เอกสารประเมินบุคคล

เรื่อง

การเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

โดย

นางนลินพรรณ ไวสืบข่าว
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง
สำนักสอบสวน ๓

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

คำนำ

เอกสารประเมินบุคคล เรื่อง “การเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ” เป็นการศึกษาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นการแก้ไขข้อพิพาทอย่างสันติวิธี และเป็นบทบาทหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามที่ได้แสดงเจตนารมณ์ในข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ โดยผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติของผู้ตรวจการแผ่นดินในแง่ของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย รวมทั้งเสนอแนวทางในการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

นางนลินพรรณ ไวสืบข่าว
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง
สำนักสอบสวน ๓
ผู้ขอรับการประเมิน

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ๑

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา ๓

๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ) ๓

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา ๓

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ๓

บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง ๔

๒.๑.๑ พัฒนาการของความขัดแย้ง ๔

๒.๑.๒ ประเภทของความขัดแย้ง ๔

๒.๑.๓ วิธีการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) ๖

๒.๑.๔ รูปแบบการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ๗

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ๙

๒.๒.๑ วิวัฒนาการของการยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย ๙

๒.๒.๒ แนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย ๑๐

๒.๒.๓ องค์ประกอบ ๗ ประการของการไกล่เกลี่ยแบบเน้นความต้องการที่แท้จริง ๑๒

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ๑๘

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับสหประชาชาติ ๒๐

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ๒๓

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร ๒๕

หน้า

บทที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน

๓.๑ ข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ๒๘

๓.๒ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒๙

๓.๓ กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓๑

๓.๔ โครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓๓

๓.๕ กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ๔๐

๓.๕.๑ การสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน ๔๑

๓.๕.๒ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ๔๒

๓.๕.๓ การติดตามผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ๔๓

๓.๖ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ๔๓

ตัวอย่างที่ ๑ กรณีผู้ร้องเรียนได้บริจาคที่ดินให้สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี และปัจจุบันทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว จึงขอที่ดินดังกล่าวคืนจากทางราชการ ๔๔

ตัวอย่างที่ ๒ กรณีประชาชนชุมชนครูเจือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความช่วยเหลือเนื่องจากได้รับความเดือดร้อน ไม่มีที่อยู่อาศัย ๔๗

บทที่ ๔ บทวิเคราะห์

๔.๑ ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงาน ๕๖

๔.๒ ปัจจัยเกื้อหนุนต่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ๖๖

๔.๒.๑ เจ้าหน้าที่สอบสวน ๖๖

๔.๒.๒ ระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน ๖๗

หน้า

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป ๖๘

๕.๒ ข้อเสนอแนะ ๖๙

๕.๒.๑ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ๖๙

๕.๒.๒ ด้านการพัฒนาบุคลากร ๗๓

๕.๒.๓ ด้านระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงาน ๗๔

๕.๓ ข้อเสนอแนะอื่นๆ ๗๕

บรรณานุกรม ๗๗

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๑ กระบวนการตัดสินใจแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ ๖

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ ๑	โครงสร้างองค์กรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑)	๓๓
แผนภูมิที่ ๒	โครงสร้างองค์กรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เฉพาะสายงานสอบสวน (ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑)	๓๗
แผนภูมิที่ ๓	โครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เฉพาะสายงานสอบสวน (ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑)	๕๖
แผนภูมิที่ ๔	โครงสร้างองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง	๖๐
แผนภูมิที่ ๕	กระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง	๖๒
แผนภูมิที่ ๖	แผนผังขั้นตอนการแก้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ชั้นเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	๖๔
แผนภูมิที่ ๗	ข้อเสนอโครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (แนวทางที่ ๑)	๗๐
แผนภูมิที่ ๘	ข้อเสนอระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน (แนวทางที่ ๑)	๗๑
แผนภูมิที่ ๙	ข้อเสนอโครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (แนวทางที่ ๒)	๗๒
แผนภูมิที่ ๑๐	ข้อเสนอระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน (แนวทางที่ ๒)	๗๓

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ ๑	ประเภทของความขัดแย้ง Types of Conflict	๕
แผนภาพที่ ๒	ความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และการนำไปปฏิบัติ	๒๕
แผนภาพที่ ๓	McKinsey 7S Framework	๒๖

บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ “Ombudsman” มีรากฐานมาจากภาษาสวีดิช หมายถึง “ผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจในการตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ” โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ซึ่งถือเป็นประเทศแรกที่มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ ควบคุมให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมาย และควบคุมการปฏิบัติราชการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชน [๑] หลักการดังกล่าวทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และนำไปสู่การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ

สำหรับประเทศไทย องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินถือกำเนิดครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” บัญญัติไว้ใน หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ และมีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น อย่างไรก็ตามหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิก โดยคณะรัฐประหารได้ประกาศกฎอัยการศึกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ต่อมามีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป และเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ต่อมามีความขัดแย้งทางการเมืองช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ และเกิดรัฐประหารในประเทศไทยอีกครั้ง พร้อมกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาญาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภายใต้การปกครองของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐประหารได้ประกาศกฎอัยการศึกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปัจจุบันประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงมีระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๒๒๘ – ๒๓๑

---

[๑] ชลัช จงสืบพันธ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. และ ไชยา กุฏาคาร, ดร., **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการตามนโยบายคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ**, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่หลายครั้ง แต่ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงมีอยู่ โดยหลักการสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินคือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง เป็นกลไกที่ทำหน้าที่แก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนโดยใช้หลัก “สันติวิธี” บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินคือแสวงหาแนวทางและแก้ไขปัญหาที่คู่ขัดแย้งเห็นชอบด้วยกันทั้งสองฝ่าย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินใช้แนวทางการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ผลลัพธ์แบบ Win-Win Solution เรียกได้ว่าเป็นกระบวนการระงับความขัดแย้งโดยใช้หลักสันติวิธี ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีบทบาทเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator)” ซึ่งใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ในการแก้ไขความขัดแย้ง

การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) หมายถึงกระบวนการจัดการความขัดแย้ง ที่อาศัยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งได้รับการยินยอมจากคู่ขัดแย้ง มีความเป็นกลาง และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด มีทักษะความเชี่ยวชาญในการจัดการกับความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ เป็นผู้ดำเนินกระบวนการ (Facilitate) ให้เกิดข้อตกลงอันเกิดจากข้อเสนอทั้งสองฝ่าย แต่ไม่ใช่ผู้ตัดสินชี้ขาดในข้อพิพาท [๒]

การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นบทบาทที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ในการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ดังที่ปรากฏในมาตรา ๓๓ ของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ไม่ว่าจะเป็นการเจรจา (Negotiation) การไต่สวน (Inquiry) การไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) การแยกเจรจา (Conciliation) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) รวมถึงการใช้ตัวแทนประจำภูมิภาค (Resort to Regional Agencies) หรือวิธีการสันติวิธีอื่น ๆ [๓] นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติได้สนับสนุนให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้แสดงเจตนารมณ์ในข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ (Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010. 65/207. The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights) และข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ (Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2012. 67/163. The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights) ข้อมติดังกล่าวได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและโดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

---

[๒] สงัด ปัถวี, **“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : หลักการและกรณีศึกษา”** ใน วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ – กันยายน ๒๕๔๙

[๓] **Charter of the United Nations: Article 33;**

1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

ลำดับที่ ๕๕ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๘๙ ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยจึงควรที่จะปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจ ที่จะศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๒.๑ เพื่อศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๒ เพื่อเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)

ใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์แบบการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เนื่องจากเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of analysis) จำนวนน้อย และเป็นการศึกษาเชิงลึกที่ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ และสื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนค้นคว้าข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติตามข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบถึงแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

บทที่ ๒
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย มีความคิดเห็นหรือความเชื่อที่ไม่ตรงกัน เป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีลักษณะของความไม่เป็นมิตรหรือไม่ลงรอยกันหรือไม่สอดคล้องกัน ลักษณะของความไม่ลงรอยกันหรือไม่สอดคล้องกันนี้จะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ หลายประเด็น เช่น เป้าหมาย ความคิด ทัศนคติ ความรู้สึก ค่านิยม ความสนใจ ความสัมพันธ์ เป็นต้น ความขัดแย้งมีสาเหตุมาจาก ความไม่เข้าใจกัน ความสัมพันธ์ที่เพิกเฉยและไม่เกื้อกูลกัน ความล้มเหลวของการสื่อความหมายอย่างเปิดเผยและซื่อตรง บรรยากาศของการไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความกดดัน และการแข่งขัน

๒.๑.๑ พัฒนาการของความขัดแย้ง

พัฒนาการของความขัดแย้งไว้แบ่งเป็น ๓ ระยะ ดังนี้ [๔]

๑) ความขัดแย้งแฝง (Latent Conflicts) เป็นระยะที่ข้อพิพาทมีลักษณะของความมืนตึงที่ซ่อนตัวอยู่ ยังไม่พัฒนาเต็มที่และยังไม่ขยายตัวจนเกิดการแบ่งขั้วของผู้ที่ขัดแย้ง บ่อยครั้งที่ฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายอาจจะยังไม่ตระหนักว่ามีความขัดแย้งหรือตระหนักถึงความขัดแย้งที่อาจจะมีโอกาสเกิดขึ้น

๒) ความขัดแย้งกำลังเกิด (Emerging Conflicts) เป็นระยะที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นที่ฝ่ายต่าง ๆ สามารถระบุออกมาได้ รับรู้ว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้น ประเด็นต่าง ๆ มีความชัดเจนขึ้น แต่ยังไม่มีการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือไม่มีกระบวนการแก้ปัญหาที่น่าจะดำเนินไปได้เกิดขึ้น

๓) ความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาแล้ว (Manifest Conflicts) เป็นระยะที่ความขัดแย้งพัฒนาไปเป็นข้อพิพาท ซึ่งฝ่ายต่าง ๆ ได้มีบทบาทอย่างเอาเป็นเอาตายในเรื่องที่ดำเนินอยู่ อาจจะเริ่มมีการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว หรืออาจจะถึงทางตันแล้วก็ได้

๒.๑.๒ ประเภทของความขัดแย้ง

Christopher Moore ได้ใช้ “วงกลมของความขัดแย้ง” [๕] เป็นเครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ความขัดแย้ง โดยแบ่งชนิดของความขัดแย้งออกเป็น ๕ ชนิด ดังนี้

๑) ความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict)

๒) ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ (Interest Conflict)

๓) ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structure Conflict)

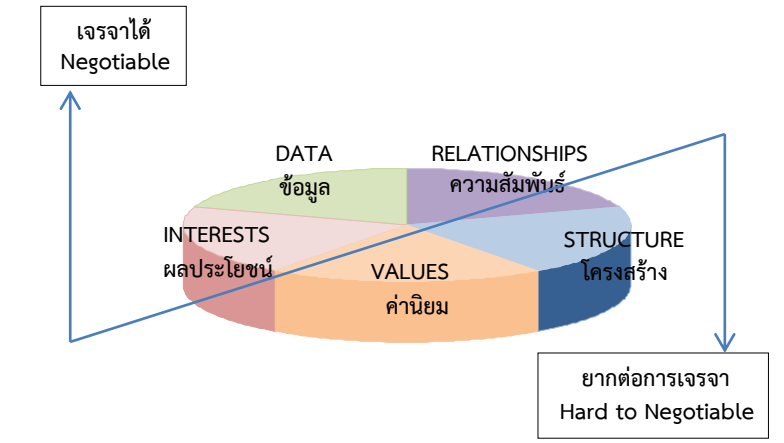
๔) ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict)

๕) ความขัดแย้งด้านค่านิยม (Value Conflict)

---

[๔] วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ., **ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา**, สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๕๕, หน้า ๑๒

[๕] Moore, Christopher. **The Mediation Process**. California: Josey – Based Publishers, ๑๙๘๖



แผนภาพที่ ๑ ประเภทของความขัดแย้ง Types of Conflict

สามชนิดบนคือ ความขัดแย้งด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านผลประโยชน์ และด้านความสัมพันธ์ มีแนวโน้มจะเจรจาง่ายกว่าความขัดแย้งด้านค่านิยมและโครงสร้าง

๑) ความขัดแย้งด้านข้อมูล เป็นปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้ง อาจเนื่องมาจากข้อมูลน้อยไป การแปรผลผิดพลาด การวิเคราะห์ออกมาด้วยความเห็นต่างกัน หรือแม้แต่ข้อมูลมากไปบางครั้งก็เป็นปัญหาความแตกต่างในการรับข้อมูล (Perception) ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันได้

๒) ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ เป็นเหตุผลแห่งการแย่งชิงผลประโยชน์ในสิ่งที่ดูเหมือนมีหรือมีไม่เพียงพอเป็นเรื่องของทั้งตัวเนื้อหา กระบวนการ และจิตวิทยา

๓) ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง เป็นเรื่องของอำนาจ แย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ ปัญหาโครงสร้างรวมไปถึง กฎ ระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลาและระบบ

๔) ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ เป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ พฤติกรรมต่าง ๆ ในอดีต อารมณ์ที่รุนแรง ความเข้าใจผิด การสื่อสารที่บกพร่อง

๕) ความขัดแย้งด้านค่านิยม เป็นปัญหาระบบของความเชื่อ ความแตกต่างในค่านิยม ขนบประเพณี ประวัติ การเลี้ยงดูที่หล่อหลอมเขาขึ้นมา

การแยกแยะความขัดแย้งแต่ละชนิดช่วยให้เห็นความชัดเจนของความขัดแย้งว่ามีองค์ประกอบอะไรบ้าง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ไม่ได้หมายความว่าความขัดแย้งต่าง ๆ จะมีเฉพาะชนิดใดชนิดหนึ่ง จริง ๆ แล้วจะผสมผสานกันอยู่เกือบทุกชนิดหรือมีทุกชนิดในเรื่องเดียวกัน ซึ่งความขัดแย้งแต่ละประเภทจะมีความรุนแรงแตกต่างกัน

๒.๑.๓ วิธีการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution)

การจัดการกับความขัดแย้งที่เป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาโดยการพิจารณาว่า อะไรเป็นต้นเหตุหรือรากฐานของปัญหาตามข้อขัดแย้งซึ่งอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อที่จะกำจัดสาเหตุเบื้องลึกนั้นให้หมดไป วิธีการแก้ไขความขัดแย้งสามารถดำเนินการในหลายรูปแบบ กล่าวคือ เริ่มด้วยการเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย อนุญาโตตุลาการ และสิ้นสุดที่การฟ้องคดีต่อศาล

“ความขัดแย้ง” (Conflict) เมื่อเกิดขึ้นแล้ว มักจะทวีความรุนแรงไปจนกลายเป็น “ข้อพิพาท” (Dispute) ผู้เกี่ยวข้องมุ่งหมายที่จะเอาชนะเพื่อให้ได้ตามเป้าหมายของตนเอง ในกรณีดังกล่าวอาจต้องมีกระบวนการเข้ามาจัดการกับข้อพิพาทโดยเฉพาะการแก้ปัญหาข้อพิพาท ซึ่งมีแนวทางการแก้ปัญหาข้อพิพาทและผลแห่งการตัดสินใจในรูปแบบต่าง ๆ ตามตารางข้างล่างนี้

กระบวนการที่ใช้ **Process**	**ผู้ตัดสิน** **Decision-making**	**ผลการตัดสินใจ** **Result**
ใช้ความรุนแรง (violence/Fight)	ผู้ชนะ (The Winner)	แพ้ – ชนะ (Win-Lose)
ใช้การเผชิญหน้าประท้วงอย่างสันติ (Non-Violence Direct Action or Civil Disobedience)	ผู้ชนะ (The Winner)	แพ้ – ชนะ (Win-Lose)
ใช้การบัญญัติกฎหมาย (Legislation)	สภานิติบัญญัติ (The Legislature)	แพ้ – ชนะ (Win-Lose)
ใช้การฟ้องร้อง (Litigation)	ศาล (The Court)	แพ้ – ชนะ (Win-Lose)
ใช้อนุญาโตตุลาการตัดสิน (Arbitration)	อนุญาโตตุลาการ (Arbitrator)	แพ้ – ชนะ (Win-Lose)
ใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation)	คู่กรณี (The parties)	ชนะ – ชนะ (Win-Win)
ใช้การเจรจาต่อรอง (Negotiation)	คู่กรณี (The parties)	ชนะ – ชนะ (Win-Win)
ใช้การหลีกหนีปัญหา (Avoidance/Flight)		คงสภาพเดิม (Status quo)

ตารางที่ ๑ กระบวนการตัดสินใจแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขความขัดแย้งสามารถทำได้หลายรูปแบบ โดยผลที่ทำให้คู่กรณีรู้สึกว่าชนะทั้งคู่ (Win-Win Solution) คือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) และการเจรจาต่อรอง (Negotiation)

การเจรจาต่อรอง (Negotiation) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงกันเอง โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจให้มีบุคคลที่สาม ซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” เข้ามาช่วยให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกันหรือกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการ

๒.๑.๔ รูปแบบการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

๑) การเจรจาต่อรอง (Negotiation)

คือกระบวนการแก้ปัญหาซึ่งคนตั้งแต่สองคนสมัครใจที่จะมาพูดคุยถึงความคิดเห็นที่แตกต่าง และพยายามที่จะบรรลุการตัดสินใจร่วมในสิ่งที่เขามีความห่วงกังวลร่วมกัน การเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองไม่จำเป็นต้องหมายความว่าฝ่ายนั้น ๆ ได้เห็นด้วยเรียบร้อยแล้ว หรือถูกบังคับให้เห็นด้วยกับข้อตกลงที่เกิดจากการเจรจา หรือไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนั้น ๆ ยอมตกลงที่จะประนีประนอมยอมตาม

เงื่อนไขของการเจรจาต่อรองคือ ต้องมีหัวข้อหรือประเด็นที่จะเจรจากัน มีฝ่ายต่าง ๆ ที่เต็มใจที่จะเจรจา พร้อมที่จะเจรจา มีอำนาจตัดสินใจ และมีความสัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพากัน นอกจากนั้นยังต้องมีความตั้งใจที่จะหาข้อตกลง มีความรู้สึกว่าต้องทำอย่างรีบด่วน และไม่มีอุปสรรคด้านจิตใจที่สำคัญ

การเจรจาต่อรอง แบ่งออกเป็น

- การเจรจาต่อรองโดยยึดจุดยืน คือ การเจรจาต่อรองที่ฝ่ายต่าง ๆ พิจารณาถึงทางออกของปัญหาตั้งแต่เริ่มต้น ฝ่ายต่าง ๆ เสนอทางออกหลาย ๆ ชนิดซึ่งกันและกัน ให้ข้อเสนอแนะและคัดค้านข้อเสนอจนกระทั่งสามารถหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย ในการเจรจาชนิดนี้แต่ละฝ่ายยึดจุดยืนอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปจะยืนอยู่สุดโต่งเกินกว่าที่ฝ่ายอื่น ๆ จะตกลง
- การเจรจาต่อรองโดยยึดผลประโยชน์ร่วม คือ กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยที่เริ่มต้นด้วยการสร้างความสัมพันธ์และรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทุกฝ่ายให้ความรู้กับฝ่ายอื่นให้ทราบถึงความจำเป็นต่าง ๆ ของเขา และร่วมกันหาทางออกเพื่อให้บรรลุความต้องการของเขาทั้งหลาย

๒) การไกล่เกลี่ยประนีประนอม (Mediation หรือ Conciliation)

เป็นกระบวนการที่คู่กรณีโดยความช่วยเหลือของคนกลาง แยกแยะประเด็นข้อขัดแย้งอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหาทางเลือกต่าง ๆ และสามารถยุติข้อขัดแย้งด้วยความยินยอมพร้อมใจและสนองตอบความต้องการของทั้งสองฝ่าย กระบวนการนี้ในภาพรวมได้แก่ การมีคนกลางที่เป็นฝ่ายที่สาม เป็นที่ยอมรับ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่มีอำนาจใด ๆ ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้ง เป็นผู้เข้ามาช่วยเหลือ เพื่อที่จะให้คู่กรณีที่มีข้อถกเถียงหรือข้อขัดแย้งกันอยู่ สามารถบรรลุในข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันโดยความสมัครใจ โดยทั่ว ๆ ไปการไกล่เกลี่ยประนีประนอมคือกระบวนการที่ต่อเนื่องของกระบวนการเจรจาต่อรอง โดยความช่วยเหลือของคนที่เข้ามาอยู่ตรงกลางที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ยคนกลาง” (mediator)

คนกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องมีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาท และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือคู่กรณีต้องเต็มใจที่จะให้บุคคลที่สามเข้าไปช่วยพิจารณากรณีพิพาท และช่วยหาแนวทางแก้ไขข้อขัดแย้ง การยอมรับไม่จำเป็นต้องหมายถึงความเต็มใจที่จะทำตามทุกอย่างที่ผู้ไกล่เกลี่ยบอกให้ทำ แต่หมายถึงว่าคู่กรณียินยอมให้มีผู้เจรจาไกล่เกลี่ยอยู่ด้วย และเต็มใจที่จะ “ฟัง” และพิจารณาคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยอย่างจริงใจ คุณสมบัติที่สำคัญของการไกล่เกลี่ย คือความสามารถที่จะชักจูงให้คู่กรณีหันหน้าเข้าหากัน ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้กระทำ แต่เป็นการช่วยเหลือให้คู่กรณีมีกรอบ

แนวคิดใหม่ร่วมกันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย กรอบแนวคิดซึ่งจะชักนำให้เกิดทัศนคติ และความรู้สึกต่อกันและกันในทิศทางใหม่

๓) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

การอนุญาโตตุลาการ เป็นการระงับข้อพิพาททางแพ่งที่เริ่มต้นจากการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันระงับข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเสนอข้อพิพาทของตนต่ออนุญาโตตุลาการที่ทั้งสองฝ่ายตั้งขึ้น แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่อาจเกิดจากการที่มีกฎหมายบังคับให้คู่กรณีพิพาทต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาทวิธีการนี้ การอนุญาโตตุลาการมักจะเกิดขึ้นจากการที่คู่กรณี ตกลงกันด้วยความสมัครใจที่จะเสนอข้อพิพาทของตนต่ออนุญาโตตุลาการให้พิจารณาชี้ขาดโดยอาจตกลงกันไว้ก่อนในสัญญา ซึ่งโดยปกติอนุญาโตตุลาการจะต้องประกอบด้วยบุคคลภายนอกหนึ่งหรือหลายคนที่คู่กรณีเลือกขึ้นเพื่อทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ และเมื่อคู่กรณีตั้งอนุญาโตตุลาการแล้ว ซึ่งอาจเป็นการตั้งกันเองหรือใช้บริการของสถาบันอนุญาโตตุลาการ อนุญาโตตุลาการก็จะทำการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทโดยพิจารณาตามคู่กรณีกำหนดหรือตามข้อบังคับต่าง ๆ ของสถาบัน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ และเมื่อพิจารณาข้อพิพาทเสร็จสิ้น ก็ต้องทำคำชี้ขาดตัดสินและส่งคำชี้ขาดให้คู่กรณีรับรู้ หลังจากนั้นคู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาด หากไม่ปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายที่ประสงค์จะให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดก็ต้องดำเนินการต่อทางการขอให้ช่วยบังคับตามคำชี้ขาดให้ จะบังคับกันเองไม่ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติของประเทศส่วนใหญ่มักจะให้ศาลเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือในการบังคับตามคำชี้ขาด

การอนุญาโตตุลาการจึงเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีที่พิพาทไว้ได้ เพราะคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีโอกาสพบปะเจรจาปัญหาที่พิพาทกันโดยตรงภายใต้บรรยากาศที่เป็นมิตร เป็นกันเอง มากกว่ากระบวนการทางศาล วิธีการอนุญาโตตุลาการจึงเหมาะสมกับการแก้ไขข้อพิพาทซึ่งอยู่ในวงการธุรกิจเนื่องจากมีความยืดหยุ่นสูง

๔) การฟ้องคดีต่อศาล (Litigation)

การฟ้องคดีต่อศาล หรือกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นที่จะหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดแต่ละข้อหา การดำเนินการพิจารณาคดีอาญาเริ่มตั้งแต่ชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ และศาล ในการสืบสวนสอบสวนว่าได้มีการกระทำตามที่มีการกล่าวหาเกิดขึ้นจริงหรือไม่ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ จำเลยหรือผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าวหรือไม่ มีเหตุอื่นใดที่จะทำให้การกระทำของผู้กระทำความผิดไม่เป็นความผิดตามกฎหมายหรือมีเหตุที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นไม่ต้องรับโทษ และสุดท้ายหากเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องรับโทษในความผิดที่ได้กระทำ สมควรจะลงโทษผู้กระทำความผิดสถานใด กระบวนการต่าง ๆ ทั้งหมดนี้ มีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ ณ จุดศูนย์กลางของกระบวนการกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก เป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ผู้กระทำความผิด ให้สิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถต่อสู้พิสูจน์การกระทำของตนได้อย่างเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะไม่ให้การปรักปรำตนเอง สิทธิที่จะพบทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมาย สิทธิที่จะให้มีการสืบพยานต่อหน้าจำเลย ตลอดจนมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ที่จะมี

มาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดกว่าคดีแพ่ง โดยผู้กล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์จนปราศจากความสงสัยตามสมควรว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดจริง มิฉะนั้นอาจจะต้องยกผลประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิดไป มาตรการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นต้องมีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก เนื่องจากผลของการดำเนินการทั้งหมดอาจจะทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ กระบวนการยุติหรือระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นคนกลางในการทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนะแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทน่าจะยอมรับและพึงพอใจเสนอแก่คู่พิพาท หาทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาทให้คู่ความต่อรองกันได้สำเร็จ หากตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งจะมีผลผูกพันให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม

"ผู้ไกล่เกลี่ย" (Mediator) คือ คนกลางที่ช่วยเหลือในการเสนอแนะหาทางเลือกให้คู่พิพาทสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งหากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลจะเรียกว่า “ผู้ประนีประนอม” โดยอาจจะเป็นบุคคลภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ศาล หรือผู้พิพากษาก็ได้

๒.๒.๑ วิวัฒนาการของการยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย อยู่คู่กับมนุษย์มาตั้งแต่มนุษย์รู้จักการรวมกลุ่มเป็นสังคมและเริ่มรู้จักการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี เป็นการจัดการความขัดแย้งอย่างง่าย ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมดั้งเดิม ซึ่งอาจมีคนกลางซึ่งอาจเป็นผู้อาวุโสหรือผู้ที่มีอำนาจในสังคมช่วยไกล่เกลี่ยก็ได้ รูปแบบของการจัดการความขัดแย้งจึงอาจไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนโดยอาจเริ่มจากสามัญสำนึก (Common sense) จนกระทั่งสังคมมีความซับซ้อนขึ้นรูปแบบการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยและความขัดแย้งในสังคมจึงมีระบบระเบียบขึ้นเป็นจารีตประเพณี (Custom law) หรือ กฎหมายชาวบ้าน (Folk law) จนกระทั่งพัฒนาเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา การยุติข้อพิพาทกันด้วยวิธีง่าย ๆ ที่มีแนวความคิด (Concept) เหมือนกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่กำลังเป็นที่สนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักสำหรับคนในสังคมยุคดั้งเดิม (Primitive Society)

การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทนั้น มีคำภาษาอังกฤษให้ความหมายอยู่ ๒ คำ คือ Conciliation และ Mediation เมื่อค้นหาคำจำกัดความของคำว่า Conciliation แล้ว พจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้คำแปลเป็นภาษาไทยไว้ว่า เป็น “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ส่วน Black’s Law Dictionary ให้ความหมายเป็นการยุติข้อขัดแย้งที่พึงพอใจกันทุกฝ่ายและหมายความว่าเป็นกระบวนการที่คนกลางทำหน้าที่ยุติข้อจัดแย้งและค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหา ส่วนคำว่า Mediation นั้น พจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้คำแปลเป็นภาษาไทยไว้ว่าเป็น “การไกล่เกลี่ย” ส่วน Black’s Law Dictionary ให้ความหมายไว้ว่าเป็นวิธีการนอกแบบในการยุติข้อขัดแย้งที่คนกลางในฐานะฝ่ายที่ ๓ ที่พยายามจะทำให้คู่กรณีค้นหาแนวทางการยุติข้อขัดแย้งที่พึงพอใจทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตามทั้ง ๒ คำข้างต้น ทั้งพจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถานและ Black's Law Dictionary ได้อ้างอิงไว้ว่าเป็นคำที่มีความหมายที่เหมือนกัน การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทเป็นวิธีการที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการเจรจาต่อรอง กล่าวคือเป็นการเจรจาเพื่อหาข้อยุติข้อพิพาทของคู่กรณีที่มีบุคคลที่ ๓ ทำหน้าที่ประสานความเข้าใจให้กับทั้งสองฝ่าย และพยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้มาเสนอในการเจรจา การที่มีบุคคลที่ ๓ เข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจานี้จะช่วยชี้แนะทางออกให้กับคู่กรณีแต่ไม่มีบทบาทและไม่มีอำนาจในการตัดสินว่าใครผิดใครถูกแต่อย่างใด ในบางครั้งที่คู่กรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นอาจมีความรู้สึกร่วมไปกับสถานการณ์ที่ตนประสพอยู่จนทำให้ไม่อาจมองเห็นวิธีการแก้ไขปัญหาได้ในเวลานั้น การมีผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนนอกซึ่งอาจมองปัญหาดังกล่าวได้จากมุมสูง (Bird-eye view) สามารถมองเห็นปัญหาได้ทะลุปรุโปร่งมากกว่า นอกจากนี้การที่เป็นคนกลางและไม่มีผลประโยชน์ได้เสียการที่ได้หยิบยื่นข้อเสนอการแก้ไขข้อขัดแย้งไป คู่กรณีจะมีความหวาดระแวงน้อยกว่าการเสนอโดยคู่กรณีโดยตรงเหมือนกัน การเจรจาต่อรองตามแบบก่อนหน้านี้ วิธีการนี้จึง มีโอกาสในการยุติข้อขัดแย้งได้ง่ายกว่าการเจรจาต่อรองแบบแรก สำหรับรูปแบบของการไกล่เกลี่ยเมื่อพิจารณาถึงอำนาในการตัดสินใจทำการไกล่เกลี่ยเป็นเกณฑ์อาจแยกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการไกล่เกลี่ยที่บังคับไว้โดยกฎหมาย ซึ่งกำหนดว่า เมื่อเกิดคดีขึ้นต้องทำการไกล่เกลี่ยก่อนเสมอ หรือเป็นการไกล่เกลี่ยโดยคำสั่งของศาล หรือเกิดจากตัวผู้ไกล่เกลี่ยเองนั่นอาจหมายถึงฝ่ายรัฐ เรียกว่าเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยแบบบังคับ (Mandatory Mediation) เช่น คดีแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เมื่อเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น จะต้องมีการเจรจาไกล่ก่อนเสมอ ส่วนอีกประเภทหนึ่ง เป็นการไกล่เกลี่ยที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่ความ สิทธิและความรับผิดชอบในการจะเริ่มต้นให้มีการไกล่เกลี่ยที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่ความ สิทธิและความรับผิดชอบในการจะเริ่มต้นให้มีการไกล่เกลี่ยหรือไม่ขึ้นอยู่กับคู่ความคู่ความมีสิทธิเลือกผู้ไกล่เกลี่ย และกำหนดหลักเกณฑ์ในการเจรจาต่อรองด้วยตนเอง ซึ่งมักนิยมใช้ในคดีแพ่งและพาณิชย์ เช่น คดีครอบครัว คดีสิ่งแวดล้อม ข้อขัดแย้งทางธุรกิจ และคดีอาญาประเภทที่ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาจะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันต่อไป โดยมีเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยว่าต้องได้รับความยินยอมจากศาลและผู้เสียหายก่อนเสมอ เป็นต้น การไกล่เกลี่ยประเภทหลังนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า การไกล่เกลี่ยแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation)

๒.๒.๒ แนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

ความขัดแย้งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นวิธีการจัดการความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทในอดีตมักถือความต้องการและความคิดของตนเป็นหลัก โดยการจัดการกับความขัดแย้งด้วยวิธีการมุ่งเอาชนะกันเพื่อให้ตนบรรลุตามที่ประสงค์ต่อมาวิธีการจัดการกับความขัดแย้งได้พัฒนารูปแบบเรื่อยมาจากการให้ผู้นำในสังคมเป็นผู้จัดการและพัฒนาไปสู่ในรูปแบบของศาลโดยมีผู้พิพากษาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท จนกระทั่งพัฒนาไปสู่รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเต็มรูปแบบอันประกอบด้วยการสืบพยาน สอบสวน กระบวนการฟ้องคดี กระบวนการค้นหาข้อเท็จจริง ในศาล กระบวนพิจารณา และพิพากษาคดี จนกระทั่งการลงโทษผู้กระทำความผิดหรือให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาหรือได้รับการชดใช้

แม้การจัดการกับความขัดแย้งโดยกระบวนการทางศาลจะสามารถจัดการกับปัญหาข้อพิพาทได้ แต่การนำความขัดแย้งหรือข้อพิพาทไปสู่ศาลไม่ใช่วิธีการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่ดีที่สุดและยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการทางศาลไม่อาจแก้ปัญหาความขัดแย้งของผู้คนในสังคมให้หมดไปได้เพราะคำตัดสินของศาลย่อมต้องมีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ (Win/Lose) คำตัดสินของศาลจึงไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดของการจัดการกับความขัดแข้งเสมอไป และบางครั้งยังนำมา ซึ่งความขัดแย้งอื่นเพิ่มเติมอีกด้วย

นอกจากนี้กระบวนการทางศาลยังมีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า ไม่สะดวกรวดเร็ว และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้แนวคิดในการหาทางออกร่วมกันเพื่อระงับข้อขัดแย้งหรือจัดการกับปัญหาข้อพิพาทจึงเกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายให้คู่พิพาทสามารถทำความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้น และสามารถดำเนินชีวิตร่วมกันได้ อันจะส่งผลต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือชักจูงให้คู่พิพาทยอมเจรจาผ่อนผันเข้าหากันอันจะนำไปสู่การทำความตกลงกันได้ด้วยความพอใจทั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่งในการระงับข้อพิพาทแทนการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลเนื่องจากการไกล่เกลี่ยจะทำให้คู่ความลดภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการต่อสู้คดี อีกทั้งยังประหยัดเวลาและคู่ความจะได้รับประโยชน์ตามการเจรจาต่อรองที่เป็นข้อยุติ ซึ่งเกิดจากความสมัครใจของแต่ละฝ่ายกับทั้งยังคงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้โดยไม่ก่อความอาฆาตแค้นหรือฟ้องร้องกันเป็นคดีขึ้นอีก จนกระทั่งมีคำกล่าวว่า “คำพิพากษาที่ว่าเขียนที่ดีที่สุดยังไม่ยุติธรรมเท่ากับสัญญาประนีประนอมยอมความที่แย่ที่สุด”

ในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยนั้น มีทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ ๒ ทฤษฎีคือ

๑) ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory) ทฤษฎีนี้มองว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถ รักษาผลประโยชน์ของลูกความโดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นในด้านเงินตราหรือวัตถุ และเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และใช้โดยไม่ชักช้า เพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้นว่า “สังคมอยู่ภายใต้ปกครองหรือครอบงำโดยผู้ที่เห็นประโยชน์ส่วนตัวในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่าย ทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่ า ทรัพยากรมีอยู่จำกัดต้องแบ่งปันโดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่อง ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจากำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายสูญเสีย

๒) ทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem Solving Theory) ทฤษฎีนี้ถือหลักว่า ผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่น ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกัน จึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพื่อให้สามารถทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน หลักการของทฤษฎีการแก้ไขที่สำคัญมี ๕ ประการคือ (๑) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน (๒) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะคู่ความ (๓) คิดหาทางเลือกหลายวิธีเพื่อให้คู่ความได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (๔) ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก (๕) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงกันทำสัญญา

จากทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหาจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีการแข่งขันมีข้อดีคือ สามารถกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการเจรจา การต่อรองที่แข็งกร้าวจะเหนือกว่าฝ่ายที่ด้อยกว่า ทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้ แต่มีข้อเสียคือ คู่ความต้องเผชิญหน้ากัน แต่ละฝ่ายต่อสู้เพื่อชัยชนะ ทำให้เป็นศัตรูกันเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งห้องสูญเสีย สวนทฤษฎีการแก้ไขปัญหามีข้อดีคือ เป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยคำนึงถึงความชอบธรรมของฐานะ ผลประโยชน์และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มุ่งเพื่อชัยชนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีข้อเสียคือ ไม่อาจใช้ร่วมกับ ทฤษฎีการแข่งขันในแง่ที่ว่า แม้ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดในการแบ่งปัน ฝ่ายหนึ่งอาจได้ประโยชน์โดยไม่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ดังนั้น เมื่อทฤษฎีทั้งสองต่างมีข้อดีและข้อเสียจึงสมควรที่ผู้ไกล่เกลี่ย จะต้องเลือกนำเฉพาะข้อดีของแต่ละทฤษฎีมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานแห่งสภาพปัญหาของคดีหรือข้อพิพาทนั้น ๆ ด้วย

๒.๒.๓ องค์ประกอบ ๗ ประการของการไกล่เกลี่ยแบบเน้นความต้องการที่แท้จริง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบเน้นความต้องการที่แท้จริง เป็นรูปแบบหนึ่งของการไกล่เกลี่ยที่สนับสนุนให้คู่พิพาทมองเห็นข้อพิพาทของพวกเขาในแบบที่เป็นปัญหาร่วมกัน ซึ่งควรจะต้องแก้ไข โดยความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างคู่พิพาท โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ ความต้องการ และข้อกังวลของคู่พิพาทแต่ละฝ่าย วิธีการนี้เป็นกระบวนการที่ให้อำนาจแก่คู่พิพาทที่จะบรรลุถึงวิธีการแก้ปัญหาด้วยตนเอง แทนการให้ศาลหรือคนกลางตัดสินข้อพิพาท หรือแนะนำวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ให้คู่พิพาทพิจารณา

คู่พิพาทมักจะมีแนวโน้มที่จะเสนอวิธีการแก้ปัญหาของตนเอง ตั้งแต่เริ่มต้นการเจรจา และหลังจากนั้น จะปกป้องจุดยืน (position) ของฝ่ายตน และในขณะเดียวกันก็จะโจมตีจุดยืนของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง คู่พิพาทแต่ละฝ่ายวัดความสำเร็จของการเจรจาโดยดูว่าข้อตกลงสุดท้าย (ถ้ามี) คล้ายคลึงกับจุดยืนเริ่มต้นของฝ่ายตนมากกว่าจุดยืนของอีกฝ่ายเพียงใด ถ้ามีการยุติข้อพิพาทได้ โดยปกติแล้วข้อตกลงจะถูกทำให้บรรลุผล ณ จุดใดจุดหนึ่งระหว่างจุดยืนของคู่พิพาทแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าใครอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการดำเนินการ คู่พิพาทอาจจะมีการต่อรอง การขอร้อง การขู่เข็ญ การปิดบังข้อมูลที่คู่พิพาทอีกฝ่ายมีสิทธิจะได้รับ และรูปแบบของการปฏิบัติอื่น ๆ ที่อาจสร้างความเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาท กลยุทธ์ในการเจรจาแบบนี้ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “การต่อรองจุดยืน” มักจะทำให้คู่พิพาทไม่พอใจ เหน็ดเหนื่อย และเป็นปรปักษ์ต่อกัน

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ Roger Fisher และ William Ury วางหลักปฏิบัติบางประการสำหรับ กลยุทธ์การเจรจาที่มีประสิทธิภาพ วิธีการของพวกเขาถูกเรียกว่า “การเจรจาแบบเน้นหลักการ (principled negotiation)" ได้ถูกปรับปรุงต่อมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยองค์ประกอบ ๗ ประการ กล่าวคือ

๑) ความต้องการที่แท้จริง (Interest)

ความต้องการที่แท้จริงเป็นเหตุจูงใจที่อยู่เบื้องหลังจุดยืนหรือข้อเรียกร้องของคู่พิพาท ความต้องการที่แท้จริงนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการ ความปรารถนา และข้อห่วงกังวล ของคู่พิพาท โดยทั่วไปแล้วคู่พิพาทมักมุ่งความสนใจไปที่จุดยืนหรือข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย แทนที่จะให้ความสนใจต่อความต้องการที่แท้จริง ในการทำเช่นนี้ คู่พิพาทจะพยายามหาเหตุผลเพื่อสนับสนุนจุดยืนหรือข้อเรียกร้องของตน ซึ่งจะทำให้คู่พิพาทยิ่งเกิดการยึดติดกับจุดยืนหรือข้อเรียกร้องของตนเอง เมื่อคู่พิพาทยึดจุดยืนหรือข้อเรียกร้องที่ขัดแย้ง

กับจุดยืน หรือข้อเรียกร้องของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง คู่พิพาทมักจะสันนิษฐานว่าความต้องการที่แท้จริงของตนถูกโต้แย้งโดยคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ในความเป็นจริง คู่พิพาทอาจมีความต้องการที่แท้จริงที่ร่วมกันหรือเข้ากันได้มากกว่าส่วนที่ขัดแย้งกันเสียอีก เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยสื่อสารกับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายก็ควรพยายามที่จะค้นหาความต้องการที่แท้จริงที่คู่พิพาทมีร่วมกัน และความต้องการที่แท้จริงที่ขัดแย้งกันอยู่ โดยผู้ไกล่เกลี่ยควรเน้นย้ำให้คู่พิพาทเห็นถึงความต้องการที่แท้จริงที่มีร่วมกันและสามารถเข้ากันได้ และในขณะเดียวกันก็ช่วยคู่พิพาทประสานผลประโยชน์ในส่วนความต้องการที่แท้จริง ซึ่งขัดแย้งกันและพยายามให้เกิดการประนีประนอมกัน

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องช่วยคู่พิพาทค้นหาความต้องการที่แท้จริงที่เป็นที่มาของข้อพิพาท เพื่อว่าคู่พิพาทจะได้เข้าใจลักษณะที่แท้จริงของข้อพิพาทได้ดีขึ้น และเข้าใจด้วยว่าข้อพิพาทเหล่านี้จะสามารถถูกแก้ไขได้อย่างไร

ประการแรก ผู้ไกล่เกลี่ยควรช่วยคู่พิพาทแต่ละฝ่ายแจกแจงความต้องการที่แท้จริงของตน และจัดลำดับความสำคัญของบรรดาความต้องการที่แท้จริงเหล่านั้นว่าความต้องการใด เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด คู่พิพาทต้องมีความเข้าใจที่ชัดเจนว่าในการเจรจา ความต้องการที่แท้จริงของตนอยู่ที่ใด ไม่ใช่ความต้องการที่แท้จริง ทุกอย่างจะมีความสำคัญเท่าเทียมกันสำหรับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สิ่งที่สำคัญสำหรับคู่พิพาทฝ่ายหนึ่ง อาจเป็นสิ่งสำคัญเพียงเล็กน้อยสำหรับอีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าคู่พิพาทจัดลำดับความสำคัญความต้องการที่แท้จริงของตนได้ คู่พิพาทอาจสามารถคิดหาข้อเสนอแลกเปลี่ยนให้แก่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งที่มีราคาถูกสำหรับตนเอง แต่มีคุณค่าสูงยิ่งสำหรับคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งก็เป็นได้

ประการที่สอง ผู้ไกล่เกลี่ยควรสนับสนุนให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายประเมินความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง สิ่งนี้จะช่วยเพิ่มพูนความเข้าใจที่มีต่อปัญหาของคู่พิพาทแต่ละฝ่าย และช่วยให้คู่พิพาทสามารถคิดค้นวิธีการแก้ปัญหาที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยควรระมัดระวังที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลใดก็ตาม ที่คู่พิพาทเปิดเผยให้ผู้ไกล่เกลี่ยทราบด้วยความเชื่อถือไว้วางใจในตัวผู้ไกล่เกลี่ยว่าจะไม่เปิดเผยต่อบุคคลอื่น

ประการที่สาม ผู้ไกล่เกลี่ยควรสนับสนุนคู่พิพาทให้คิดดูว่ามีบุคคลอื่นที่ความต้องการ ของบุคคลเหล่านั้น อาจเกี่ยวข้องกับการยุติข้อพิพาทหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น มีญาติผู้ใหญ่ที่คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าจะต้องขอคำปรึกษาก่อนที่จะบรรลุข้อตกลงหรือไม่ ผู้ที่ไม่ได้เป็นคู่พิพาทซึ่งมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของคู่พิพาทฝ่ายหนึ่ง อาจชักนำคู่พิพาทฝ่ายนั้นจากการยุติข้อพิพาทก็ได้ นอกจากนั้น ผู้ที่ไม่ได้เป็นคู่พิพาทที่มีส่วนได้เสียกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อาจกลายเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางต่อการปฏิบัติตามตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทก็ได้

๒) ข้อเสนอ (Options)

“ข้อเสนอ” หมายถึง วิธีการที่จะแก้ปัญหาซึ่งต้องการความร่วมมือของคู่พิพาท “ข้อเสนอ” นี้ควรจะแยกแยะออกจาก “ทางเลือกอื่น” “ทางเลือกอื่น” หมายถึง ผลสุดท้ายที่อาจเป็นไปได้ที่คู่พิพาทสามารถบรรลุได้ โดยปราศจากความช่วยเหลือหรือความร่วมมือของคู่พิพาท ในกรณีที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขโดยคู่พิพาทเอง

ผู้ไกล่เกลี่ยควรสนับสนุนให้คู่พิพาทแยกแยะกระบวนการของการคิดค้นหาข้อเสนอ ออกจากกระบวนการตัดสินใจ และคิดค้นหาวิธีแก้ปัญหาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ก่อนเข้าสู่ขั้นตอนของการเลือก

วิธีแก้ปัญหาหรือการตัดสินใจ ผู้ไกล่เกลี่ยควรกระตุ้นเตือนคู่พิพาทไม่ให้ยอมรับวิธีการแก้ปัญหาวิธีแรกที่ดูดีที่ปรากฏขึ้นในระหว่างการไกล่เกลี่ย โดยปราศจากการสืบค้นเพิ่มเติมหรือหาวิธีการแก้ปัญหาที่ดีกว่านั้นขึ้นไปอีก คู่พิพาทควรได้รับการสนับสนุนให้สร้างข้อเสนอให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ทั้งในขณะเตรียมการเพื่อเข้าสู่การไกล่เกลี่ยและในระหว่างการไกล่เกลี่ย ก่อนที่จะเริ่มการไกล่เกลี่ย คู่พิพาทแต่ละฝ่ายควรเตรียมรายการข้อเสนอให้มากเท่าที่สามารถคิดค้นขึ้นได้ คู่พิพาทแต่ละฝ่ายควรพร้อมที่จะขยายรายการข้อเสนอของตนในระหว่างการไกล่เกลี่ย การเพิ่มจำนวนข้อเสนอนี้ จะทำให้คู่พิพาทสามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในข้อตกลงที่อาจเกิดขึ้นระหว่างกันได้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

การสร้างข้อเสนอควรถูกชี้นำโดยความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาท ไม่ใช่จุดยืนหรือข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยควรกระตุ้นคู่พิพาทให้มุ่งความสนใจไปยังความต้องการที่แท้จริงที่คู่พิพาทมีร่วมกันและความต้องการที่แท้จริงที่แม้จะขัดแย้งกัน แต่เป็นส่วนที่สามารถประนีประนอมผสานให้เข้ากันได้

คู่พิพาทแต่ละฝ่ายควรถูกกระตุ้นเตือนให้ระลึกอยู่เสมอว่า การคิดค้นหาข้อเสนอที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงอันชอบธรรมของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง จะเป็นประโยชน์ต่อตัวคู่พิพาทที่คิดหาข้อเสนอนั้นด้วย เนื่องจากจะเป็นสิ่งที่ช่วยแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้ลุล่วงไป เพราะคู่พิพาทอีกฝ่ายย่อมไม่ยินยอมสนับสนุนหรือตกลงต่อข้อเสนอใด ๆ ที่ไม่ได้สนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาทฝ่ายนั้นด้วย

๓) หลักเกณฑ์อ้างอิง (Criteria)

คู่พิพาทล้วนแต่ต้องการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและมักมีแนวโน้มที่จะสนับสนุน ข้อเสนอใด ๆ ก็ตาม ที่เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล แต่โชคไม่ดีที่คู่พิพาทจำนวนมากมักสันนิษฐานไว้ก่อนว่า จุดยืนหรือข้อเรียกร้องที่ตนเองต้องการเป็นสิ่งที่เป็นธรรมแล้ว และในขณะเดียวกัน จุดยืนหรือข้อเรียกร้องที่อีกฝ่ายต้องการเป็นสิ่งไม่เป็นธรรม ปัญหาคือ คู่พิพาทมักไม่พยายามที่จะร่วมกันตัดสินใจว่าวิธีการแก้ไขปัญหาวิธีการใด จึงจะเป็นวิธีการที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย

คู่พิพาทสามารถใช้หลักเกณฑ์อ้างอิงที่เป็นภาวะวิสัย ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของ คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นทั้ง “อาวุธ” (เพื่อจูงใจคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งว่าข้อเสนออันใดอันหนึ่งเป็นข้อเสนอที่เป็นธรรม) และเป็นทั้ง “เกราะกำบัง” (เพื่อป้องกันตัวคู่พิพาทนั้นเองจากการถูกบังคับให้ยอมรับในข้อเสนอใดก็ตามที่เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่ไม่เป็นธรรม) การใช้หลักเกณฑ์อ้างอิงที่เป็นภาวะวิสัยในประเมินบรรดาข้อเสนอต่าง ๆ จะสามารถสร้างข้อตกลง ที่สมเหตุสมผลและคงอยู่อย่างยืนยาว และในขณะเดียวกันก็จะสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่จะทำงานหรืออยู่ร่วมกันด้วยดีระหว่างคู่พิพาท

ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยควรช่วยคู่พิพาทในการวางกรอบประเด็นแต่ละข้อที่จะหารือร่วมกัน ในลักษณะของการค้นหามาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่ชอบธรรม ผู้ไกล่เกลี่ยอาจถามคู่พิพาทว่า หลักการหรือหลักเกณฑ์ใดบ้างที่จะได้รับการยอมรับจากคู่พิพาททุกฝ่าย ในการกำหนดวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ผู้ไกล่เกลี่ยควรส่งเสริมให้คู่พิพาทร่างหลักเกณฑ์ที่จะใช้กำหนดวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาที่สามารถจูงใจคู่พิพาททุกฝ่ายให้ยอมรับได้ และแม้แต่มองจากมุมมองของบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียกับปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ก็เห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมที่อาจยอมรับได้เช่นเดียวกัน

ผู้ไกล่เกลี่ยควรกระตุ้นให้คู่พิพาททุกฝ่ายแสดงเหตุผลเกี่ยวกับมุมมองของตนเอง และต้องเปิดใจให้กว้างพอที่จะยอมรับเหตุผลของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย คู่พิพาทแต่ละฝ่าย ควรคิดค้นและเสนอหลักเกณฑ์อ้างอิงที่อาจจูงใจคู่พิพาททุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นคู่พิพาทควรหารือและตัดสินใจร่วมกันว่า หลักเกณฑ์อ้างอิงใดที่เหมาะสมที่สุดที่จะถูกยอมรับสำหรับสถานการณ์นั้น ๆ

ในกรณีที่คู่พิพาทไม่สามารถตกลงกันได้ว่า จะใช้หลักเกณฑ์อ้างอิงใดเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้หาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถช่วยเหลือคู่พิพาทในการค้นหาหลักเกณฑ์อ้างอิงที่ดึงดูดใจ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เพื่อที่ว่าคู่พิพาทฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจสามารถประเมินข้อเสนอที่มีอยู่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์อ้างอิงที่ผู้ไกล่เกลี่ยช่วยค้นหามา คู่พิพาทคนละฝ่ายอาจมองเห็นว่าข้อเสนออันใดอันหนึ่งเป็นข้อเสนอที่เป็นธรรม เมื่อใช้หลักเกณฑ์ในการประเมินที่แตกต่างจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งก็เป็นได้ แม้ว่าข้อเสนอที่ถูกประเมินนั้นจะเป็นข้อเสนออันเดียวกันก็ตาม หากคู่พิพาทสามารถอธิบายได้ว่าทำไมข้อเสนอ อันใดอันหนึ่งจึงเป็นข้อเสนอที่เป็นธรรม แม้จะพิจารณาจากหลักเกณฑ์อ้างอิงที่แตกต่างกันได้ คู่พิพาทก็จะสามารถหลีกเลี่ยงการต่อรองที่มุ่งหักล้างและเอาชนะซึ่งกันและกันว่า หลักเกณฑ์หรือวิธีการแก้ไขปัญหาวิธีการใด จึงจะเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการอันชอบธรรม

๔) ทางเลือกอื่น (Alternatives)

“ทางเลือกอื่น” หมายถึง ทางเลือกอื่นนอกเหนือจากข้อตกลงที่สามารถบรรลุได้ระหว่างคู่พิพาท “ทางเลือกอื่น” เป็นผลลัพธ์ที่คู่พิพาทอาจได้รับโดยไม่ต้องพึ่งพา หรืออาศัยการตกลงยินยอมของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด เมื่อข้อพิพาทได้ขยายไปสู่ระดับที่มีการเริ่มต้นกระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาล “ทางเลือกอื่น” สำหรับข้อพิพาทนั้น คือคำพิพากษาที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินว่าในข้อพิพาทนั้นใครผิดใครถูก

คู่พิพาทสามารถประเมินได้ว่าตนเองควรยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนออย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ “ทางเลือกอื่น” ที่มีอยู่ หรืออาจจะเกิดขึ้นจากการไม่ตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อช่วยคู่พิพาทในการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีอยู่ว่า คู่พิพาทควรจะยอมตกลงตามข้อเสนอที่มีอยู่หรือควรจะอาศัย “ทางเลือกอื่น” แทน ผู้ไกล่เกลี่ยควรพยายามให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายประเมิน “ทางเลือกอื่น” ต่าง ๆ ที่คู่พิพาทฝ่ายนั้นมีอยู่ในขณะไกล่เกลี่ย ทางเลือกอื่นที่ควรพิจารณาประกอบด้วย

(๑) ทางเลือกอื่นที่**ดีที่สุด**นอกเหนือจากการทำความตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง (BATNA) มักจะได้แก่ผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจมากที่สุดที่คู่พิพาทนั้นจะสามารถคาดหวังได้จากการตัดสินของศาล

(๒) ทางเลือกอื่นที่**แย่ที่สุด**นอกเหนือจากการทำความตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง (WATNA) มักจะได้แก่ผลลัพธ์ที่น่าพอใจน้อยที่สุดที่คู่พิพาทนั้นจะสามารถคาดหวังได้จากการตัดสินของศาล

(๓) ทางเลือกอื่นที่**เป็นไปได้มากที่สุด**นอกเหนือจากการทำความตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง (MLATNA) ได้แก่ ผลลัพธ์ที่มีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุดจากการตัดสินของศาล

โดยทั่วไปแล้ว คู่พิพาทฝ่ายหนึ่ง ๆ จะยอมรับเฉพาะข้อเสนออันใดอันหนึ่งที่นำไปสู่ ข้อตกลงที่ดีกว่า “ทางเลือกอื่นที่**ดีที่สุด**นอกเหนือจากการทำความตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง (BATNA)” ในทางตรงกันข้าม คู่พิพาทฝ่ายหนึ่ง ๆ จะปฏิเสธข้อเสนอใดก็ตามที่จะนำไปสู่ข้อตกลงที่ให้ผลในทางที่เลวร้ายกว่า “ทางเลือกอื่นที่**แย่ที่สุด**นอกเหนือจากการทำความตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง (WATNA)" ในขณะเดียวกันคู่พิพาทควรประเมินด้วย

ว่า “ทางเลือกอื่นที่**เป็นไปได้มากที่สุด** นอกเหนือจากการทำความตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง (MLATNA)” คืออะไร เพื่อป้องกันมิให้หลงยึดติดกับ “ทางเลือกอื่นที่**ดีที่สุด**นอกเหนือจากการทำความตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง (BATNA)” และมัวแต่คิดเอาเองว่าหากไม่ยอมตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง ตนมีแต่จะได้ทางเลือกอื่นที่ดีที่สุดที่คิดไว้

ผู้ไกล่เกลี่ยควรพยายามให้คู่พิพาททบทวนทางเลือกอื่นทั้งสามทางที่กล่าวมาข้างต้น ในระหว่างการประชุมลับหรือประชุมฝ่ายเดียวกับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ผู้ไกล่เกลี่ยควรพยายามให้คู่พิพาทลองพิจารณาจุดยืนของตน โดยเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นที่มีอยู่ทั้งหมด ผู้ไกล่เกลี่ยควรพยายามให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายประเมิน “ทางเลือกอื่นที่ดีที่สุด” ของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งด้วย เพื่อให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายได้เข้าใจถึงขอบเขตที่จะทำให้คู่พิพาทอีกฝ่ายทิ้งการเจรจาไปเสีย ตลอดจนขอบเขตที่คู่พิพาทอีกฝ่ายอาจจะยอมผ่อนปรนประนีประนอมให้ได้

๕) การสื่อสาร (Communication)

ผู้ไกล่เกลี่ยควรพยายามทำให้เกิดการสื่อสารสองทางที่มีประสิทธิภาพระหว่างคู่พิพาทตลอดการไกล่เกลี่ย คู่พิพาทมักชอบให้ความสำคัญกับสิ่งที่ตนเองกำลังพูดออกไปมากกว่าการให้ความสำคัญกับสิ่งที่คู่พิพาทอีกฝ่ายได้ยิน เพราะคู่พิพาทอีกฝ่ายอาจไม่ได้ยินข้อความที่คู่พิพาทนั้นพยายามสื่อสารออกไปในลักษณะที่คู่พิพาทนั้นต้องการก็ได้ ความคลาดเคลื่อนระหว่างข้อความที่สื่อสารออกไปกับข้อความที่อีกฝ่ายได้รับนี้เอง ที่ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างคู่พิพาท

ผู้ไกล่เกลี่ยควรส่งเสริมให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายพยายามฟัง ทำความเข้าใจ และแสดงให้เห็นว่าเข้าใจความคิดของคู่พิพาทอีกฝ่าย การกระทำดังกล่าวนี้จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของคู่พิพาทแต่ละฝ่าย ที่จะสื่อสารกับอีกฝ่ายในลักษณะที่จะไม่ทำให้เกิดการเข้าใจผิด นอกจากนี้ยังจะช่วยให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายสามารถเสนอข้อเสนอต่ออีกฝ่ายหนึ่งอย่างได้ผลในการโน้มน้าวใจมากขึ้น เนื่องจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งจะรู้สึกว่าข้อเสนอที่เสนอขึ้นมานั้นเป็นข้อเสนอที่วางอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในความคิดหรือมุมมองของฝ่ายตนเองที่มีต่อปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

ผู้ไกล่เกลี่ยควรจะเป็นผู้นำในการส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารสองทางที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการทำตัวเป็นตัวอย่างให้คู่พิพาทเห็น โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องฟังคู่พิพาทฝ่ายต่าง ๆ อย่างตั้งใจ ด้วยความเอาใจใส่กับสิ่งที่คู่พิพาทพูดอย่างใกล้ชิด เพื่อที่จะเข้าใจในความคิดของคู่พิพาททุกฝ่ายอย่างถูกต้อง จากนั้นผู้ไกล่เกลี่ยควรแสดงให้คู่พิพาทเห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ยได้ยินสิ่งที่คู่พิพาทกำลังพูดโดยการขอให้คู่พิพาทให้ความกระจ่างหรือขยายความให้ชัดเจนในบางประเด็นที่รู้สึกว่ายังคลุมเครือ หรืออาจจะสอบถามเพิ่มเติมในบางประเด็น และทวนสิ่งที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้ยินให้คู่พิพาทฟัง (เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ไกล่เกลี่ยเข้าใจคู่พิพาททุกฝ่ายอย่างถูกต้อง)

ในการสื่อสารกับคู่พิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยควรมุ่งเน้นไปยังสิ่งที่คู่พิพาทได้ยินผู้ไกล่เกลี่ย ควรคอยระวังและสังเกตดูว่าทัศนคติหรือมุมมองของคู่พิพาทแต่ละฝ่ายจะมีผลกระทบต่อการตีความสิ่งที่ได้มีการพูดคุยในระหว่างการไกล่เกลี่ยอย่างไรหรือในลักษณะใดบ้าง

๖) ความสัมพันธ์ (Relationship)

บ่อยครั้งที่จะพบว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาทเช่นเดียวกับประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาท “ประเด็นความสัมพันธ์” ได้แก่แนวทางที่คู่พิพาทปฏิบัติต่อกัน “ประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาท” ได้แก่ปัญหาที่แท้จริงที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทขึ้น

