

บทสรุปผู้บริหาร

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อสร้างหลักประกันแก่ประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากรัฐ โดยอาศัยกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านและวางบทบาทการเป็นหน่วยงานกลางในการยุติข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นการแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อนของประชาชนควบคู่ไปกับการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีของหน่วยงานภาครัฐ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ ถึงมาตรา ๒๓๑ ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และรับคำร้องเรียนจากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน เพื่อดำเนินการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงในการยุติปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนมากกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อหาการกระทำความผิดหรือผู้กระทำความผิดมาลงโทษ วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางการแก้ไข ประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อนให้กับประชาชนด้วยความเป็นกลาง และจากการศึกษานี้ได้นำกรณีศึกษาเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนและได้นำเรื่องดังกล่าวร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้วแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือไม่สามารถหาทางออกของปัญหาได้ จึงได้นำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบและได้รับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วว่าดำเนินการเรื่องร้องเรียนให้แล้ว แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าผู้ร้องเรียนยังไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่และดำเนินการประชุมหารือ แสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวบรวมเอกสารพยานหลักฐานรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่นำเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเร่งด่วน และเมื่อพิจารณาจากกรณีเรื่องร้องเรียนที่นำมาเป็นกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่ากระบวนการลงพื้นที่ดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จโดยเกิดความคุ้มค่ากับงบประมาณและระยะเวลาแล้วนั้น มีขั้นตอนกระบวนการทำงานที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น ขั้นตอนเตรียมการเตรียมข้อมูลเอกสารทางราชการเสนอตามระเบียบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้ได้รับการอนุมัติ การเตรียมการตรวจสอบและการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ การรวบรวมเอกสารพยานหลักฐานที่ปรากฏ โดยเฉพาะสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการดำเนินการจัดประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้ประสบความสำเร็จโดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย การรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและการประชุมแก้ไขปัญหภายหลังจากลงพื้นที่ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย รวมทั้งการติดตามผลตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว จากที่กล่าวมาในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ จะพบกับปัญหา

อุปสรรคที่เกิดขึ้นที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้โดยจำแนกเป็น ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และปัญหาอุปสรรคดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเนื่องจากเจ้าหน้าที่สอบสวนรวบรวมเอกสาร พยานหลักฐานสรุปรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ตลอดจนการติดตามหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้น

ดังนั้น การศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และนำสิ่งที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการกำหนดรูปแบบและแนวทางการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีการทำงานที่มีมาตรฐานแบบมืออาชีพ สร้างความน่าเชื่อถือในฐานะกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์แก้ไขปัญหาโดยการรับฟังความเห็นและร่วมกันแก้ไขปัญหาแบบกัลยาณมิตรซึ่งเป็นการนำเสนอจุดเด่นของบทบาทหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานกลางประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อน ความไม่เป็นธรรม และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ในงานวิจัยนี้ผู้เขียนได้ศึกษาเอกสารต่าง ๆ และดำเนินการประมวลเอกสาร ข้อมูล และทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาแนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวางแผนกลยุทธ์ แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาท แนวคิดเกี่ยวกับการเจรจา แนวคิดเกี่ยวกับการประชุม และแนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน เพื่อที่จะทำให้ทราบและเข้าใจถึงหลักการ วิธีการ ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยมีความสมานฉันท์ รวมถึงระเบียบกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มุ่งหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีรูปแบบและวิธีในการทำงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแบบกัลยาณมิตรและเน้นการยอมรับแนวทางการแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกัน สามารถเป็นตัวกลางเพื่อไม่ให้ประชาชนเป็นคู่กรณีได้แย้งกับทางราชการเองโดยตรง ใช้วิธีการพูดคุยร่วมประชุมหารือร่วมกับราชการเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงในเบื้องต้น เหตุผลและความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการที่อาจกระทบต่อประชาชน และแสวงหาแนวทางที่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติและการปฏิบัติของทั้งสองฝ่ายในลักษณะร่วมมือซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้นอันเป็นการพัฒนาองค์กรเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติต่อไป แต่เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจพิจารณาตัดสินผูกมัด

หรือสั่งลงโทษ การตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่มีการร้องเรียนจึงมักประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะกรณีปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากปัญหาการปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยเพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจริงและจากการศึกษาและวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับแนวคิด ทฤษฎี และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการและข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ดังนี้

(๑) ปัจจัยภายนอกองค์กร สรุปได้ดังนี้ หน่วยงานของรัฐรายงานผลการตรวจสอบชี้แจงข้อเท็จจริงไม่ตรงตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสอบถามไปทำให้ไม่สามารถพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุม หรือมีการปกปิดข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานโดยการนำพาเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปตรวจสอบพื้นที่ที่มีใช้สถานที่ซึ่งถูกร้องเรียน และปัญหาอุปสรรคจากการที่ผู้ร้องเรียนแจ้งข้อมูลในคำร้องเรียนที่ไม่ครบถ้วนชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีผู้มีอิทธิพล ผู้ร้องเรียนมักจะขอปกปิดชื่อและไม่กล้าเป็นผู้นำชี้หรือมาให้ข้อเท็จจริง

(๒) ปัจจัยภายในองค์กร สรุปได้ดังนี้ เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังขาดทักษะประสบการณ์ที่เพียงพอ ขาดการฝึกอบรมความรู้ในด้านการสอบสวนเชิงไกล่เกลี่ย ขาดทักษะประสบการณ์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ ขาดการเตรียมความพร้อมก่อนการลงพื้นที่ ทำให้การกำหนดประเด็นหารือหรือการเชิญหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมาร่วมประชุมแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในพื้นที่ไม่ครบทำให้ได้ข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนส่งผลให้เจ้าหน้าที่สอบสวนไม่ได้รับการยอมรับและไม่ให้ความร่วมมือเนื่องมาจากกระบวนราชการซึ่งไม่ให้ความสำคัญกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติการซึ่งอาจมีตำแหน่งต่ำกว่าผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาร่วมประชุม

ข้อเสนอแนะ

ปัจจัยภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. เจ้าหน้าที่สอบสวนควรตรวจสอบประสานโทรศัพท์สอบถามรายละเอียดกับผู้ร้องเรียนในเบื้องต้นเพื่อยืนยันรายละเอียดเอกสารหลักฐานในเบื้องต้นก่อนทุกครั้ง หรือหากเอกสารหลักฐานที่แนบมาไม่ได้รับบุตำแหน่งสถานที่ที่เกิดเหตุที่ชัดเจน ควรพิจารณาเสนอสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อขอให้ยืนยันโดยระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานผู้กระทำความผิด

และเพื่อประสานให้ผู้ร้องเรียนเกิดความสบายใจในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อไม่ให้ผู้ร้องเรียนเกิดความหวาดกลัวความเดือดร้อน

๒. เจ้าหน้าที่สอบสวนควรที่จะเจรจาให้ผู้ร้องเรียนเกิดความเข้าใจถึงความจำเป็นของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบและกฎหมาย พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะให้ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายตามควรแก่กรณี หรือกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้และควรหลีกเลี่ยงการตกไปเป็นคู่กรณีกับผู้ร้องเรียนอันเนื่องมาจากไม่สามารถดำเนินการให้ผู้ร้องเรียนเกิดความพึงพอใจได้

๓. เจ้าหน้าที่สอบสวนควรที่จะชี้แจงให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการที่ได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เดินทางมาตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการร้องเรียน ซึ่งไม่ได้มุ่งเน้นให้ได้ข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือเพื่อตัดสินชี้ผิดถูกว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดถูกผิด แต่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนด้วยความรวดเร็ว เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน โดยผ่านการปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ครบถ้วนรอบด้านบนพื้นฐานของข้อมูลจากข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรมเป็นกลาง เกิดจากความร่วมมืออย่างกัลยาณมิตร สร้างความสมัคสมานสามัคคีจากทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดถูกกีดกัน แต่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสร่วมกันแก้ไขปัญหา หรือหากปรากฏว่ามีความผิดพลาดและยอมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาร่วมกัน และให้เกิดทัศนคติที่ดีว่าการลงพื้นที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการมาช่วยเหลือทุกฝ่ายเพื่อช่วยการประสานงาน และหาทางจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ขจัดความขัดแย้ง เพื่อให้งานเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ปัจจัยภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจัดให้มีการฝึกอบรมเพิ่มทักษะแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่อง หลักการวางแผนกลยุทธ์ หลักการวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาข้อพิพาท หลักการในเรื่องการเจรจา หลักการในเรื่องการประชุม หลักการในเรื่องการประสานงาน และหลักการทำงานเป็นทีม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระบวนการแสวงหาแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ รวมถึงการจัดให้เจ้าหน้าที่สอบสวนได้รับทราบนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยตรง และควรให้เจ้าหน้าที่สอบสวนได้มีโอกาสลงพื้นที่ร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยทั่วถึง เนื่องจากการแสวงหาข้อเท็จจริงตามแนวทางของผู้ตรวจการแผ่นดิน จำเป็นที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่สอบสวนที่มีความรู้ความ

เข้าใจ มีทักษะเพียงพอเพื่ออธิบายให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจ ยอมรับและให้ความร่วมมือตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้ง ยังทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนได้เห็นถึงความสำคัญว่าการทำงานดังกล่าวนั้นเป็นการให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนซึ่งจะทำให้เกิดความภาคภูมิใจในงานที่ทำมากกว่าผลตอบแทนที่ได้รับ

๒. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีระเบียบปฏิบัติภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินชัดเจนในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน การเตรียมความพร้อมข้อมูล ระเบียบ กฎหมาย วิธีการปฏิบัติในการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ แนวทางในการสอบปากคำพยาน รวมถึงแนวทางการในการชี้แจงทำความเข้าใจให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน และการมาร่วมประชุมหารือ รวมทั้งกำหนดแนวทางการติดตามผลคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ชัดเจนและมีการดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายตามสมควร และมีการชื่นชมให้รางวัลกับตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่ให้ความร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ประสบความสำเร็จและสามารถแก้ไขความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย