

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน
ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดย

นายรัตติ สุนทรวรภาส
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง สำนักสอบสวน 1

เพื่อกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมีบทบาทในการสนับสนุนการปฏิบัติงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้บรรลุภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบาทหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีระเบียบหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าว คือ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน การพิจารณา จนถึงการทำคำวินิจฉัย แต่มีได้มีบทบัญญัติในเรื่องการจำแนกประเภทระดับความยากง่าย และแนวทางการมอบหมายเรื่องร้องเรียนให้กับพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแต่ละระดับ จึงเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจตามความเหมาะสม เมื่อไม่มีการแยกประเภทหรือจัดทำประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน ก็ทำให้เกิดปัญหาการมอบหมายเรื่องร้องเรียนที่ไม่สอดคล้องกับประสบการณ์และความชำนาญของบุคลากร ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานเกิดปัญหาเรื่องร้องเรียนค้างค้ำดำเนินการ และการที่ไม่สามารถจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน ยังทำให้เกิดปัญหาการขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพในการทำงาน และปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียน และเมื่อเรื่องร้องเรียนมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี ปัญหาโต้แย้งดังกล่าวก็จะยุ่งยากซับซ้อนส่งผลกระทบกับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยิ่งขึ้น

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา โครงสร้างการบริหาร และขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Anti – Corruption & Civil Rights Commission : ACRC) สาธารณรัฐเกาหลี หรือ เกาหลีใต้ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหาว่ามีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการอย่างไร และนำผลการศึกษาไปวิเคราะห์เสนอแนะการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน โดยการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับวิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยในลำดับแรกให้แยกประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งจะแยกได้เป็นเรื่องระดับง่าย คือ เรื่องที่มีขั้นตอน

การปฏิบัติงานไม่ยุ่งยากซับซ้อน สามารถยุติการพิจารณาได้โดยเร็ว และเรื่องระดับยาก คือ เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ดำเนินการสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion) ส่วนเรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถแยกประเภทโดยข้อกฎหมาย ก็ให้แยกประเภทโดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน โดยใช้องค์ประกอบ 3 ด้าน คือ องค์ประกอบในเรื่องวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง องค์ประกอบในเรื่องมูลค่าความเสียหาย และองค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นข้อกล่าวหา การแยกประเภทเรื่องร้องเรียนโดยวิธีนี้จะแยกได้เป็นเรื่องระดับง่าย เรื่องระดับปานกลาง และเรื่องระดับยาก และเพื่อให้การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติที่ชัดเจน ควรจะได้แก้ไขระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ในส่วนที่ว่าด้วยการพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่สอบสวนทำหน้าที่แยกประเภทเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องเมื่อได้รับมอบหมายสำนวนเรื่องร้องเรียน และให้ผู้อำนวยการสำนักใช้ดุลยพินิจเปลี่ยนแปลงระดับความยากง่ายของเรื่องร้องเรียนให้ถูกต้องเหมาะสมได้ในภายหลัง และควรจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในการดำเนินการที่ถูกต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน

นายรัตติ สุนทรวราภาส

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	6
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	8
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	10
2.1 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	10
2.1.1 การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง	10
2.1.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง	11
2.2 แนวคิดการก่อตั้งองค์กรอิสระ	12
2.3 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	13
2.4 ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย	14
2.5 การจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	15
2.6 สถานะของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	16
2.7 หน้าที่และภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	17
2.8 การสอบสวนเรื่องร้องเรียน	17
2.8.1 พัฒนาการของส่วนงานด้านการสอบสวน	17
2.8.1.1 ส่วนงานด้านสอบสวนขณะก่อตั้งสำนักงาน	18
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	
2.8.1.2 การยุบเลิกส่วนตรวจสอบ	19
2.8.1.3 การยกฐานะส่วนสอบสวนเป็นสำนักสอบสวน	20
2.8.1.4 การจัดตั้งสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและการปรับเปลี่ยน	20
ขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของสำนักสอบสวน	

2.8.2 การรับเรื่องร้องเรียน	22
2.8.3 การกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน	25
2.8.3.1 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน	25
2.8.3.2 เรื่องที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ	26
2.8.3.3 เรื่องที่ห้ามไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา	27
2.8.3.4 การประสานงานแก้ไขเรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน	28
2.8.4 การมอบหมายเรื่องร้องเรียน	29
2.8.4.1 วิธีการมอบหมายเรื่องร้องเรียน	29
2.8.4.2 บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสอบสวน	30
2.8.5 การแสวงหาข้อเท็จจริงและสอบสวนเรื่องร้องเรียน	34
2.8.5.1 การมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง	34
2.8.5.2 การจัดประชุม	36
2.8.5.3 การตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่	36
2.9 การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน	37
บทที่ 3 การจัดประเภทเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	39
3.1 สำนักงาน ป.ป.ช.	39
3.1.1 ประวัติความเป็นมา	39
3.1.2 อำนาจหน้าที่	41
3.1.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช.	41
3.1.2.2 สำนักงาน ป.ป.ช.	45
3.1.3 โครงสร้างหน่วยงาน	45
3.1.4 การรับเรื่องกล่าวหา	49
3.1.4.1 เรื่องกล่าวหาที่รับไว้พิจารณา	49
3.1.4.2 รูปแบบการกล่าวหา	49
3.1.5 การกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา	50
3.1.6 หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดเรื่องกล่าวหา	52
3.1.7 วิเคราะห์การจัดประเภทเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช.	59
3.2 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	60
3.2.1 ประวัติความเป็นมา	60

3.2.2	อำนาจหน้าที่	61
3.2.2.1	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	61
3.2.2.2	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	62
3.2.3	โครงสร้างหน่วยงาน	62
3.2.4	การรับคำร้อง	65
3.2.4.1	ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง	65
3.2.4.2	รูปแบบคำร้อง	65
3.2.5	การกลั่นกรองคำร้อง	66
3.2.5.1	คำร้องที่รับไว้พิจารณา	66
3.2.5.2	การแก้ไขความเดือดร้อนโดยการประสานหน่วยงาน	66
3.2.5.3	การพิจารณาโดยอนุกรรมการการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน	67
3.2.5.4	คำร้องที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา	68
3.2.6	การมอบหมายคำร้อง	68
3.2.7	วิเคราะห์การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	69
3.3	สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี (สำนักงาน ACRC)	70
3.3.1	ประวัติความเป็นมา	70
3.3.2	อำนาจหน้าที่	71
3.3.2.1	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	73
3.3.2.2	การป้องกันและปราบปรามการทุจริต	73
3.3.2.3	การพิจารณาอุทธรณ์การบริหาร	75
3.3.3	โครงสร้างหน่วยงาน	75
3.3.4	การรับเรื่องร้องเรียน	77
3.3.4.1	ผู้มีสิทธิร้องเรียน	77
3.3.4.2	รูปแบบการร้องเรียน	77
3.3.5	การกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน	77
3.3.6	การแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียน	78
3.3.6.1	เรื่องที่ดำเนินการโดย ACRC (Commission)	79
3.3.6.2	เรื่องที่ดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการ (Committee)	80
3.3.6.3	เรื่องที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน	81

3.3.7 วิเคราะห์การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ACRC	82
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย	83
4.1 ลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	83
4.2 แนวทางการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	84
4.2.1 การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน โดยการพิจารณาข้อกฎหมาย	84
4.2.1.1 เรื่องร้องเรียนที่สามารถจัดประเภทความยากง่าย โดยการพิจารณาข้อกฎหมาย	85
4.2.1.2 เรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถจัดประเภทความยากง่าย โดยการพิจารณาข้อกฎหมาย	88
4.2.2 การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน โดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน	88
4.2.2.1 ขนาดหรือประเภทของเรื่องร้องเรียน	90
4.2.2.2 องค์ประกอบที่ใช้ในการจัดประเภทเรื่องร้องเรียน	90
4.2.2.3 การให้น้ำหนักและคะแนนองค์ประกอบ	94
4.2.2.4 การจำแนกประเภทความยากง่าย	95
4.2.3 การจัดประเภทความยากง่ายโดยการพิจารณาข้อกฎหมาย ร่วมกับการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน	98
4.3 วิเคราะห์การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	104
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	106
5.1 บทสรุป	106
5.2 ข้อเสนอแนะ	109

รายการอ้างอิง	114
ภาคผนวก	117

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในครั้งแรกใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสถานะเป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งครอบคลุมทั้งการใช้อำนาจอธิปไตยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม แนวคิดการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยไม่ใช้การวินิจฉัยสั่งการฝ่ายบริหาร หรือการพิจารณาพิพากษาคัดสิน แต่จะให้การเสนอแนะหรือการแนะนำให้ฝ่ายบริหารแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นแนวคิดผู้ตรวจการแผ่นดินสากลทั่วโลก และถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย และถึงแม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจบางประการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ยังคงยึดถือแนวคิดและหลักการพื้นฐานดังกล่าวมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

ในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้บรรลุภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่หน่วยงานธุรการ และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ได้กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลร่วมกับของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และที่ผ่านมาได้มีการปรับเปลี่ยนภารกิจของหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ภารกิจที่ถือเป็นงานหลักของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อปี 2543 จนถึงปัจจุบัน คือ การสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอบสวน 4 ระดับ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส และเจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการ โดยในแต่ละปีมีเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ดังเช่น

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณา จำนวน 3,616 เรื่อง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณา จำนวน 2,906 เรื่อง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณา จำนวน 2,889 เรื่อง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณา จำนวน 3,420 เรื่อง

เมื่อมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละปีจำนวนมาก สิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญ คือ การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ยังไม่มีการจัดประเภทหรือแบ่งแยกเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องว่ามีระดับความยากง่ายมากน้อยเพียงใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญมีผลกระทบกับการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อไม่มีการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียน ทำให้เกิดปัญหาการมอบหมายเรื่องร้องเรียนที่ไม่สอดคล้องกับประสบการณ์และความชำนาญของบุคลากร หากพนักงานที่มีประสบการณ์น้อยได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนที่ซับซ้อนจนเกินไปจะใช้เวลามากค่อนข้างมากในการเรียนรู้และปฏิบัติหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาก็มีภาระเพิ่มมากขึ้นในการติดตามดูแลงานให้ได้มาตรฐาน หากพนักงานที่มีประสบการณ์และความชำนาญสูงได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนในระดับง่ายมากเกินไป จะทำให้ขาดแรงจูงใจและขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ เมื่อไม่มีการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียน ยังทำให้เกิดปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของบุคลากร เพราะจะไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าพนักงานแต่ละรายได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนที่มีระดับความยากง่ายเป็นสัดส่วนอย่างไร ผลการปฏิบัติงานในแต่ละปีมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และเมื่อไม่มีการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียน ทำให้หน่วยงานและผู้บริหารขาดเครื่องมือที่จะใช้ในการจัดลำดับความสำคัญและเร่งรัดติดตามเรื่องที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสาธารณชน และในปัจจุบันเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแตกต่างไปจากเดิม สามารถพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีแนวโน้มที่เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน การที่ไม่มีการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียน จะทำให้ประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นมีความซับซ้อนและมีผลกระทบกับการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยศึกษาเปรียบเทียบวิธีการ แนวทาง และระเบียบหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จำนวน 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง

(Office of The Anti – Corruption & Civil Rights Commission : ACRC) ของสาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้ เพื่อให้ทราบว่าแต่ละหน่วยงานมีการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา หรือไม่ มีระเบียบและแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร และนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ที่ใช้แบ่งแยกหรือจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา ของหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี เพื่อจะได้ทราบว่าแต่ละหน่วยงานมีการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา หรือไม่และเป็นอย่างไร และเพื่อให้มีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวเป็นประการใด

2) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนให้สอดคล้องกับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ และขั้นตอนการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

ศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ

ข้อมูลปฐมภูมิได้จากการศึกษาเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลทุติยภูมิได้แก่ ตำรา รายงานการวิจัย บทความวิชาการและวิทยานิพนธ์ทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่รูปของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ ตัวบทกฎหมาย และเอกสารเรื่องร้องเรียน

เครื่องมือในการวิจัยได้แก่ การวิเคราะห์เอกสาร ตำรา รายงานการวิจัย บทความวิชาการและวิทยานิพนธ์

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหาร การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดประเภทความยาก ง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการ ทุจริตและสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/ เรื่องกล่าวหา ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงาน คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง สาธารณรัฐเกาหลี

2) ทำให้ทราบถึงแนวทางในการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนให้สอดคล้อง กับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระเบียบกฎหมายในการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทที่ 2

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งถือหลักการที่ว่า การใช้อำนาจรัฐจะทำได้เท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ ไม่สามารถทำเกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเพื่อให้ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน เพื่อให้การบริหารกิจการของรัฐเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2.1 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารปกครองและจัดทำบริการสาธารณะ จะมีการพิจารณาใช้ดุลยพินิจภายใต้ขอบเขตกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะและประชาชนเป็นประการสำคัญ แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งอาจเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ถูกต้อง จึงต้องมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง กล่าวคือ

2.1.1 การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท¹

1) การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง คือ การที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองร้องเรียนต่อบุคคลที่เป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีการกระทำทางปกครองเพื่อขอให้ทบทวนข้อวินิจฉัยของตนเสียใหม่ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ออกคำสั่งที่ดำเนินการผิดพลาดโดยสุจริตมีโอกาสแก้ไขข้อผิดพลาดโดยเพิกถอนการกระทำทางปกครองได้โดยไม่ให้เกิดเป็น

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง, รายงานการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2547, หน้า 51-53.

คดีพิพาทฟ้องร้องต่อศาล หรืออาจจะร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ที่กระทำการทางปกครองนั้น โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ที่กระทำการทางปกครองมีอำนาจทั่วไปในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ออกโดยผิดพลาด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองนั้นเป็นเด็ดขาด

2) วิธีการกึ่งข้อพิพาท คือ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยการให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการซึ่งมิใช่ศาลยุติธรรม วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยมีวิธีพิจารณาที่ให้ความเป็นธรรมใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาของศาล เช่น ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย มีการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง หากผู้เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ ผู้นั้นก็อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

2.1.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกนั้น เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ซึ่งการควบคุมโดยองค์กรภายนอกนี้แบ่งได้เป็น 3 ประเภท²

1) การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมือง

การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเยี่ยวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่การออกกฎหมาย และหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่นในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้งกระทู้ถามแต่การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมืองก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารกุมเสียงข้างมากในสภาที่ดีหรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจความบกพร่องเฉพาะที่จะทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบและการตรวจสอบโดยทางการเมือง

² ชลัช จงสืบทันท์ และคณะ, *ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, รายงานการศึกษาวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2551, หน้า 23-24.

จึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบเชิงนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบเฉพาะประเด็นสำคัญเท่านั้น

2) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบควบคุมตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวกันว่าในรัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากปราศจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เพราะองค์กรตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และองค์กรตุลาการยังมีกระบวนการพิจารณาที่คุ้มครองความเป็นธรรม ทั้งนี้ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอาจแยกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ และนอกจากนี้ในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรต่างๆ

3) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยองค์กรอิสระเป็นการมอบหมายให้องค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรทางการเมืองและองค์กรตุลาการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ ดังเช่น องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจสอบปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ และระเบียบกฎหมาย

2.2 แนวคิดการก่อตั้งองค์กรอิสระ

แนวความคิดของการก่อตั้งองค์กรอิสระเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกิจการบางอย่างภายในรัฐ ซึ่งมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1889 ซึ่งมีการสถาปนาประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีชื่อเรียกว่า Interstate Commerce Commission เพื่อให้ทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการระหว่างมลรัฐให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ซึ่งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากองค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง คือมีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงของหน่วยงานต้นสังกัดและมีอำนาจบังคับบัญชา ต่อมาเมื่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่างๆ ภายในรัฐโดยองค์กรดังกล่าวประสบความสำเร็จ และเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ทำให้องค์กรลักษณะดังกล่าวได้ถูกสถาปนาขึ้นอีกหลายองค์กรและในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นเริ่มตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารงานแบบดั้งเดิมที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการ

เปลี่ยนแปลงในเรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารสมัยใหม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน และต่อมาได้มีแนวความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไปใช้เพื่อสร้างกลไกในการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์กรของรัฐดังกล่าวจะมีลักษณะพิเศษ โดยได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงขององค์กรรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองใด แต่ทั้งนี้ความเป็นอิสระดังกล่าวไม่ทำให้องค์กรที่เป็นอิสระนั้นกลายเป็นองค์กรตุลาการแต่อย่างใด การให้หลักประกันความเป็นอิสระก็เพื่อให้องค์กรของรัฐประเภทนี้เป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากโครงสร้างของสถาบันการเมืองในรูปแบบเดิมๆ ย่อมไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระยังสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมตรวจสอบกิจกรรมที่สำคัญให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย³

2.3 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรพิเศษด้วยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินหรือที่เรียกว่าระบบออมбудสแมน (Ombudsman) เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1917 ออมбудสแมน หมายถึง เจ้าหน้าที่ทางกฎหมายที่ได้รับเลือกและแต่งตั้งจากรัฐสภาให้เป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติงานของข้าราชการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ทั้งนี้ออมбудสแมนไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการตัดสินใจของข้าราชการดังกล่าวว่าเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ในประเทศสวีเดนได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของอมбудสแมนไว้กว้างขวางมาก กล่าวคือ นอกจากอมбудสแมนจะมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพต่างๆ แล้ว ออมбудสแมนยังดำรงตนเป็นที่ปรึกษาของศาลหรือฝ่ายบริหาร อีกทั้งยังมีอำนาจในการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการอีกด้วย นอกจากนี้ ออมбудสแมนยังทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่คนใดที่ถูกพบว่ามีความบกพร่องหรือมีความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม หากในกรณีที่การกระทำผิดไม่ร้ายแรง (ลหุโทษ)

³ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2538) หน้า 8-9 อ้างโดย ศิริพันธ์ เรืองจินดา, บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษากรณีความเป็นอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, เอกสารวิชาการหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 11 เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 2555, หน้า 6-8.

อาจดำเนินการทางวินัยได้ โดยวิธีการที่ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ก็คือการตักเตือนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด และในกรณีที่ออมบุดสแมนเห็นว่าการพิจารณาลงโทษนี้ ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง อาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการหรือขอให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานใหม่และเสนอแนะรัฐบาลหรือรัฐสภาให้แก้ไขกฎหมายหรือกระทำการบางอย่างได้ แต่อย่างไรก็ตามออมบุดสแมนของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาพิพากษาเอง⁴

2.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

การจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยในครั้งแรก ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็นการจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 ถึง มาตรา 198 และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2543⁵

ต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2549 มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น และรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี และยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

⁴ โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ 12 (2524) : หน้า 64.

⁵ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา,

อาจพิจารณาสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ⁶

ในปี 2557 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 แต่ยังคงให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป⁷ ซึ่งก็รวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งตามมาตรา 228 ถึงมาตรา 231 ได้บัญญัติให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ได้ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้หมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸

2.5 การจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ถือกำเนิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2542 โดยในครั้งแรกใช้ชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการก่อตั้งหน่วยงานไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 56 โดยในช่วงแรกให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่หน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้ก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี

⁶ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานประจำปี 2557 ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า 27-28.

⁷ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ข้อ 1 และข้อ 5

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230

นับแต่กฎหมายฉบับดังกล่าวประกาศใช้บังคับ และต่อมาในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2543 ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งให้นายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย⁹ และถือว่าวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2543 เป็นวันก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยงานจาก “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” และได้ใช้ชื่อดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน

2.6 สถานะของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

แนวคิดเกี่ยวกับสถานะของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยสะท้อนและปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน กล่าวคือ

1) การเป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดสถานะและภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านธุรการ งานด้านอำนวยการ งานด้านวิชาการ และการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁰ ส่วนอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเรื่องร้องเรียนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2) การเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง สามารถกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการบริหารงานภายในหน่วยงานได้เองทำให้เกิดความคล่องตัว แต่ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน การจัดโครงสร้างภายในและการบริหารงานอื่นภายในสำนักงาน¹¹

3) การเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

⁹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 38-39.

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 41

¹¹ เพ็ญอ้าง มาตรา 41 และมาตรา 42

แนวคิดของการเป็นหน่วยงานที่เป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย และระเบียบของหน่วยซึ่งได้แก่ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 17 ซึ่งได้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ผู้รับผิดชอบส่วนต้องวางตนเป็นกลางระหว่างฝ่ายที่ร้องเรียนกับฝ่ายที่ถูกร้องเรียน ซึ่งเป็น หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและบุคลากรของหน่วยงานที่จะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอย่างเป็นกลางและเที่ยงธรรม

2.7 หน้าที่และภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย¹²

- 1) รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและ หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่น
- 2) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการ แผ่นดิน
- 3) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 4) ดำเนินการหรือส่งเสริมสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือ ภาคเอกชนในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติมอบหมาย

2.8 การสอบสวนเรื่องร้องเรียน

2.8.1 พัฒนาการของส่วนงานด้านการสอบสวน

ภารกิจด้านการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นงานหลักที่มีความสำคัญ กับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยธุรการ

¹² เพ็ญอ้าง มาตรา 41

และหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้กำหนดให้มีโครงสร้างส่วนงานด้านการสอบสวนตั้งแต่เริ่มก่อตั้งหน่วยงานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.8.1.1 ส่วนงานด้านสอบสวนขณะก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา

เมื่อมีการก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในปี 2543 โครงสร้างของสำนักงานในช่วงแรกประกอบด้วย 3 ฝ่าย¹³ คือ

- ฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน
- ฝ่ายวิชาการและเผยแพร่
- ฝ่ายอำนวยการ

ทั้งนี้ ในส่วนของฝ่ายตรวจสอบเรื่องร้องเรียน มี 4 ส่วนงาน ประกอบด้วย ส่วนตรวจสอบ ส่วนสอบสวน 1 ส่วนสอบสวน 2 ส่วนสอบสวน 3 และส่วนสอบสวน 4 โดยมีการแบ่งขอบเขตอำนาจภายในฝ่ายสอบสวน¹⁴ ดังนี้

ส่วนตรวจสอบ มีหน้าที่ให้การต้อนรับผู้ที่มีร้องเรียนด้วยตนเอง พิจารณากลับกรอหนังสือที่ได้รับจากประชาชนหรือหน่วยงานต่างๆ และเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบกรณีไม่รับเรื่องร้องเรียน แก้ไขคำร้องเรียนให้ถูกต้องสมบูรณ์ ส่งให้ส่วนสอบสวนที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการกรณีคำร้องเรียนสมบูรณ์แล้ว

ส่วนสอบสวน 1 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ส่วนสอบสวน 2 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์)

ส่วนสอบสวน 3 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนสอบสวน 4 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปและเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ใช่หน้าที่ของส่วน 1-3

¹³ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2544 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 32-33.

¹⁴ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2545 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 36-37.

การแบ่งขอบเขตงานระหว่างส่วนสอบสวน 1-4 เป็นการแบ่งงานตามภารกิจ พนักงานที่อยู่ในสำนักเดียวกัน จะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานตามภารกิจเช่นเดียวกัน ส่วนพนักงานในสังกัดส่วนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนก็จะมีภาระเงินแตกต่างกันไปจากส่วนสอบสวน 1-4 โดยจะทำหน้าที่ตรวจสอบและคัดกรองเรื่องร้องเรียน ซึ่งเรื่องร้องเรียนที่ผ่านการคัดกรองแล้วจะถูกส่งให้กับส่วนสอบสวน 1-4 ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่

2.8.1.2 การยุบเลิกส่วนตรวจสอบ

ในปี 2549 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวคิดในการปรับโครงสร้างให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสอบสวนได้ทำงานในลักษณะเดียวกัน จึงได้ยุบส่วนตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องร้องเรียนออกไปจากโครงสร้างของสำนักงาน และให้บุคลากรในสังกัดส่วนตรวจสอบไปปฏิบัติงานในส่วนสอบสวน และยังได้เพิ่มส่วนสอบสวนจาก 4 ส่วน เป็น 6 ส่วน¹⁵ โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังนี้¹⁶

ส่วนสอบสวน 1 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อจังหวัด กรรมการปกครอง กรรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด พัทยา และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ส่วนสอบสวน 2 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรุงเทพมหานคร

ส่วนสอบสวน 3 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อการบริหารงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง เกษตร)

ส่วนสอบสวน 4 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงคมนาคม และกระทรวงพลังงาน

¹⁵ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, การเพิ่มประสิทธิภาพระบบกลั่นกรองและบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน : ปัญหาและแนวทางการพัฒนา, (เอกสารนำเสนอเพื่อขอกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2559) หน้า 30-31.

¹⁶ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รายงานประจำปี 2550 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 40.

ส่วนสอบสวน 5 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อกระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม หน่วยงานอิสระ อัยการสูงสุด องค์การมหาชน

ส่วนสอบสวน 6 มีหน้าที่รับผิดชอบคำร้องเรียนที่มีต่อกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ และเรื่องอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วน 1-5

2.8.1.3 การยกฐานะส่วนสอบสวนเป็นสำนักสอบสวน

ในปี 2550 มีการยกฐานะส่วนสอบสวน 1-6 เป็นสำนักสอบสวน 1-6¹⁷ แต่ก็ได้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงขอบเขตงาน โดยสำนักสอบสวน 1-6 ยังคงมีขอบเขตงานเช่นเดียวกับ ส่วนสอบสวน 1-6 โดยเป็นการแบ่งขอบเขตงานตามภารกิจดังเช่นเดิม

2.8.1.4 การจัดตั้งสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและการปรับเปลี่ยนขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของสำนักสอบสวน

ภายหลังจากมีการยุบส่วนตรวจสอบในปี 2549 การปฏิบัติงานด้านสอบสวน ก็พบปัญหาอุปสรรคค่อนข้างมาก เนื่องจากไม่มีส่วนงานและเจ้าหน้าที่ไปทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องร้องเรียน ต้อนรับผู้ที่มาร้องเรียนด้วยตัวเอง รวมทั้งการให้คำปรึกษาผู้ร้องเรียนทางโทรศัพท์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มอบหมายให้บุคคลากรของสำนักสอบสวน 1-6 สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ก็ทำให้เกิดผลกระทบกับการปฏิบัติงานสอบสวนซึ่งเป็นงานหลัก ทำให้มีเวลาปฏิบัติงานสอบสวนน้อยลงเกิดปัญหาความล่าช้า และยังทำให้ขาดสมาธิในการทำงาน ตลอดจนมีปัญหาความไม่คุ้นเคยและความไม่ชอบที่ต้องไปรับโทรศัพท์และพูดคุยกับกับผู้ที่มาร้องเรียนที่มีความหลากหลายยากต่อการบริหารจัดการ และยังมีปัญหาการบันทึกข้อมูลเนื่องจากเจ้าหน้าที่มีภาระหน้าที่มากทำให้ไม่สามารถบันทึกข้อมูลลงระบบได้อย่างต่อเนื่อง¹⁸ ดังนั้น เมื่อปี 2555 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอีกครั้ง โดยมีรายละเอียด คือ

1) การจัดตั้งสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

มีหน้าที่หลักคือการรับเรื่องร้องเรียน ทั้งกรณี การมาร้องเรียน เป็นหนังสือ การร้องเรียนด้วยวาจา หรือการร้องเรียนด้วยวิธีอื่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร้องเรียน กับประชาชน พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน กลั่นกรอง

¹⁷ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานประจำปี 2551 ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า 39-40.

¹⁸ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, อ้างแล้ว หน้า 32.

เรื่องร้องเรียน ก่อนที่จะเสนอความเห็นให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณา วินิจฉัยว่าจะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ แล้วจึงส่งต่อเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักสอบสวนแต่ละ สำนัก เพื่อดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้แบ่งความ รับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วน คือ¹⁹

1.1) งานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (In Take) มีหน้าที่รับผิดชอบในการ ร้องเรียนที่เป็นหนังสือ และรับผู้ร้องเรียนที่เดินทางมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.2) งานรับเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์และทางอินเทอร์เน็ต (Easy Resolution หรือ Contact Center) มีหน้าที่รับผิดชอบการรับเรื่องร้องเรียนและให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์ ทางอินเทอร์เน็ต และตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีรายละเอียดไม่ครบถ้วน

2) การปรับเปลี่ยนขอบเขตหน้าที่ของสำนักสอบสวน 1-6 และจัดตั้ง สำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ

เดิมสำนักสอบสวน 1-6 แบ่งขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละสำนัก ตามลักษณะงาน (แบ่งตาม Function) ก็มีการปรับเปลี่ยน โดยแบ่งสำนักสอบสวนใหม่เป็น 3 สำนัก และปรับเปลี่ยนขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบ เป็นการแบ่งงานตามภูมิภาคและหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งได้จัดตั้งสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งเมื่อรวมสำนักตรวจสอบ เรื่องร้องเรียน ทำให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีสำนักงานด้านสอบสวน รวม 5 สำนัก ประกอบด้วย²⁰

สำนักสอบสวน 1

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน โดยดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน รวบรวมและ ตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนเรื่องที่ ร้องเรียน พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัย พร้อมทั้งติดตาม ผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบ ตลอดจน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย หน่วยงานในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน 1 มีดังนี้

(1.1) การบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ) ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงการท่องเที่ยวและ กีฬา กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ปัจจุบันคือกระทรวงดิจิทัล

¹⁹ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ, อ้างแล้ว หน้า 31

²⁰ ประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง การจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2556 ข้อ 12-14

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม) กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงอุตสาหกรรม

(1.2) การบริหารราชการในพื้นที่ 22 จังหวัด ประกอบด้วย ชัยนาท นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สมุทรปราการ สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยาแพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

สำนักสอบสวน 2

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน โดยดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน รวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียน พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัย พร้อมทั้งติดตาม ผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบ ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย หน่วยงานในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน 2 มีดังนี้

(2.1) การบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม) ประกอบด้วย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข

(2.2) การบริหารราชการในพื้นที่ 28 จังหวัด ประกอบด้วย จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง สระแก้ว ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ยโสธร ศรีสะเกษ สุรินทร์ อำนาจเจริญ อุบลราชธานี กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครพนม บึงกาฬ มหาสารคาม มุกดาหาร ร้อยเอ็ด เลย สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภู และอุดรธานี

สำนักสอบสวน 3

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน โดยดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน รวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียน พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัย พร้อมทั้งติดตาม ผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบ ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย หน่วยงานในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน 3 มีดังนี้

(3.1) การบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านความมั่นคงและยุติธรรม) ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ประกอบด้วย สำนักราชเลขาธิการสำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริฯ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และหน่วยงานอื่นของรัฐนอกเหนือกำหนดไว้ในสำนักสอบสวน 1 และสำนักสอบสวน 2

(3.2) การบริหารราชการในพื้นที่ 23 จังหวัดประกอบด้วย กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี กระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง สตูล สุราษฎร์ธานี ตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สงขลา และกรุงเทพมหานคร

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน ดำเนินการรับพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ กลั่นกรอง คำร้องเรียนที่ร้องเรียนเบื้องต้นพร้อมความเห็นและส่งต่อเรื่องร้องเรียนให้ส่วนงานเพื่อพิจารณาดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนที่ไม่ซับซ้อนยุ่งยาก รวบรวม และตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัย ประสานงานและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ประมวล ติดตาม และรายงานผลความคืบหน้า รวมทั้งติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง รวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวน พร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเรื่องร้องเรียนอื่นที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน 1 - 3 รวมถึงเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักสอบสวนมากกว่าหนึ่งสำนัก ประสานงานและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในความรับผิดชอบ ติดตามและรายงานผลการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.8.2 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และการร้องเรียนจะต้องมีรูปแบบตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) พ.ศ. 2547 กล่าวคือ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้โดย²¹

1) ร้องเรียนเป็นหนังสือหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยลงชื่อผู้ร้องเรียน ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้ ชื่อ – สกุล บุคคลหรือชื่อหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน และเหตุที่ร้องเรียน ในกรณี que ผู้ร้องเรียนประสงค์จะปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ สามารถแสดงความจำนงในหนังสือร้องเรียน และส่งเรื่องร้องเรียนได้ที่

1.1) ร้องเรียนเป็นหนังสือที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

1.2) ร้องเรียนทางโทรสารหมายเลข 0 2143 8381

1.3) ร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตพื้นที่ของผู้ร้องเรียน

1.4) ร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ตที่ www.ombudsman.go.th และ แอปพลิเคชัน

1.5) ร้องเรียนผ่านเครือข่ายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ สภานายความและสำนักงานสาขาของสภานายความทั่วประเทศ หรือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ณ ที่ทำการสำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศ และร้องเรียนผ่านศูนย์เรียนรู้ ICT ชุมชน ภายใต้โครงการเรียนรู้ ICT ชุมชน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม)

2) ร้องเรียนด้วยวาจา หรือร้องเรียนผ่านทางโทรศัพท์หมายเลข 1676 หรือหมายเลข 0 2141 9100 หรือร้องเรียนด้วยตัวเองที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

3) กรณีที่คณะกรรมการสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะอนุกรรมการสิทธิของวุฒิสภาได้สอบสวนหรือพิจารณาเรื่องใดและเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะ

²¹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานประจำปี 2557 ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หน้า 33-37.

ดำเนินการได้คณะกรรมการธิการจะส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการ และแจ้งผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการธิการ

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้กำหนดเงื่อนไขว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเฉพาะแต่เรื่องที่มีการร้องเรียน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามหน้าที่และอำนาจได้ไม่ว่าจะมีการร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม หากความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใดว่าบุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ²² ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงแตกต่างไปจากเดิม หากเห็นว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้สร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ก็สามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาได้ ไม่ว่าจะมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม

2.8.3 การกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน

เมื่อมีปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนร้องเรียนเข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยช่องทางใด ก็จะมีการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนโดยสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เพื่อตรวจสอบและพิจารณาว่า เป็นเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือเป็นเรื่องที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา หรือเป็นเรื่องที่ให้ส่งให้หน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.8.3.1 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้²³

1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 32

²³ เพิ่งอ้าง มาตรา 22

2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ

4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือตามกฎหมายอื่น

2.8.3.2 เรื่องที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ

เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว²⁴ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการ ดังนี้

1) กรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ

2) กรณีเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

3) กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

²⁴ เพิ่งอ้างมาตรา 36

2.8.3.3 เรื่องที่ห้ามไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา

เรื่องที่ห้ามไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560²⁵ ได้แก่

- 1) เรื่องที่เพนนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- 2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม
- 3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ
- 5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม
- 6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว
- 7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันอาจให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป
- 8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

2.8.3.4 การประสานงานแก้ไขเรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน

ในการตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนโดยสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนนั้น หากพนักงานที่รับผิดชอบเห็นว่าเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากซับซ้อน ก็จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ตามนัยข้อ 15 แห่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

²⁵ เพ็งอ้าง มาตรา 28 (2)

ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545²⁶ โดยมีรายละเอียดคือ

1) เรื่องไม่ยุ่งยากซับซ้อนที่สามารถประสานให้หน่วยงานแก้ไข

คือเรื่องร้องเรียนที่พนักงานของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้กลิ่นกรองและตรวจสอบแล้วเห็นว่าสามารถที่จะแก้ไขความเดือดร้อนโดยการประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ดำเนินการแก้ไข ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการแก้ไขจนผู้ร้องเรียนพอใจแล้วจะเสนอยุติเรื่องต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตัวอย่างของเรื่องไม่ยุ่งยากซับซ้อนที่สามารถประสานให้หน่วยงานแก้ไข

ตัวอย่างที่ 1 กรณีผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลแห่งหนึ่ง ซึ่งได้ขอให้ผู้ร้องเรียนออกจากการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เรื่องดังกล่าวพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ได้ประสานงานทางโทรศัพท์กับผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด จนมีการเจรจาไกล่เกลี่ยทำความเข้าใจกรณีดังกล่าวแล้ว สรุปได้ว่าเกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่างผู้ร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในประเด็นการไม่ไปรับค่าป่วยการ อสม. และปัญหาความไม่พอใจในการใช้คำพูดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งต่อมาทั้งสองฝ่ายได้มีข้อตกลงร่วมกันในการยุติความขัดแย้ง โดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ได้เบิกจ่ายค่าป่วยการ อสม. ให้แก่ผู้ร้องเรียนตามที่ได้ปฏิบัติงานจริง และมีการดำเนินการให้ผู้ร้องเรียนกลับไปเป็น อสม. อีกครั้ง²⁷

ตัวอย่างที่ 2 กรณีผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเขต ซึ่งดำเนินการจ่ายเงินค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับพี่สาวของผู้ร้องเรียนล่าช้า เรื่องดังกล่าวพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้ประสานงานทางโทรศัพท์

²⁶ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

ข้อ 15 ในกรณีที่คำร้องเรียนเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากซับซ้อนให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ติดต่อและประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนดังกล่าว หากแก้ไขได้ให้หนังสือแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้ร้องเรียนทราบ

(2) เมื่อได้ดำเนินการตาม (1) แล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนได้หากเป็นคำร้องเรียนด้วยวาจาให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการร้องเรียนตามข้อ 8 ของระเบียบนี้

²⁷ เรื่องร้องเรียนที่ 237/2558

กับผู้ร้องเรียนและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตได้ความว่า สำนักงานเขตยานนาวาได้รับโอนเงินค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ลำช้าประกอบกับในพื้นที่ดังกล่าวมีผู้สูงอายุและผู้พิการที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพจำนวนมากกว่า 10,000 คน และได้มีการปรับปรุงบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุที่ลงทะเบียนเพิ่มเติมรวมทั้งผู้ที่เสียชีวิตทำให้ต้องใช้เวลาตรวจสอบและตรวจทานความถูกต้องของข้อมูล เป็นเหตุให้การเบิกเงินลำช้าและไม่สามารถดำเนินการทำเรื่องเบิกจ่ายเงินได้ทัน ทั้งนี้ สำนักงานเขตยานนาวาได้มีมาตรการแก้ไขปัญหา โดยยืมเงินจากกรุงเทพมหานครเพื่อนำมาสำรองจ่าย และในเวลาต่อมาได้ดำเนินการโอนเบี้ยยังชีพให้กับพี่สาวของผู้ร้องเรียนตามสิทธิแล้ว²⁸

2) เรื่องที่ไม่สามารถประสานให้หน่วยงานแก้ไข

คือเรื่องร้องเรียนที่พนักงานของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้ประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ดำเนินการแก้ไขแล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นที่ยุติหรือเรื่องร้องเรียนที่พนักงานของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง หรือต้องสอบสวนเพิ่มเติม เรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้ทั้งหมดซึ่งจะถูกส่งไปยังสำนักสอบสวน 1-3 หรือสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่

2.8.4 การมอบหมายเรื่องร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนที่ผ่านการกลั่นกรองโดยสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นให้รับไว้ดำเนินการ ซึ่งถูกส่งไปยังสำนักสอบสวน 1-3 หรือสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ ให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละสำนัก

2.8.4.1 วิธีการมอบหมายเรื่องร้องเรียน

ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับ คำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายเรื่องร้องเรียนให้กับบุคคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสอบสวน อีกทั้งเรื่องร้องเรียนที่ส่งต่อให้กับสำนักสอบสวน 1-3 และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ จะไม่มีการจำแนกประเภทว่าเป็นเรื่องยากหรือง่าย ขนาดใหญ่หรือเล็ก ซับซ้อนมากหรือน้อย ดังนั้น เมื่อสำนักสอบสวนแต่ละสำนักได้รับเรื่องร้องเรียน จึงเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักที่จะทำความเข้าใจเนื้อหาสาระเรื่อง

²⁸ เรื่องร้องเรียนที่ 2764/2558

ร้องเรียนแต่ละเรื่อง แล้วใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอธิบายเรื่องร้องเรียนให้กับบุคลากรในสังกัดตามความเหมาะสมซึ่งโดยทั่วไปก็พิจารณาถึงประสบการณ์ความชำนาญ และจำนวนเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคน

2.8.4.2 บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสอบสวน

บุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ปฏิบัติงานด้านสอบสวนแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) ตำแหน่งบริหาร 2) ตำแหน่งวิชาการ และ 3) ตำแหน่งปฏิบัติงาน

1) ตำแหน่งบริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 2 ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ

2) ตำแหน่งวิชาการ ประกอบด้วย²⁹

2.1) เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ

ผู้ที่ได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งผู้ชำนาญการต้องมีคุณสมบัติ คือ ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสระดับสูงหรือเทียบเท่าไม่น้อยกว่า 2 ปี³⁰ อัตราเงินเดือนไม่น้อยกว่าขั้นต่ำของผู้ชำนาญการ มีส่วนร่วมในผลงานวิเคราะห์เชิงระบบไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 จำนวนไม่น้อยกว่า 1 เรื่อง ซึ่งสามารถใช้กับงานของสำนักงานได้ และมีผลงานและการอุทิศเวลาให้กับองค์กรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.2) เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้เชี่ยวชาญ

ผู้ที่ได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญต้องมีคุณสมบัติ คือ ดำรงตำแหน่งผู้ชำนาญการหรือเทียบเท่าและอัตราเงินเดือนไม่น้อยกว่าขั้นต่ำของผู้เชี่ยวชาญ มีส่วนร่วมในผลงานวิเคราะห์เชิงระบบไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 จำนวนไม่น้อยกว่า 3 เรื่อง ซึ่งสามารถใช้กับงานของสำนักงานได้และมีผลงานและการอุทิศเวลาให้กับองค์กรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.3) เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

²⁹ ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ลงวันที่ 3 มีนาคม 2546

³⁰ มติที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2548 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2548 (ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสำนักงาน เลขที่การโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากที่กำหนดได้)

ผู้ที่ได้รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ต้องมีคุณสมบัติ คือ ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหรือเทียบเท่าและอัตราเงินเดือนไม่น้อยกว่าขั้นต่ำของผู้เชี่ยวชาญพิเศษ มีส่วนร่วมในผลงานวิเคราะห์เชิงระบบไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 จำนวนไม่น้อยกว่า 4 เรื่อง ซึ่งสามารถใช้กับงานของสำนักงานได้ และมีผลงานและการอุทิศเวลาให้กับองค์กรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

3) ตำแหน่งปฏิบัติการ ประกอบด้วย³¹

3.1) เจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการ

เป็นตำแหน่งเริ่มต้นของบุคลากรที่เป็นปฏิบัติงานด้านสอบสวน

3.2) เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส

ผู้ที่ได้รับการพิจารณากำหนดตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสต้องมีคุณสมบัติ เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการไม่น้อยกว่า 5 ปี สำหรับผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการไม่น้อยกว่า 4 ปี สำหรับผู้มีคุณวุฒิปริญญาโทหรือเทียบเท่า หรือเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการไม่น้อยกว่า 2 ปี สำหรับผู้มีคุณวุฒิปริญญาเอกหรือเทียบเท่า

3.3) เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง

ผู้ที่ได้รับการพิจารณากำหนดตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง ต้องดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโสหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี

ปัจจุบันนี้สำนักสอบสวน 1-3 สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสอบสวนจำนวน 90 คน³² ประกอบด้วย

-เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้เชี่ยวชาญ	1	คน
-เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ	11	คน
-เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง	31	คน
-เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส	13	คน
-เจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติการ	24	คน

ทั้งนี้ สามารถจำแนกบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านของสวนของแต่ละสำนักได้

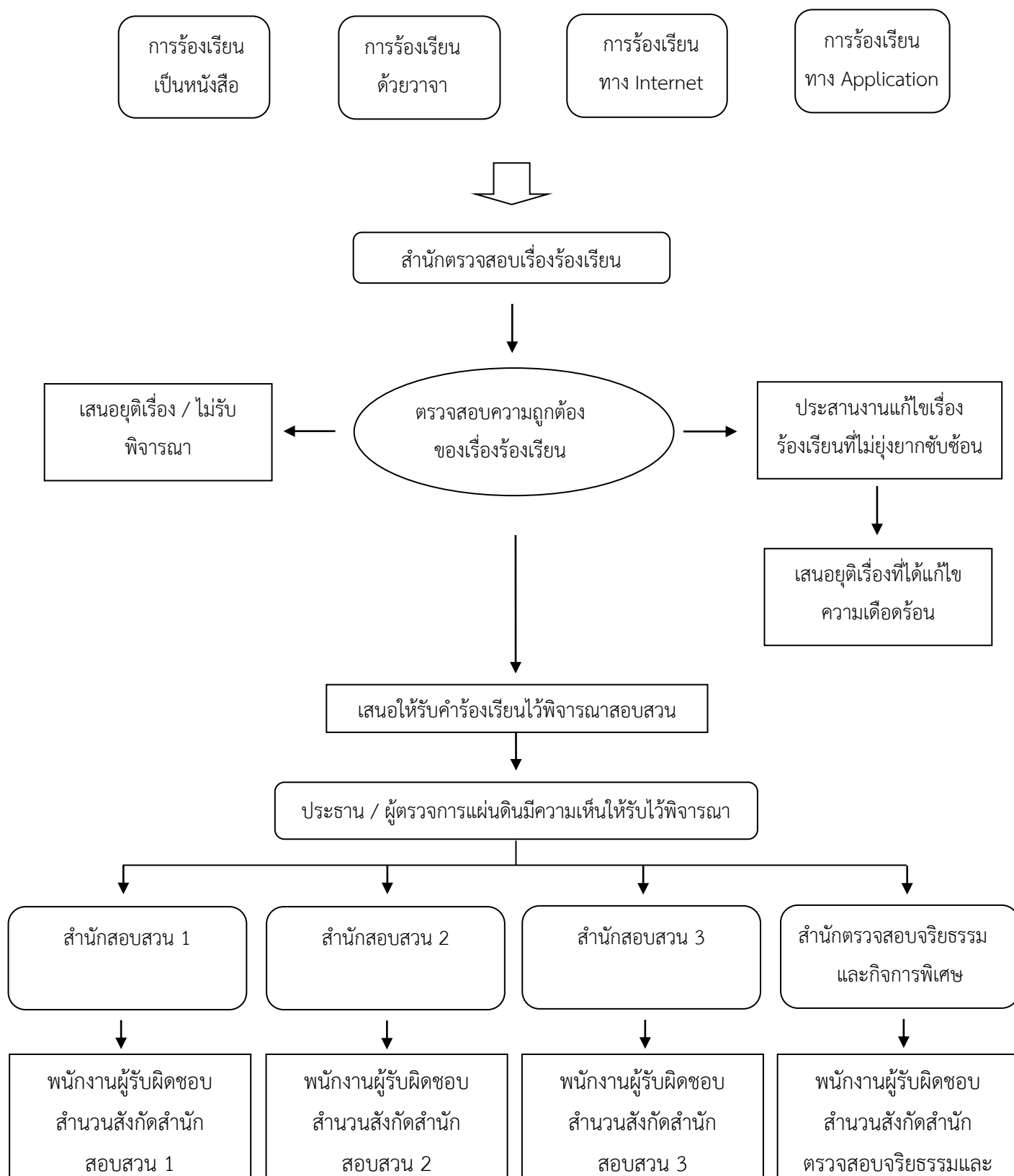
ดังนี้

³¹ ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน เจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูง และเจ้าหน้าที่อาวุโส ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2549

³² ข้อมูลเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2560 จากระบบสำนักงานอัตโนมัติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

	สำนักสอบสวน 1	สำนักสอบสวน 2	สำนักสอบสวน 3	สำนักตรวจสอบ	สำนักตรวจสอบ	รวม
				เรื่องร้องเรียน	จริยธรรมและกิจการพิเศษ	
ระดับเชี่ยวชาญ					1	1
ระดับชำนาญการ	3	2	2	2	2	11
ระดับอาวุโสระดับสูง	9	7	7	4	4	31
ระดับอาวุโส	4	3	6	9	1	23
ระดับปฏิบัติการ	3	8	5	1	7	24
รวม	19	20	20	16	14	90

แผนผัง แสดงขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนและมอบหมายเรื่องร้องเรียนของ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



2.8.5 การแสวงหาข้อเท็จจริงและสอบสวนเรื่องร้องเรียน

การแสวงหาข้อเท็จจริงและการสอบสวนเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ได้รับข้อมูลและพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอประกอบการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน การแสวงหาข้อเท็จจริงทำได้โดยการให้หน่วยงาน มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง การให้ผู้แทนหน่วยงานมาชี้แจงข้อเท็จจริง และการตรวจสอบสถานที่ โดยมี รายละเอียดคือ

2.8.5.1 การมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง เป็นเป็นวิธีหลักที่ใช้ได้โดยทั่วไปกับเรื่องร้องเรียนทุกประเภท โดยอาจให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนได้มี โอกาสชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงของปัญหาเรื่องร้องเรียน หรือให้หน่วยงานอื่นให้ความเห็น อันเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน หรือขอให้หน่วยงานต่างๆ ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการ พิจารณา³³ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้วการมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงนั้น พนักงานงาน ผู้รับผิดชอบสำนวนจะดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 สรุปได้ ดังนี้

1) เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและมีการมอบหมายเรื่องร้องเรียน ให้กับพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในการทำหนังสือ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการชี้แจง ข้อเท็จจริงจะต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่หากหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาจะต้องมีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลา อีกไม่เกิน 30 วัน พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ และหากมีความจำเป็นต้องขยายเวลา เพิ่มอีกก็ต้องมีหนังสือแจ้งขยายเวลาอีกครั้ง ซึ่งเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเหตุผลและ ความจำเป็นตามหนังสือดังกล่าวแล้ว อาจขยายระยะเวลาให้อีกตามที่เห็นสมควร อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ทำหนังสือชี้แจงภายในกำหนดเวลา 30 วันและไม่แจ้งขยายระยะเวลา ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจขยายระยะเวลาให้ตามที่เห็นสมควร³⁴

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 (1)

³⁴ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหา ข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 16

2) เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงาน หากเห็นว่าข้อเท็จจริงครบถ้วนเพียงพอที่จะทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยบันทึกสรุปสำนวนจะมีสาระสำคัญประกอบด้วย ข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย ความเห็นประกอบการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผล แต่หากเห็นว่าข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะกำหนดประเด็นที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทำหนังสือชี้แจงภายในกำหนด ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำความเข้าใจเสนอต่อเลขาธิการเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกสรุปสำนวนให้เสร็จสิ้น และส่งสำนวนให้เลขาธิการภายใน 7 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน หากมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาเกินกว่านั้นต้องให้เหตุผลไว้ในบันทึกสรุปสำนวนด้วย³⁵

3) เมื่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับสำนวนเรื่องร้องเรียนจากพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน จะพิจารณาเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย แต่หากกรณีที่เลขาธิการเห็นว่าบันทึกสรุปสำนวนของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดังกล่าวมีข้อบกพร่องในประเด็นที่สำคัญอันสมควรดำเนินการให้ได้ข้อเท็จจริงหรือเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเพิ่มเติม เลขาธิการจะสั่งให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในการเสนอสำนวนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการจะเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้³⁶

4) เมื่อได้รับสำนวนจากเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาวินิจฉัย และในกรณีที่เห็นสมควรผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะกำหนดให้มีการชี้แจงด้วยวาจาของผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ได้ ซึ่งการชี้แจงด้วยวาจานั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะกำหนดวันชี้แจงด้วยวาจาและแจ้งให้เลขาธิการทราบ เพื่อจะได้มีหนังสือแจ้งไปให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน และในวันที่มีการชี้แจงด้วยวาจา ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจทำบันทึกสรุปความเห็นของตนยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยก็ได้ โดยบันทึกสรุปความเห็นจะต้องยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนสิ้นสุดเวลาทำงานของวันก่อนวันที่มีการชี้แจงด้วยวาจา โดยเมื่อเสร็จสิ้นการชี้แจงด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ผู้ตรวจการแผ่นดินจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ชี้แจงนั้นอีก หรือจะซักถามในระหว่างการชี้แจงด้วยวาจาก็ได้³⁷

³⁵ เฟิงอ้าง ข้อ 17

³⁶ เฟิงอ้าง ข้อ 18

³⁷ เฟิงอ้าง ข้อ 19 (ในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ยังไม่มีการดำเนินการโดยวิธีดังกล่าว)

2.8.5.2 การจัดประชุม

การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการจัดประชุมคือการเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนมาร่วมประชุมเพื่อขอรับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเป็นผู้แทนหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดมาให้ความเห็นหรือถ้อยคำ เอกสารหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณา³⁸ ซึ่งอาจจะให้ผู้ร้องเรียนเข้าร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ และได้กำหนดให้ก่อนการเสนอแนะเรื่องดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอแนะการแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็นต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ในปัจจุบันการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการจัดประชุมจึงเป็นเรื่องมีความสำคัญมากขึ้นในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการจัดประชุมสามารถดำเนินการได้ทั้งภายในและภายนอกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.8.5.3 การตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่

นอกเหนือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงและการจัดประชุมแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจที่จะตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับการร้องเรียน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนรอบด้าน โดยสามารถดำเนินการตรวจสอบสถานที่ได้ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตามหากสถานที่ดังกล่าวมิได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม จะเข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล³⁹

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 (1)

³⁹ เพ็งอ้าง มาตรา 25 (2)

2.9 การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

เมื่อได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนเห็นว่าปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะรวบรวมและประมวลข้อเท็จจริงและพิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องเรียน โดยแยกเป็นกรณีต่างๆ ดังนี้

1) กรณีพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้มีพฤติการณ์ตามที่ถูกร้องเรียน หรือเกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อน หรือยังฟังไม่ได้ว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติการพิจารณา และมอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ โดยจะต้องระบุเหตุผลของการยุติการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย⁴⁰

2) กรณีเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบ⁴¹ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

3) กรณีเห็นว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดจากกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอแนะให้ปรับปรุง ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้ภายในกำหนดเวลาจะขยายออกไปอีกก็ได้เมื่อแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 60 วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็วและให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่หากหัวหน้าหน่วยงานเห็นว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในกำหนด และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว กรณีไม่อาจหาข้อยุติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อ

⁴⁰ เพิ่งอ้าง มาตรา 38

⁴¹ เพิ่งอ้างมาตรา 35

คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว⁴²

3) เมื่อพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องควรจะต้องจัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม ก็จะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการ ปรับปรุงแก้ไขเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 30 วัน เว้นแต่เห็นว่าการ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลา 30 วัน ดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วต่อไป⁴³

4) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเป็นเรื่องเฉพาะตัวราย กรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดความเดือดร้อนหรืออำนว ความเป็นธรรม ก็จะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการ ซึ่งได้แก่⁴⁴

4.1) กรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรือ อุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการตามหน้าที่และ อำนาจ

4.2) กรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทาง วินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวดำเนินการ แต่ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไข กฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

4.3) กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตาม กฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

⁴² เพิ่งอ้าง มาตรา 33

⁴³ เพิ่งอ้าง มาตรา 32 วรรคแรก

⁴⁴ เพิ่งอ้าง มาตรา 36

บทที่ 3

การจัดประเภทเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหาขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ผู้รับการประเมินได้ศึกษาการจัดประเภทเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั้งในและต่างประเทศ จำนวน 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Office of The Anti – Corruption & Civil Rights Commission : ACRC) ของสาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้ ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่างก็มีสถานะเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีภารกิจในการรับเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา จากประชาชนทั่วไป มีระเบียบขั้นตอนในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา ที่ชัดเจนและเป็นระบบสามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบ และสำนักงาน ACRC ก็เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งรวมงานด้านผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การบริหารไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งภารกิจที่ถือว่ามีความโดดเด่น คือ งานด้านผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการบริหารเรื่องร้องเรียนที่เป็นระบบเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และมีความร่วมมือกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ทั้งในด้านวิชาการและการปฏิบัติงานรับเรื่องร้องเรียน

3.1 สำนักงาน ป.ป.ช.

3.1.1 ประวัติความเป็นมา

การจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทยมีประวัติยาวนาน โดยเริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องร่ำร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องร่ำร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้

ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503 ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมงานของคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกซ์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการยุบเลิกสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) และคณะรัฐมนตรีที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และในภายหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (สำนักงาน ป.ป.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี⁴⁵

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลให้ยุบเลิกสำนักงาน ป.ป.ป. และมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่น⁴⁶

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. : การสรรหา การพัฒนา และการกำหนดค่าตอบแทน, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลกับการพัฒนาด้านบริหารสำหรับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช., 2548, หน้า 32-33.

⁴⁶ สามารถ ประทีปรัตน์ และคณะ, ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 2 สถาบันพระปกเกล้า, 2546, หน้า 30.

ในปี 2549 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ก็มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 22 กันยายน 2549 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังมีผลบังคับใช้ต่อไป และในภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการควบคุมหรือตรวจสอบการทุจริตรวมทั้งกรณีร่ำรวยผิดปกติ⁴⁷ แต่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ดำเนินการเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)⁴⁸

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง ในปี 2557 ซึ่งก็มีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิก แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศฉบับที่ 11/2557 มีผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระ⁴⁹ และยังกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป⁵⁰

⁴⁷ วิชา มหาคุณ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์, 2553) หน้า 73.

⁴⁸ เพิ่งอ้าง หน้า 76-77.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232 วรรคแรก

⁵⁰ เพิ่งอ้าง มาตรา 273

3.1.2 อำนาจหน้าที่

3.1.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา⁵¹ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁵² มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁵³

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232 วรรคแรก

⁵² เพ็งอ้าง มาตรา 233 วรรคแรก

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น⁵⁴ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กรณีที่ปรากฏพฤติการณ์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีผู้กล่าวหาว่าการดำเนินการ ซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สินการได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ ครั้นใด มีการกระทำความผิดเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

(3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้นของรัฐมนตรี กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

3.1.2.2 สำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁵⁵ สำนักงาน ป.ป.ช. มีเลขาธิการรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้าง⁵⁶ เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว⁵⁷ สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁵⁸

⁵⁴ สามารถ ประทีปรัตนะ และคณะ, อ้างแล้ว หน้า 34-36.

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 141

⁵⁶ เฟิงอ้าง, มาตรา 148 วรรคแรก

⁵⁷ เฟิงอ้าง, มาตรา 149 วรรคสอง

⁵⁸ เฟิงอ้าง, มาตรา 142

1) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจและหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น

2) อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ

3) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

4) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรวบรวม วิเคราะห์ ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับ การทุจริตและประพฤติมิชอบและอันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการ รณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส ตามกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามมาตรา 33

6) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือภาคเอกชน เกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

7) จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการ ดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุผู้รับผิดชอบและความคืบหน้าของการ ดำเนินการของแต่ละเรื่อง เพื่อกรรมการ จะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

8) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และตามที่ กฎหมายบัญญัติ

3.1.3 โครงสร้างหน่วยงาน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการคือสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงาน ส่วนหลัก คือ⁵⁹

1) ส่วนภารกิจสนับสนุน ประกอบด้วยกลุ่มอำนวยการ และกลุ่มวิชาการ โดยมี รายละเอียด คือ

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, การแบ่งส่วนราชการ, https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=8575 (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2560).

1.1) กลุ่มงานอำนวยการ ได้แก่

- (1) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- (2) สำนักบริหารงานกลาง
- (3) สำนักบริหารงานคลัง
- (4) สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
- (5) สำนักประชาสัมพันธ์
- (6) สำนักอำนวยการคณะกรรมการ

1.2) กลุ่มวิชาการ ได้แก่

- (1) สำนักการต่างประเทศ
- (2) สำนักกฎหมาย
- (3) สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์
- (4) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
- (5) ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อิงภากรณ์
- (6) ศูนย์กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2) ส่วนภารกิจหลัก ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และป้องกันการทุจริต และกลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีรายละเอียด คือ

2.1) กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และป้องกันการทุจริต ได้แก่

- (1) สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต
- (2) สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง
- (3) สำนักป้องกันการทุจริตภาครัฐ
- (4) สำนักป้องกันการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน
- (5) สำนักป้องกันการทุจริตภาคประชาสังคมและการพัฒนาเครือข่าย

2.2) กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน ได้แก่

- (1) สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ
- (2) สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง
- (3) สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น
- (4) สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

3) ส่วนปฏิบัติการพื้นที่ ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต และสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค โดยมีรายละเอียด คือ

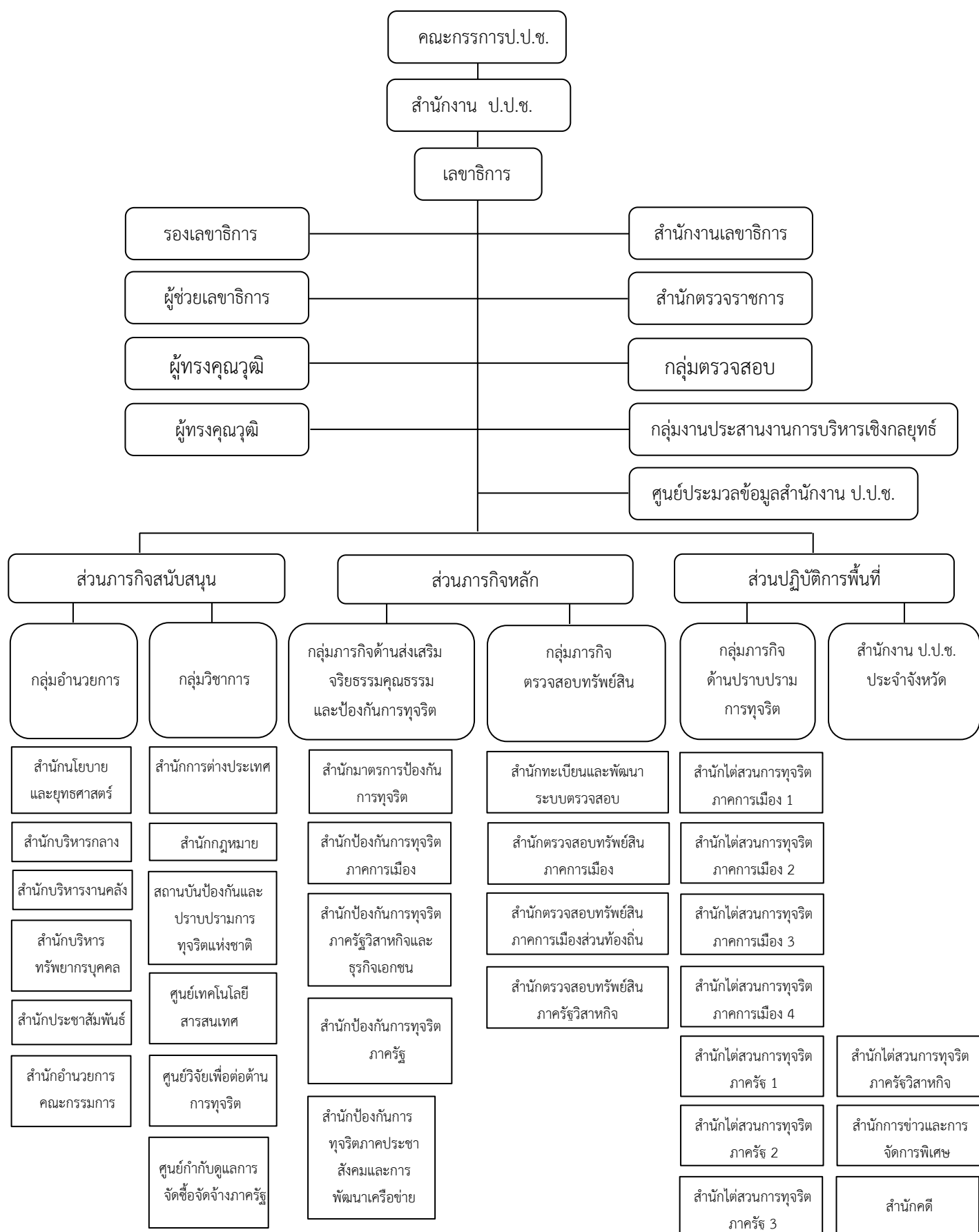
3.1) กลุ่มภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต ได้แก่

- (1) สำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมือง 1

- (2) สำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมือง 2
- (3) สำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมือง 3
- (4) สำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมือง 4
- (5) สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 1
- (6) สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 2
- (7) สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 3
- (8) สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐวิสาหกิจ
- (9) สำนักการข่าวและกิจการพิเศษ
- (10) สำนักคดี

3.2) สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1-9

แผนผังแสดงโครงสร้างการบริหารงานสำนักงาน ป.ป.ช.



3.1.4 การรับเรื่องกล่าวหา

3.1.4.1 เรื่องกล่าวหาที่รับไว้พิจารณา

เรื่องกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้พิจารณา⁶⁰ คือ เรื่องร้องเรียนกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นักการเมืองในระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือ ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป ที่ทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และการร้องเรียนกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ทั้งนี้ เรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกขึ้นมาพิจารณาคือ

- 1) บัตรสนเทห์ซึ่งไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง
- 2) เรื่องที่ล่วงเลยมาเกิน 5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

3.1.4.2 รูปแบบการกล่าวหา

การกล่าวหาหรือแจ้งการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้โดยรูปแบบ ดังนี้⁶¹

- 1) ทำเป็นหนังสือเรียนเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด
- 2) กล่าวหาด้วยวาจาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำการบันทึกคำกล่าวหาของท่านไว้เป็นหลักฐาน
- 3) ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. www.nacc.go.th
- 4) เขาร้องทุกข์ กลาวโทษ ต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานีตำรวจในเขตอำนาจสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คำแนะนำในการร้องเรียนเพื่อหยุดคนโกงประเทศไทย, https://www.nacc.go.th/download/article/article_20170719165654.pdf, (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2560).

⁶¹ เพิ่งอ้าง

3.1.5 การกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา

เรื่องกล่าวหาที่มีการยื่นไว้กับสำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จะมีการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงจากนั้นจะเสนอไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสั่งการ (หรืออาจเรียกว่าขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง) ซึ่งก็คือการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา นั่นเอง ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 กำหนดให้ขั้นตอนดังกล่าวดำเนินการโดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ⁶²

กรณีการยื่นกล่าวหาไว้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ในส่วนกลาง เมื่อได้ลงทะเบียนรับเรื่องแล้ว จะส่งเรื่องกล่าวหาไปให้ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ⁶³ ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาว่าเป็นเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักด้านปราบปรามการทุจริตใดแล้วออกเลขที่เรื่องให้ผู้อำนวยการสำนักนั้นพิจารณาต่อไป⁶⁴ จากนั้นเมื่อผู้อำนวยการสำนักด้านปราบปรามการทุจริตได้รับเรื่องแล้วจะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชาคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน⁶⁵

ส่วนกรณีการยื่นเรื่องกล่าวหาไว้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จะมีการส่งให้สำนักงาน ป.ป.ช. ในส่วนกลางออกเลขที่เรื่องกล่าวหา ซึ่งโดยปกติแล้วผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการจะส่งเรื่องกล่าวหาที่ได้ออกเลขที่แล้ว ไปให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีเขตอำนาจดำเนินการต่อไป และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริง เว้นแต่เรื่องกล่าวหาใดที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ได้ส่งมาให้สำนักงาน ป.ป.ช. ในส่วนกลางออกเลขที่เรื่องกล่าวหา โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นที่สมควรมอบหมายให้สำนักงานด้านปราบปรามการทุจริตที่รับผิดชอบดำเนินการและผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการเห็นชอบด้วย ก็จะส่งเรื่องให้สำนักด้านปราบปรามการทุจริตดำเนินการต่อไป แต่ถ้าผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการไม่เห็นชอบด้วย ก็จะเสนอเรื่องให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยสั่งการ⁶⁶

⁶² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 3

⁶³ คำสั่งสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ 484/2554 เรื่อง มอบหมายการจ่ายเรื่องกล่าวหา การลงนามในหนังสือและการสั่งให้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ข้อ 1

⁶⁴ เพิ่งอ้าง ข้อ 2

⁶⁵ เพิ่งอ้าง ข้อ 3

⁶⁶ เพิ่งอ้าง ข้อ 4

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว ก็จะเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งการ ดังนี้

1) เรื่องที่พนักงานเจ้าซึ่งทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหา⁶⁷

1.1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

1.2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นจะได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

2) เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าสมควรรับหรือยกขึ้นพิจารณาหรือไม่⁶⁸

2.1) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

2.2) เรื่องที่ล่วงเลยเวลามานานแล้วเกิน 5 ปี นับแต่วันที่เกินเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

2.3) เรื่องที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในอำนาจจะมีมติให้ดำเนินการไต่สวนเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงตามแบบของหน่วยงาน ซึ่งต้องระบุบุคคลที่ประกอบเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้รับผิดชอบสำนวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ แล้วแต่กรณี⁶⁹ การพิจารณาออกคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริง จำแนกได้เป็น

⁶⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 6

⁶⁸ เพิ่งอ้าง ข้อ 7

⁶⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 6

3.1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป หรือเรื่องที่ไม่มีความสำคัญมากนัก จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวน ตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือเป็นเรื่องที่มีมูลค่าความเสียหายสูง หรือเป็นเรื่องที่กระทบต่อส่วนรวม หรือเรื่องที่มีความสำคัญ จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน

3.3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกล่าวหานักการเมือง หรือขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์คณะพิจารณาไต่สวน

พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในขั้นตอนการไต่สวนจะมีคุณสมบัติเฉพาะแตกต่างจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะเสนอรายชื่อข้าราชการระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมีพื้นความรู้ในระดับเนติบัณฑิต หรือมีคุณวุฒิทางกฎหมาย และมีความรู้และประสบการณ์ในการไต่สวนและวินิจฉัยคดี หรือการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย โดยจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรฝึกอบรมตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁷⁰

3.1.6 หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดเรื่องกล่าวหา

ตามคำสั่งสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ 484/2554 เรื่อง มอบหมายการจ่ายเรื่องกล่าวหา การลงนามในหนังสือ และการสั่งให้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ต่างก็ระบุว่าการมอบหมายเรื่องกล่าวหาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและขั้นตอนการไต่สวนให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม⁷¹ แต่ก็มีได้มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่ใช้แยกประเภทความยากง่ายของเรื่องกล่าวหาแต่อย่างใด

⁷⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 48

⁷¹ คำสั่งสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ 484/2554 เรื่อง มอบหมายการจ่ายเรื่องกล่าวหา การลงนามในหนังสือ และการสั่งให้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ข้อ 3 วรรคสอง และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 49 วรรคแรก

ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีการพัฒนาแนวทางเพื่อใช้แยกประเภทหรือแบ่งขนาดของเรื่องกล่าวหา โดยแบ่งขนาดเรื่องกล่าวหา ออกเป็น 4 ขนาด คือ S M L และ XL⁷² เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานคดี การเร่งรัดคดีใหญ่ และเพื่อใช้เป็นแนวทางมอบหมายงานเรื่องกล่าวหาให้สอดคล้องกับความชำนาญของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งนำไปใช้กำหนดเป้าหมายความสำเร็จตามตัวชี้วัด

การแบ่งขนาดของเรื่องกล่าวหาจะดำเนินการทั้งเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนการไต่สวน โดยมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกลุ่มภารกิจด้านปราบปรามการทุจริต และพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทุกจังหวัดทำหน้าที่กำหนดขนาดเรื่องกล่าวหาแต่ละเรื่อง โดยมีการออกแบบหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ รวมทั้งแบบฟอร์ม เพื่อใช้ในการคำนวณและกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหา

การกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. จะใช้องค์ประกอบ 4 ด้าน ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นว่ามีความสำคัญ เรียงลำดับจากน้อยไปหามาก คือ 1) ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา 2) จำนวนผู้ถูกกล่าวหาและหรือประเด็นข้อกล่าวหา 3) งบประมาณโครงการ/มูลค่าความเสียหาย/ผลกระทบต่อระบบราชการ หรือสังคมส่วนรวม 4) ความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล โดยมีรายละเอียดของน้ำหนักองค์ประกอบแต่ละด้าน ดังนี้

องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)
1. ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	15
2. จำนวนผู้ถูกกล่าวหาและหรือประเด็นข้อกล่าวหา	15
3. งบประมาณโครงการ/มูลค่าความเสียหาย/ผลกระทบต่อระบบราชการหรือสังคมส่วนรวม	30
4. ความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล	40
รวม	100

⁷² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ร่างเกณฑ์การกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหา, ม.ป.ป., หน้า 1.

จึงเห็นได้ว่าการกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นการพิจารณาเนื้อหาสาระของเรื่องกล่าวหาเป็นหลัก

วิธีการกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหา นั้น เริ่มจากเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องกล่าวหา ก็จะต้องตรวจสอบเนื้อหาของเรื่องกล่าวหา แล้วพิจารณาให้คะแนนองค์ประกอบแต่ละด้านตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดไว้ แล้วนำไปคำนวณ ซึ่งผลการคำนวณที่ได้จะนำไปกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหาว่าเป็นขนาด S M L หรือ XL⁷³

การให้คะแนนองค์ประกอบแต่ละด้าน มีรายละเอียด คือ

องค์ประกอบที่ 1 ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา⁷⁴

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับอื่นที่นอกเหนือจากเกณฑ์คะแนนระดับ 2 3 และ 4 และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1
ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ผู้บริหาร/รองผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล	2
ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นนิติบุคคล ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้บริหาร/รองผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนคร	3
ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา	4

⁷³ เกณฑ์การให้คะแนนแต่ละองค์ประกอบอ้างอิงจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554 และประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554

⁷⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 3.

องค์ประกอบที่ 2 จำนวนผู้ถูกกล่าวหาและหรือประเด็นข้อกล่าวหา⁷⁵

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
ผู้ถูกกล่าวหา จำนวน 1-3 คน หรือประเด็นข้อกล่าวหา จำนวน 1-3 ประเด็น	0.01-1.00
ผู้ถูกกล่าวหา จำนวน 4-6 คน หรือประเด็นข้อกล่าวหา จำนวน 4-6 ประเด็น	1.01-2.00
ผู้ถูกกล่าวหา จำนวน 7-9 คน หรือประเด็นข้อกล่าวหา จำนวน 7-9 ประเด็น	2.01-3.00
ผู้ถูกกล่าวหา จำนวน 10-12 คน ขึ้นไป หรือประเด็นข้อกล่าวหา จำนวน 10-12 ประเด็น ขึ้นไป	3.01-4.00

หมายเหตุ กรณีมีผู้ถูกกล่าวหาและหรือประเด็นที่กล่าวหาไม่สอดคล้องตามเกณฑ์ที่กำหนดให้พิจารณาจากองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีจำนวนมากกว่า

ตัวอย่างที่ 1 เรื่องกล่าวหานาย ก. กระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ยักยอกทรัพย์สินและกระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระ หากมีประเด็นข้อกล่าวหามากกว่า 3 ประเด็น แต่ไม่เกิน 6 ประเด็น ให้พิจารณาให้คะแนนเรื่องนี้ที่ 2 คะแนน (ตามเกณฑ์คะแนนแบบที่ 2) แต่หากมีประเด็นข้อกล่าวหามากกว่า 6 ประเด็น แต่ไม่เกิน 9 ประเด็น ให้พิจารณาให้คะแนนเรื่องนี้ที่ 3 คะแนน (ตามเกณฑ์คะแนนแบบที่ 3)

ตัวอย่างที่ 2 เรื่องกล่าวหานาย ก. กับพวกรวมจำนวน 6 คน กระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานรับสินบน ซึ่งมีประเด็นข้อกล่าวหา 1 ประเด็น ให้พิจารณาให้คะแนนในเรื่องนี้ที่ 2 คะแนน (ตามเกณฑ์คะแนนแบบที่ 2) เนื่องจากจำนวนผู้ถูกกล่าวหา มีมากกว่าประเด็นข้อกล่าวหา

⁷⁵ เพิ่งอ้าง หน้า 5.

องค์ประกอบที่ 3 งบประมาณโครงการ หรือมูลค่าความเสียหาย
หรือผลกระทบต่อระบบราชการหรือสังคมส่วนรวม⁷⁶

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
ไม่เกิน 2 ล้านบาท และหรือส่งผลกระทบต่อบุคคล	0.01-1.00
2.01 ล้านบาท ถึง 20 ล้านบาท และหรือส่งผลกระทบต่อองค์กร	1.01-2.00
20.01 ล้านบาท ถึง 100 ล้านบาท และหรือส่งผลกระทบต่อระบบราชการ	2.01-3.00
มากกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป และหรือส่งผลกระทบต่อระบบราชการ	3.01-4.00

คำนิยาม

บุคคล หมายถึง เรื่องที่ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

องค์กร หมายถึง เรื่องที่ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

ระบบราชการ หมายถึง เรื่องที่ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบ

ราชการรัฐวิสาหกิจ

สังคมส่วนรวม หมายถึง เรื่องที่ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อ

สาธารณะหรือสังคมเป็นวงกว้าง หรือเรื่องที่สาธารณชนให้ความสนใจ

⁷⁶ เพิ่งอ้าง หน้า 6.

องค์ประกอบที่ 4 ความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล⁷⁷

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
พยานหลักฐานไม่เกิน 10 รายการ และหรือพยานบุคคลไม่เกิน 10 รายการ	0.10-1.00
พยานหลักฐาน 11-20 รายการ และหรือพยานบุคคลไม่เกิน 11-20 รายการ	1.01-2.00
พยานหลักฐาน 21-30 รายการ และหรือพยานบุคคลไม่เกิน 21-30 รายการ	2.01-3.00
พยานหลักฐาน 31 รายการขึ้นไป และหรือพยานบุคคลไม่เกิน 31 รายการขึ้นไป	3.01-4.00

หมายเหตุ กรณีพยานหลักฐานและพยานบุคคลไม่สอดคล้องตามเกณฑ์ที่กำหนด
ให้พิจารณาจากองค์ประกอบอย่างใดที่มีจำนวนมากกว่า

⁷⁷ เพิ่งอ้างหน้า 7.

ตัวอย่างการกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช.

ตัวอย่างที่ 1 เรื่องกล่าวหากรณีทุจริตจำนำข้าว⁷⁸

เกณฑ์กำหนดขนาดเรื่องกล่าวหา	น้ำหนัก (ร้อยละ)	1	2	3	4	คะแนน องค์ประกอบ*น้ำหนัก
1.ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา (นายกรัฐมนตรีกับพวก)	15				/	$4*0.15=0.60$
2.จำนวนผู้ถูกกล่าวหาและหรือประเด็นข้อกล่าวหา (ผู้ถูกกล่าวหา 3 คน ประเด็นข้อกล่าวหา 1 ข้อ)	15	/				$1*0.15=0.15$
3.งบประมาณโครงการ หรือมูลค่าความเสียหาย หรือผลกระทบต่อระบบราชการหรือสังคมส่วนรวม (มูลค่าความเสียหาย 3 แสนล้านบาท)	30				/	$4*0.30=1.20$
4.ความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือ พยานบุคคล (พยานหลักฐานมากกว่า 50 รายการ)	40				/	$4*0.40=1.60$
รวม	100					3.55

เรื่องกล่าวหาข้างต้นใช้ 4 องค์ประกอบในการพิจารณาให้คะแนน ซึ่งได้ 3.55

คะแนน เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ขนาดเรื่องกล่าวหาจึงได้ขนาดใหญ่มาก (XL)

⁷⁸ เพิ่งอ้าง หน้า 10.

ตัวอย่างที่ 2 เรื่องกล่าวหากรณีประธานรัฐสภาจงใจใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ
กรณีบรรจู่่าง พ.ร.บ. ปรงคอง⁷⁹

เกณฑ์กำหนดขนาดเรื่องกล่าวหา	น้ำหนัก (ร้อยละ)	1	2	3	4	คะแนน องค์ประกอบ*น้ำหนัก
1.ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา (ประธานรัฐสภา)	15				/	$4*0.15=0.60$
2.จำนวนผู้ถูกกล่าวหาและหรือประเด็นข้อกล่าวหา (ผู้ถูกกล่าวหา 1 คน ประเด็นข้อกล่าวหา 1 ข้อ)	15	/				$1*0.15=0.15$
3.งบประมาณโครงการ หรือมูลค่าความเสียหาย หรือผลกระทบต่อระบบราชการหรือสังคมส่วนรวม (ผลกระทบต่อส่วนรวม)	30				/	$4*0.30=1.20$
4.ความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือ พยานบุคคล (พยานหลักฐานมากกว่า 20 รายการ)	40		/			$4*0.40=1.60$
รวม	100					2.65

เรื่องกล่าวหาข้างต้นใช้ 4 องค์ประกอบในการพิจารณาให้คะแนน ซึ่งได้ 2.65
คะแนน เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ขนาดเรื่องกล่าวหาจึงได้ขนาดใหญ่ (L)

⁷⁹ เพิ่งอ้าง หน้า 11.

3.1.7 วิเคราะห์การจัดประเภทเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช.

ผู้รับการประเมินเห็นว่า กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและการไต่สวนข้อเท็จจริง ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้บัญญัติถึงการแบ่งแยกประเภทหรือขนาดของเรื่องกล่าวหาไว้ โดยระบุเพียงให้มอบหมายเรื่องกล่าวหาให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม แต่เนื่องด้วยสำนักงาน ป.ป.ช. มีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานแสวงหาข้อเท็จจริงและไต่สวนข้อเท็จจริงจำนวนมากซึ่งก็มีความสัมพันธ์กับจำนวนเรื่องกล่าวหาที่มีจำนวนมากในแต่ละปี สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้เห็นความสำคัญของการแบ่งแยกประเภทหรือขนาดของเรื่องกล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการพิจารณามอบหมายงาน การเร่งรัดคดีใหญ่ และการชี้วัดความสำเร็จ

การแบ่งแยกประเภทหรือขนาดของเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นการดำเนินการโดยพิจารณาเนื้อหาคำกล่าวหาและขั้นตอนการสอบสวน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการย่อมต้องระบุถึงจำนวนและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา พฤติการณ์ในการกระทำความผิด ซึ่งจะทำให้ทราบถึงมูลค่าความเสียหายและผลกระทบที่เกิดจากการกระทำความผิด รวมทั้งการพิจารณาถึงจำนวนพยานหลักฐานที่จะต้องดำเนินการสอบสวน อันเป็นองค์ประกอบที่จะนำไปใช้คำนวณเพื่อกำหนดขนาดเรื่องกล่าวหา

การดำเนินการจัดประเภทเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่หรือความรับผิดชอบของส่วนงานใดส่วนงานหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้แสวงหาข้อเท็จจริงหรือไต่สวนข้อเท็จจริง ให้ทำหน้าที่กำหนดขนาดเรื่องกล่าวหาแต่ละเรื่อง ซึ่งก็จะทำให้การดำเนินการกำหนดขนาดเรื่องกล่าวหาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและคล่องตัว แต่มีข้อสังเกตว่าอาจจะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีภาระงานเพิ่มขึ้น และมีปัญหาการดำเนินการที่อาจไม่ถูกต้องและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

การยื่นเรื่องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมเป็นการกล่าวหาบุคคลว่ากระทำความผิดทางอาญา กระทำผิดวินัย หรือเรื่องเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินโดยไม่ถูกต้อง ดังนั้นจึงต้องให้น้ำหนักและความสำคัญกับความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานและพยานบุคคล เพราะเป็นปัจจัยหลักในการพิสูจน์ความผิดบุคคลที่ถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสอบสวนและรวบรวม จะเป็นข้อเท็จจริงสำคัญที่นำไปใช้ประกอบการฟ้องร้องดำเนินคดี การดำเนินการทางวินัย หรือการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

3.2 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.2.1 ประวัติความเป็นมา

การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองในเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก เมื่อมีการบัญญัติเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนอกเหนือจะกำหนดบทบาทบัญญัติว่าด้านสิทธิของประชาชนในด้านต่างๆ ยังได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนคือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้จัดทำกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้เสร็จภายใน 2 ปี นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁸⁰ (รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540)

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542 และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรก เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 มีจำนวน 11 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและได้มีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ยังคงให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา 256 มาตรา 257 โดยกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแต่มีจำนวนลดลงจาก 11 คน เหลือ 7 คน โดยยังคงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 2 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2552

อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 11/2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ได้ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ และต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง และต่อมาได้มีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 3 โดยดำเนินการตามประกาศ

⁸⁰ สามารถ ประทีปรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว หน้า 47-48.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557 เรื่อง การสรรหาบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 3 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2558⁸¹

3.2.2 อำนาจหน้าที่

3.2.2.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน⁸² มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียว⁸³ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้⁸⁴

- 1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- 2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน
- 3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภาคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน
- 4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม
- 5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน
- 6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ประวัติความเป็นมา, <http://www.nhrc.or.th/AboutUs/The-Commission/Background-and-History.aspx>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2560).

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 246 วรรคแรก

⁸³ อ้างแล้ว มาตรา 246 วรรค 3

⁸⁴ อ้างแล้ว มาตรา 247

3.2.2.2 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁸⁵ มีเลขาธิการรับผิดชอบการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง⁸⁶ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้⁸⁷

- 1) รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 3) ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของ คณะกรรมการ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นใดในด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนภารกิจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

3.2.3 โครงสร้างหน่วยงาน

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น ได้จัดแบ่งโครงสร้างหน่วยงานตามประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2556 ประกอบด้วย

- 1) สำนักบริหารกลาง
- 2) สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- 3) สำนักกฎหมายและคดี

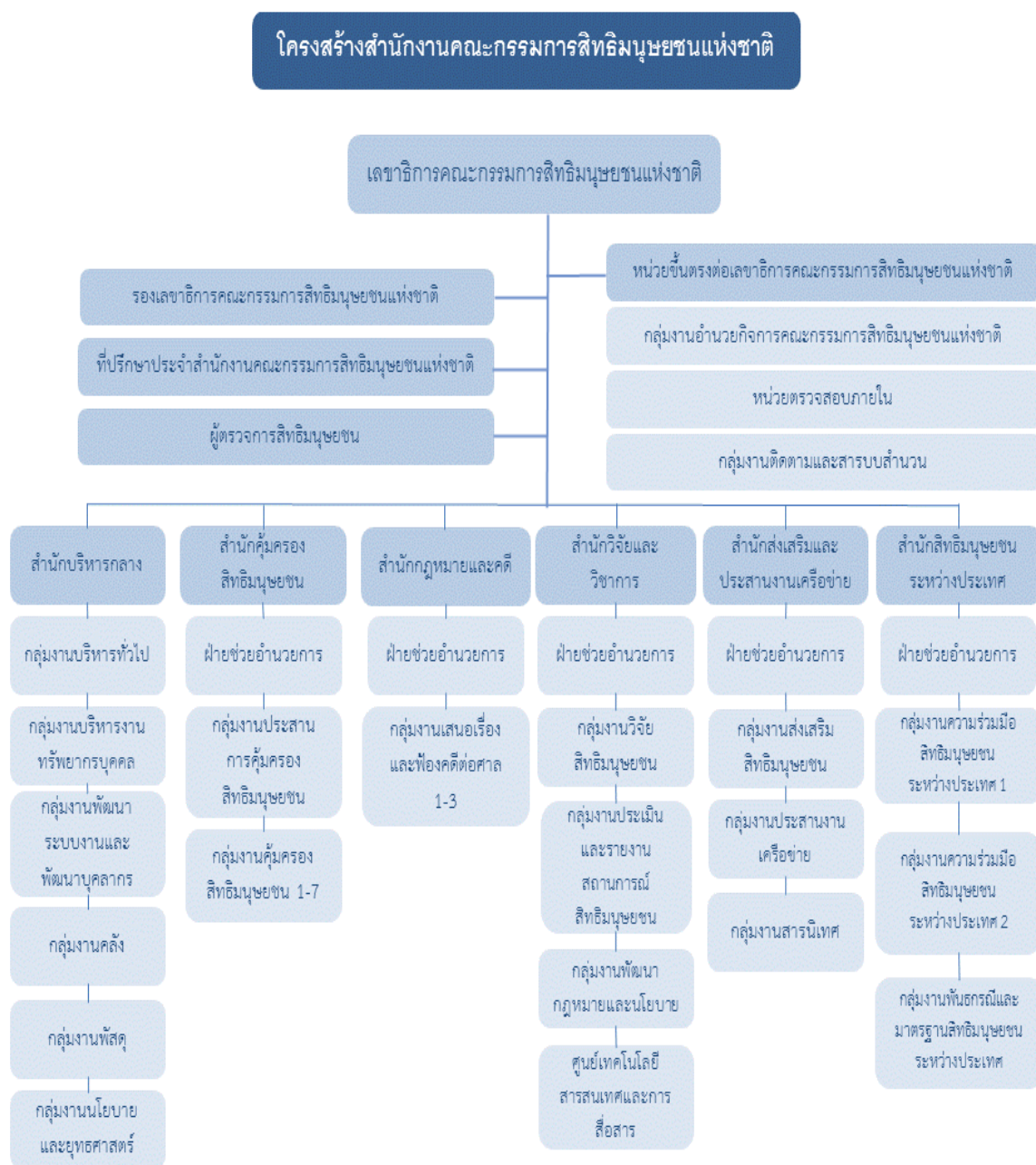
⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 47

⁸⁶ อ้างแล้ว มาตรา 53

⁸⁷ อ้างแล้ว มาตรา 48

- 4) สำนักวิจัยและวิชาการ
- 5) สำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย
- 6) สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- 7) กลุ่มงานอำนวยความสะดวกการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 8) หน่วยตรวจสอบภายใน
- 9) กลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน

แผนผังแสดงโครงสร้างการบริหารงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



3.2.4 การรับคำร้อง

3.2.4.1 ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือพบเห็นว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และหมายความรวมถึงผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมาย⁸⁸

3.2.4.2 รูปแบบคำร้อง

รูปแบบของคำร้องที่จะยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องีรูปแบบตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียด คือ

- 1) คำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดำเนินการ⁸⁹
- 2) การยื่นคำร้องเป็นหนังสือหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์⁹⁰ กระทำได้โดย
 - (1) ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - (2) ยื่นต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนใดคนหนึ่ง
 - (3) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
 - (4) ส่งคำร้องด้วยวิธีการหรือรูปแบบอื่น เช่น ระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือสื่ออื่นๆ
- 3) การร้องเรียนด้วยวาจา หรือทางโทรศัพท์ หรือวิธีอื่นใด เพื่อให้การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปโดยสะดวก ซึ่งจะมีการบันทึกการร้องเรียนโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁹¹

⁸⁸ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 4 วรรคหก

⁸⁹ อ้างแล้ว ข้อ 11 วรรคสอง

⁹⁰ อ้างแล้ว ข้อ 13

⁹¹ อ้างแล้ว ข้อ 14

3.2.5 การกลั่นกรองคำร้อง

เมื่อได้รับคำร้องแล้วสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่รับคำร้อง ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับคำร้อง ดำเนินการตรวจสอบและกลั่นกรองคำร้องเบื้องต้น โดยอยู่ในสังกัดกลุ่มงานประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁹²

3.2.5.1 คำร้องที่รับไว้พิจารณา

คำร้องที่จะรับไว้ต้องมีรายละเอียด คือ⁹³

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องในกรณีที่เป็นกรร้องเรียนเกี่ยวกับประโยชน์ของผู้ร้องเป็นการเฉพาะตัว
- 2) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

3.2.5.2 การแก้ไขความเดือดร้อนโดยการประสานหน่วยงาน

กรณีที่ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ร้องอาจแก้ไขได้ด้วยวิธีการประสานงานกับหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจะเกิดจากกรณีผู้ร้องเป็นฝ่ายร้องขอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ดำเนินการ หรือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่าควรดำเนินการโดยวิธีดังกล่าว เจ้าหน้าที่รับคำร้องก็อาจจะดำเนินการได้โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนและความเหมาะสมแก่กรณี รวมทั้งต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง หรือผู้เกี่ยวข้อง⁹⁴

⁹² ประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2556

⁹³ อ้างแล้ว ข้อ 10

⁹⁴ อ้างแล้ว ข้อ 15 วรรคสอง

3.2.5.3 การพิจารณาโดยคณะกรรมการด้านการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน

คำร้องซึ่งเจ้าหน้าที่รับคำร้องได้ตรวจสอบในเบื้องต้นแล้ว จะดำเนินการจัดทำบันทึกสรุปพร้อมความเห็นว่าจะควรรับหรือไม่ควรรับไว้ดำเนินการ จากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอนการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการด้านการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁹⁵ มีจำนวน 11 คน มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 1 คน เป็นประธาน ปัจจุบันนี้คณะกรรมการด้านการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนได้รับการแต่งตั้งตามมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 10/2560 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 มีองค์ประกอบ คือ

- | | |
|---|------------------------|
| 1) นายชาติชาย สุธงศาเดช | ประธานอนุกรรมการ |
| 2) เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | อนุกรรมการ |
| 3) นายบุญเกิด สมณี | อนุกรรมการ |
| 4) นายโสพล จริ่งจิตร | อนุกรรมการ |
| 5) ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน | อนุกรรมการ |
| 6) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี | อนุกรรมการ |
| 7) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 8) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | อนุกรรมการ |
| 9) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | อนุกรรมการ |
| 10) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | อนุกรรมการ |
| 11) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | อนุกรรมการ |

คณะกรรมการข้างต้นมีหน้าที่และอำนาจ พิจารณานำบันทึกสรุปที่เจ้าหน้าที่รับคำร้องเสนอ เพื่อมีมติรับหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณา มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเสนอให้

⁹⁵ คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 22/2560 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการด้านการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมอบหมาย

3.2.5.4 คำร้องที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา

1) คำร้องกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดอาญา และผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะที่จะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษด้วยตนเองได้ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมายให้กรรมการหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานดำเนินการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแทนผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจะทำความเห็นเสนอให้พิจารณาไม่รับไว้เป็นคำร้อง⁹⁶

2) คำร้องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้⁹⁷

(1) เรื่องที่ข้อเท็จจริงไม่เพียงพอต่อการพิจารณาและไม่สามารถติดต่อผู้ร้องได้ ทั้งการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(2) เรื่องที่ผู้ร้องประสงค์ขอถอนเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ การถอนเรื่องร้องเรียนต้องมีหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องประกอบการพิจารณาด้วย

(3) เรื่องที่คณะกรรมการเคยพิจารณาแล้ว และไม่ปรากฏหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

(4) เรื่องที่ผู้ได้รับความเสียหายไม่ประสงค์ให้คณะกรรมการตรวจสอบ

(5) เรื่องอื่นตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด

3.2.6 การมอบหมายคำร้อง

เมื่อคณะอนุกรรมการด้านการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนได้พิจารณาการรับหรือไม่รับคำร้องแล้วก็จะจัดทำรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมอบหมายคำร้องให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน เพื่อดำเนินการสืบสวน สอบสวน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง และจัดทำสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรืออนุกรรมการต่อไป⁹⁸ ทั้งนี้ ตามระเบียบ

⁹⁶ อ้างแล้ว ข้อ 17 วรรคหนึ่ง และ ข้อ 39

⁹⁷ อ้างแล้ว ข้อ 17 วรรคสอง

⁹⁸ อ้างแล้ว ข้อ 21

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายคำร้องให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานจะพิจารณาใช้ดุลพินิจในการมอบหมายคำร้องตามความเหมาะสม

3.2.7 วิเคราะห์การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้รับการประเมินเห็นว่า ตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้บัญญัติถึงการแบ่งแยกประเภทหรือขนาดของคำร้อง รวมถึงหลักเกณฑ์ในการมอบหมายคำร้องตามระดับและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่มีข้อแตกต่างในขั้นตอนของการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน ให้ทำหน้าที่พิจารณารับหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ขณะที่กรณีของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นไม่มีกระบวนการดังกล่าว โดยเรื่องร้องเรียนที่ผ่านการกลั่นกรองโดยสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน จะถูกเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละท่านพิจารณารับหรือไม่รับไว้พิจารณา ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับอำนาจตามกฎหมายของแต่ละองค์กร โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการ ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น การปฏิบัติหน้าที่การวินิจฉัยแก้ไข้ปัญหาเรื่องร้องเรียนจะมีความเป็นอิสระต่อกัน

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถร้องเรียนได้ทั้งบุคคล หน่วยงาน และกฎหมาย ที่กระทบต่อสิทธิหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน เช่นเดียวกับกรณีของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการมิได้เป็นการเริ่มต้นคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดในการพิจารณาคดีอาญาในชั้นศาลดังเช่นกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่จะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน โดยครอบคลุมถึงความเดือดร้อนจากการถูกละเมิดสิทธิโดยภาคเอกชนด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมเฉพาะที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ

3.3 สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Anti – Corruption & Civil Rights Commission : ACRC) สาธารณรัฐเกาหลี

3.3.1 ประวัติความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (The Anti – Corruption & Civil Rights Commission : ACRC) สาธารณรัฐเกาหลี หรือ เกาหลีใต้ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 โดยได้รวม 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเกาหลี (Ombudsman of Korea) คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันเกาหลี (The Korea Independent Commission against Corruption) และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การบริหาร (Appeals Commission)⁹⁹ เหตุที่มีการรวมหน่วยงานข้างต้นทั้ง 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน ก็เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการได้ในหน่วยงานเดียว¹⁰⁰

สำนักงาน ACRC มีบทบาทหลัก คือ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานที่ขาดเหตุผล สร้างสังคมสะอาดโดยการป้องกันและยับยั้งการทุจริตในวงราชการ และคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการบริหารที่ผิดกฎหมายและไม่เป็นธรรมโดยผ่านระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์¹⁰¹

ACRC ประกอบด้วยคณะกรรมการ 15 คน คือ ประธาน 1 คน (เทียบเท่าระดับรัฐมนตรี) รองประธาน 3 คน (เทียบเท่าระดับรองรัฐมนตรี) กรรมการถาวร 3 คน และกรรมการไม่ถาวร 8 คน ซึ่งในการบริหารงานมีการตั้งสำนักงานเลขาธิการ ACRC อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี¹⁰² ซึ่งเป็น

⁹⁹ รักษเกชา แฉฉาย, Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC) Republic of Korea, เอกสารประกอบการเดินทางไปดูงานและหารือข้อราชการของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะ ณ Anti-Corruption & Civil Rights Commission The National Assembly of Sout Korea People’s Solidality for Participatory Democracy และ The Beautiful Foundation สาธารณรัฐเกาหลี ระหว่างวันที่ 13-18 มิถุนายน 2553, หน้า 1.

¹⁰⁰ ACRC The Anti – Corruption & Civil Rights Commission, ACRC ก้าวใหญ่สู่ปกป้องสิทธิพลเมืองและสังคมที่มีความโปร่งใส, (Seoul, March 2012) หน้า 3.

¹⁰¹ รักษเกชา แฉฉาย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112, หน้า 2

¹⁰² Article 11 of the ACRC Act said

The Anti-Corruption & Civil Rights Commission (hereinafter referred to as the ‘Commission’) is established under the Prime Minister’s Office in order to handle people’s complaints and grievances, improve unreasonable administrative systems, and prevent and efficiently regulate corruption.

หน่วยงานในฝ่ายบริหาร แบ่งงานออกเป็น 3 งานหลัก คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันของเกาหลี และคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ละสำนักงานจะมีรองประธานเป็นหัวหน้าดูแลรับผิดชอบ และการทำงานของคณะกรรมการมีความเป็นอิสระซึ่งได้รับหลักประกันโดยผลของกฎหมาย¹⁰³

3.3.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (ACRC) กำหนดไว้ใน Article 12 แห่ง ACRC Act¹⁰⁴ คือ

- 1) การกำหนดและการใช้นโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน แก้ไขปัญหาด้านสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน และต่อสู้กับการทุจริต
- 2) ตรวจสอบและจัดการเรื่องร้องเรียนและข้อร้องเรียนของประชาชน แนะนำการแก้ไขหรือการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อร้องเรียนเหล่านั้น
- 3) กรณีมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ ซึ่งถือว่ามีความจำเป็นในการจัดการเรื่องร้องเรียน ก็สามารถให้คำแนะนำ หรือความคิดเห็นในการปรับปรุงดังกล่าว
- 4) การตรวจสอบสถานการณ์ปัจจุบันและการประเมินผลการร้องเรียนและการปรับปรุงระบบการบริหารราชการ เป็นเรื่องดำเนินการโดยคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง
- 5) การกำหนดนโยบายต่อต้านการทุจริตและการป้องกันการทุจริตเพื่อช่วยองค์กรภาครัฐในการเสริมสร้างระบบและนโยบาย และตรวจสอบสถานะในปัจจุบันขององค์กรสาธารณะในเรื่องดังกล่าว
- 6) ตรวจสอบสถานการณ์ปัจจุบันและประเมินความคืบหน้าของขั้นตอนนโยบายซึ่งองค์กรภาครัฐได้ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต
- 7) จัดทำและดำเนินแผนงานด้านการศึกษาและการส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิและผลประโยชน์
- 8) ประสานและสนับสนุนบุคคลองค์กรและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง รวมถึงการช่วยองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรด้วยกิจกรรมต่อต้านการทุจริต

¹⁰³ รักษเกชา แผ่นฉาย, อ้างแล้ว, หน้า 3.

¹⁰⁴ รายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวอยู่ในภาคผนวก

9) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง

10) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการทำรายงานการทุจริต การให้คำปรึกษาและรับรายงานในเรื่องดังกล่าว

11) คຸ້ມครองและให้รางวัลแก่ผู้ที่รายงานการทุจริต

12) การตรวจสอบปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในกฎหมายและระเบียบ

13) เก็บรวบรวมจัดการและวิเคราะห์ข้อมูลและเนื้อหาเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์

14) ดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของพนักงานหน่วยงานของรัฐ การรับและประมวลผลรายงานการละเมิดและปกป้องผู้ที่ยื่นรายงานในเรื่องดังกล่าว

15) ให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการยื่นคำร้องเรียนและการตรวจสอบและแจ้งให้ทราบว่ามีจัดการเรื่องร้องเรียนอย่างไร

16) ดำเนินการเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมในรูปแบบพลเมืองแบบออนไลน์ (e-people) รวมทั้งการจัดตั้งและการดำเนินงานศูนย์รับเรื่องราวภาครัฐ (government call-center)

17) ร่วมมือ ให้ความช่วยเหลือ และให้ความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินท้องถิ่น

18) การชี้ขาดและการไกล่เกลี่ยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของคนส่วนใหญ่ และการตรวจสอบและการจัดการข้อร้องเรียนของภาคธุรกิจเพื่อแก้ไขปัญหา

19) การจัดการเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลอุทธรณ์กลาง และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกฎหมายการพิจารณาอุทธรณ์การบริหาร

20) การจัดการเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบอื่นๆ

21) ดำเนินการเรื่องที่นายกรัฐมนตรีบรรจุไว้ในวาระการประชุมคณะกรรมการ ACRC ในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์

ทั้งนี้ หากจำแนกภาระงานแต่ละด้านของสำนักงาน ACRC ซึ่งประกอบด้วยงาน 3 ด้าน คือ งานด้านผู้ตรวจการแผ่นดิน งานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และงานด้านการพิจารณาอุทธรณ์การบริหาร สามารถจำแนกรายละเอียดได้ ดังนี้

3.3.2.1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ภารกิจงานผู้ตรวจการแผ่นดินคือการตรวจสอบและดำเนินการเรื่องร้องเรียน ซึ่งได้แก่¹⁰⁵

1) การรับเรื่องร้องเรียนและการให้คำปรึกษา

ประชาชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้ทั้งการยื่นต่อสำนักงานทางไปรษณีย์ ทางอินเทอร์เน็ต หรือทางโทรสาร ในเรื่องที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐทำผิดกฎหมาย ปฏิบัติโดยไม่ยุติธรรมหรือเรื่องที่รัฐทำให้ประชาชนไม่สะดวกหรือมีความกังวลใจ

2) การตรวจสอบ

ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบสามารถเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและให้คำอธิบาย และถ้ามีความจำเป็นสามารถลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ

3) การพิจารณาและวินิจฉัย

เมื่อมีการสอบสวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการจะพิจารณาความเห็นและหลักฐาน แล้วจะมีความเห็นและคำแนะนำในการแก้ไขให้ถูกต้องกับหน่วยงานของรัฐ หรือการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4) การแจ้งผล

คณะกรรมการจะแจ้งผลการวินิจฉัยให้กับผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องเรียนต้องแจ้งผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการภายใน 30 วัน หากผู้ถูกร้องเรียนมีเหตุผลชัดเจนที่จะไม่ยอมรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ สามารถขอให้พิจารณาอีกได้

3.3.2.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประกอบด้วย¹⁰⁶

1) การประสานงานนโยบายต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

(1) การประสานงานนโยบายต่อต้านการทุจริตทั่วประเทศ สร้างนโยบายต่อต้านการทุจริตแห่งชาติและปรัษาหารือและประสานงานนโยบายของรัฐบาลเพื่อป้องกันการทุจริตระยะยาว

(2) การประเมินผลความสุจริตและมีคุณธรรมขององค์การมหาชน วัดระดับความสุจริตและมีคุณธรรมขององค์การมหาชนโดยวิธีการสำรวจกับประชาชนที่เคยมี

¹⁰⁵ ACRC The Anti – Corruption & Civil Rights Commission, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 113, หน้า 5.

¹⁰⁶ เพิ่งอ้าง หน้า 8-9.

ประสบการณ์ให้บริการสาธารณะทุกปี และประเมินผลนโยบายต่อต้านการทุจริตขององค์การมหาชนเป็นประจำ เพื่อส่งเสริมความพยายามต่อต้านการทุจริตในองค์การมหาชนโดยสมัครใจ

(3) ปรับปรุงข้อกำหนดและข้อบังคับ เสนอความคิดเห็นหน่วยงานรัฐบาลให้ปรับปรุงข้อบกพร่องของกฎหมายและข้อบังคับที่อ่อนแอหรือสับสน และตรวจสอบสภาพการดำเนินงานเป็นประจำ

(4) การวิเคราะห์ประเมินผลกระทบจากการทุจริต ซึ่งเป็นกลไกด้านวิเคราะห์ที่ได้สร้างเพื่อให้เห็นความแตกต่าง และขจัดปัญหาที่ทำให้เกิดการทุจริตในกฎหมายและข้อบังคับ ระบบนี้สามารถตรวจตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตต่อทั้งกฎหมายในปัจจุบันและกฎหมายฉบับใหม่ได้

(5) การปฏิบัติทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองสร้างจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003) ที่เป็นส่วนเกี่ยวข้องกับหลักจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานราชการต่างๆ ก็สร้างหลักจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง ไว้ตามหลักดังกล่าว และคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองยังควบคุมการปฏิบัติตามจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและตรวจสอบการฝ่าฝืน

2) การส่งเสริมพันธมิตรโดยสมัครใจ

(1) สร้างการตระหนักรู้แก่สาธารณะในประเด็นทุจริต

(2) ส่งเสริมพันธกิจระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อกำจัดการทุจริต

3) การตรวจสอบและการตรวจจับพฤติกรรมทุจริต

(1) การรับแจ้งการทุจริต

เมื่อทราบเรื่องการกระทำทุจริตสามารถแจ้งต่อสำนักงาน ACRC ไม่ว่าจะเป็นใครก็ตาม การกระทำทุจริตนั้นรวมถึงการบีบบังคับให้ทำ ชักชวนทำทุจริต และปกปิดการกระทำทุจริต ทั้งนี้ คณะกรรมการ ACRC สามารถกล่าวหาข้าราชการระดับสูงที่สงสัยว่าน่าจะทุจริตสามารถขอให้ตรวจสอบใหม่เมื่อเห็นว่าการตรวจสอบขั้นต้นไม่เหมาะสม สามารถขอคำวินิจฉัยใหม่ต่อศาลสูงในกรณีข้าราชการระดับสูงได้รับการยกฟ้อง

(2) การปกป้องผู้แจ้งเบาะแสเพื่อสาธารณประโยชน์

เมื่อสำนักงาน ACRC ได้รับแจ้งเบาะแสด้านเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์จะตรวจสอบข้อเท็จจริงภายใน 60 วัน แล้วจึงเข้าสู่กระบวนการปกป้องผู้แจ้งเบาะแสเพื่อสาธารณประโยชน์ คือ

-การรักษาความลับ ผู้แจ้งเบาะแสดการทุจริตคอร์รัปชันห้ามเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่ให้คนอื่นรู้ว่าใครเป็นผู้แจ้งเบาะแสเพื่อสาธารณประโยชน์

-การป้องกันอันตรายส่วนบุคคล สำนักงาน ACRC ขอรับการดูแลป้องกัน
จากตำรวจ ในกรณีมีอันตรายแก่ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อสาธารณประโยชน์เพราะแจ้งการทุจริตคอร์รัปชัน

-การดูแลเรื่องการเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผู้แจ้งเบาะแส
เพื่อสาธารณประโยชน์สามารถขอคืนกลับสภาพในกรณีที่เสียประโยชน์ เช่นการถูกไล่ออก การเลิกจ้างงาน
การชำระเงินเดือนล่าช้า การถูกยกเลิกหรือหยุดการอนุญาตต่างๆ

3.3.2.3 การพิจารณาอุทธรณ์การบริหาร

การรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารของสำนักงาน ACRC เป็นบริการที่ไม่มี
ค่าใช้จ่ายดำเนินการได้ง่ายและเร็วต่างกับการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล การพิจารณาอุทธรณ์จะ
ดำเนินการโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาททางการบริหาร ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการ ACRC
และเมื่อมีการพิจารณาอุทธรณ์แล้วจะส่งผลการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้อุทธรณ์และ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁷

3.3.3 โครงสร้างหน่วยงาน

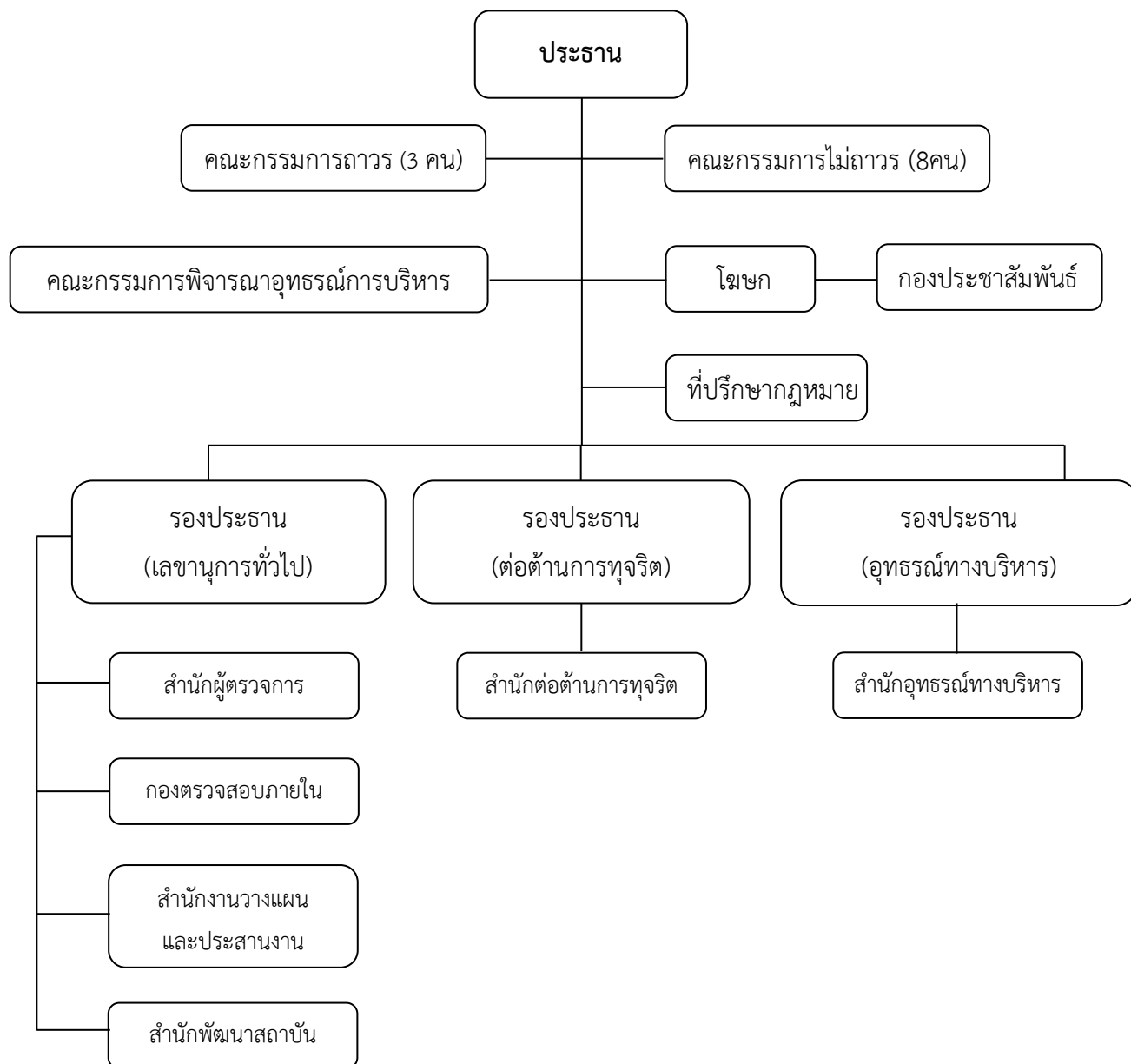
สำนักงาน ACRC ประกอบด้วยคณะกรรมการ 15 คน ประกอบด้วยประธาน 1 คน
รองประธาน 3 คน กรรมการถาวร 3 คน และกรรมการไม่ถาวร 8 คน ซึ่งรองประธาน 3 คน นั้น แต่ละ
คนจะดูแลขอบเขตงานแต่ละด้านต่างกัน โดยมีรายละเอียดคือ¹⁰⁸

- 1) งานผู้ตรวจการแผ่นดินและงานด้านอื่น ประกอบด้วย
 - (1) สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Bureau)
 - (2) งานตรวจสอบภายใน (Audit & Inspection Division)
 - (3) สำนักวางแผนและประสานงาน (Planning & Coordination office)
 - (4) สำนักพัฒนาสถาบัน (Institutional Improvement Bureau)
- 2) งานป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 3) งานพิจารณาอุทธรณ์ทางการบริหารงาน

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง หน้า 11

¹⁰⁸ Anti-Corruption & Civil Rights Commission, **Organization**, Retrieved August 1, 2017, from <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020113>

แผนผังแสดงโครงสร้างการบริหารงานสำนักงาน ACRC



3.3.4 การรับเรื่องร้องเรียน

3.3.4.1 ผู้มีสิทธิร้องเรียน

บุคคลใดก็ตามทั้งชาวเกาหลีใต้และคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในเกาหลีใต้สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้ต่อสำนักงาน ACRC หรือหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินภูมิภาค¹⁰⁹

3.3.4.2 รูปแบบการร้องเรียน

การร้องเรียนสามารถทำได้โดย

- 1) ส่งคำร้องเรียนเป็นจดหมาย
- 2) ส่งคำร้องเรียนทางโทรสาร
- 3) ไปยื่นร้องเรียนที่สำนักงาน ACRC
- 4) ร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ตผ่านทางเว็บไซต์ e-people (www.epeople.go.kr)

ซึ่งเป็นระบบเว็บไซต์กลางบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐของเกาหลีใต้ ให้บริการทั้งชาวเกาหลีใต้และคนต่างด้าว ปัจจุบันนี้มีการอำนวยความสะดวกในการร้องเรียนให้กับชาวต่างด้าวโดยให้บริการเป็นภาษาต่างประเทศ 14 ภาษา ประกอบด้วย ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน ภาษาญี่ปุ่น ภาษาเวียดนาม ภาษามองโกเลีย ภาษาเนปาล ภาษาอินโดนีเซีย ภาษาไทย ภาษาอุซเบกิสถาน ภาษาบังกลาเทศ ภาษากัมพูชา ภาษาศรีลังกา ภาษารัสเซีย และภาษาพม่า¹¹⁰

3.3.5 การกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนจากช่องทางต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคำร้องเรียนเป็นจดหมายคำร้องเรียนทางโทรสาร เรื่องร้องเรียนที่ไปยื่นที่สำนักงาน ACRC และเรื่องร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ตผ่านเว็บไซต์

¹⁰⁹ Article 39 (1) of the ACRC Act said

(1) Any person (including an alien who resides in the Republic of Korea) may file a complaint with the Commission or a Local Ombudsman (hereinafter referred to as the "Ombudsman"). In this case, any petitioner who files a complaint with one Ombudsman may do so with another Ombudsman.

¹¹⁰ E-people, **How to file petition**, Retrieved August 1, 2017, from <http://www.epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/intro01.jsp>

e-people นั้น สำนักงาน ACRC จะพิจารณาลั่นกรองเบื้องต้น โดยร้องเรียนต่อสำนักงาน ACRC จะต้องระบุชื่อและภูมิลำเนาของผู้ร้องเรียน รวมทั้งข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ยื่นร้องเรียนและประเด็นที่ร้องเรียน¹¹¹

เมื่อสำนักงาน ACRC ตรวจสอบและพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการขอคำปรึกษา ก็จะตอบกลับหรือให้คำปรึกษาแล้วพิจารณายุติเรื่อง แต่หากเป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบก็จะดำเนินการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

3.3.6 การแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียน

การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ACRC ได้กำหนดขั้นตอนและรายละเอียดไว้ในกฎหมายของหน่วยงาน คือ ACT ON ANTI-CORRUPTION AND THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF THE ANTI-CORRUPTION & CIVIL RIGHTS COMMISSION (ACRC Act) และ ENFORCEMENT DECREE OF THE ACT ON ANTI-CORRUPTION AND THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF THE ANTI-CORRUPTION AND CIVIL RIGHTS COMMISSION (ACRC Enforcement Decree)

คณะกรรมการ ACRC จะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเล็ก จำนวน 5 ชุด โดยแต่ละชุดประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน ซึ่งมีหน้าที่หลักในการพิจารณาดำเนินการเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ได้จำแนกประเภทเรื่องร้องเรียนออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย เรื่องที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ACRC เรื่องที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการชุดเล็ก และเรื่องที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน โดยมีรายละเอียดคือ

¹¹¹ Article 39 (2) of the ACRC Act said

(2) Any person who intends to file a complaint with the Ombudsman shall do so by a document in which the following information is inputted (including an electronic document; hereinafter the same shall apply): Provided that when there is any special reason to the contrary, he/she may do so orally:

1. His/her name and domicile (in the case of a corporation or organization, its name, the place of its main office, and the name of its representative);
2. Facts supporting, and reasons for, such filing, and the points at issue; and
3. Other matters provided for by Presidential Decree, including the name of the administrative agency concerned.

3.3.6.1 เรื่องที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ACRC (Commission)

Article 20 (1) ของ ACRC Act กำหนดให้คณะกรรมการ ACRC แต่งตั้งคณะกรรมการชุดเล็ก ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน เพื่อพิจารณาและตัดสินใจเรื่องร้องเรียน เว้นแต่เรื่องดังต่อไปนี้ให้เป็นเรื่องที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ACRC¹¹²

- 1) เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายระดับกฤษฎีกาและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนจำนวนมาก
- 2) เรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบ หรือ นโยบาย
- 3) เรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน
- 4) เรื่องเกี่ยวกับเรื่องที่เคยพิจารณาแล้วและมีการร้องขอให้เปลี่ยนแปลงแนวคำตัดสิน
- 5) เรื่องที่คณะกรรมการ ACRC จะต้องดำเนินการโดยตรงตามมติของคณะกรรมการชุดเล็ก
- 6) เรื่องอื่นๆ ซึ่งประธาน ACRC เห็นว่าต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการ ACRC

¹¹² Article 20 of the ACRC Act said

(1) In relation to handling complaints, the Commission may establish committees (herein after referred to as the "small committees") composed of three members to deliberate and decide on matters that do not fall under any of the following subparagraphs:

1. Matters provided for by Presidential Decree, including those of interest to many persons, among those whose rectification is recommended under Article 46;
2. Matters with respect to which the system improvement is recommended under Article 47;
3. Matters concerning a decision on a request for audit and inspection under Article 51;
4. Matters with respect to which the previous decision practices of the Commission are required to be changed;
5. Matters that the Commission is to deal with directly by resolution of a small committee; and
6. Other matters that the Chairperson recognizes to be dealt with by the Commission

...

ทั้งนี้ นิยามความหมายของคำว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนจำนวนมาก ตามข้อ 1) ข้างต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการ ACRC นั้น ได้รับการอธิบายขยายความไว้ใน Article 18 ของ ACRC Enforcement Decree¹¹³ คือ

(1) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างชัดเจน หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะหรือนโยบายของชาติ

(2) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายหน่วยงาน หรือมีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเชิงลึกตามความซับซ้อนของผลประโยชน์หรือตามขั้นตอนการดำเนินงาน

(3) เรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลกระทบต่อจิตใจและร่างกายของผู้ร้องเรียนเป็นอย่างมาก

3.3.6.2 เรื่องที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการชุดเล็ก (Committee)

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3.3.6.1 แล้วว่าการดำเนินการเรื่องร้องเรียนซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของ ACRC จะถูกดำเนินการคณะกรรมการชุดเล็ก (Committee) ที่มีจำนวน 5 ชุด แต่ละชุดประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งกรรมการทั้ง 5 ชุด จะมีการกักจับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ใน Article 17 ของ ACRC Enforcement Decree¹¹⁴ ซึ่งได้แก่

¹¹³ Article 18 of the ACRC Enforcement Decree said

"Matters provided for by Presidential Decree, including those of interest to many persons" as defined in Article 20 (1) 1 refers to the following subparagraphs:

1. Among matters involving many persons, matters in which the interests of the persons are in sharp conflict or matters that are closely related to the public interest or national policy;

2. Matters involving a multiple number of administrative agencies or interested parties that require in-depth deliberations due to the complexity of interest or handling procedures;

3. Matters with far-reaching social impact, or with serious psychological and physical damage to the complainant.

¹¹⁴ Article 17 of the ACRC Enforcement Decree said

(1) The Commission may establish small committees by area to deliberate and decide on complaints in the areas listed in the following subparagraphs in accordance with

- (1) เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไปและพื้นที่สาธารณะ รวมทั้งการบริหารงาน การศึกษา วัฒนธรรม สวัสดิการ แรงงาน การขนส่ง และถนน
- (2) เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ รวมทั้งภาษี การเกษตรและป่าไม้ การประมง สิ่งแวดล้อมและการเงิน
- (3) เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง รวมทั้งการเคหะ และการวางผังเมือง
- (4) เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ การทหาร ทหารผ่านศึก (รวมทั้งเรื่องร้องเรียนที่ร้องเรียนโดยทหาร ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน หรือบุคคลที่ปฏิบัติงานให้กับกองทัพ)
- (5) เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการตำรวจ

3.3.6.3 เรื่องที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน

เรื่องร้องเรียนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นเรื่องที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ¹¹⁵

Article 20 (1) of the Act, excluding those matters that fall under any of the subparagraphs of Article 20 (1) of the Act:

1. Complaints regarding general administrative and social areas, including administration, education, culture, welfare, labor, transportation and roads;
2. Complaints regarding economy-related areas, including taxation, agriculture and forestry, fisheries, the environment and finance;
3. Complaints regarding construction-related areas, including housing, construction and urban planning;
4. Complaints regarding the areas of national defense, military service matters, and veterans' affairs (including complaints raised by soldiers in active service or those who perform mandatory service related to the military);
5. Complaints regarding police-related areas,

¹¹⁵ Miyoung Kang, <youngsun19@korea.kr>, "Ask for information," private e-mail message to Ratti Sunthornvarapas, 9 February 2017.

1) กรณีที่ผลการสอบสวนได้นำไปสู่การแนะนำให้แก้ไขการดำเนินการ การให้ความเห็น การแนะนำให้ปรับปรุง การให้ความเห็นในการปรับปรุงกระบวนการ หรือการยกเลิก กรณีดังกล่าวผลการสอบสวนจะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการชุดเล็กต่อไป

2) กรณีที่ผลการสอบสวนได้นำไปสู่การให้คำแนะนำ การโอนไปยังเขตอำนาจศาลนอกเหนือจากสำนักงาน ACRC หรือคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ผู้อำนวยการฝ่ายจะยุติเรื่องร้องเรียนและรายงานต่อคณะกรรมการชุดเล็ก อย่างไรก็ตามผลการดำเนินการในบางเรื่องอาจนำไปให้คณะกรรมการชุดเล็กพิจารณา หากประธานกรรมการชุดเล็กมีความเห็นว่ามีจำเป็นต้องดำเนินการ

3.3.7 วิเคราะห์การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ACRC

ผู้รับการประเมินเห็นว่าสำนักงาน ACRC ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของสาธารณรัฐเกาหลี โดยเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจครอบคลุมทั้งงานด้านผู้ตรวจการแผ่นดิน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการพิจารณาอุทธรณ์การบริหาร ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็มีการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทั่วไป การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย หน่วยงานดังกล่าวได้กำหนดให้มีการแยกประเภทหรือแบ่งกลุ่มของเรื่องร้องเรียน โดยได้บัญญัติประเภทของเรื่องร้องเรียนไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน จึงเป็นการแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียนโดยข้อกฎหมาย

การแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ACRC มีความสัมพันธ์กับการกำหนดผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนด้วย กล่าวคือ กฎหมายของสำนักงาน ACRC ได้จำแนกประเภทเรื่องร้องเรียนออกเป็น 3 กลุ่ม คือ เรื่องที่มีความสำคัญมีผลกระทบต่อสังคมและผู้คนจำนวนมากกำหนดให้ดำเนินการโดย ACRC ส่วนเรื่องร้องเรียนทั่วไปกำหนดให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการชุดเล็ก ซึ่งมีอยู่ 5 ชุด มีการแบ่งขอบเขตงานตามประเภทของคำร้องเรียน และสำหรับเรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนคือเรื่องประเภทการขอคำแนะนำ เรื่องที่มีการฟ้องศาล และเรื่องที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สอบสวนโดยเมื่อยุติเรื่องแล้วจะแจ้งให้คณะอนุกรรมการชุดเล็กทราบ ทั้งนี้ ผู้รับการประเมินมีข้อสังเกตว่า การแยกประเภทเรื่องร้องเรียนโดยวิธีดังกล่าวนี้ มีข้อดีที่สามารถทำได้โดยง่ายไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก แต่ก็ยังเป็นวิธีซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งได้หากกฎหมายที่ใช้กำหนดประเภทของเรื่องร้องเรียนบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งก็จะทำให้เกิดการตีความหรือเกิดความเข้าใจแตกต่างกันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในบทที่ผ่านมา พบว่าองค์กรที่มีการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหาอย่างชัดเจน คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ACRC ของสาธารณรัฐเกาหลี แต่ทั้งสองหน่วยงานใช้วิธีการแตกต่างกัน โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จัดประเภทเรื่องกล่าวหาด้วยวิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน ส่วนสำนักงาน ACRC จัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยวิธีพิจารณาข้อกฎหมาย ซึ่งต่างก็เป็นรูปแบบและวิธีการที่สามารถนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ACRC จะเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ก็มี โครงสร้างการบริหารงาน และขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การนำแนวทางการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา ของหน่วยงานอื่น มาปรับใช้กับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวประกอบการพิจารณาด้วย

4.1 ลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่หลักขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินคือการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนให้กับประชาชน โดยครอบคลุมถึงปัญหาคาความเดือดร้อนทั้งที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และระเบียบกฎหมายของหน่วยงานราชการซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่รับเรื่องร้องเรียนปัญหาคาความเดือดร้อนทั้งที่เกิดจากบุคคล หน่วยงาน และกฎหมายระเบียบหลักเกณฑ์ ขณะที่การยื่นเรื่องเรื่องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกล่าวหาได้เฉพาะตัวบุคคลเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาและวินัย หรือการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น ในการจัดประเภทเรื่องกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้ให้ความสำคัญกับตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ใช้ให้เห็นขนาดความยากง่ายของเรื่องกล่าวหา

นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการมุ่งเน้นการค้นหาความจริงเพื่อให้ทราบเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาคาเรื่องร้องเรียน ซึ่งก็มีความสัมพันธ์กับวิธีการที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยในปัจจุบันการแสวงหาข้อเท็จจริงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกระทำโดยการประสานงานทางโทรศัพท์/

โทรสาร กับหน่วยงานและผู้ร้องเรียน การทำหนังสือให้หน่วยงานที่บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลผู้ที่ถูกร้องเรียนได้ตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริง การประชุมรับฟังข้อเท็จจริงและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่หรือตรวจสอบสถานที่ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่ทำหน้าที่พิสูจน์ความผิดผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งจะต้องมีกระบวนการสอบสวนพยานบุคคลและรวบรวมเอกสารหลักฐาน เพื่อนำไปเป็นองค์ประกอบสำคัญในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อบุคคลที่ถูกกล่าวหา

และการที่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ซึ่งจะมีกระบวนการแก้ไขปัญหาเชิงสมานฉันท์ โดยการประสานงานและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ทำให้เรื่องร้องเรียนที่มีความยุ่งยากซับซ้อนได้รับการแก้ไขด้วยความร่วมมือของคู่กรณี มีผลให้เรื่องร้องเรียนจำนวนมากเปลี่ยนแปลงจากเรื่องระดับง่ายกลายเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน และในทางตรงข้ามเรื่องร้องเรียนบางกรณีที่ยุ่งยากซับซ้อนก็อาจเปลี่ยนแปลงกลายเป็นเรื่องระดับง่าย ดังเช่น เรื่องร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะบุคคล แต่ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจพบได้ว่านอกจากความเดือดร้อนที่เกิดกับผู้ร้องเรียนแล้วยังมีผลกระทบกับชุมชนหรือประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาแก้ไขปัญหาเชิงระบบ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงแตกต่างไปจากเดิม ก็ทำให้เรื่องดังกล่าวเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อนในภายหลัง

4.2 แนวทางการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้รับการประเมินเห็นว่าการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจทำได้โดย 3 แนวทาง คือ การพิจารณาข้อกฎหมาย การพิจารณาเนื้อหาขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับเนื้อหาและขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยมีรายละเอียด คือ

4.2.1 การจัดประเภทความยากง่ายโดยการพิจารณาข้อกฎหมาย

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมาย เป็นวิธีการที่สำนักงาน ACRC ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ใช้เพื่อแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียน โดยได้แบ่งแยกหรือจัดประเภทเรื่องร้องเรียนพร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบดำเนินการไว้ในกฎหมายของหน่วยงาน โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เรื่องที่พิจารณาโดยคณะกรรมการ ACRC (เรื่องที่มีความสำคัญมาก) เรื่องที่พิจารณาโดยคณะกรรมการชุดเล็ก (เรื่องทั่วไป) และเรื่องที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน (เรื่องที่ไม่ซับซ้อน) ซึ่งผู้รับการประเมินเห็นว่าการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยวิธีพิจารณาข้อกฎหมายนั้น สามารถนำมาเป็นแนวทางสำหรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เมื่อได้

ศึกษาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้วพบว่า มีทั้งเรื่องร้องเรียนที่สามารถจัดประเภทความยากง่ายได้โดยการพิจารณาข้อกฎหมาย และเรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถจัดประเภทความยากง่ายโดยการพิจารณาข้อกฎหมาย โดยมีรายละเอียด คือ

4.2.1.1 เรื่องร้องเรียนที่สามารถจัดประเภทความยากง่าย โดยการพิจารณาข้อกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 พบว่า มีเรื่องร้องเรียนจำนวนหนึ่งที่สามารถระบุได้โดยชัดเจนว่าเป็นเรื่องระดับง่ายหรือระดับยาก โดยพิจารณาถึงความยุ่งยากและระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ ความสำคัญ และผลกระทบที่เกิดกับสังคมและประชาชน โดยเรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้ประกอบด้วย

1) เรื่องระดับง่าย

คือเรื่องที่เนื้อหาสาระไม่ยุ่งยากไม่ซับซ้อน สามารถแก้ไขปัญหาหรือวินิจฉัยยุติการพิจารณาได้โดยเร็ว และโดยทั่วไปจะมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการเพียงคนเดียว ซึ่งได้แก่

(1) เรื่องที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้ประสานงานแก้ไขปัญหาดังทางโทรศัพท์/โทรสาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนตามนัยข้อ 15 แห่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545

(2) เรื่องที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตรวจสอบกลับกรองแล้วเสนอความเห็นให้ไม่รับไว้พิจารณา

(3) เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีความเห็นให้ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา เนื่องจากมีลักษณะเป็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งได้แก่

-เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือ มีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

-เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัย เสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ

- เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว
- เรื่องที่เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
- เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(4) เรื่องร้องเรียนเฉพาะตัวเป็นรายกรณี ซึ่งประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งได้แก่

- เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว
- เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย
- เรื่องเกี่ยวกับการทุจริต

2) เรื่องระดับยาก

คือเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับคนจำนวนมาก หรือต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนหลายคนดำเนินการร่วมกัน ซึ่งได้แก่เรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion) เนื่องจากเห็นว่ามีควมสำคัญ มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องเร่งรัดดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยเร็ว อาจจะต้องมีผู้ร่วมในการปฏิบัติงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบคณะทำงาน และเป็นเรื่อง que ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน มักจะติดตามความคืบหน้าอย่างใกล้ชิด รวมทั้งเป็นเรื่อง que ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ดังนั้น จึงควรจัดให้เรื่องในกลุ่มนี้อยู่ในประเภทระดับยาก

ตารางแสดงการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน
โดยการพิจารณาข้อกฎหมาย

ระดับความยากง่าย	รายละเอียด
เรื่องระดับง่าย	1. เรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนประสานงานแก้ไขทางโทรศัพท์/โทรสาร 2. เรื่องที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกลั่นกรองแล้วเสนอความเห็นไม่รับไว้พิจารณา 3. เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นให้ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา เนื่องจาก -เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด -เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัย เสร็จเด็ดขาดแล้ว -เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน -เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือองค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการแล้ว -เรื่องที่เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม -เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว 4. เรื่องร้องเรียนเฉพาะตัวเป็นรายกรณี ซึ่งประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ -เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว -เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย -เรื่องเกี่ยวกับการทุจริต
ระดับความยากง่าย	รายละเอียด
เรื่องระดับยาก	เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion)

4.2.1.2 เรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถจัดประเภทความยากง่ายโดยการ พิจารณาข้อกฎหมาย

เรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้ คือเรื่องที่ไม่สามารถแยกแยะหรือจัดประเภทได้ โดยการพิจารณาข้อกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากจะจัดประเภทเรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้จำเป็นจะต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของคำร้องเรียนประกอบด้วย เรื่องร้องเรียนในกลุ่มนี้คือเรื่องร้องเรียนที่อยู่นอกเหนือจากกรณีตามข้อ 4.2.1.1 ซึ่งจะครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้

-เรื่องร้องเรียนที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน วินิจฉัยแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่เข้าข่ายการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนอกเหนือหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

-เรื่องร้องเรียนที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอแนะต่อหน่วยงานให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

-เรื่องร้องเรียนที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอแนะต่อหน่วยงานให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนโดยไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

-เรื่องร้องเรียนที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

4.2.2 การจัดประเภทความยากง่ายโดยการพิจารณาเนื้อหา และขั้นตอนการสอบสวน

การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนวิธีนี้สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้ในการกำหนดขนาดของเรื่อง กล่าวหาเป็นระดับ S M L และ XL โดยใช้องค์ประกอบ 4 ด้าน ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นว่ามีความสำคัญ คือ 1) ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา 2) จำนวนผู้ถูกกล่าวหาและหรือประเด็นข้อกล่าวหา 3) งบประมาณโครงการ/มูลค่าความเสียหาย/ผลกระทบต่อระบบราชการ หรือสังคมส่วนรวม 4) ความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล โดยให้น้ำหนักองค์ประกอบแต่ละด้าน ดังนี้

-ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	มีน้ำหนักร้อยละ 15
-จำนวนผู้ถูกกล่าวหา และหรือประเด็นข้อกล่าวหา	มีน้ำหนักร้อยละ 15
-งบประมาณโครงการ/มูลค่าความเสียหาย/ ผลกระทบต่อระบบราชการ	มีน้ำหนักร้อยละ 30
-ความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐาน	มีน้ำหนักร้อยละ 40

ทั้งนี้ ผู้รับการประเมินเห็นว่าสามารถนำวิธีการกำหนดขนาดเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. มาเป็นแนวทางเบื้องต้น (Model) ในการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเนื่องจากทั้งสองหน่วยงานต่างก็เป็นหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาจากประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ดี ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.1 แล้วว่า องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ดังนั้น หากจะนำแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรอื่นมาศึกษาเปรียบเทียบจำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะดังกล่าว ซึ่งได้แก่

-อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาความไม่เป็นธรรมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนทั้งที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือระเบียบกฎหมายของหน่วยงานราชการ ซึ่งแตกต่างจาก ป.ป.ช. ที่รับเรื่องกล่าวหาตัวบุคคล ไม่มีการกล่าวหากฎหมายหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน

-วิธีการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมุ่งเน้นการค้นหาความจริงแล้วเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งแตกต่างจาก ป.ป.ช. ที่ทำหน้าที่สอบสวนพยานบุคคลและรวบรวมเอกสารเพื่อพิสูจน์ความผิดผู้ถูกกล่าวหา

-เรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเปลี่ยนระดับความยากง่ายได้ในภายหลัง

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว ผู้รับการประเมินเห็นว่า หากจะมีการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาเนื้อหา ซึ่งเป็นวิธีการที่สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้อยู่ในปัจจุบันมาเป็นแนวทาง (Model) สำหรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรจะต้องตัดองค์ประกอบในเรื่องตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และองค์ประกอบในเรื่องความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานออกไป เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และควรนำองค์ประกอบในเรื่องวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งความสำคัญและแสดงให้เห็นถึงการใช้เวลามากหรือน้อยในการปฏิบัติงาน มาใช้กับการจัดประเภทเรื่องร้องเรียน

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลข้างต้นแล้ว ผู้รับการประเมินเห็นว่าควรใช้องค์ประกอบ 3 ด้าน คือ 1) องค์ประกอบในเรื่องวิธีแสวงหาข้อเท็จจริง 2) องค์ประกอบในเรื่องมูลค่าความเสียหาย

และหรือผลกระทบ และ 3) องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นข้อกล่าวหา ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะในการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยวิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.2.1 ขนาดหรือประเภทของเรื่องร้องเรียน

การดำเนินการในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก คือ ควรกำหนดให้มีขนาดหรือประเภทความยากง่ายจำนวนเท่าใด ซึ่งกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. แบ่งเป็น 4 ขนาด คือ S (ขนาดเล็ก), M (ขนาดกลาง), L (ขนาดใหญ่) และ XL (ขนาดใหญ่มาก) ซึ่งหากมีขนาดหรือประเภทมากเกินไปย่อมทำให้จัดประเภทได้ยากกว่า ดังนั้น ผู้รับการประเมินจึงขอเสนอให้แบ่งเป็น 3 ประเภท เพื่อให้การจัดประเภททำได้ง่ายและชัดเจน คือ ประเภทง่าย ประเภทปานกลาง และประเภทยาก

4.2.2.2 องค์ประกอบที่ใช้ในการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียน

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในข้อ 4.2.2 แล้วว่า ในการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน ควรใช้องค์ประกอบ 3 ด้าน คือ 1) องค์ประกอบในเรื่องวิธีแสวงหาข้อเท็จจริง 2) องค์ประกอบในเรื่องมูลค่าความเสียหายและหรือผลกระทบ และ 3) องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นข้อกล่าวหา ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ในแต่ละองค์ประกอบจะมีการแยกระดับความยากง่ายอย่างไรบ้าง ซึ่งในเรื่องดังกล่าวผู้รับการประเมินมีข้อเสนอแนะและรายละเอียดในการพิจารณา ดังนี้

1) องค์ประกอบในเรื่องวิธีแสวงหาข้อเท็จจริง

วิธีการในแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญและมีน้ำหนักกับการจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องอาจใช้วิธีในการแสวงหาข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความซับซ้อน ความสำคัญ และความเร่งด่วน ปัจจุบันวิธีที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำได้โดย (1) วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ (2) วิธีการจัดประชุม (ทั้งในและนอกสำนักงาน) และ (3) วิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังมีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการประสานงานทางโทรศัพท์ ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่เป็นทางการหรือช่วยเสริมการแสวงหาข้อเท็จจริง 3 วิธี ข้างต้นให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงแต่ละวิธีต่างก็ใช้เวลาในการปฏิบัติงาน บุคลากร และทรัพยากรของหน่วยงานแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด คือ

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่มีการกิจ และความรับผิดชอบที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนต้องดำเนินการ ดังเช่น

- การประสานงานกับหน่วยงาน/ผู้ร้องเรียน เพื่อเตรียมการลงพื้นที่
- การขออนุมัติลงพื้นที่
- การจัดทำหนังสือแจ้งหน่วยงาน/ผู้ร้องเรียน
- การกำหนดรายละเอียดการเดินทาง
- การประสานงานและจัดเตรียมที่พัก (กรณีมีการค้างคืน)
- การประสานงานและจัดเตรียมยานพาหนะและเส้นทางการเดินทาง
- การยืมและเบิกจ่ายเงิน
- การจัดเตรียมเอกสารและอุปกรณ์ที่ใช้ในการลงพื้นที่
- การรายงานผลการเดินทางและผลการปฏิบัติงาน
- การสรุปและคืนเงินค่าใช้จ่ายพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีจัดประชุม มีภารกิจและความรับผิดชอบที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนต้องดำเนินการ ดังเช่น

- การประสานงานนัดหมายการประชุม จัดเตรียมสถานที่และอุปกรณ์
- การขออนุมัติจัดประชุม
- การทำหนังสือเชิญหน่วยงาน/ผู้ร้องเรียน
- การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและเอกสารประกอบการประชุม
- การยืมและเบิกจ่ายเงิน
- การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการประชุม
- การบันทึกและจัดทำรายงานการประชุม
- การสรุปและคืนเงินค่าใช้จ่ายพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(3) การแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง มีภารกิจและความรับผิดชอบที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนต้องดำเนินการ ดังเช่น

- การศึกษาทำความเข้าใจประเด็นร้องเรียน/ข้อกฎหมาย
- การประสานข้อมูลเพิ่มเติมกับผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรณีข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนเพียงพอ)
- การทำหนังสือแจ้งให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงและให้ผู้ร้องเรียนทราบความคืบหน้า
- การทำหนังสือเร่งรัดให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบความคืบหน้า (กรณีหน่วยงานไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในกำหนดเวลา)

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้วเรื่องร้องเรียนจำนวนมากใช้วิธีในการแสวงหาข้อเท็จจริงหลายวิธี และบางเรื่องมีความจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหลายครั้งจึงจะได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอที่จะเสนอความเห็นในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

วิธีที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและจำนวนครั้งของการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งโดยทั่วไปเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องระดับง่าย แต่หากใช้วิธีดังกล่าวแล้วยังได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมีผู้ได้รับผลกระทบหลายคน ก็มีความจำเป็นต้องใช้การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นร่วมด้วย เช่น การตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ หรือการจัดประชุม หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่พร้อมกับการจัดประชุม เรื่องที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีการอื่นนอกเหนือจากการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริงย่อมแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนและการใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจถือได้เป็นเรื่องระดับปานกลาง และนอกจากนี้ยังมีเรื่องร้องเรียนจำนวนหนึ่งที่เนื้อหาสาระมีความซับซ้อนในระดับสูงหรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับสังคม จึงจำเป็นต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีต่างๆ หลายครั้ง ซึ่งต้องใช้เวลาในการปฏิบัติงานมากกว่าปกติ ซึ่งเรื่องประเภทดังกล่าวควรถือเป็นเรื่องระดับยาก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและปัจจัยข้างต้นแล้วเห็นว่า อาจแบ่งองค์ประกอบในเรื่องวิธีแสวงหาข้อเท็จจริงออกเป็น 3 ระดับ คือ

การแสวงหาข้อเท็จจริง	ระดับความยากง่าย
-วิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจง	ระดับง่าย
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับการจัดประชุม } วิธีใดวิธีหนึ่ง	ระดับปานกลาง
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับการจัดประชุม } วิธีใดวิธีหนึ่ง หรือหลายวิธี 2 ครั้งขึ้นไป	ระดับยาก

2) องค์ประกอบในเรื่องมูลค่าความเสียหายและหรือผลกระทบ

สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้มูลค่าความเสียหายและผลกระทบเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการกำหนดขนาดของเรื่องกล่าวหา แต่กรณีของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะพบว่าเรื่องร้องเรียนจำนวนมากจะไม่สามารถคำนวณมูลค่าความเสียหายได้ หรือคำนวณมูลค่าความเสียหายได้ยาก หรือมีมูลค่าความเสียหายที่ไม่ชัดเจน เช่น กรณีร้องเรียนว่าพนักงานสอบสวน

ไม่รับแจ้งความ หรือกรณีร้องเรียนว่าหน่วยงานราชการแต่งตั้งบุคคลที่ขาดคุณสมบัติเข้าดำรงตำแหน่ง หรือกรณีร้องเรียนว่าเทศบาลไม่แก้ไขปัญหาที่ท่วมขังในชุมชน ดังนั้น ผู้รับการประเมินเห็นว่าไม่ควรใช้มูลค่าความเสียหายเป็นองค์ประกอบในการกำหนดขนาดเรื่องกล่าวหา โดยควรใช้เฉพาะองค์ประกอบในเรื่องผลกระทบ โดยแบ่งเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือครอบครัว เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือหน่วยงาน และเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสังคมหรือระบบราชการ โดยมีระดับความยากง่าย ดังนี้

มูลค่าความเสียหายและหรือผลกระทบ	ระดับความยากง่าย
เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือครอบครัว	ระดับง่าย
เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือหน่วยงาน	ระดับปานกลาง
เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสังคมหรือระบบราชการ	ระดับยาก

3) องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นข้อกล่าวหา

ในการปฏิบัติงานของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน นั้น จำนวนหน่วยงาน/จำนวนเจ้าหน้าที่ ที่ถูกร้องเรียน รวมถึงจำนวนประเด็นร้องเรียน มีความสัมพันธ์กับระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ เรื่องร้องเรียนที่มีจำนวนหน่วยงาน/จำนวนเจ้าหน้าที่ ที่ถูกร้องเรียน รวมถึงจำนวนประเด็นร้องเรียนมาก ย่อมต้องใช้เวลาในการดำเนินการมากขึ้น จึงควรต้องนำปัจจัยดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาจัดประเภทความยากง่ายของเรื่องร้องเรียน ซึ่งอาจเทียบเคียงกับกรณีของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ ควรแบ่งองค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน เป็น 3 ระดับ คือ

องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่และหรือประเด็นร้องเรียน	ระดับความยากง่าย
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 1-2 คน/หน่วยงาน และหรือประเด็นร้องเรียน 1-2 ประเด็น	ระดับง่าย
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 3-5 คน/หน่วยงาน และหรือประเด็นร้องเรียน 3-5 ประเด็น	ระดับปานกลาง
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 6 คน/หน่วยงาน ขึ้นไป และหรือประเด็นร้องเรียน 6 ประเด็น ขึ้นไป	ระดับยาก

4.2.2.3 การให้น้ำหนักและคะแนนองค์ประกอบ

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.2.2.1 ว่าการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรใช้องค์ประกอบ 3 ด้าน คือ 1) องค์ประกอบในเรื่องวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง 2) องค์ประกอบในเรื่องผลกระทบ และ 3) องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน มีน้ำหนักไม่เท่ากัน โดยผู้รับการประเมินเห็นว่าองค์ประกอบที่มีควรให้น้ำหนักมากที่สุดก็คือ องค์ประกอบในเรื่องวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง เพราะเป็นเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงภาระงานและในการดำเนินการได้ชัดเจนที่สุด ส่วนองค์ประกอบที่เหลืออีก 2 ด้าน ควรมีน้ำหนักใกล้เคียงกัน เพราะต่างก็เป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของเนื้อหาเรื่องร้องเรียนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้รับการประเมินมีข้อเสนอแนะในการให้น้ำหนักและคะแนนองค์ประกอบแต่ละด้าน ดังนี้

1) การให้น้ำหนัก

เมื่อได้พิจารณาถึงการใช้ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย จำนวนบุคลากร และความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติงาน เป็นว่าอาจให้น้ำหนักองค์ประกอบแต่ละด้าน ดังนี้

องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)
วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง	50
ผลกระทบ/ความเดือดร้อน	25
องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	25

2) การให้คะแนน

การให้คะแนนองค์ประกอบแต่ละด้านที่มีระดับความยากง่าย 3 ระดับ คือ ระดับง่าย ระดับปานกลาง และระดับยาก นั้น ควรให้คะแนน ดังนี้

-ระดับยาก	3	คะแนน
-ระดับปานกลาง	2	คะแนน
-ระดับง่าย	1	คะแนน

ทั้งนี้ สามารถสรุปข้อเสนอแนะการให้คะแนนองค์ประกอบ ทั้ง 3 ด้าน

ดังตาราง ต่อไปนี้

องค์ประกอบที่ 1 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง

เกณฑ์การให้คะแนน	ระดับความยากง่าย	คะแนน
-วิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจง	ระดับง่าย	1
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่พร้อมกับการจัดประชุม	วิธีใดวิธีหนึ่ง ระดับปานกลาง	2
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับการจัดประชุม	วิธีใดวิธีหนึ่ง หรือหลายวิธี 2 ครั้งขึ้นไป ระดับยาก	3

องค์ประกอบที่ 2 ผลกระทบ/ความเดือดร้อน

เกณฑ์การให้คะแนน	ระดับความยากง่าย	คะแนน
-เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อบุคคล (ครอบครัว)	ระดับง่าย	1
-เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน/หน่วยงาน	ระดับปานกลาง	2
-เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสังคม/ระบบราชการ	ระดับยาก	3

องค์ประกอบที่ 3 จำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่และหรือประเด็นร้องเรียน

องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่และหรือประเด็นร้องเรียน	ระดับความยากง่าย	คะแนน
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 1-2 คน/หน่วยงาน และหรือประเด็นร้องเรียน 1-2 ประเด็น	ระดับง่าย	1
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 3-5 คน/หน่วยงาน และหรือประเด็นร้องเรียน 3-5 ประเด็น	ระดับปานกลาง	2
-เจ้าหน้าที่/หน่วยงาน ที่ถูกร้องเรียน 6 คน/หน่วยงาน ขึ้นไป และหรือประเด็นร้องเรียน 6 ประเด็น ขึ้นไป	ระดับยาก	3

4.2.2.4 การจำแนกประเภทความยากง่าย

การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน คือ พิจารณาสาระสำคัญของเนื้อหาการร้องเรียนและขั้นตอนที่ใช้ในการสอบสวน แล้วนำไป

พิจารณาให้คะแนนองค์ประกอบแต่ละด้าน และคำนวณให้น้ำหนัก แล้วนำผลคำนวณที่ได้ไปเป็นเกณฑ์ในการแยกแยะว่าเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องเป็นเรื่องระดับง่าย ระดับปานกลาง หรือระดับยาก ตามผลการคำนวณ ดังนี้

ผลการคำนวณ	ประเภทความยากง่าย
ไม่เกิน 1 คะแนน	เรื่องง่าย
1-2 คะแนน	เรื่องปานกลาง
2-3 คะแนน	เรื่องยาก

ตัวอย่างการคำนวณและการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยวิธีพิจารณาเนื้อหาและการแสวงหาข้อเท็จจริง

ตัวอย่างที่ 1 ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีหน่วยงานแห่งหนึ่งออกคำสั่งให้ผู้ร้องเรียนรื้อถอนหลังคาบ้านที่ติดออกจากเขตทางหลวง แต่พื้นที่ทางออกไปจากบ้านของผู้ร้องเรียนมีสิ่งปลูกสร้างรูก้ำเช่นกันกลับไม่มีการออกคำสั่งให้รื้อถอน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เรื่องร้องเรียนนี้ใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอความเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างฟังไม่ได้ว่าเป็นการกลั่นแกล้งหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน¹¹⁶

องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)	3	2	1	องค์ประกอบ*น้ำหนัก
วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง	50			/	$0.5*1=0.5$
งบประมาณโครงการ/มูลค่าความเสียหาย และหรือผลกระทบ/ความเดือดร้อน	25			/	$0.25*1=0.25$
องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	25			/	$0.25*1=0.25$
รวม					1

ผลการคำนวณ 1 คะแนน จัดอยู่ในประเภทเรื่องง่าย

¹¹⁶ เรื่องร้องเรียนที่ 1557/2559

ตัวอย่างที่ 2 ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเทศบาลแห่งหนึ่ง
ละเลยไม่แก้ไขปัญหาลำเหมืองสาธารณประโยชน์ที่อยู่ติดกับบ้านผู้ร้องเรียน มีสภาพเน่าเสียมีกลิ่นเหม็น
และยังมีปัญหาการระบายน้ำจนมีน้ำท่วมขัง เรื่องร้องเรียนนี้ใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยมีหนังสือ
แจ้งให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง การตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับการจัดประชุม จำนวน 2 ครั้ง¹¹⁷

องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)	3	2	1	องค์ประกอบ*น้ำหนัก
วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง	50		/		$0.5*2=1.0$
งบประมาณโครงการ/มูลค่าความเสียหาย และหรือผลกระทบ/ความเดือดร้อน	25		/		$0.25*2=0.5$
องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	25			/	$0.25*1=0.25$
รวม					1.75

ผลการคำนวณ 1.75 คะแนน จัดอยู่ในประเภทเรื่องปานกลาง

ตัวอย่างที่ 3 ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบปัญหาการย้ายราษฎรที่ได้รับ
ผลกระทบจากโรงไฟฟ้าแห่งหนึ่งไปอยู่ในพื้นที่รองรับการอพยพ และเคยมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ
ให้ทางราชการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร แต่กลับไม่มีผลความคืบหน้าในการดำเนินการให้เป็นตาม
มติคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าว 9 หน่วยงาน ประกอบด้วยระดับกระทรวง
1 หน่วยงาน ระดับกรม 2 หน่วยงาน ระดับจังหวัด 1 หน่วยงาน ระดับหัวหน้าส่วนราชการ 4
หน่วยงาน และรัฐวิสาหกิจ 1 หน่วยงาน เรื่องร้องเรียนนี้ใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีมีหนังสือ
แจ้งให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง วิธีจัดประชุมที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 3 ครั้ง การตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับการจัดประชุม 2 ครั้ง และจัดประชุมในพื้นที่ 1 ครั้ง¹¹⁸

องค์ประกอบ	น้ำหนัก (ร้อยละ)	3	2	1	องค์ประกอบ*น้ำหนัก
วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง	50	/			$0.5*3=1.50$
งบประมาณโครงการ/มูลค่าความเสียหาย	25		/		$0.25*3=0.75$

¹¹⁷ เรื่องร้องเรียนที่ 1453/2557

¹¹⁸ เรื่องร้องเรียนที่ 2324/2556

และหรือผลกระทบ/ความเดือดร้อน					
องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน	25		/		$0.25 \times 2 = 0.50$
รวม					2.75

ผลการคำนวณ 2.75 คะแนน จัดอยู่ในประเภทเรื่องยาก

4.2.3 การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมาย ร่วมกับการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน

เมื่อพิจารณารายละเอียดของการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมาย และการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาเนื้อหา แล้ว ผู้รับการประเมินเห็นว่า ทั้ง 2 วิธี ต่างมีทั้งข้อดีและข้อจำกัดในการดำเนินการ กล่าวคือ

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมาย มีข้อดีคือเป็นวิธีที่ใช้แยกประเภทเรื่องร้องเรียนที่ทำได้ง่าย ใช้เวลาน้อย และไม่เป็นภาระกับการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่มีข้อเสียคือเป็นวิธีที่ไม่สามารถใช้แยกประเภทเรื่องร้องเรียนในบางเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่มีความซับซ้อน เช่น เรื่องที่มีประเด็นร้องเรียนหลายประเด็น หรือเรื่องที่มีผู้ถูกร้องเรียนหลายคน เรื่องที่มีหน่วยงานถูกร้องเรียนหลายหน่วยงาน

การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน มีข้อดีคือเป็นวิธีที่ใช้แยกประเภทเรื่องร้องเรียนได้ครอบคลุมมากกว่าไม่ว่าจะมีความซับซ้อนมากหรือน้อย แต่มีข้อเสียคือเป็นวิธีที่ยากกว่า ใช้เวลาในการวิเคราะห์และจำแนก ซึ่งหากนำไปใช้กับการแยกประเภทเรื่องร้องเรียนทุกๆ เรื่อง ย่อมเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องจนอาจกระทบกับการปฏิบัติงานหลัก

ดังนั้น ควรจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการนำข้อดีของทั้ง 2 วิธีข้างต้นมาใช้ร่วมกัน เพื่อให้การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนไม่เป็นภาระยุ่งยากและครอบคลุมเรื่องร้องเรียนทุกๆ เรื่อง ซึ่งก็คือการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ คือ

1) ให้พิจารณาดำเนินการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยเริ่มต้นจากการใช้วิธีพิจารณาข้อกฎหมายลำดับแรก

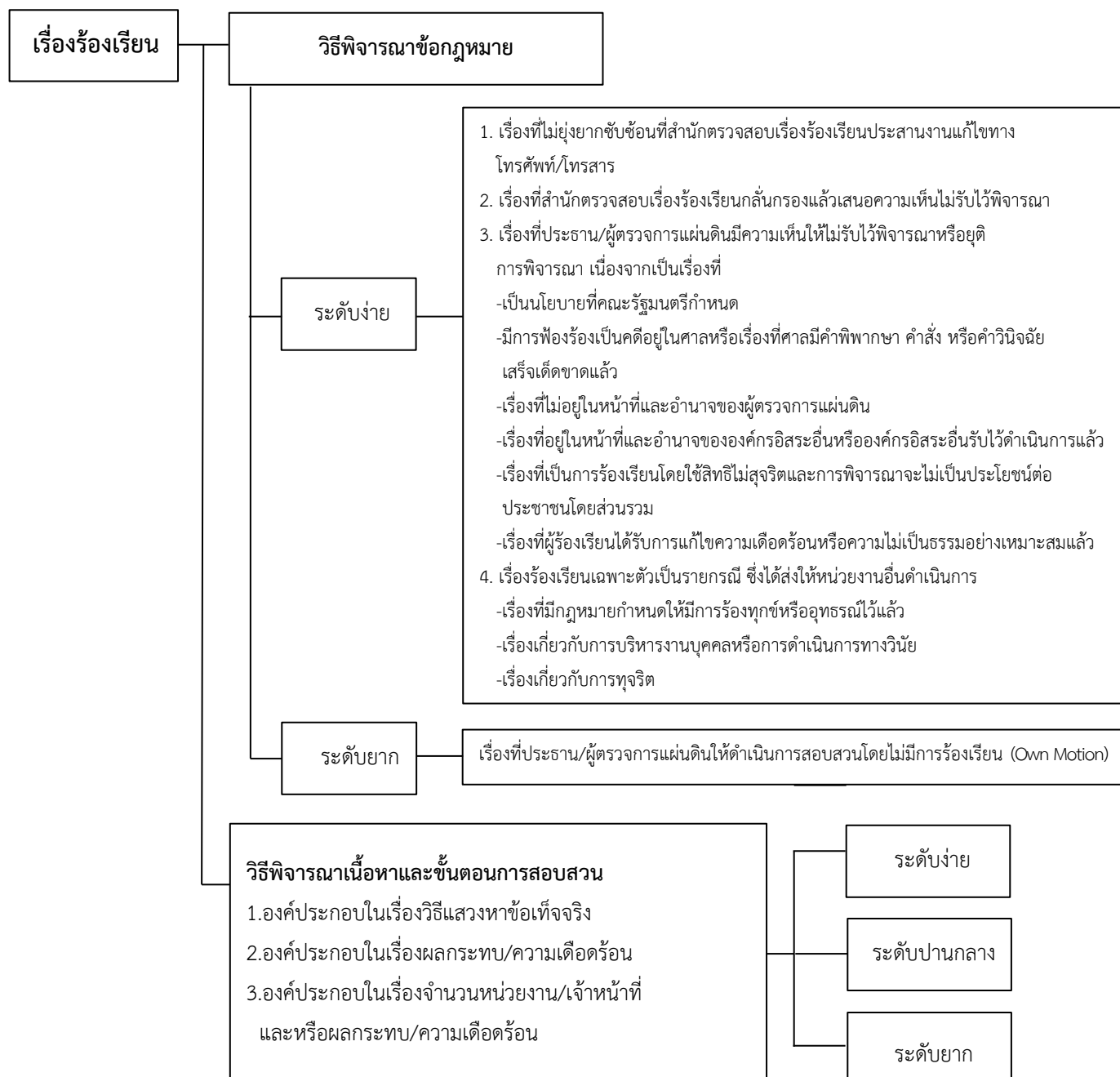
1.1) หากใช้วิธีพิจารณาข้อกฎหมายแล้วพบว่าสามารถจัดให้อยู่ในประเภทระดับง่าย ให้ถือว่าเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องง่าย

1.2) หากใช้วิธีพิจารณาข้อกฎหมายแล้วพบว่าสามารถจัดให้อยู่ในประเภทระดับยาก ให้ถือว่าเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องยาก

2) เรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถดำเนินการจัดประเภทโดยวิธีพิจารณาข้อกฎหมาย หรือดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าวแล้วเกิดความไม่ชัดเจนก็ให้ดำเนินการจัดประเภทโดยวิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวนต่อไป

การจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยใช้วิธีพิจารณาข้อกฎหมายเป็นลำดับแรก แล้วจึงใช้วิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน กับเรื่องร้องเรียนไม่สามารถแยกประเภทโดยข้อกฎหมาย จะช่วยลดภาระและความยุ่งยากของการดำเนินการ เพราะจะมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่ถูกแยกประเภทโดยวิธีพิจารณาข้อกฎหมายซึ่งทำได้ง่ายกว่า ลดจำนวนหรือปริมาณที่จะดำเนินการโดยวิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวนซึ่งเป็นวิธีที่ยุ่งยากกว่า

**สรุปขั้นตอนการจัดประเภทเรื่องร้องโดยการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับการพิจารณา
เนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน**



ตัวอย่างการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน

ตัวอย่างที่ 1 ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเมืองแห่งหนึ่ง ในประเด็น ดังต่อไปนี้¹¹⁹

1) กรณีออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการก่อสร้างอาคารค้าปลีกค้าส่งโดยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ศึกษาผลกระทบในด้านต่างๆ ตามมติคณะอนุกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด ก่อนการอนุญาตให้ก่อสร้าง

2) กรณีเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งในการขยายพื้นที่ค้าขาย โดยการจัดประชาพิจารณ์โดยไม่ถูกต้องและไม่โปร่งใส แล้วนำผลสรุปที่ได้มาเป็นเหตุในการแก้ไขเทศบัญญัติ เพื่อให้ผู้ประกอบการรายดังกล่าวสามารถขยายพื้นที่ในการประกอบกิจการ

การดำเนินการ เรื่องร้องเรียนนี้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอความเห็นว่า ได้รับการชี้แจงว่าผู้ร้องเรียนได้ฟ้องร้องหน่วยงานในประเด็นข้างต้นต่อศาลปกครองแล้ว จึงควรวินิจฉัยยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

การจัดประเภท ดำเนินการจัดประเภทโดยการพิจารณาข้อกฎหมายแล้วปรากฏว่าอยู่ในกลุ่มระดับง่าย จึงถือว่าเรื่องร้องเรียนนี้เป็นเรื่องง่าย

ตัวอย่างที่ 2 ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีมีเจ้าหน้าที่ของบริษัทแห่งหนึ่งแย่งการครอบครองที่ดินซึ่งผู้ร้องเคยครอบครองมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ โดยบริษัทดังกล่าวได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ และผู้ร้องได้ยื่นหนังสือต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ขับไล่กลุ่มบุคคลดังกล่าวออกไปจากพื้นที่พิพาท แต่หน่วยงานดังกล่าวกลับไม่ดำเนินการและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนไปดำเนินคดีในชั้นศาลกับกลุ่มบุคคลดังกล่าวด้วยตนเอง¹²⁰

การดำเนินการ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจสอบพบว่าเรื่องร้องเรียนนี้มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยมีความเห็นให้ยุติการพิจารณาแล้วโดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้การพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 29 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

¹¹⁹ เรื่องร้องเรียนที่ 2090/2553

¹²⁰ เรื่องร้องเรียนที่ 1053/2553

การจัดประเภท ดำเนินการจัดประเภทโดยการพิจารณาข้อกฎหมายแล้วปรากฏว่าอยู่ในกลุ่มระดับง่าย จึงถือว่าเรื่องร้องเรียนนี้เป็นเรื่องง่าย

ตัวอย่างที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจตามมาตรา 13 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ในการพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน กรณีการกำหนดราคาจำหน่ายอาคารและเครื่องดื่มภายในท่าอากาศยานในราคาที่สูงเกินสมควร¹²¹

การดำเนินการ เรื่องร้องเรียนนี้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีเดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่พร้อมกับการจัดประชุม 4 ครั้ง วิธีจัดประชุมที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 4 ครั้ง และวิธีมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง 1 ครั้ง

การจัดประเภท ดำเนินการจัดประเภทโดยการพิจารณาข้อกฎหมายแล้วปรากฏว่าอยู่ในกลุ่มระดับยาก จึงถือว่าเรื่องร้องเรียนนี้เป็นเรื่องยาก

ตัวอย่างที่ 4 ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบปัญหาการจ่ายเงินช่วยเหลือตามโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดให้แก่ผู้ร้องเรียนซึ่งได้ลาออกจากราชการ แต่เวลาผ่านไปกว่า 1 ปี ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือตามโครงการดังกล่าว และผู้ร้องเรียนได้สอบถามความคืบหน้ากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลว่าจะต้องมีการออกกฎกระทรวงและต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าทำให้เกิดความล่าช้าไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้ผู้ที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้รับความเดือดร้อน¹²²

การดำเนินการ เรื่องนี้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง และติดตามประสานงานทางโทรศัพท์ และหน่วยงานมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปว่า ได้ดำเนินการจ่ายเงินตามโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดให้กับผู้ร้องเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องโครงการฯ ของหน่วยงานเรียบร้อยแล้ว จึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาตามมาตรา 29 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

การจัดประเภท ดำเนินการจัดประเภทโดยการพิจารณาข้อกฎหมายแล้วพบว่าไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่สามารถชี้ได้ว่าเป็นเรื่องในกลุ่มระดับง่ายหรือเรื่องในกลุ่มระดับยาก จึงต้องนำไปจัดประเภทโดยใช้วิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวนต่อไป

¹²¹ เรื่องร้องเรียนที่ 1086/2559

¹²² เรื่องร้องเรียนที่ 2027/2557

ตัวอย่างที่ 5 ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง เลิกจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ แต่ผู้ร้องเรียนเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม และไม่ปฏิบัติตามแนวทางการเยียวยาพนักงานจ้างกรณีปรับลดค่าใช้จ่ายค่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนและขอให้เทศบาลต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจในตำแหน่งเดิมต่อไป¹²³

การดำเนินการ เรื่องร้องเรียนนี้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง และต่อมาหน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีหนังสือชี้แจงผลการตรวจสอบมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ประกอบกับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้เสนอความเห็นว่าการเทศบาลได้เสนอยุบเลิกตำแหน่งก่อนที่สัญญาจ้างผู้ร้องเรียนจะครบสัญญาและยังปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีตำแหน่งพนักงานจ้างตำแหน่งอื่นยังว่างอยู่ 2 ตำแหน่ง หากเทศบาลมีความจำเป็นต้องปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรก็สมควรเสนอยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างหรือตำแหน่งที่ไม่มีข้อโต้แย้งในเรื่องการต่อสัญญาจ้าง และมีข้อสังเกตว่าก่อนที่จะเสนอยุบเลิกตำแหน่ง เทศบาลมีผู้ร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่พนักงานขับรถเพียงคนเดียว ซึ่งเมื่อได้ยุบเลิกตำแหน่งดังกล่าวทำให้เทศบาลไม่มีพนักงานขับรถจึงต้องแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งอื่นไปทำหน้าที่ขับรถแทน แสดงให้เห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวขาดแคลนและมีความสำคัญ การเสนอยุบเลิกตำแหน่งจึงไม่เหมาะสมกับภารกิจและความจำเป็นของหน่วยงาน จึงเสนอให้ใช้อำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แจ้งไปยังจังหวัดให้สอบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเป็นพฤติการณ์กลั่นแกล้งหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ หากพบว่าเป็นเจตนา กลั่นแกล้งหรือเป็นความบกพร่องของผู้ใดก็ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

การจัดประเภท ดำเนินการจัดประเภทโดยการพิจารณาข้อกฎหมายแล้วพบว่า ไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่สามารถชี้ได้ว่าเป็นเรื่องในกลุ่มระดับง่ายหรือเรื่องในกลุ่มระดับยาก จึงต้องนำไปจัดประเภทโดยใช้วิธีพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวนต่อไป

¹²³ เรื่องร้องเรียนที่ 389/2558

4.3 วิเคราะห์การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อได้ศึกษาการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา ของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงาน ACRC โดยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารงาน ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วเห็นว่า การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ซึ่งครอบคลุมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทั้งที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ รูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมุ่งเน้นการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเชิงสมานฉันท์ และลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่ระดับความยากง่ายอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ จึงเห็นว่า การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนที่เหมาะสมกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน กล่าวคือ ในลำดับแรกให้แยกประเภทเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยจะแยกประเภทเรื่องร้องเรียนได้เป็น เรื่องระดับง่าย และระดับยาก ซึ่งเรื่องระดับยากคือเรื่องเห็นได้โดยชัดแจ้งว่ามีขั้นตอนและในการปฏิบัติงานไม่ยุ่งยากซับซ้อน สามารถยุติการพิจารณาได้โดยเร็ว ส่วนเรื่องระดับยากคือเรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ดำเนินการสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion) ส่วนเรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถแยกประเภทโดยวิธีดังกล่าว ก็ให้แยกประเภทโดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน โดยใช้อंकประกอบ 3 ด้าน คือ องค์ประกอบในเรื่องวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง องค์ประกอบในเรื่องมูลค่าความเสียหาย และองค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นข้อกล่าวหา ซึ่งการแยกประเภทเรื่องร้องเรียนโดยวิธีนี้จะแยกได้เป็นเรื่องระดับง่าย เรื่องระดับปานกลาง และเรื่องระดับยาก

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับระเบียบ ขั้นตอน ในการปฏิบัติงาน และลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และจะไม่เป็นภาระกับพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เพราะจะมีเรื่องร้องเรียนจำนวนหนึ่งที่สามารถแยกประเภทโดยการพิจารณาข้อกฎหมายซึ่งเป็นวิธีที่ง่าย และจะเหลือเรื่องร้องเรียนจำนวนไม่มากที่จะต้องแยกประเภทโดยการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวนซึ่งเป็นวิธีที่ยากกว่า การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนโดยการพิจารณาข้อกฎหมายร่วมกับการพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนการสอบสวน สามารถใช้กับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทุกเรื่อง ไม่ว่าเนื้อหาของคำร้องเรียนจะมี

รายละเอียดซับซ้อนเพียงใด และเป็นวิธีการที่เหมาะสมสอดคล้องกับโครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ยังไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่จัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนและมอบหมายเรื่องร้องเรียนให้กับบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสอบสวนเป็นการเฉพาะ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนสามารถจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนได้ด้วยตนเองภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนวยการสำนัก

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุปผลการศึกษาวิจัย

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 และยังเป็นประโยชน์กับการพิจารณาลำดับ

ความสำคัญของเรื่องร้องเรียน/เรื่องกล่าวหา เพื่อจะได้เร่งรัดดำเนินการเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อสังคมให้เป็นที่ยุติหรือแก้ไขปัญหานั้นได้โดยเร็ว

การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่นประกอบด้วย ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่สามารถรับเรื่องร้องเรียนปัญหาความไม่เป็นธรรมทั้งที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ 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

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) การจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว และควรกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์เพื่อให้พนักงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ 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 โดยคู่มือดังกล่าวควรประกอบด้วยเนื้อหาที่เป็นการทำงานเข้าใจขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ในการจัดทำประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน กล่าวคือ

ขั้นตอนการจัดทำประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน

(1) ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจสอบเนื้อหาสาระของคำร้องเรียน

(1.1) หากมีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเรื่องระดับง่าย

(ก) เรื่องที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนประสานงานแก้ไขทางโทรศัพท์/โทรสาร

(ข) เรื่องที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกลั่นกรองแล้วเสนอความเห็นไม่รับไว้พิจารณา

(ค) เรื่องที่ประธาน/ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นให้ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่

-เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

-มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

-เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

-เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือองค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการแล้ว

(ง) เรื่องที่เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(จ) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(ฉ) เรื่องร้องเรียนเฉพาะตัวเป็นรายกรณี ซึ่งได้ส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องที่

-เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว

-เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย

-เรื่องเกี่ยวกับการทุจริต

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

(2) เรื่องร้องเรียนที่ไม่เข้าข่ายข้อ (1.1) และ (1.2) ให้นำไปแยกประเภทด้วยการให้คะแนนและน้ำหนักองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ

-วิธีที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริง

-ผลกระทบ/ความเดือดร้อน

-จำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ และหรือประเด็นร้องเรียน

องค์ประกอบที่ 1 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
-วิธีมีหนังสือให้หน่วยงานชี้แจง	1
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่พร้อมกับการจัดประชุม } วิธีใดวิธีหนึ่ง	2
-วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ -วิธีจัดประชุม -วิธีตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ร่วมกับการจัดประชุม } วิธีใดวิธีหนึ่ง หรือหลายวิธี 2 ครั้งขึ้นไป	3

องค์ประกอบที่ 2 ผลกระทบ/ความเดือดร้อน

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

องค์ประกอบที่ 3 จำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่และหรือประเด็นร้องเรียน

องค์ประกอบในเรื่องจำนวนหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่และหรือประเด็นร้องเรียน	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) ควรมอบหมายให้ผู้ชำนาญการสำนักรวบรวมผลการจัดประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียน ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทั้งรายเดือน รายไตรมาส และรายปี เสนอต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และนำผลการจัดทำประเภทความยากง่ายเรื่องร้องเรียนไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอธิบายเรื่องร้องเรียนของแต่ละสำนัก เป็นข้อมูลในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี เป็นข้อมูลในการเร่งรัดติดตามเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสังคม และเป็นข้อมูลในการวางแผนกำหนดอัตรากำลังและพัฒนาบุคลากร

5) ในปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีโครงสร้างส่วนงานหรือบุคลากรทำหน้าที่จัดประเภทหรือวิเคราะห์ลักษณะของเรื่องร้องเรียน ดังนั้น ผู้รับการประเมินเห็นว่า ควรมอบหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการจัดประเภทเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง โดยให้ผู้ชำนาญการแต่ละสำนักให้คำแนะนำและกำกับดูแล แต่ในอนาคตหากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดส่วนงานทำหน้าที่รับผิดชอบการแยกประเภทหรือวิเคราะห์ลักษณะของเรื่องร้องเรียน ก็ให้โอนภารกิจดังกล่าวให้ส่วนงานที่ได้รับมอบหมายดำเนินการต่อไป

รายการอ้างอิง

หนังสือ

วิชา มหาคุณ. 2553. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต. กรุงเทพมหานคร : สถาบันป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญาธรรมศักดิ์.

ACRC The Anti – Corruption & Civil Rights Commission. 2012. ACRC ก้าวใหญ่สู่ปกป้องสิทธิพลเมืองและสังคมที่มีความโปร่งใส. Seoul.

บทความในวารสาร

โกคิน พลกุล. 2524. รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 12 ฉบับที่ 1.

รายงานวิจัย

ชลัช จงสืบทพันธ์ และคณะ. 2551. ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. สถาบันพระปกเกล้า.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. 2547. การติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง. สถาบันพระปกเกล้า.

เอกสารอื่น

รักษเกชา แฉฉ่าย. 2553. Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC) Republic of Korea. เอกสารประกอบการเดินทางไปดูงานและหารือข้อราชการของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะ ณ Anti-Corruption & Civil Rights Commission The National Assembly of Sout Korea People’s Solidarity for Participatory Democracy และ The Beautiful Foundation สาธารณรัฐเกาหลี ระหว่างวันที่ 13-18 มิถุนายน 2553.

ศิริพันธ์ เรื่องจินดา. 2555. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษากรณีความเป็นอิสระในการ
ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. เอกสารวิชาการ
หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 11
สถาบันพระปกเกล้า.

สามารถ ประทีปรัตน์ และคณะ. 2546. ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.
เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารภาครัฐและ
กฎหมายมหาชน รุ่นที่ 2 สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2548. แนวความคิดเกี่ยวกับ
การจัดโครงสร้างการพัฒนาศักยภาพของสำนักงาน ป.ป.ช. : การสรรหา การพัฒนา
และการกำหนดค่าตอบแทน. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลกับการ
พัฒนาการบริหารสำหรับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช..

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). ร่างเกณฑ์การกำหนด
ขนาดของเรื่องกล่าวหา. (ม.ป.ท.).

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 2543. รายงานประจำปี 2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. .2544. รายงานประจำปี 2544 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 2545. รายงานประจำปี 2545 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 2545. รายงานประจำปี 2550 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2551. รายงานประจำปี 2551 ผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2557. รายงานประจำปี 2557 ผู้ตรวจการแผ่นดิน.

อรรถพร พิบูลย์สมบัติ. 2559. การเพิ่มประสิทธิภาพระบบกลั่นกรองและบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน : ปัญหาและแนวทางการพัฒนา. เอกสารนำเสนอเพื่อขอกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2560. **อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช..** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc1> สืบค้น 27 กรกฎาคม 2560.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2560. **การแบ่งส่วนราชการ. (ออนไลน์).** เข้าถึงได้จาก: https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=8575 สืบค้น 27 กรกฎาคม 2560.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2560. **คำแนะนำในการ ร้องเรียนเพื่อหยุดคนโกงประเทศไทย.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.nacc.go.th/download/article/article_20170719165654.pdf สืบค้น 27 กรกฎาคม 2560.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2560. **ประวัติความเป็นมา.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nhrc.or.th/AboutUs/The-Commission/Background-and-history.aspx> สืบค้น 31 กรกฎาคม 2560.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ชื่อภาคผนวก

เริ่มพิมพ์เนื้อหา

ประวัติผู้เขียน