตุลาการต้องยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ การจำกัดอำนาจหน้าที่การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่แตกต่างไปจากการอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรอื่นๆ ของรัฐ ที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถสอบสวนได้แม้กระทั่งการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ดังนั้น ผู้ร้องเรียนจึงมีอาจอ้างเหตุในการร้องเรียนว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในตอนท้ายว่า ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล เพราะถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาโดยชอบด้วยอำนาจหน้าที่ย่อมเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

ในฐานะที่ศาลเป็นองค์กรตุลาการที่มีการบริหารงานภายในองค์กรเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐอื่นๆ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการจึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

5.1.2.1 อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการ

อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานหรือกิจการของศาลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นส่วนงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาล ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยงานในส่วนดังกล่าวจะเป็นงาน

ในอำนาจหน้าที่ของข้าราชการศาล ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการตุลาการ นอกจากนี้ ยังมีส่วนของงานธุรการ อีกประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการบริหารงานศาลอันเป็นงานในส่วนของอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่เป็นข้าราชการตุลาการในบางตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งผู้บริหารงานของศาล ซึ่งได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น และผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในราชการศาลให้เป็นไปโดยเรียบร้อย นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ในทางบริหารงานศาลในลักษณะอื่นๆ เช่น ควบคุมการใช้ระเบียบวิธีการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย หรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จเด็ดขาดไปโดยเร็ว ร่วมมือกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในบรรดากิจการอันเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบและการดำเนินการงานส่วนธุรการของศาล ทำรายงานการคดีและกิจการของศาลส่งตามระเบียบ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดี ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีในแต่ละศาล แล้วแต่กรณี

5.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในงานส่วนตุลาการ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น การบริหารจัดการคดี และการพิจารณาพิพากษาคดี

อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาในงานส่วนตุลาการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทโดยตรงของผู้พิพากษา และเป็นอำนาจหน้าที่หลักของผู้พิพากษาซึ่งแบ่งออกได้เป็น การบริหารจัดการคดีและการพิจารณาพิพากษาคดี

1) อำนาจในการบริหารจัดการคดีเป็นอำนาจของผู้พิพากษาที่มีใช้เป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แต่เป็นการใช้อำนาจในการกำหนดแนวทางและควบคุมการพิจารณาคดีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีโดยศาล กล่าวคือ เป็นการเพิ่มบทบาทของศาลในการกำกับดูแลควบคุมบังคับทิศทางแห่งการดำเนินคดีตั้งแต่ต้น และกำหนดวิธีการดำเนินคดีแต่ละประเภทที่แตกต่างกันให้เหมาะสม ซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดี และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ตามกฎหมายไทยอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาที่เป็นลักษณะของการบริหารจัดการคดี เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวันเวลาในการนั่งพิจารณา การนัดพิจารณา การใช้วิธีการประนอมข้อพิพาทที่เหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้ง รับผิดชอบในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรผู้พิพากษาในศาลหรือในแผนกคดีนั้น เรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรผู้พิพากษาใด เมื่อเป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาหรือพิพากษาอรรถคดีของศาลนั้น

2) อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ถือเป็นอำนาจหลักที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยมีลักษณะเป็นการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาอันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็น

ข้อพิพาทแห่งคดี รวมทั้งมีคำสั่งคำร้องต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาผู้พิพากษามีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรม

จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารประกอบความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี สามารถสรุปให้เห็นถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์การตุลาการได้ดังนี้

5.2 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้แต่ละศาลมีหน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลเป็นผู้บังคับบัญชา และขึ้นตรงต่อประธานศาล ตามมาตรา 217 มาตรา 222 และมาตรา 227 แต่อิสระที่ว่านี้ เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ในส่วนของสำนักงานศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยใช้แนวทางในการตรวจสอบเดียวกันกับองค์กรอื่นๆ ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 มาตรา 35 ในกรณีที่มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 13(1) (ค) ให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนายนิติธร วงศ์ยืน¹⁵⁰ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกาที่เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบองค์กรตุลาการได้ในเรื่องการปฏิบัติงานล่าช้า การทำงานของเจ้าหน้าที่ธุรการ/ข้าราชการศาล ที่ปฏิบัติงานไม่ชอบตามขั้นตอนหรือระเบียบต่างๆ การทำงานของศาลที่ขัดต่อกฎหมาย และนายคันฉัตร พลรัตน์¹⁵¹ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา ที่เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบในส่วนขอบเขตของงานธุรการศาล

¹⁵⁰ นิติธร วงศ์ยืน, ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา, สำนักงานประธานศาลฎีกา, 2 เมษายน 2557, การสัมภาษณ์.

¹⁵¹ คันฉัตร พลรัตน์, ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 24 มีนาคม 2557, การสัมภาษณ์.

และงานบริหารบางส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี และนายปราโมทย์ โชติมงคล¹⁵² อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบในส่วนของสำนักงานศาล และงานด้านธุรการศาลได้ สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช¹⁵³ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ขอบเขตการตรวจสอบองค์การตุลาการในส่วนงานธุรการแยกตามประเภทของศาลได้ ดังนี้

5.2.1 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

5.2.1.1 การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนของงานธุรการทั่วไป การรวบรวมข้อมูลคำสั่งและคำวินิจฉัยต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมอบหมาย

5.2.1.2 การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการทางคดี

- 1) การรับคำร้อง
- 2) การแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ร้อง

5.2.2 สำนักงานศาลปกครอง

5.2.2.1 การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ในส่วนของงานธุรการทั่วไป การสนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลปกครอง หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

5.2.2.2 การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการทางคดี คือ การดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองโดยตรง ตามคำสั่งของศาลปกครอง การดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ซึ่งหากพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่มีอยู่ 15 ขั้นตอน การปฏิบัติหน้าที่ของธุรการทางคดีปกครอง มีแทรกอยู่ใน 6 ขั้นตอน คือ

- 1) ในขั้นตอนที่ 1 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาลหรือส่งทางไปรษณีย์
- 2) ในขั้นตอนที่ 2 เจ้าหน้าที่รับคำฟ้องตรวจคำฟ้องเบื้องต้นและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี

¹⁵² ปราโมทย์ โชติมงคล, อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 11 เมษายน 2557, การสัมภาษณ์.

¹⁵³ ศรีราชา เจริญพานิช, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 11 เมษายน 2557, การสัมภาษณ์.

- 3) ในขั้นตอนที่ 3 สรุปคำฟ้องเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- 4) ในขั้นตอนที่ 6 จัดส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ
- 5) ในขั้นตอนที่ 7 จัดส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ
- 6) ในขั้นตอนที่ 8 จัดส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม

5.2.3 สำนักงานศาลยุติธรรม

5.2.3.1 การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรม ในส่วนของงานธุรการทั่วไป ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543

5.2.3.2 การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการทางคดี เช่น งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาพบว่าขั้นตอนเกี่ยวกับงานธุรการทางคดี ดังนี้

- 1) คดีแพ่ง
 - (1) ขั้นตอนการรับคำฟ้อง เมื่อมีการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอเพิ่มเติมต้นคดีต่อศาล เจ้าหน้าที่รับฟ้องจะตรวจสอบความถูกต้อง ลงเลขคดีดำ คิดค่าธรรมเนียม
 - (2) ขั้นตอนการส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องให้จำเลยหรือปิดประกาศ ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่เกี่ยวข้อง
 - (3) ขั้นตอนการส่งหมายเรียกพยานบุคคล หรือส่งหมายเรียกพยานเอกสารและหลักฐานต่างๆ
 - (4) ขั้นตอนการรวบรวมสำนวนเอกสาร คำให้การและเอกสารต่างๆ เข้าสู่สำนวนหรือตามคำสั่งศาล
 - (5) ขั้นตอนการนำคำพิพากษาลงสารบบและพิมพ์คำพิพากษา
- 2) คดีอาญา
 - (1) ขั้นตอนการรับสำนวนจากพนักงานอัยการตรวจคำฟ้อง ลงเลขคดีดำ
 - (2) ขั้นตอนการจัดพิมพ์หมายชี้ระหว่างพิจารณา หรือทำเรื่องกรณีจำเลยได้รับการประกันตัว จัดพิมพ์หมายเรียกพยานบุคคล เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ตามคำสั่งศาล
 - (3) ขั้นตอนการรวบรวมสำนวนเอกสารและหลักฐานต่างๆ เสนอศาล

(4) ขั้นตอนการรวบรวมเอกสารพยานหลักฐานเข้าสำนวน หรือเรียกเก็บตามคำสั่งศาล

(5) ขั้นตอนการลงเลขคดีแดงและลงสารบบคำพิพากษา หากศาลพิพากษายกฟ้องให้เจ้าหน้าที่ออกหมายปล่อยตัวจำเลยตามคำสั่งศาล ถ้าศาลพิพากษาปรับให้เจ้าหน้าที่การเงินรับค่าปรับ หรือออกหมายกักขังแทนค่าปรับ หรือหมายกักขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกา

5.2.4 สำนักงานศาลทหาร / กรมพระธรรมนูญ

5.2.4.1 การปฏิบัติหน้าที่ของกรมพระธรรมนูญ ในส่วนของงานธุรการทั่วไป

5.2.4.2 การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการทางคดี ในส่วนงานความรับผิดชอบของสำนักตุลาการทหารและสำนักงานอัยการทหาร

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาล

เรื่องร้องเรียนที่ 1 ร้องเรียนกรณี ประกาศศาลจังหวัด เรื่องรับสมัครขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันอาชีพประจำศาล ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน

ผู้ร้องเรียนเป็นผู้มีรายชื่อเป็นผู้ประกันอาชีพประจำศาลจังหวัด ด้วยศาลจังหวัดได้มีประกาศเรื่อง รับสมัครขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันอาชีพประจำศาล ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2557 ข้อ 8 กำหนดว่า ไม่เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดอาญา หรือเคยถูกดำเนินคดีฐานละเมิดอำนาจศาล ซึ่งแตกต่างจากข้อกำหนดศาลจังหวัด เรื่อง การปฏิบัติของผู้ประกันอาชีพและนายหน้าผู้ประกันอาชีพ พ.ศ.2555 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2555 หมวด 1 หลักทั่วไป ข้อ 3.6 ไม่เคยถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

ผู้ร้องเรียนเห็นว่า ประกาศศาลจังหวัด เรื่อง รับสมัครขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันอาชีพประจำศาลจังหวัด ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2557 เป็นประกาศที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน เนื่องจากอาจเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีฐานละเมิดอำนาจศาล หากเจ้าหน้าที่ศาลไม่พอใจผู้ประกันอาชีพคนใด อาจเสนอเรื่องต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาล เพื่อนัดไต่สวนก็เท่ากับถูกดำเนินคดีฐานละเมิดอำนาจศาลโดยไม่คำนึงถึงผลทางคดี เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนไม่สามารถยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ประกันอาชีพประจำศาลจังหวัดได้

กรณีนี้ผู้ถูกร้องเรียนคือศาลจังหวัด โดยที่ไม่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาอรรถคดี หรือการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แต่กรณีดังกล่าวจะอยู่ในกรอบอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 13(1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 บัญญัติว่า “การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล” หรือไม่ กรณีดังกล่าวศาลจังหวัดอาจอ้างอำนาจตามความในประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 30 ที่บัญญัติว่า “ให้ศาลมีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือแก่บุคคลภายนอกที่อยู่ต่อหน้าศาลตามที่เห็นจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล ... ” ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อยู่ในกรอบอำนาจตามมาตรา 13(1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ที่จะรับไว้พิจารณา จึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันส่งเรื่องให้สำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

เรื่องร้องเรียนที่ 2 ร้องเรียนกรณี ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลคืนเงินค่าธรรมเนียมศาลล่าช้า และน้อยกว่าที่พึงจะได้รับตามกฎหมาย

ผู้ร้องเรียนอ้างว่า เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2555 ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) จำนวน 230,802.50 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2545 จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2555 ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือไปยังสำนักงานศาล ขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาล และวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2556 สำนักบังคับคดีสำนักงานศาล มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2556 เรื่อง การรับเงินตามคำพิพากษาของศาล แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน 294,015.83 บาท มาวางศาลเพื่อจ่ายให้แก่ผู้ร้องเรียน และผู้ร้องเรียนได้รับเงินจำนวนดังกล่าวไปเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2556 แต่สำนักงานศาลไม่ได้คืนเงินค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ร้องเรียนตามคำพิพากษา

วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ.2556 ผู้ร้องเรียนได้รับแจ้งทางโทรศัพท์จากสำนักงานศาลว่า ให้ไปที่สำนักงานศาลเพื่อรับเงินค่าธรรมเนียมศาลคืน จำนวน 5,770 บาท ผู้ร้องเรียนได้รับเงินดังกล่าวเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2556 แต่ผู้ร้องเรียนเชื่อว่าเงินค่าธรรมเนียมจำนวนดังกล่าวน้อยกว่าที่ควรจะได้คืนตามกฎหมาย

กรณีดังกล่าวปรากฏเอกสารหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอรับค่าธรรมเนียมศาลคืนเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2556 และสำนักงานศาลจัดทำใบสั่งคืนเงินค่าธรรมเนียมศาล ระบุว่าจ่ายเงินคืน ชื่อ ผู้ฟ้องคดี และสั่งจ่ายเช็คธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2556 ระบุชื่อ ผู้ฟ้องคดี จำนวน 5,770 บาท โดยผู้ร้องมารับเช็คด้วยตนเองเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2556 รวมเป็นระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น 9 วันทำการนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อศาล และจำนวนเงิน 5,770 บาทนั้นเป็นการคำนวณเงินตามคำสั่งศาลที่พิพากษาให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี

เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาล แต่เป็นกรณีที่ปรากฏเอกสารหลักฐานชัดเจนว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลมิได้มีความล่าช้าตามที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้าง

เรื่องร้องเรียนที่ 3 ร้องเรียนกรณี เจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรมปฏิบัติงานสำนักอำนวยการประจำศาลจังหวัด ไม่ส่งหมายนัดฟังคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 2 ให้บิดาของผู้ร้องเรียนทำให้บิดาของผู้ร้องเรียนและครอบครัวได้รับความเสียหาย

ด้วยบิดาของผู้ร้องเรียนแพ้คดีในศาลชั้นต้น จึงอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลอุทธรณ์ภาค 2 และศาลอุทธรณ์ภาค 2 พิพากษายืน ส่งให้ศาลจังหวัดอ่านคำพิพากษาในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2555 แต่เนื่องจากบิดาของผู้ร้องเรียนมีภูมิลำเนาอยู่คนละจังหวัดกับศาลชั้นต้น จึงมีการส่งให้ศาลจังหวัดในภูมิลำเนาของบิดาผู้ร้องส่งหมายนัดฟังคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 2 แทนปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรมปฏิบัติงาน สำนักอำนวยการประจำศาลจังหวัดไม่นำส่งหมายดังกล่าวให้บิดาผู้ร้องเรียน โดยรายงานว่าผลการส่งหมายว่า บ้านของบิดาผู้ร้องเรียนต้องเดินทางด้วยเรือ อัตราเหมาเรือ 500 บาท จึงไม่สามารถส่งให้ได้ ศาลจังหวัดได้อ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ โดยมีรายงานว่าได้ส่งหมายให้บิดาของผู้ร้องเรียนโดยชอบแล้วไม่มาฟังคำพิพากษา ต่อมาบิดาผู้ร้องเรียนได้รับคำบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 2 จึงทราบศาลจังหวัดได้อ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ไปแล้ว และเลยกำหนดระยะเวลาขึ้นฎีกาคัดค้าน

เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนงานธุรการคดี ดังนั้น จึงอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่เมื่อสอบสวนข้อเท็จจริงไปแล้วปรากฏว่าผู้ร้องเรียนได้นำประเด็นการไม่ได้รับหมายนัดฟังคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 2 ขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล จึงเข้าเงื่อนไขเรื่องร้องเรียนที่มีประเด็นการฟ้องร้องเป็นคดีในศาล ที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณา

จากตัวอย่างเรื่องร้องเรียนทั้งสามเรื่องจะเห็นว่า หากเป็นกรณีร้องเรียนสำนักงานศาลจะไม่มีปัญหาในการพิจารณาว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 13(1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 หรือไม่ เพราะการปฏิบัติหน้าที่งานธุรการแม้จะเป็นงานธุรการทางคดีก็ไม่ใช่การพิพากษารรรถคดี ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของสำนักงานศาลทั้งในส่วนงานธุรการทั่วไป และงานธุรการเกี่ยวกับคดี

5.3 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดี

แม้ว่าอำนาจในการบริหารจัดการคดีจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษา แต่ก็มีใช้อำนาจหน้าที่ที่ใช้อำนาจของกฎหมายมาพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นเพียงการใช้อำนาจในการกำหนดแนวทางและควบคุมการพิจารณาคดีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีโดยศาลให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดีและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่มวลประชาชน ดังนั้น หากการบริหารจัดการงานคดีก่อให้เกิดความล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันของคู่คดีก่อนที่จะมีการสืบพยานหรือพิจารณาคดีของศาลแล้ว งานขององค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดีจึงน่าจะอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบกรณีที่เกิดความล่าช้าในขั้นตอนกระบวนการการดำเนินการขององค์กรตุลาการทุกขั้นตอนที่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางคดีซึ่งขอบเขตตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญชอบแล้ว ตัดตอนตั้งแต่ช่วงของการเริ่มต้นพิจารณาคดีจนจบการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ในช่วงที่เริ่มต้นฟ้องร้องคดีแต่ยังไม่ได้พิจารณานั้นผู้ตรวจการแผ่นดินควรสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เพราะยังไม่ได้เกี่ยวข้องหรือลงรายละเอียดในเนื้อหาแห่งคดี แต่อย่างไรก็ตาม รวมถึงการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถเข้าไปตรวจสอบได้เช่นกัน ทั้งนี้ หากระหว่างการพิจารณาคดีมีความล่าช้าเกินสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจเข้าไปตรวจสอบได้ เช่น กรณีที่มีการคัดค้านคำพิพากษาแต่ศาลยังไม่มีผลการดำเนินการใดๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ควรสามารถเข้าไปดูแล้วเพราะเหตุใดจึงไม่มีการดำเนินการตามคำขอนั้น โดยที่ต้องไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของอรรถคดี ซึ่งในประเด็นของการบริหารจัดการงานคดีที่ก่อให้เกิดความล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควรนั้น ทั้งนายพิเชต สุนทรพิพิธ อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นายปรามโทย์ โชติมงคล อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายนิติธร วงศ์ยืน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกาต่างให้ความเห็นว่า ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้

ในประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ และประเทศฝรั่งเศส (เดิม) หรือ Médiateur มีอำนาจในการควบคุมองค์กรตุลาการ สามารถรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า หรือการละเลยในการพิจารณาคดี แม้คดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจรับคำร้องเรียนและสอบสวนได้ มีอำนาจวิจารณ์คำพิพากษาหรือเสนอแนะให้แก่คำพิพากษาได้ด้วย แต่จะไม่มีอำนาจโต้แย้งความเห็นของศาล แต่สำหรับประเทศไทยสามารถพิจารณาได้ในส่วนของกระบวนการดำเนินการหรือการพิจารณาที่ล่าช้า ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบเท่านั้น

ขอบเขตการตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดีแยกตามประเภทของศาลได้ ดังนี้

5.3.1 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ.2550 กำหนดไว้ 5 ขั้นตอน โดยขั้นตอนที่เป็นการบริหารจัดการคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เฉพาะขั้นตอนการรับคำร้อง กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการที่ศาลมอบหมายจะแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเป็นเจ้าของสำนวน เว้นแต่กรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามข้อกำหนดฯ ข้อ 17(5) หรือกรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการ มี การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามข้อกำหนดฯ ข้อ 17(9) หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่แต่งตั้งตุลาการประจำคดีก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 25) ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องตรวจและมีคำสั่งไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการรับคำร้องเป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีที่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอน มีการพิจารณาถึงความเชี่ยวชาญของคณะตุลาการ และปริมาณงานคดีที่เหมาะสมของตุลาการแต่ละคณะประกอบการพิจารณา แต่ก็ได้ลงรายละเอียดในเนื้อหาของการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ขั้นตอนการรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

5.3.2 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมี 15 ขั้นตอน โดยขั้นตอนที่เป็นการบริหารจัดการคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้มี 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนที่ 3 สรุปคำฟ้องเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ส่งจ่ายให้องค์คณะและตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 56 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย

องค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง แทน พ.ศ.2544 ข้อ 8

2. ขั้นตอนที่ 4 องค์คณะจ่ายให้ตุลาการเจ้าของสำนวน

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง แทน พ.ศ.2544 ข้อ 9

โดยทั้งสองขั้นตอน ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะและหลักเกณฑ์การตั้งตุลาการผู้แถลงคดีและหลักเกณฑ์การมอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนไว้อย่างชัดเจนแล้ว และขั้นตอนดังกล่าวยังไม่ได้มีการพิจารณาลงไปในเรื่องการรื้อคดีหรือการพิจารณาพิพากษารื้อคดีแต่อย่างใด แต่เป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

5.3.3 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมจะแบ่งเป็นการพิจารณาคดีแพ่ง และคดีอาญา

5.3.3.1 คดีแพ่ง เมื่อเสร็จจากขั้นตอนทางธุรการคดีในส่วนของการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอเพื่อเริ่มต้นคดีต่อศาลแล้ว จะเป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีคือ ขั้นตอนที่ศาลตรวจคำฟ้องและสั่งรับคำร้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนทางคดีแพ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

5.3.3.2 คดีอาญา เมื่อเสร็จขั้นตอนทางธุรการคดีในส่วนของผู้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องตรวจความถูกต้องลงเลขคดีดำเสนอศาลแล้ว ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจะตรวจและมอบให้ผู้พิพากษาเจ้าของคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดี

5.3.4 กระบวนการพิจารณาคดีของศาลทหาร

อาศัยอำนาจตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญทหาร พ.ศ.2498 วางหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาของศาลทหารไว้ โดยกำหนดว่าขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีไว้ในเรื่องการควบคุมผู้ต้องหาให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหาร แต่ด้วยบทบัญญัตินี้ขัดกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักการไว้ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาฝากขังผู้ต้องหา ในร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารที่กำลังเตรียมประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระให้อำนาจฝากขังผู้ต้องหาที่อยู่ใน

อำนาจศาลทหารเป็นอำนาจของตุลาการศาลทหาร ดังนั้น จากเดิมจัดเป็นงานในส่วนของผู้บัญชาการทหาร หรือข้าราชการทหาร จึงเปลี่ยนเป็นเรื่องของการบริหารจัดการคดีโดยตุลาการศาลทหาร

สำหรับขั้นตอนในการสอบสวน ซึ่งเป็นอำนาจของนายทหารพระธรรมนูญหรืออัยการทหาร ซึ่งนอกจากมีอำนาจในการสอบสวนแล้วยังมีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งสิ่งใดที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ขั้นตอนนี้จึงอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 13(1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ เพราะมิใช่การใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษารรคดี แต่เป็นอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงเปรียบได้กับชั้นพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป

ขั้นตอนการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 ให้อัยการทหารหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา ดังนั้น จึงอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 13(1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่เมื่อตุลาการศาลทหารมีคำสั่งให้รับพิจารณาคดีดังกล่าวแล้ว

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบองค์การตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดีนั้นมียานวนมาก และส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษารรคดี โดยผู้ร้องเรียนส่วนใหญ่จะร้องเรียนในขั้นตอนชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาที่ใช้เวลามากกว่า 2-5 ปี นับจากที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ส่วนความล่าช้าในศาลชั้นต้นนั้นมักจะไม่ระบุระยะเวลาที่แน่ชัดในคำร้องเรียนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องร้องเรียนในช่วงปี พ.ศ.255-2553 และผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยไม่รับคำร้องเรียนที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา โดยอ้างว่า “มิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244(1) (ค)”

สำหรับตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่หยิบยกมานี้เป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจทั้งในเรื่องของข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมที่จำเป็นต้องให้มีการประสานงานแก้ไขปัญหามาจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้องเรียนมีความประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยเร่งรัดศาลจังหวัดดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล

ด้วยผู้ร้องเรียนกระทำผิดฐานครอบครองอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาต 2 คดี ต่างพื้นที่ ในคดีแรกศาลจังหวัดหนึ่ง พิพากษาเมื่อปี พ.ศ.2552 และผู้ร้องเรียนยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค คดีถึงที่สุดเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2553 แต่ในคดีที่สองปี พ.ศ.2552 เช่นเดียวกัน แต่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นขอประกันตัวในชั้นศาล และได้หลบหนีการประกันตัวในชั้นศาล ศาลจึงออกหมายจับที่ 1970/2553 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2553 และจำหน่ายคดีออกชั่วคราว

กรณีดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ แต่มีเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าทางคดี กรณีดังกล่าวเมื่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับการประสานงานจากผู้ตรวจการแผ่นดินก็ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขด้วยดี

5.4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อื่นขององค์กรตุลาการที่มีใช้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

อำนาจหน้าที่หลักของผู้พิพากษาคือ การพิจารณาพิพากษาคดี โดยการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาอันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี รวมทั้งมีคำสั่งคำร้องต่างๆ ในกระบวนการพิจารณา ผู้พิพากษามีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรม และเป็นอิสระตามหลักความเป็นอิสระของตุลาการ ซึ่งหลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงมีอาจแทรกแซงได้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เว้นแต่หากมีการร้องเรียนจริยธรรมของผู้พิพากษา ซึ่งศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย¹⁵⁴ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อดีตผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้พิพากษาได้เพียงอย่างเดียว

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมหรือความประพฤติของผู้พิพากษา

กรณีผู้พิพากษาใช้กิริยาวาจาไม่สุภาพต่อผู้ร้องเรียนในขณะที่กำลังพิจารณาคดี ด้วยผู้ร้องเรียนเป็นผู้พิการทางสายตา ผู้ร้องเรียนได้แย้งว่าคำฟ้องของคู่กรณีเป็นเท็จ ผู้พิพากษาได้ทวาดผู้ร้องเรียนว่า “หยุดๆ ตาบอดไม่ใช่หรอคุณนะ ตาบอดขนาดนี้ยังต้องมีผู้นำพาแล้วคุณไปเห็นคำฟ้องเขาได้อย่างไรว่าเป็นเท็จทั้งสิ้น” ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความอับอายเป็นอย่างยิ่ง เมื่ออยู่นอกเขตศาลผู้พิพากษาท่านเดิมยังได้เรียกผู้ร้องเรียนว่า “ไอ้บอด” และบอกว่า “จำได้ใช่ไหมว่าผู้ร้องเรียนเคยปฏิบัติตนไม่ให้ความเคารพต่อภรรยาของผู้พิพากษาท่านดังกล่าว”

กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดกับประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ

¹⁵⁴ พรเพชร วิชิตชลชัย, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 17 เมษายน 2557, การสัมภาษณ์.

ข้อ 3 ในการนั่งพิจารณาคดี ผู้พิพากษาจักต้องวางตนเป็นกลางและปราศอคติ ทั้งพึงสำรวมตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ แต่งกายเรียบร้อย ใช้อวาสุภาพ พึงความจากคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างตั้งใจ ให้ความเสมอภาค และมีเมตตาธรรม

ข้อ 35 ผู้พิพากษาจักต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อยู่ในกรอบของศีลธรรม และพึงมีความสันโดษเรียบง่าย สุภาพ สำรวมกิริยามารยาท มีอัธยาศัย ยึดถือจริยธรรมและประเพณีอันดีงามของตุลาการ ทั้งพึงวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของบุคคลทั่วไป

เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถรับไว้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป

สรุปได้ว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบได้ใน 3 ส่วน คือ

1. สำนักงานศาล ในส่วนของงานธุรการทั่วไป และในส่วนของงานธุรการทางคดี
2. การใช้อำนาจตุลาการในการบริหารจัดการคดี
3. จริยธรรมของตุลาการ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244(1) (ค) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เป็นเพียงหลักการกว้างๆ และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดรายละเอียดไว้ให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาโต้เถียงกันในแนวทางปฏิบัติ ดังนั้น ในหมวด 3 การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ที่มีบัญญัติไว้มาตราเดียวคือ มาตรา 35 ในกรณีที่มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 13(1) (ค)ให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งบทบัญญัติหมวด 2 เป็นบัญญัติมาเพื่อใช้สำหรับการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีหน่วยงานทั่วไป หากพิจารณาตามมาตรา 244(1) (ก) และมาตรา 244(1) (ข) แล้วย่อมมีความแตกต่างกับมาตรา 244(1) (ค) ดังนั้น ควรมีการกำหนดรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและการกำหนดขอบเขตของอำนาจในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการให้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือระเบียบ หรือจัดทำเป็นคู่มือการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนองค์กรตุลาการไว้เป็นการเฉพาะต่อไป โดยอาศัยกรอบหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงานของกระบวนการพิจารณาคดีเป็นแนวทางประกอบหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และประมวลจริยธรรมของข้าราชการตุลาการ

บทที่ 6

สรุป และข้อเสนอแนะ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman ถูกตั้งขึ้นในประเทศไทยในปี พ.ศ.2543 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบแก้ไขปัญหให้กับประชาชนที่ไม่ได้ความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในปี พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติมในเรื่องของการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม และการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 244(1) (ค) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล เป็นการบัญญัติกฎหมายไว้เพียงกว้างๆ เป็นแนวทางตามหลักการบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การศึกษาว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการโดยไม่ให้กระทบถึงหลักความเป็นอิสระของตุลาการ และเพื่อให้เกิดความสมดุลในการคานอำนาจการตรวจสอบระหว่างอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร โดยอาศัยกลไกขององค์กรอิสระอย่างผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้นสามารถสรุปผลการศึกษาได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

6.1 สรุปผลการศึกษา

6.1.1 ขอบเขตโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ

จากการศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ จะเห็นได้ว่า องค์กรตุลาการทั้ง ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร มีการแบ่งลักษณะโครงสร้างในลักษณะที่คล้ายกันคือ ส่วนของสำนักงานศาล และส่วนของงานตุลาการศาล โดยมีอำนาจหน้าที่ สรุปได้ดังนี้

6.1.1.1 อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการ

1) อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการทั่วไป

เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานหรือกิจการของศาลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นส่วนงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาล ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยงานในส่วนดังกล่าวจะเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของข้าราชการศาล ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการตุลาการ

2) อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการทางคดี

เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ของสำนักงานศาล ทำหน้าที่ในงานส่งเสริมงานตุลาการ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาล และเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3) การบริหารงานสำนักงานศาล

อันเป็นงานในส่วนของอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่เป็นข้าราชการตุลาการในบางตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งผู้บริหารงานของศาล ซึ่งได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น และผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในราชการสำนักงานศาลให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

6.1.1.2 อำนาจหน้าที่ในงานส่วนตุลาการ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น การบริหารจัดการคดี และการพิจารณาพิพากษาคดี

อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาในงานส่วนตุลาการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทโดยตรงของผู้พิพากษา และเป็นอำนาจหน้าที่หลักของผู้พิพากษาซึ่งแบ่งออกได้เป็น การบริหารจัดการคดีและการพิจารณาพิพากษาคดี

1) อำนาจในการบริหารจัดการคดีเป็นอำนาจของผู้พิพากษาที่มีใช่เป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แต่เป็นการใช้อำนาจในการกำหนดแนวทางและควบคุมการพิจารณาคดีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีโดยศาล กล่าวคือ เป็นการเพิ่มบทบาทของศาลในการกำกับดูแลควบคุมบังคับทิศทางแห่งการดำเนินคดีตั้งแต่ต้น และกำหนดวิธีการดำเนินคดีแต่ละประเภทที่แตกต่างให้เหมาะสม ซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดี

และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่มหาชน ตามกฎหมายไทยอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาที่เป็นลักษณะของการบริหารจัดการคดี เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวันเวลาในการนั่งพิจารณา การนัดพิจารณา การใช้วิธีการประนอมข้อพิพาทที่เหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อำนาจหน้าที่ของตุลาการในส่วนของการบริหารจัดการคดีจะเกี่ยวข้องกับการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรผู้พิพากษาในศาลหรือในแผนกคดีนั้น การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรผู้พิพากษาใด เมื่อเป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาหรือพิพากษาอรรถคดีของศาลนั้น

2) อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

ถือเป็นอำนาจหลักที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยมีลักษณะเป็นการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาอันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี รวมทั้งมีคำสั่งคำร้องต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาผู้พิพากษามีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรม

6.1.2 ขอบเขตความเป็นอิสระของตุลาการ

หลักความเป็นอิสระ (Independence) ความเป็นอิสระของตุลาการถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม และเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานว่าผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทางอรรถคดี โดยพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้กรอบของกฎหมายและความเป็นธรรม ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใด กล่าวคือ บุคคลหรือองค์กรใดจะออกคำสั่งหรือคำแนะนำตักเตือนที่มีผลต่อเนื้อหาการพิจารณาพิพากษาคดีแก่ผู้พิพากษาและตุลาการ เพื่อให้การวินิจฉัยอรรถคดีของผู้พิพากษาพิจารณาคดีไปตามคำสั่ง เป็นสิ่งที่ต้องห้ามโดยสิ้นเชิง ดังนั้น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244(1) (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องตามหลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

6.1.3 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ สรุปได้ ดังนี้

6.1.3.1 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้แต่ละศาลมีหน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลเป็นผู้บังคับบัญชา และขึ้นตรงต่อประธานศาล แต่อิสระที่ว่าเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ในส่วนของสำนักงานศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยใช้แนวทางในการตรวจสอบเดียวกันกับองค์กรอื่นๆ ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 มาตรา 35 ในกรณีที่มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 13(1) (ค) ให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนงานธุรการของสำนักงานศาล สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. งานธุรการทั่วไป
2. งานธุรการทางคดี

ซึ่งในส่วนงานธุรการทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานคดีจะไม่มีปัญหาในข้อพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

แต่สำหรับงานธุรการทางคดีซึ่งเป็นงานสนับสนุนการพิจารณาพิพากษารรคดีนั้น พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบได้โดยแยกตามกระบวนการพิจารณาคดีของแต่ละศาลสรุปได้ดังนี้

1. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
 - 1) ขั้นตอนงานรับคำร้อง
 - 2) ขั้นตอนการแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ร้อง
2. สำนักงานศาลปกครอง
 - 1) ขั้นตอนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาล
 - 2) ขั้นตอนเจ้าหน้าที่รับคำฟ้องตรวจคำฟ้องเบื้องต้นและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี
 - 3) ขั้นตอนสรุปคำฟ้องเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
 - 4) ขั้นตอนการจัดส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ
 - 5) ขั้นตอนการจัดส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การ
 - 6) ขั้นตอนการจัดส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ

เพิ่มเติม

3. สำนักงานศาลยุติธรรม แบ่งออกเป็นงานธุรการทางคดีแพ่งและงานธุรการทางคดีอาญา

1) คดีแพ่ง

(1) ขั้นตอนการรับคำฟ้อง เมื่อมีการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอเพิ่มเริ่มต้นคดีต่อศาล เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้อง ลงเลขคดีดำ คิดค่าธรรมเนียม

(2) ขั้นตอนการส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องให้จำเลยหรือปิดประกาศ ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่เกี่ยวข้อง

(3) ขั้นตอนการส่งหมายเรียกพยานบุคคล หรือส่งหมายเรียกพยานเอกสารและหลักฐานต่างๆ

(4) ขั้นตอนการรวบรวมสำนวนเอกสาร คำให้การและเอกสารต่างๆ เข้าสำนวนหรือตามคำสั่งศาล

(5) ขั้นตอนการนำคำพิพากษาลงสารบบและพิมพ์คำพิพากษา

2) คดีอาญา

(1) ขั้นตอนการรับสำนวนจากพนักงานอัยการตรวจคำฟ้อง ลงเลขคดีดำ

(2) ขั้นตอนการจัดพิมพ์หมายชี้ระหว่างพิจารณา หรือทำเรื่องกรณีจำเลยได้รับการประกันตัว จัดพิมพ์หมายเรียกพยานบุคคล เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ตามคำสั่งศาล

(3) ขั้นตอนการรวบรวมสำนวนเอกสารและหลักฐานต่างๆ เสนอศาล

(4) ขั้นตอนการรวบรวมเอกสารพยานหลักฐานเข้าสำนวน หรือเรียกเก็บตามคำสั่งศาล

(5) ขั้นตอนการลงเลขคดีแดงและลงสารบบคำพิพากษา หากศาลพิพากษายกฟ้องให้เจ้าหน้าที่ออกหมายปล่อยตัวจำเลยตามคำสั่งศาล ถ้าศาลพิพากษาปรับให้เจ้าหน้าที่การเงินรับค่าปรับ หรือออกหมายกักขังแทนค่าปรับ หรือหมายกักขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกา

4. สำนักงานศาลทหาร / กรมพระธรรมนูญ

คืองานในส่วนความรับผิดชอบของสำนักตุลาการทหาร และสำนักงานอัยการทหาร

6.1.3.2 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดี

แม้ว่าอำนาจในการบริหารจัดการคดีจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษา แต่ก็มิใช่อำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนของกฎหมายมาพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เป็นเพียงการใช้อำนาจในการกำหนดแนวทางและควบคุมการพิจารณาคดีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีโดยศาลให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดีและสามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ประชาชน ดังนั้น หากการบริหารจัดการงานคดีก่อให้เกิดความล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือก่อให้เกิดความได้เปรียบ

เสียเปรียบกันของคู่คดีก่อนที่จะมีการสืบพยานหรือพิจารณาคดีของศาลแล้ว งานขององค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดีจึงอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะสามารถตรวจสอบได้

ขอบเขตการตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดีแยกตามประเภทของศาลได้ดังนี้

1) กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนที่เป็นการบริหารจัดการคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เฉพาะขั้นตอนการรับคำร้อง กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการที่ศาลมอบหมายจะแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเป็นเจ้าของสำนวน หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่แต่งตั้งตุลาการประจำคดีก็ได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญต้องตรวจและมีคำสั่งไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

ซึ่งขั้นตอนการรับคำร้องเป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีที่มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอน มีการพิจารณาถึงความเชี่ยวชาญของคณะตุลาการ และปริมาณงานคดีที่เหมาะสมของตุลาการแต่ละคณะประกอบการพิจารณา แต่ก็ได้ลงรายละเอียดในเนื้อหาของ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ขั้นตอนการรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

2) กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่เป็นการบริหารจัดการคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้มี 2 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการสรุปคำฟ้องเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ส่งจ่ายให้องค์คณะและตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

(2) ขั้นตอนขององค์คณะจ่ายสำนวนคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวน

โดยทั้งสองขั้นตอน ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะและหลักเกณฑ์การตั้งตุลาการผู้แถลงคดีและหลักเกณฑ์การมอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนไว้อย่างชัดเจนแล้ว และขั้นตอนดังกล่าวยังไม่ได้มีการพิจารณาไปในเนื้อหาอรรถคดีหรือการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่อย่างใด แต่เป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

3) กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม

แบ่งเป็นการพิจารณาคดีแพ่ง และคดีอาญา

(1) คดีแพ่ง เมื่อเสร็จจากขั้นตอนทางธุรการคดีในส่วนของการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขอเพื่อเริ่มต้นคดีต่อศาลแล้ว จะเป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีคือ ขั้นตอนที่ศาลตรวจคำฟ้องและสั่งรับคำร้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนทางคดีแพ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

(2) คดีอาญา เมื่อเสร็จขั้นตอนทางธุรการคดีในส่วนของผู้ฟ้องคดีในส่วนคำฟ้องตรวจความถูกต้องลงเลขคดีดำเสนอศาลแล้ว ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจะตรวจและมอบให้ผู้พิพากษาเจ้าของคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการคดี

4) กระบวนการพิจารณาคดีของศาลทหาร

(1) ขั้นตอนการควบคุมตัวผู้ต้องหา

ศาลทหารอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญทหาร พ.ศ.2498 วางหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาของศาลทหารไว้ โดยกำหนดว่าขั้นตอนของการบริหารจัดการคดีไว้ในเรื่องการควบคุมผู้ต้องหาให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหาร แต่ด้วยบทบัญญัตินี้ขัดกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักการไว้ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาฝากขังผู้ต้องหา ในร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารที่กำลังเตรียมประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสาระให้อำนาจฝากขังผู้ต้องหาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารเป็นอำนาจของตุลาการศาลทหาร ดังนั้น จากเดิมจัดเป็นงานในส่วนของผู้บังคับบัญชาทหารหรือข้าราชการทหาร จึงเปลี่ยนเป็นเรื่องของการบริหารจัดการคดีโดยตุลาการศาลทหาร

(2) ขั้นตอนการสอบสวน

การสอบสวน ซึ่งเป็นอำนาจของนายทหารพระธรรมนูญหรืออัยการทหาร ซึ่งนอกจากมีอำนาจในการสอบสวนแล้วยังมีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลใดมาให้อภัยคำหรือส่งสิ่งใดที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานก็ได้ ขั้นตอนนี้จะอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 13(1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ เพราะมิใช่การใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แต่เป็นอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงเปรียบได้กับชั้นพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป

(3) ขั้นตอนการฟ้องคดี

การฟ้องคดีในศาลทหารเป็นอำนาจของอัยการทหารหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา ดังนั้น จึงอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 13(1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดิน พ.ศ.2552 ที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่เมื่อตุลาการศาลทหารมีคำสั่งให้รับพิจารณาคดีดังกล่าวแล้ว

6.1.3.3 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อื่นขององค์กรตุลาการที่มีใช้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

อำนาจหน้าที่หลักของผู้พิพากษา คือ การพิจารณาพิพากษาคดี โดยการทำความสั่งหรือคำพิพากษาอันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี รวมทั้งมีคำสั่งคำร้องต่างๆ ในกระบวนการพิจารณา ผู้พิพากษามีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรม และเป็นอิสระตามหลักความเป็นอิสระของตุลาการ ซึ่งหลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงมีอาจแทรกแซงได้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เว้นแต่หากมีการร้องเรียนจริยธรรมของผู้พิพากษา

6.1.4 แนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244(1) (ค) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เป็นเพียงหลักการกว้างๆ แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดรายละเอียดไว้ให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาโต้เถียงกันในแนวทางปฏิบัติ ดังนั้น ในหมวด 3 การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ที่มีบัญญัติไว้มาตราเดียวคือ มาตรา 35 ในกรณีที่มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 13(1) (ค) ให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติหมวด 2 เป็นบัญญัติมาเพื่อใช้สำหรับการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีหน่วยงานทั่วไป หากพิจารณาตามมาตรา 244(1) (ก) และมาตรา 244(1) (ข) แล้วย่อมมีความแตกต่างกับมาตรา 244(1) (ค) ดังนั้น ควรมีการกำหนดรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง และการกำหนดขอบเขตของอำนาจในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการให้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป รวมถึงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรตุลาการ ควรมี

ความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายเป็นที่ยอมรับในสังคมวงกว้าง เหมือนเช่นคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศฟินแลนด์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

6.2 ข้อเสนอแนะ

เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 หมวด 3 การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 35 ในกรณีที่มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 13(1) (ค) ให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนโดยทั่วไป มีอานาจมาใช้ให้มีประสิทธิภาพกับการตรวจสอบองค์กรตุลาการได้

จากที่ได้นำเสนอขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ แต่ยังไม่มีความเห็นว่าการปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการที่ชัดเจน จึงขอเสนอแนะให้มีการกำหนดแนวทางการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการดังนี้

6.2.1 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการทั่วไป

กรณีดังกล่าวสามารถนำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม เพราะในส่วนงานธุรการของศาลนั้น เป็นการทำงานของเจ้าหน้าที่ธุรการ/ข้าราชการสำนักงานศาล ที่ปฏิบัติงานไม่ชอบตามขั้นตอนหรือระเบียบต่างๆ การทำงานของสำนักงานศาลที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่แตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ธุรการของหน่วยงานอื่นๆ

6.2.2 การตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการทางคดี และการตรวจสอบองค์กรตุลาการในส่วนการบริหารจัดการงานคดี

ควรจัดทำคู่มือการสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการขึ้นไว้เฉพาะ โดยใช้กรอบของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลแยกตามประเภทคดีมาพิจารณาว่า ขั้นตอนการปฏิบัติใดที่ไม่ใช่การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยแท้ ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทก่อนหน้า จะทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนขององค์กรตุลาการในส่วนงานธุรการคดี

และการบริหารจัดการงานคดี ไม่กระทบกับความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

6.2.3 การตรวจสอบจริยธรรมของผู้พิพากษา

ควรให้คณะอนุกรรมการ ตุลาการศาลยุติธรรมฝ่ายส่งเสริมจริยธรรมได้ตรวจสอบพิจารณา ก่อนว่ามีการกระทำที่ขัดกับประมวลจริยธรรมของข้าราชการตุลาการหรือไม่ และรายงานให้คณะผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัยอีกครั้ง

บรรณานุกรม

- กฤติกา โฆวาสินธุ์. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 1, 1 (เมษายน-กันยายน 2545): 5-17.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. การปฏิรูประบบงานยุติธรรมทางแพ่งในบริบททางกฎหมายเปรียบเทียบ. **ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. **แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549.
- คณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**. กรุงเทพฯ: พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์, 2557.
- คันฉัตร พลรัตน์. 2557. ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา. 24 มีนาคม 2557. การสัมภาษณ์.
- จงดี เนตรถนอมศักดิ์. **อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).
- จรัญ โฆษณานันท์. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน: ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545.
- จิตติ ติงศภัทัย. **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- ชลัช จงสืบพันธ์, สมเจตน์ ไวยาการณ์ และเผด็จการ ด้วงโท. **สถานะ โครงสร้างและการบริหารจัดการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน**. เอกสารวิจัย เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- ชาญวิทย์ รักษ์กุลชน. **หลักนิติธรรมกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556.
- โชติ อัสวลาภสกุล. **ระบบศาลไทย**. ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2554 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1582>

ณัฐา มุนจินดา. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.

2, 1 (เมษายน-กันยายน 2546): 59-68.

ถวัลย์ พลพีชน์. ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศนิวซีแลนด์. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. 3, 1

(เมษายน-กันยายน 2547): 83-89.

ทิพวรรณ กิจสมุทร และพิชญา จิรังบุญกุล. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งประเทศไทย. เดนมาร์ก.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 4 (เมษายน-กันยายน 2548): 59-63.

นงนุช เนาวรัตน์. ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. ผู้ตรวจการแผ่นดิน. 1, 3

(กรกฎาคม-กันยายน 2551): 63-86.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ความเป็นมาของการจัดตั้งผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส. ใน

ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 221-240.

นิติธร วงศ์ยืน. ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา. 2 เมษายน 2557. การ

สัมภาษณ์.

บรรเจิด สิงคนดี. การปฏิรูปการเมืองศึกษา: กรณีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. ใน เอกสารในการ

ประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”. วันที่ 28-29 มีนาคม 2550 ณ ศูนย์การประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี. หน้า 1-3.

บรรเจิด สิงคนดี. หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip). ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ

วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 233-248.

บรรเจิด สิงคนดี. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย. ใน นิติรัฐ นิติ

ธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ปราโมทย์ โชติมงคล. อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 11 เมษายน 2557. การสัมภาษณ์.

พงศ์สุข สุขสาคร. ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรใน

กระบวนการยุติธรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

พรเพชร วิชิตชลชัย. ผู้ตรวจการแผ่นดิน. 17 เมษายน 2557. การสัมภาษณ์.

- พรรคดี ผ่องแผ้ว. ออมбудส์แมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน
ของรัฐบาลในประเทศไทย. เอกสารวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2533.
- พิเชต สุนทรพิพิธ. อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล. 11 เมษายน 2557. การสัมภาษณ์.
- พิเชต สุนทรพิพิธ, ปราโมทย์ โชติมงคล, วิยะดา สิมะเสถียร, เกษม บุตรแสงดี และณัฏฐา มุนจินดา.
รายงานการศึกษาดูงาน เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล ณ ประเทศสวีเดน และ
ประเทศสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2545.
- พิริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล, แปล. การนำข้อเสนอแนะและข้อค้นพบของผู้ตรวจการแผ่นดินไปปฏิบัติ
หลักการและการปฏิบัติ: ภาพในระดับนานาชาติ. ผู้ตรวจการแผ่นดิน. 6, 1 (เมษายน-
กันยายน 2550): 85-99.
- มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์. สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้ง
ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2538.
- รักษเกชา แฉ่นาย และอัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ. ผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนและผู้ตรวจการแผ่นดิน
ไทยเหมือนในความแตกต่างและแตกต่างในความเหมือน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา
ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2557 จาก
<http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf>
- รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน ฉบับที่ 2001-333
ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ.2011. ค้นวันที่ 31 มีนาคม 2558 จาก [http://www.defen
seurdesdroits.fr/](http://www.defenseurdesdroits.fr/)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2556 จาก
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>
- วรพจน์ วิศวพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. ใน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับ
กฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540. หน้า 60-
61.
- วรพจน์ วิศวพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. อำนาจตุลาการ. ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2558 จาก [http://th.
wikipedia.org/wiki/อำนาจตุลาการ](http://th.wikipedia.org/wiki/อำนาจตุลาการ)
- วิชัย ตันติกุลานันท์. คำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม. จุฬาลักษณ์ ตันติกุลานันท์, เรียบเรียง.
พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2556.

วิชา มหาคณ. อำนาจตุลาการ องค์ประกอบใหม่เพื่อการดำรงความยุติธรรมในสังคม. วารสาร

สถาบันพระปกเกล้า. 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2550): 1-18.

ศรีราชา เจริญพานิช. ผู้ตรวจการแผ่นดิน. 11 เมษายน 2557. การสัมภาษณ์.

ศาลปกครอง. กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง. ค้นวันที่ 31 มีนาคม 2558 จาก <http://www.admincourt.go.th/>

ศาลรัฐธรรมนูญ. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ. ค้นวันที่ 31 มีนาคม 2558 จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th/>

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับศาลปกครอง. เอกสารวิจัย เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2545.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2550): 5-23

สมคิด เลิศไพฑูรย์. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ. ใน การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชย์สมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. นรนิติ เศรษฐบุตร, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

สมยศ เชื้อไทย. หลักนิติรัฐ. ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 133-134.

สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 14, 3 (กันยายน 2529): 42-60.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. บทบาท อำนาจ หน้าที่. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2557 จาก http://www.ombudsman.go.th/10/3_0.asp

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9. นันทวัฒน์ บรมานันท์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: พี.เพรส., 2553.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2557 จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=153&Itemid=83&lang=thindex.php

สิริยา พรหมราชยศ. ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สุทธิพงษ์ โอวาสทธี. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

สุรรัตน์ พทยาภรณ์. สถาบัน Mediateur ของฝรั่งเศส. นิติศาสตร์. 18, 4 (ธันวาคม 2530): 110-118.

อภิศักดิ์ พรหมสวาสดี. ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

อมร จันทรสมบูรณ์. หนังสือประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.

Caiden, Gerald E. *International Handbook of the Ombudsman [2 Volume]: Country Surveys Set. Volume I, Evolution and Present Function; Volume II, Country Surveys.* California: Green Wood, 1983 อ้างถึงใน मुखเมริน กลั่นนุรักษ์. สถาบัน Ombudsman ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

The Danish Parliamentary Ombudsman. Retrieved March 25, 2015 from <https://en.ombudsmanden.dk/>

Fromont, Michel and Rieg, Alfred. *Sous la direction de Introduction au droit allemande, Tome II.* Paris: Droit public-Droit Privé, 1984 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

Julius, Stone. *The Province and Function of Law: Law as Logic, Justice, and Social Control, a Study in Jurisprudenc.* Cambridge: Harvard University Press, 1950.

Kessing, Peter Vedel. Implementation of the Western Ombudsman Model in Countries in Democratic Transition. In **National Human Rights Institutions Article and Working Papers**. Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen, eds. Denmark: The Danish Centre for Human Rights, 2005. Pp. 125-132.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, ed., **European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realization of an Idea**. New York: Springer, 2008.

Le Défenseur des droits. Retrieved March 31, 2015 from http://fr.wikipedia.org/wiki/Défenseur_des_droits

Michalik, Paul. **Access to Justice: Final Report**. London: HMSO, 1996 อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกิติ. การปฏิรูประบบงานยุติธรรมทางแพ่งในบริบททางกฎหมายเปรียบเทียบ. ใน **ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 69-72.

Parliamentary Ombudsman. **The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman**. Retrieved December 18, 2013 from <http://www.loksatta.org/cms/documents/lokal/SwedenSpCourts.pdf>

Parliamentary Ombudsman. **Parliamentary Ombudsman Proposes Nation Triage Guideline**. Retrieved March 9, 2015 from <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/5.htx?id=1058>

Parliamentary Ombudsman of Finland. **Summary of the Annual Report 2002**. Retrieved May 10, 2003 from <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx/ea/english/annualreports/2002?folderId=%2Feoa%2Fenglish%2Fannualreports&cmd=download>

Relf, Linda C. **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Right System**. Netherlands: Martinus Nijhoff, 2004.

Seneviratne, Mary. **Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice**. New York: Cambridge University Press, 2002.

The Swedish Parliamentary Ombudsmen. **About: The Ombudsman**. Retrieved March 23, 2015 from <http://www.jo.se/en/start-JO> Sweden

The Swedish Parliamentary Ombudsmen. **The Ombudsmen.** Retrieved December 18, 2013 from <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Ombudsmen/>

Zuckerman, Adrian A. S., ed., **Civil Justice in Crisis: Comparative Perspective of Civil Procedure.** Oxford: Oxford University Press, 1999 อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปกติ. การปฏิรูประบบงานยุติธรรมทางแพ่งในบริบททางกฎหมายเปรียบเทียบ. ใน **ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย: รวบรวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 75-78.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางเปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

ตาราง เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ 2550
1. ที่มาและองค์ประกอบ มาตรา 196 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว	1. ที่มาและองค์ประกอบ มาตรา 242 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการ แผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตาราง (ต่อ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ 2550
	มาตรา 243 การสรรหาและการเลือก ผู้ตรวจการแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนเจ็ดคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และให้นำบทบัญญัติ มาตรา 231(1) วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม
2. สถานะในรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนที่ ๗ ของหมวดรัฐสภา ซึ่งไม่ใช่องค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระ การทำงานไม่ได้เป็นคณะเหมือน กกต. ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่ละคนจะรับผิดชอบในหน้าที่ในแต่ละด้าน ซึ่งแยกจากกันอย่างชัดเจน โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นฝ่ายธุรการ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่ละคน สรุปลือไม่เป็นคณะและไม่มีประธานกรรมการ	2. สถานะในรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสถานะพิเศษและเป็นหนึ่งในสี่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจาก กกต. ป.ป.ช. และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีสามคน ไม่ได้ทำงานเป็นคณะและไม่มีประธานกรรมการเหมือนอีกสามองค์กร จึงได้เกิดหลักคิดแบบไม่มีที่มาที่ไป และไม่มีคำอธิบาย โดยใช้ทฤษฎีการเมืองหรือทฤษฎีการบริหารข้อใดมาอ้างอิง ให้ทั้งสามคนเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ เพื่อให้ไปเป็นหนึ่งในเจ็ดของคณะกรรมการสรรหา ส.ว.

ตาราง (ต่อ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ 2550
3. อำนาจหน้าที่ มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือ ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา	3. อำนาจหน้าที่ มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมรวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล (ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280

ตาราง (ต่อ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ 2550
	(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น (4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิด ดังต่อไปนี้ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตาราง (ต่อ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ 2550
4. กฎหมายรองรับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 5. หน่วยงานธุรการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 6. รายชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นายพิเชต สุนทรพิพิธ (16 เม.ย. 2543-23 ธ.ค. 2546) นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ (28 มิ.ย. 2545-12 ต.ค. 2551) พลเอก อีรเดช มีเพียร (24 ธ.ค. 2546-4 เม.ย. 2553)	(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของ บุคคลใดตามมาตรา 244(1) (ก) มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาล ปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง 4. กฎหมายรองรับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 5. หน่วยงานธุรการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 6. รายชื่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พลเอก อีรเดช มีเพียร ดำรงตำแหน่งประธานฯ พ.ศ.2550-2553 นายปราโมทย์ โชติมงคล (13 ส.ค. 2548-2554) ดำรงตำแหน่งประธานฯ พ.ศ.2553-2554 นางผานิต นิตินันท์ประภาส (13 ต.ค. 2551-31 มีนาคม 2558) ดำรงตำแหน่งประธานฯ พ.ศ.2554-2558 ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช (5 เม.ย. 2553-ปัจจุบัน) ดำรงตำแหน่งประธานฯ

ตาราง (ต่อ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ 2550
	ดร.ประวิช รัตนเพียร (26 ต.ค. 2554-24 ก.ย. 2556) ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย (8 ธ.ค. 2556-กรกฎาคม 2557) พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ (6 ธันวาคม 2557) นายบุญ ฐาปนกุล (25 มีนาคม 2558)

ภาคผนวก ข

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อมูลเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1) (ค) บัญญัติไว้
ดังนี้

มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

...

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่
ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการ
พิจารณาพิพากษารรคดีของศาล¹⁵⁵

อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการ
2. อำนาจหน้าที่ในงานส่วนตุลาการ
 - 1) การบริหารจัดการคดี
 - 2) การพิจารณาพิพากษาคดี

1. คำถาม

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการ
ตรวจสอบองค์กรตุลาการ ขอดีโปรดแจ้งเหตุผลประกอบข้อความเห็นของท่าน
2. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ขององค์กรตุลาการจะขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการหรือไม่ อย่างไร
3. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติมาเช่นนั้น ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินใน
การตรวจสอบองค์กรตุลาการควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด และสามารถตรวจสอบครอบคลุมเรื่อง
ใดได้บ้างในองค์กรตุลาการ

¹⁵⁵ หมวด 3 พรบ.ประกอบ รธน.ว่าด้วย ผผ พ.ศ.2552 มาตรา 35 ในกรณีที่มีการละเลย
การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กร
ในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 13(1) (ค) ให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การร้องเรียน และการ
พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

4. ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นใด เกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 244(1) (ค) กรณีการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

2. ผู้ให้สัมภาษณ์ นายพิเชต สุนทรพิพิธ¹⁵⁶

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ ขอได้โปรดแจ้งเหตุผลประกอบข้อความเห็นของท่าน

คำตอบ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องล่อแหลม แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อตอนที่ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีการพิจารณากันเป็นอย่างดีแล้วว่า ทุกองค์กรต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปในเนื้อหาของคดี หลักของกระบวนการยุติธรรมการพิจารณาพิพากษาคดี

2. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ จะขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ ไม่ขัดเพราะหลักความเป็นอิสระของตุลาการ คือความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาราคคดี ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เข้าไปตรวจสอบอยู่แล้ว เช่นเดียวกันกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่มีหน่วยงานไหนมาตรวจสอบคัดค้านหรือแก้ไขได้ ผู้ที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ต้องเป็นผู้ที่วินิจฉัยเองเท่านั้น

3. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติมาเช่นนั้น ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด และสามารถตรวจสอบครอบคลุมเรื่องใดได้บ้างในองค์กรตุลาการ

คำตอบ สำหรับในส่วนงานขององค์กรตุลาการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถเข้าไปตรวจสอบและช่วยเหลือได้ คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นเรื่องของบุคคล ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาคดี เช่น พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม และใช้หลักการตรวจสอบเดียวกันกับองค์กรอื่นๆ ของรัฐเพื่อไม่ให้เกิดหลายมาตรฐาน

4. ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นใด เกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 244(1) (ค) กรณีการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

¹⁵⁶ พิชิต สุนทรพิพิธ, อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 11 เมษายน 2557, การสัมภาษณ์.

คำตอบ การตีความรัฐธรรมนูญต้องมีความรอบคอบ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ควรบัญญัติให้เป็น
การเฉพาะเจาะจง แต่อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เกิดความชัดเจน

3. ผู้ให้สัมภาษณ์นายปราโมทย์ โชติมงคล¹⁵⁷

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการ
ตรวจสอบองค์กรตุลาการ ขอได้โปรดแจ้งเหตุผลประกอบข้อความเห็นของท่าน

คำตอบ เห็นด้วยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้
ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรทุก
องค์กรต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งโดยหลักในการตรวจสอบ
ก็เหมือนเช่นการตรวจสอบองค์กรอื่นๆ ของรัฐ เว้นไว้แต่การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งเฉพาะ
แต่ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเนื้อหาหรือข้อเท็จจริงกับคดี แต่หากการพิจารณาพิพากษาเป็นไปด้วยความ
ล่าช้าเกินสมควร หรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถเข้าไปตรวจสอบ
ได้เช่นกัน

2. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ขององค์กรตุลาการ จะขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ คือ ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถ
คดี ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจ
หน้าที่ในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของ
องค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล จึงไม่ขัดกับ
หลักความเป็นอิสระของตุลาการ ศาลยังคงมีอิสระในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษตามข้อเท็จจริง
ประกอบหลักกฎหมาย ทั้งนี้ ศาลยังมีระบบการตรวจสอบกันเอง มีระบบจริยธรรมของศาล

3. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติมาเช่นนั้น ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินใน
การตรวจสอบองค์กรตุลาการควรมีขอบเขตน้อยเพียงใด และสามารถตรวจสอบครอบคลุมเรื่อง
ใดได้บ้างในองค์กรตุลาการ

คำตอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบในส่วนของสำนักงานศาลงานด้านธุรการ ศาล
ในฐานะที่เป็นข้าราชการของรัฐ เช่น จริยธรรม ความล่าช้าในการพิจารณา ขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่
เป็นไปตามข้อกฎหมาย กล่าวคือ สามารถตรวจสอบได้เกือบทั้งหมดเว้นแต่ ดุลพินิจในการพิจารณา
พิพากษา

¹⁵⁷ ปราโมทย์ โชติมงคล, *เรื่องเดิม*.

4. ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นใด เกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 244(1) (ค) กรณีการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

คำตอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ เพราะไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมาย ระบบคิดและมุมมองในปัญหาต้องเป็นบวกจึงจะสามารถเสนอแนะให้สังคมเกิดความเป็นธรรมได้โดยใช้หลักเหตุผล การรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการจึงใช้วิธีการตรวจสอบเหมือนแผนกขององค์กรของรัฐประเภทอื่นๆ โดยทั่วไป ฉะนั้น การวางตัวของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความสำคัญ การวางตนให้คนทั่วไปเชื่อมั่น เชื่อถือ จึงจะสามารถให้คำแนะนำผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้ การใช้หลักสันติวิธีมีความสำคัญในการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียน ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม หรือต้องกำหนดกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับ แต่อยู่ที่การวางแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม

4. ผู้ให้สัมภาษณ์ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช¹⁵⁸

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ ขอได้โปรดแจ้งเหตุผลประกอบข้อความเห็นของท่าน

คำตอบ เห็นด้วย เพราะองค์กรใดๆ ย่อมต้องถูกตรวจสอบได้ แม้องค์กรตุลาการจะมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (กต.) แต่ในบางครั้งอาจก่อให้เกิดคำครหาได้ ต้องอาศัยองค์กรอื่นมาถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมไม่เอนเอียง เป็นบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ในสภาวะการณ์ของสังคมปัจจุบันมีแต่เรื่องที่มีลักษณะของความโน้มเอียงมากขึ้น ดังนั้น การถ่วงดุลอำนาจตุลาการโดยใช้หลักการตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ ก็จะเป็นหลักประกันทางอ้อมให้คำพิพากษานั้นมีความถูกต้องเที่ยงธรรมแก่คู่กรณี ซึ่งผู้พิพากษาย่อมต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ทั้งจาก กต. และองค์กรอื่น

2. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ จะขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ ไม่ขัด เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้เข้าล่วงไปในเนื้อหาแห่งคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแค่ผู้พิพากษาปฏิบัติถูกต้องตามหลักการของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติของ กต. หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร เป็นไปด้วยความเหมาะสมหรือไม่ เพื่อให้ได้รับการตอบสนองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่

¹⁵⁸ ศิริราชา เจริญพานิช, *เรื่องเดิม*.

3. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติมาเช่นนั้น ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด และสามารถตรวจสอบครอบคลุมเรื่องใดได้บ้างในองค์กรตุลาการ

คำตอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบกรณีที่เกิดความล่าช้าในขั้นตอนกระบวนการดำเนินการขององค์กรตุลาการทุกขั้นตอนที่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางคดี ซึ่งขอบเขตตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญชอบแล้ว ตัดตอนตั้งแต่ช่วงของการเริ่มต้นพิจารณาคดีจนจบการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ในช่วงที่เริ่มต้นฟ้องร้องคดีแต่ยังไม่ได้พิจารณานั้นผู้ตรวจการแผ่นดินควรสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เพราะยังไม่ได้เกี่ยวข้องหรือลงรายละเอียดในเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด รวมถึงการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถเข้าไปตรวจสอบได้เช่นกัน ทั้งนี้ หากกระหว่างการพิจารณาคดีมีความล่าช้าเกินสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจเข้าไปตรวจสอบได้ ซึ่งตามที่ได้ศึกษาได้แบ่งอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการ
- 2) อำนาจหน้าที่ในงานส่วนตุลาการ
 - (1) การบริหารจัดการคดี
 - (2) การพิจารณาพิพากษาคดี

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบตามข้อ 1) และข้อ (1) ได้หรือกรณีที่มีการคัดค้านคำพิพากษาแต่หน่วยงานยังไม่มีดำเนินการใดๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ควรสามารถเข้าไปดูได้ว่าเพราะเหตุใดจึงไม่มีการดำเนินการตามคำขอนั้น โดยที่ต้องไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของอรรถคดี สำหรับข้อ 2) นั้นผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถตรวจสอบได้เพราะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยตรง กรณีการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบได้อยู่แล้ว แต่การปฏิบัติหน้าที่ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็น่าจะคาบเกี่ยวกับการพิจารณาอรรถคดี ซึ่งต้องพิจารณาในรายละเอียดของคำร้องอีกครั้ง เช่น ผู้พิพากษาไม่จดคำให้การของพยานที่มีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น จะนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาต่อไป กรณีเช่นนี้เป็นเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาทบทวนในอำนาจหน้าที่ของทั้งผู้พิพากษาและผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นกัน

4. ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นใด เกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 244(1) (ค) กรณีการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

คำตอบ ควรมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขอบเขตให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้ชัดทั้งหลักการและเหตุผล แต่ในส่วนของวิธีและแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบองค์กรตุลาการของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น สามารถใช้แนวทางเดียวกันตามมาตรา 13(1) แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2552 ได้ สรุปคือ อะไรก็ตามที่ควรจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือประชาชนโดยทั่วไปควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจน

5. ผู้ให้สัมภาษณ์ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย¹⁵⁹

การตรวจสอบอำนาจขององค์กรตุลาการของประเทศไทย เป็นการตรวจสอบกันเอง ไม่เคยมีหน่วยงานภายนอกเข้าไปตรวจสอบ และการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินยึดหลักสากลในการตรวจสอบ คือ ไม่รวมอรรถคดีของศาล ซึ่งหากตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี ในทางกฎหมาย ปัจจุบันจะให้แต่ละองค์กรมีคณะกรรมการของตนเองเพื่อตรวจสอบกันเอง แต่ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินจะตรวจสอบด้วยก็เป็นการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ซึ่งตุลาการคงโต้แย้งว่า องค์กรตุลาการไม่เหมือนองค์กรอื่นทั่วไป อาจทำให้มีการแทรกแซงและกระทบกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี หากผู้ตรวจการแผ่นดินจะตรวจสอบองค์กรตุลาการคงตรวจสอบได้เฉพาะส่วนของสำนักงานศาล กับจริยธรรมของผู้พิพากษา เพราะแม้แต่องานบริหารจัดการคดีก็เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม หากจะให้ความชัดเจนในการตรวจสอบองค์กรตุลาการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จำเป็นต้องมีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจน แต่เป็นการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งก็สัมพันธ์ต่อการขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

6. ผู้ให้สัมภาษณ์นายคันฉัตร พลรัตน์¹⁶⁰

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ ขอได้โปรดแจ้งเหตุผลประกอบข้อความเห็นของท่าน

คำตอบ ไม่แน่ใจในคำถาม คำว่าตรวจสอบ “องค์กรตุลาการ” หมายถึง ตัวบุคคลในองค์กรหรือตัวองค์กรโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา 244(1) (ค) ... ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล สำหรับตัวผู้พิพากษา ตามที่ผู้วิจัยแบ่งอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาเป็นสองประเภทใหญ่ๆ นั้น ข้อ 2. อำนาจหน้าที่ในงานส่วนตุลาการทั้ง 2.1 และ 2.2 เป็นอำนาจที่ใช้ในการพิจารณา

¹⁵⁹ พรเพชร วิชิตชลชัย, *เรื่องเดิม*.

¹⁶⁰ คันฉัตร พลรัตน์, *เรื่องเดิม*.

พิพาทคดีของศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบ ส่วนข้อ 1. อำนาจหน้าที่ในส่วนงานธุรการ ต้องดูรัฐธรรมนูญ มาตรา 222 ประกอบ ปัจจุบันงานธุรการของศาลเป็นอิสระไม่ได้อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของผู้พิพากษา เว้นแต่ผู้พิพากษาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ เช่น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แต่ก็มีอำนาจเพียงกำกับดูแล อำนาจบังคับบัญชาเป็นของผู้อำนวยการศาล ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่น่าจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้พิพากษา ส่วนจะตรวจสอบ “องค์กรตุลาการ” อย่างไรได้นั้น ยังมีกฎหมายอื่นประกอบอีก เช่น พรบ.วิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่กำหนดไม่ให้รับฟ้องคดีเพิกถอนมติที่ประชุม ก.ต. ดังนั้น การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ หากจะหมายถึงการตรวจสอบผู้พิพากษาน่าจะมีผลในทางปฏิบัติได้น้อยมาก ด้วยข้อกฎหมายหลายข้อที่กล่าวมา

2. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ จะขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ “หลักความเป็นอิสระของตุลาการ” เป็นคำกล่าวไม่ครบถ้วน ที่ถูกต้องคือ “หลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี” ซึ่งเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลเท่านั้น ไม่รวมถึงเรื่องส่วนตัวอื่นๆ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการพิจารณาพิพากษารรรถคดีของศาล การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการจึงไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

3. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติมาเช่นนั้น ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด และสามารถตรวจสอบครอบคลุมเรื่องใดได้บ้างในองค์กรตุลาการ

คำตอบ เฉพาะงานในหน้าที่ผู้พิพากษา ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ส่วนขอบเขตการตรวจสอบน่าจะหมายถึงงานธุรการของศาล และงานบริหารบางส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี

4. ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นใด เกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 244(1) (ค) กรณีการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

คำตอบ บทบัญญัติมาตรา 244 ไม่ชัดเจน ว่าการตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรมกระทำอย่างไร มีขอบเขตอย่างไร ความเห็นส่วนตัวขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินน่าจะเป็นเรื่องที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว คือตรวจสอบเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 39 และ 40

7. ผู้ให้สัมภาษณ์นายนิธิธร วงศ์ยืน¹⁶¹

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ ขอได้โปรดแจ้งเหตุผลประกอบข้อความเห็นของท่าน

คำตอบ การตรวจสอบงานของผู้พิพากษาสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

- 1) ในส่วนงานธุรการ
- 2) ในส่วนงานตุลาการ
 - (1) การบริหารจัดการคดี
 - (2) การพิจารณาพิพากษาคดี

2. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ จะขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ โดยที่ไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการ เนื่องจากหลักอิสระต้องมาเกี่ยวกับเรื่อง ความรับผิดชอบ (Accountability) การใช้อำนาจของศาลต้องไม่ใช่เรื่องการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นหน่วยงานกลางที่มีหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่ตรวจสอบการทำงานของศาลได้

3. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติมาเช่นนั้น ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด และสามารถตรวจสอบครอบคลุมเรื่องใดได้บ้างในองค์กรตุลาการ

คำตอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบองค์กรตุลาการได้ในเรื่อง การปฏิบัติงานล่าช้า การทำงานของเจ้าหน้าที่ธุรการ/ข้าราชการศาล ที่ปฏิบัติงานไม่ชอบตามขั้นตอนหรือระเบียบต่างๆ และการทำงานของศาลที่ขัดต่อกฎหมาย

4. ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นใด เกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 244(1) (ค) กรณีการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

คำตอบ ข้อเสนอแนะในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ คือ ต้องเอากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบองค์กรตุลาการมาศึกษา เพื่อเพิ่มเติมการตรวจสอบของกฎระเบียบ เนื่องจากองค์กรตุลาการมีหน่วยงานตรวจสอบหลายขั้นตอน ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องไปเสริมการตรวจสอบในส่วนที่หน่วยงานตรวจสอบขององค์กรตุลาการขาด

¹⁶¹ นิธิธร วงศ์ยืน, *เรื่องเดิม*.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล

นางสิริรัตน์ มุลิจันทร์

ประวัติการศึกษา

ศิลปศาสตรบัณฑิต (ศศ.บ.) พัฒนาชุมชน
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2535

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ศศ.ม.)
นโยบายสาธารณะ คณะพัฒนาสังคม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ.2540

ประสบการณ์ทำงาน

ปี พ.ศ.2540-2542
ตำแหน่งอาจารย์
มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์

ปี พ.ศ.2542-2543
ตำแหน่งนักวิชาการ
ทบวงมหาวิทยาลัย

ปี พ.ศ.2543
ตำแหน่งอาจารย์
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

ปี พ.ศ. 2543-ปัจจุบัน
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน