

การจัดประเภทเรื่องยากง่ายของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นกับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาอธิบายเรื่องร้องเรียนให้สอดคล้องกับความชำนาญของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปพัฒนาเพื่อสร้างเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของพนักงาน นอกจากนี้ การที่สามารถจำแนกเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องว่ามีระดับความยากง่ายเพียงใด ยังสามารถนำไปใช้ลำดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียน ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับการเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสังคม เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

การศึกษาเปรียบเทียบการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนฉบับนี้ ได้ศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยงานในประเทศ 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหน่วยงานต่างประเทศ 1 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (ACRC) สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีหน้าที่และอำนาจรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน การดำเนินศึกษาวิจัยครอบคลุมในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารงาน กฎหมายและระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่และการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของแต่ละหน่วยงาน

ผลการศึกษาทำให้ทราบว่า มีหน่วยงานที่ได้ดำเนินการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา โดยชัดเจน 2 หน่วยงาน คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ACRC แต่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักงาน ป.ป.ช. จัดประเภทเรื่องกล่าวหา หรือกำหนดขนาดเรื่องกล่าวหาโดยวิธีพิจารณาเนื้อหาสาระของคำกล่าวหาและขั้นตอนการสอบสวน ส่วนสำนักงาน ACRC จัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยชัดเจนไว้ในกฎหมายของหน่วยงาน และถึงแม้ว่าทั้งสองหน่วยงานจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดประเภทเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา ที่แตกต่างกัน แต่การดำเนินการก็มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหรือมอบหมายผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับระดับความยากง่ายของเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา และยังเป็นประโยชน์กับการพิจารณาลำดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา เพื่อจะได้เร่งรัดดำเนินการเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อสังคมให้เป็นที่ยุติหรือแก้ไขปัญหาได้โดยเร็ว

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ประกอบด้วย ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่สามารถรับเรื่องร้องเรียนปัญหาความ

ไม่เป็นธรรมทั้งที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ระเบียบกฎหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ความแตกต่างในเรื่องวิธีปฏิบัติงานซึ่งมุ่งเน้นการค้นหาความจริงและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา และลักษณะเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ระดับความยากง่ายอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ เห็นว่ารูปแบบการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนที่เหมาะสมกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการคือ

1) ให้จำแนกความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายเป็นลำดับแรก

เป็นการแยกประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน โดยพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียน ซึ่งจะแยกเรื่องร้องเรียนได้เป็นเรื่องระดับง่ายและเรื่องระดับยาก กล่าวคือ

เรื่องระดับง่าย ได้แก่

(1) เรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนประสานงานแก้ไขทางโทรศัพท์/โทรสาร

(2) เรื่องที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกลั่นกรองแล้วเสนอความเห็นไม่รับไว้พิจารณา

(3) เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นให้ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่

(3.1) เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3.2) มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3.3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(3.4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือองค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการแล้ว

(3.5) เรื่องที่เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(3.6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(4) เรื่องร้องเรียนเฉพาะตัวเป็นรายกรณี ซึ่งได้ส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ

(4.1) เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว

(4.2) เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย

(4.3) เรื่องเกี่ยวกับการทุจริต

เรื่องระดับยาก ได้แก่

เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ดำเนินการสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion)

2) หากไม่สามารถจำแนกความยากง่ายโดยการพิจารณากฎหมายก็ให้ดำเนินการโดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน

เป็นการแยกประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการให้คะแนนและน้ำหนักองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ องค์ประกอบในเรื่องวิธีที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริง องค์ประกอบในเรื่องผลกระทบ/ความเดือดร้อน และองค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน มีความสำคัญชี้ให้เห็นถึงระดับความยุ่งยากซับซ้อนและการใช้เวลาในการปฏิบัติงานโดยชัดเจน สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และเมื่อมีการให้คะแนนและน้ำหนักองค์ประกอบ ทั้ง 3 ด้าน ก็จะได้ข้อสรุปว่าเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องจัดอยู่ในระดับง่าย ระดับปานกลาง หรือระดับยาก

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับเนื้อหา และขั้นตอนการสอบสวนเป็นการนำข้อดีของสองวิธีการข้างต้นมาปรับใช้ จะทำให้ไม่เป็นภาระกับพนักงานที่ผู้รับผิดชอบจนเกินไป สามารถใช้จำแนกเรื่องร้องเรียนได้ทุกประเภท ซึ่งผู้รับการประเมินเห็นว่า เป็นแนวทางที่เหมาะสมกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ในการดำเนินการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้รับการประเมินมีความเห็น และข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณา ดังนี้

1) การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว และควรกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ เพื่อให้พนักงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ที่จะต้องจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น จึงเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอการรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 โดยให้เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้ ไว้ในข้อ 13 วรรคสาม

...

เมื่อมีการมอบหมายเรื่องร้องเรียนให้กับพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ให้ตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมอบหมายจัดเป็นเรื่องระดับง่าย ระดับปานกลาง หรือระดับยาก ตามข้อกำหนดของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

...

2) เรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนระดับความยากง่ายได้ ดังนั้น หากปรากฏในภายหลังว่า ระดับความยากง่ายเรื่องร้องเรียนมีการเปลี่ยนแปลง ควรจะมีการทบทวนหรือปรับเปลี่ยน ซึ่งควรจะทำโดยผู้อำนวยการสำนักเพื่อจะได้เป็นการตรวจสอบและกำกับดูแลตามสายงานบังคับบัญชา ทั้งนี้ ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 โดยให้เพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้ ไว้ในข้อ 13 วรรคสี่

...

เรื่องร้องเรียนที่ได้ดำเนินการตามวรรคสาม หากพบว่าการเปลี่ยนแปลงความยากง่ายในภายหลัง ให้เป็นดุลยพินิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ที่สำนักงานแผ่นดินมอบหมายในการดำเนินการปรับเปลี่ยนระดับความยากง่าย

...

3) เพื่อให้การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจัดทำคู่มือการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน โดยคู่มือดังกล่าวควรประกอบด้วยเนื้อหาที่เป็นการทำความเข้าใจขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ในการจัดทำประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน กล่าวคือ

ขั้นตอนการจัดทำประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน

(1) ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจสอบเนื้อหาสาระของคำร้องเรียน

(1.1) หากมีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเรื่องระดับง่าย

(ก) เรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนประสานงานแก้ไขทางโทรศัพท์/โทรสาร

(ข) เรื่องที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกลั่นกรองแล้วเสนอความเห็นไม่รับไว้พิจารณา

(ค) เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นให้ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่

-เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

-มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่งหรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

-เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

-เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือองค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการแล้ว

(ง) เรื่องที่เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(จ) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(ฉ) เรื่องร้องเรียนเฉพาะตัวเป็นรายกรณี ซึ่งได้ส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องที่

-เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว

-เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย

-เรื่องเกี่ยวกับการทุจริต

(1.2) หากเป็นเรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ดำเนินการสอบสวนโดยไม่มี
การร้องเรียน (Own Motion) ให้ถือเป็นเรื่องระดับง่าย

(2) เรื่องร้องเรียนที่ไม่เข้าข่ายข้อ (1.1) และ (1.2) ให้นำไปแยกประเภทด้วยการให้
คะแนนและน้ำหนักองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ

-วิธีที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริง

-ผลกระทบ/ความเดือดร้อน

-จำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน

องค์ประกอบที่ 1 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
-วิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจง	1
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่พร้อมกับการจัดประชุม	2
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับการจัดประชุม	3

องค์ประกอบที่ 2 ผลกระทบ/ความเดือดร้อน

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
-เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อบุคคล (ครอบครัว)	1
-เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน/หน่วยงาน	2
-เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสังคม/ระบบราชการ	3

องค์ประกอบที่ 3 จำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่และหรือประเด็นร้องเรียน

องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	คะแนน
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 1-2 คน/หน่วยงาน และหรือประเด็นร้องเรียน 1-2 ประเด็น	1
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 3-5 คน/หน่วยงาน และหรือประเด็นร้องเรียน 3-5 ประเด็น	2
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 6 คน/หน่วยงาน ขึ้นไป และหรือประเด็นร้องเรียน 6 ประเด็น ขึ้นไป	3

การให้คะแนนและน้ำหนักองค์ประกอบคำนวณโดยใช้ตาราง ดังนี้

	ชื่อ-นามสกุล ผู้รับผิดชอบสำนวน		นายรัตติ สุนทรวรภาส				
ลำดับที่	เรื่องร้องเรียนที่	Xx/2561	ชื่อผู้ร้องเรียน			นาย	
1	องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)	3	2	1	องค์ประกอบ*น้ำหนัก	ระดับ
	วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง	50		/			
	งบประมาณโครงการ /มูลค่าความเสียหาย และหรือผลกระทบ/ความเดือดร้อน	25		/			
	องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/ เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	25			/		
	ผลรวม						
ลำดับที่	เรื่องร้องเรียนที่	Xx/2561	ชื่อผู้ร้องเรียน			นาย	
2	องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)	3	2	1	องค์ประกอบ*น้ำหนัก	ระดับ
	วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง	50		/			
	งบประมาณโครงการ /มูลค่าความเสียหาย และหรือผลกระทบ/ความเดือดร้อน	25		/			
	องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/ เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	25			/		
	ผลรวม						
ลำดับที่	เรื่องร้องเรียนที่	Xx/2561	ชื่อผู้ร้องเรียน			นาย	
3	องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)	3	2	1	องค์ประกอบ*น้ำหนัก	ระดับ
	วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง	50		/			
	งบประมาณโครงการ /มูลค่าความเสียหาย และหรือผลกระทบ/ความเดือดร้อน	25		/			
	องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/ เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	25			/		
	ผลรวม						

4) ควรมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักรวบรวมผลการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทั้งรายเดือน รายไตรมาส และรายปี เสนอต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และนำผลการจัดทำประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนไปเป็นข้อมูล

ประกอบการพิจารณาอธิบายเรื่องร้องเรียนของแต่ละสำนัก เป็นข้อมูลในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี เป็นข้อมูลในการเร่งรัดติดตามเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสังคม และเป็นข้อมูลในการวางแผนกำหนดอัตรากำลังและพัฒนาบุคลากร

5) ในปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีโครงสร้างส่วนงานหรือบุคลากรทำหน้าที่จัดประเภทหรือวิเคราะห์ลักษณะของเรื่องร้องเรียน ดังนั้น ผู้รับการประเมินเห็นว่า ควรมอบหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง โดยให้ผู้อำนวยการแต่ละสำนักให้คำแนะนำและกำกับดูแล แต่ในอนาคตหากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดส่วนงานทำหน้าที่รับผิดชอบการแยกประเภทหรือวิเคราะห์ลักษณะของเรื่องร้องเรียน ก็ให้โอนภารกิจดังกล่าวให้ส่วนงานที่ได้รับมอบหมายดำเนินการต่อไป

นายรัตติ สุนทรวราภาส