คู่พิพาทมักมีแนวโน้มที่จะนำประเด็นความสัมพันธ์ไปปนกับประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาท คู่พิพาทยังอาจให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่ได้มาในระยะสั้นเหนือผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวจากการรักษาความสัมพันธ์กับคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งด้วยการวาง หรือผูกติดเงื่อนไขของการรักษาความสัมพันธ์เข้ากับการได้รับการผ่อนปรนท่าทีในเนื้อหาสาระของข้อพิพาทจากอีกฝ่ายหนึ่ง ทัศนคติเช่นนี้ส่งผลให้คู่พิพาทอีกฝ่ายไม่มีแรงจูงใจที่จะรักษาสัมพันธภาพไว้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาทย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ในทางตรงข้าม คู่พิพาทที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน มักจะมีปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาทด้วย เมื่อคู่พิพาทโต้ตอบด้วยท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ ซึ่งสะท้อนให้ เห็นถึงการตีความที่เป็นอคติต่อการปฏิบัติของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง คู่พิพาทอีกฝ่ายนั้นอาจ ตอบโต้ด้วยท่าที่เดียวกัน ในกระบวนการที่ดำเนินไปในลักษณะเช่นนี้ คู่พิพาทจะมองไม่เห็นถึง ประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระที่แท้จริงของข้อพิพาท

ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยควรพยายามให้คู่พิพาทแยกแยะระหว่างประเด็นความสัมพันธ์ กับประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาท และช่วยเหลือคู่พิพาทจำแนกให้เห็นความแตกต่างระหว่างประเด็นทั้งสองประเภท ผู้ไกล่เกลี่ยควรจะช่วยคู่พิพาทในการจัดการกับประเด็นความสัมพันธ์และประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาททีละส่วน ในลักษณะที่แยกวิธีการจัดการประเด็นทั้งสองออกจากกัน ผู้ไกล่เกลี่ยควรส่งเสริมให้คู่พิพาทให้น้ำหนักความสำคัญกับผลประโยชน์ที่จะได้จากความสัมพันธ์ที่ดีที่มีต่อกัน และไม่สนับสนุนให้คู่พิพาทใช้เงื่อนไขของความสัมพันธ์เป็น “ตัวประกัน” เพื่อใช้แลกเปลี่ยนกับการยอมผ่อนปรนให้ได้ประโยชน์ในระยะสั้น เกี่ยวกับประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาทจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง ผู้ไกล่เกลี่ยควรส่งเสริมให้คู่พิพาทตอบสนองในทางที่ดีต่อประเด็นความสัมพันธ์ โดยไม่ต้องสนใจความประพฤติของคู่พิพาทอีกฝ่ายจะเป็นเช่นไร และไม่ต้องยอมเสียสละผลประโยชน์ในประเด็น ที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาท

๗) ข้อผูกพัน (Commitment)

เวลาที่ดีที่สุดที่จะร่างข้อผูกพันในส่วนที่เป็นประเด็นเนื้อหาสาระของข้อพิพาท ได้แก่ เวลาหลังจากที่ความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาททุกฝ่ายได้ถูกทำความเข้าใจแล้ว ข้อเสนอที่คิดค้นขึ้นในระหว่างการไกล่เกลี่ยได้รับพิจารณาอย่างครบถ้วนและรอบคอบแล้ว หลักเกณฑ์อ้างอิงสำหรับการประเมินเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นธรรมได้รับการยอมรับโดยคู่พิพาทแล้ว และคู่พิพาทแต่ละฝ่ายได้เปรียบเทียบเงื่อนไขของข้อผูกพันที่ถูกเสนอกับ “ทางเลือกอื่น” ที่คู่พิพาทแต่ละฝ่ายมีอยู่แล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยไม่ควรสนับสนุนให้คู่พิพาทก่อข้อผูกพันก่อนเวลาอันควร

ข้อตกลงประนีประนอมยอมความ ควรทำเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนที่การไกล่เกลี่ยจะยุติลง ทั้งนี้ด้วยเหตุผล ๒ ประการดังนี้

(๑) ข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร จะเป็นบันทึกสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับเงื่อนไขที่สำคัญของความตกลง และสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของคู่พิพาทในการตกลงระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ข้อตกลงที่ทำขึ้นนี้ควรจะก่อให้เกิดเป็นสัญญาที่ผูกพัน ซึ่งสามารถฟ้องร้องบังคับคดีได้

(๒) วัตถุประสงค์ประการที่สองของข้อตกลงประนีประนอมยอมความ คือ การทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยอยู่ห่างจากปัญหาข้อโต้แย้ง ในกรณีที่เงื่อนไขของการระงับข้อพิพาทพังทลายลงในภายหลัง เมื่อข้อตกลงถูกทำให้อยู่ในรูปของหนังสือตัวเอกสารสามารถแสดงออกได้ด้วยตัวของมันเอง และไม่มีเหตุผลที่จะเรียกผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาเบิกความเป็นพยานเกี่ยวกับเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของข้อตกลงนั้นอีก

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) มีขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดนกว่าสองร้อยปีที่ผ่านมา สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองปัจเจกบุคคลภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน เป็นผู้ไกล่เกลี่ย และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน

คำว่า “ออมบุดสแมน” (Ombudsman) มาจากภาษาสวีดิช มีความหมายว่า “ผู้ดูแลปกป้องประชาชน” (Citizen’s Defender) หรือ “ผู้แทนของประชาชน” (Representative of the People) หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ประเทศต่าง ๆ ที่ที่รับแนวคิดหรือก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินตามแบบอย่างของประเทศสวีเดน มีทั้งที่ใช้ชื่อ Ombudsman หรือใช้ชื่ออื่นที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน ในประเทศที่ใช้ภาษาสเปน เช่น สเปน เปรู อาร์เจนตินา โคลัมเบีย ใช้ชื่อเรียกว่า Delfensor del Pueblo ในประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส เช่น ฝรั่งเศส เซเนกัล กาบอง เรียกว่า Mediateur de la Republique และในรัฐ Quebec ของแคนาดาเรียกว่า Protecteur du Citiyen ส่วนในประเทศอื่น ๆ เช่น อังกฤษ ศรีลังกา เรียกว่า Parliamentary Commission for Administration ซึ่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน ได้แก่ เป็นบุคลากรหรือองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ดูแลปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิ การใช้อำนาจในทางที่มิชอบ การใช้ดุลพินิจหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการในหน่วยงานของรัฐ และดูแลให้การปฏิบัติงานของรัฐมีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากยิ่งขึ้น [๖] โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องที่ร้องเรียนมาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณาแล้วสรุปรายงานโดยมีการเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือต่อประชาชนทั่วไป ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากฝ่ายตุลาการ โดยจะไม่เป็นผู้ออกคำวินิจฉัยหรือสั่งการให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันมีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรงเหมือนดังศาล แต่จะทำหน้าที่พิจารณาว่า ประชาชนได้รับความเป็นธรรมเดือดอย่างไร หลังจากนั้นก็จะ

---

[๖] ณัฏฐา มูนจินดา**, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี**, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๔๗

ส่งเรื่องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหา [๗] อาจกล่าวได้ว่าสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเสนอเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะประสานกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชน ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนและมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ [๘]

ในประเทศไทยแนวคิดเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีองค์กรอิสระเกิดขึ้นหลายองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งมีพื้นฐานความคิดเดียวกันคือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น ศาลปกครองจะพิจารณาในเรื่องการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบกรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ทุจริตหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินนั้นถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินจะตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นช่องว่างที่องค์กรอิสระอื่นทำไม่ได้หรือไม่มีอำนาจ เช่น กรณีที่กรมทางหลวงออกประกาศกำหนดแนวเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน แต่มีชาวบ้านเดือดร้อนประมาณ ๔๐ – ๕๐ หลังคาเรือน ที่จะต้องถูกเวนคืนที่ดิน จึงไปฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองได้สอบถามไปยังอธิบดีกรมทางหลวงว่าเรื่องที่เสนอให้รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากพบว่ามีการดำเนินการถูกต้อง ไม่มีอะไรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง ในกรณีเช่นนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ดูความเหมาะสมของการสั่งการหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ สามารถเชิญอธิบดีกรมทางหลวงมาปรึกษาเรื่องดังกล่าวว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่จะขยับแนวถนนออกไป อาจต้องตัดถนนอ้อมกว่าเดิม แต่ตรงบริเวณนั้นมีชาวบ้านเดือดร้อนน้อยกว่าหรือไม่มีเลย ซึ่งการเบี่ยงแนวถนนอาจต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น แต่อาจคุ้มค่าเมื่อเทียบกับความเดือดร้อนของชาวบ้าน ๔๐ – ๕๐ หลังคาเรือน จะเห็นได้ว่างานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการไปช่วยตรวจสอบดุลพินิจและความเหมาะสมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าจะไม่ผิดกฎหมาย ไม่ได้คอรัปชั่น ไม่ได้ผิดระเบียบการเงิน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาในเรื่องความเหมาะสมและแก้ไขความเดือดร้อนเพื่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชน [๙] ดังนั้น การไกล่เกลี่ยจึงเป็นกระบวนการ

---

[๗] ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://wiki.kpi.ac.th/index (วันที่ค้นข้อมูล ๕ ตุลาคม ๒๕๖๐)

[๘] เฉลิมศักดิ์ จันทรทิม, **ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม**, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๑

[๙] สุรพล นิติไกรพจน์, ศาสตราจารย์ ดร., **แนวคิดการมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ**, [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://public-law.net/publaw/ (วันที่ค้นข้อมูล ๘ ตุลาคม ๒๕๖๐)

ระงับข้อพิพาทที่ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้เพื่อขจัดความขัดแย้งและหรือแก้ไขความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับสหประชาชาติ

สหประชาชาติ (United Nations - UN) หรือ **องค์การสหประชาชาติ** เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีความมุ่งหมายที่แถลงไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ความร่วมมือในกฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงระหว่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ กระบวนการทางสังคม สิทธิมนุษยชน และการบรรลุสันติภาพโลก สหประชาชาติก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๔๕ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อแทนที่สันนิบาตชาติ เพื่อยุติสงครามระหว่างประเทศ เพื่อเป็นเวทีสำหรับการเจรจา สหประชาชาติมีองค์กรจำนวนมากเพื่อนำภารกิจไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์

สหประชาชาติมีสมาชิกทั้งหมด ๑๙๓ ประเทศ ระบบสหประชาชาติอยู่บนพื้นฐานของ ๖ องค์กรหลัก ได้แก่ สมัชชาใหญ่ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม สำนักเลขาธิการ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ รวมถึงคณะมนตรีภาวะทรัสตี (ปัจจุบันยุติการทำงานแล้ว) นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่น ๆ อีกเช่น องค์การอนามัยโลก ยูเนสโก และยูนิเซฟ

องค์การสหประชาชาติได้รับการสถาปนาอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ โดยกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติไว้ ดังนี้

๑. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

๒. เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลาย โดยเคารพหลักการแห่งสิทธิเท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเอง

๓. เพื่อให้บรรลุถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือมนุษยธรรม และการส่งเสริม/สนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา

๔. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินงานของประชาชาติทั้งหลายให้กลมกลืนกัน

กล่าวได้ว่าองค์การสหประชาชาติก่อตั้งขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ที่จะขจัดภัยพิบัติอันเกิดจากสงคราม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของมวลมนุษยชาติ

หลักการสำคัญของสหประชาชาติ

๑. หลักความเสมอภาคในอธิปไตย ทุกรัฐมีความเสมอภาคกันในอำนาจอธิปไตย ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจึงมีสิทธิเสียงเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นประเทศใหญ่หรือเล็ก

๒. หลักความมั่นคงร่วมกัน ประเทศสมาชิกต้องรวมกำลังกันเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกัน โดยต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อผูกพันตามกฎบัตร โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศ

๓. หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ กฎบัตรให้ความรับผิดชอบพิเศษแก่มหาอำนาจ ๕ ประเทศ เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศ และให้สิทธิยับยั้ง (Veto)

๔. หลักการไม่ใช้กำลังและการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี เพื่อจำกัดความขัดแย้งทั้งหลายให้อยู่ในขอบเขต ไม่กระทบสันติภาพโดยส่วนรวม

๕. หลักความเป็นสากลขององค์กร เปิดกว้างแก่รัฐที่รักสันติทั้งปวง และให้ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพึงปฏิบัติตามหลักการของสหประชาชาติเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาสันติภาพ

๖. หลักการเคารพเขตอำนาจศาลภายใน ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรที่ให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงกิจการที่อยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ

องค์กรหลัก

๑. สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) เป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดและเป็นเพียงองค์กรเดียวของสหประชาชาติที่ตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิกมีสิทธิและฐานะเท่าเทียมกัน สมัชชาใหญ่มีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณและการใช้จ่ายในโครงการของสหประชาชาติ แต่งตั้งสมาชิกไม่ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง รับรายงานจากทั่วทุกมุมโลกเพื่ออภิปรายและให้ความเห็นตลอดจนจัดตั้งองค์กรลูกต่าง ๆมากมายของสหประชาชาติ

๒. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council - UNSC) เป็นองค์กรในสหประชาชาติที่มีอิทธิพลรองลงมาจากสมัชชาใหญ่ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเรียกระดมพลจากรัฐสมาชิกในสหประชาชาติเพื่อจัดตั้งเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปปฏิบัติหน้าที่รักษาสันติภาพในประเทศและสงครามต่าง ๆ และยังมีอำนาจในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศต่าง ๆ คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิกถาวร (Permanent members) ๕ ประเทศ คือ จีน ฝรั่งเศส รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และสมาชิกไม่ถาวร (Non-permanent members) ๑๐ ประเทศ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี และไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งซ้ำได้ในทันทีเมื่อหมดวาระ

๓. สำนักเลขาธิการสหประชาชาติ (United Nations Secretariat) เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวาระหารือต่าง ๆ ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานของสหประชาชาติ โดยมีเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่เป็นหัวหน้าของสำนักเลขาธิการ ในสำนักเลขาธิการ มีเจ้าหน้าที่พลเรือนซึ่งมาจากนานาชาติทำงานอยู่กว่า ๔๔,๐๐๐ ชีวิต ซึ่งทำหน้าที่ปรึกษาหารือหัวข้อเกี่ยวกับพลเรือนโลกตามขอบเขตอำนาจของสหประชาชาติ สถานะของเจ้าหน้าที่นั้นมีทั้งเจ้าหน้าที่ถาวรและเจ้าหน้าที่ชั่วคราวขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเลขาธิการ ในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่เข้าทำงานในสำนักเลขาธิการนั้น ความหลากหลายของสัญญาติและถิ่นกำเนิดก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการได้รับคัดเลือก

๔. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council หรือ ECOSOC) ประกอบด้วยตัวแทนจาก ๕๔ ประเทศ ในแต่ละปี ๑๘ ประเทศสมาชิกจะได้รับการเลือกตั้งโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ โดยมีวาระ ๓ ปี คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติมีภาระหน้าที่ดั้งเดิมคือการช่วยเหลือประเทศที่ต่อต้านสงครามในยุโรปและเอเชีย แต่ปัจจุบัน ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาเป็นปัญหาใหญ่ ดังนั้น จึงหันมาทำหน้าที่ในการศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สังคม มนุษยธรรม วัฒนธรรม การศึกษา และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทำงานประสานกับองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติที่มีความเชี่ยวชาญในด้านเหล่านี้

๕. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice - ICJ) หรือภาษาพูดเรียกว่า **ศาลโลก** (World Court) เป็นศาลซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๙ ทำหน้าที่สืบเนื่องต่อจากศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Permanent Court of Justice - IPCJ) ที่ยุติบทบาทไปพร้อมกับสันนิบาตชาติ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอยู่ในความควบคุมของสหประชาชาติ และมีที่ทำการ (Peace Palace) ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ แต่จะออกนั่งพิจารณาที่อื่นก็ได้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีใด ๆ ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ ๒ ประเทศขึ้นไป (contentious case) เช่น ข้อพิพาทเรื่องดินแดนอาณาเขต การละเมิดอำนาจอธิปไตย ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หรือแม้แต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับเอกชนที่รัฐเป็นผู้ฟ้องแทน ฯลฯ ทั้งนี้ ประเทศที่เกี่ยวข้องจะต้องยินยอมรับอำนาจศาลให้เป็นผู้พิจารณาตัดสินก่อนเท่านั้น ศาลจึงจะมีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีนั้นได้ นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังมีอำนาจวินิจฉัยเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในทางกฎหมายระหว่างประเทศ (advisory opinion) ในกรณีสามกรณีหลัก คือ กรณีแรก ตามที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติหรือคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติร้องขอ กรณีที่สอง ตามที่องค์กรอื่นภายใต้สหประชาชาติหรือองค์การชำนัญพิเศษแห่งองค์การสหประชาชาติร้องขอโดยได้รับการอนุมัติจากสมัชชาใหญ่ และ กรณีที่สาม ตามที่ได้มีการให้อำนาจวินิจฉัยปัญหาไว้โดยสนธิสัญญา ตุลาการศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมี ๑๕ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๙ ปี คนละวาระเดียว การพิจารณาพิพากษาคดีต้องมีตุลาการอย่างน้อย ๙ คนนั่งบัลลังก์จึงจะเป็นองค์คณะ

การรักษาและเสริมสร้างสันติภาพในกรอบสหประชาชาติ

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นกลไกของสหประชาชาติในการแก้ไขและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศ และเพื่อสร้างสภาวการณ์ที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน โดยการจัดตั้งปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และเนื่องจากสหประชาชาติไม่มีกำลังทหารและตำรวจเป็นของตนเอง เมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้ง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นควรให้มีการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพขึ้น เลขาธิการสหประชาชาติจะแจ้งไปยังรัฐสมาชิกเพื่อขอรับการสนับสนุนในการจัดส่งเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจและพลเรือนเข้าร่วมในภารกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยสหประชาชาติจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้แก่ประเทศที่จัดส่งกำลังพลเข้าร่วมปฏิบัติการ

การรักษาสันติภาพเป็นกระบวนการหนึ่งในระเบียบวาระเพื่อสันติภาพ (Agenda for Peace) ของสหประชาชาติ ซึ่งกำหนดแนวความคิดของการรักษาสันติภาพโดยใช้มาตรการ ๔ ประการ ได้แก่

๑. การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) เป็นการปฏิบัติเพื่อป้องกันความขัดแย้งไม่ให้เกิดขึ้น ป้องกันความขัดแย้งขยายตัวเป็นการพิพาท หรือป้องกันการพิพาทไม่ให้ขยายวงกว้าง

๒. การทำให้เกิดสันติภาพ (Peacemaking) เป็นการดำเนินการทางการทูตเพื่อนำคู่กรณีในความขัดแย้งกลับมาสู่ข้อตกลง ภายใต้หมวด ๖ การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี มาตรา ๓๓ ได้แก่ การเจรจา การสอบสวนข้อเท็จจริง การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ กระบวนการทางศาล และอื่น ๆ [๑๐]

๓. การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) เป็นการปฏิบัติการในพื้นที่ความขัดแย้ง โดยความยินยอมของคู่กรณี โดยทั่วไปเป็นการปฏิบัติการของกำลังทหารของสหประชาชาติ ตำรวจ รวมถึงพลเรือน ซึ่งเป็นวิธีที่สามารถนำไปสู่การป้องกันสถานการณ์ไม่ให้ลุกลามบานปลายและช่วยทำให้เกิดสันติภาพ

๔. การสร้างสันติภาพ (Peace Building) เป็นการปฏิบัติการเพื่อกำหนดและสนับสนุนโครงสร้างต่าง ๆ ที่จะเสริมความมั่นคงและความแข็งแรงของสันติภาพ เพื่อป้องกันการกลับสู่สภาพความขัดแย้ง โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการฟื้นฟูโครงสร้างสถาบันของรัฐ การปลดอาวุธ การสร้างความปรองดองและส่งเสริม การพัฒนาศักยภาพของสถาบันและบุคลากรของประเทศ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ไขความขัดแย้งที่ต้นเหตุ อาทิ ความยากจน การจัดการและจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ

“องค์การระหว่างประเทศ” เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันของรัฐอธิปไตยที่มีเจตจำนงร่วมกัน ภายใต้วัตถุประสงค์อันเป็นที่มาของการรวมตัวกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ การที่วัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้นย่อมมีการประชุมปรึกษาหารือกันในระหว่างรัฐสมาชิก และแสดงออกมาในรูปแบบของ “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” ในฐานะที่เป็นเจตจำนงร่วมกันของรัฐสมาชิกทุกประเทศ

“ข้อมติ” (Resolution) ขององค์การระหว่างประเทศ คือ การแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งต้องผ่านกระบวนวิธีการต่าง ๆ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศได้ระบุไว้ เช่น จำต้องกระทำโดยมีการประชุมร่วมกันในองค์การระหว่างประเทศ โดยมีรัฐสมาชิกที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมโดยครบองค์ประชุม มีการถกแถลงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและอภิปรายเพื่อหาข้อสรุปตามหัวข้อที่ปรากฏอยู่ในระเบียบวาระการประชุม ตลอดจนได้มีการลงคะแนนเสียงตามวิธีการที่กำหนดไว้ ภายหลังจากที่มีการลงคะแนนเสียงแล้วย่อมมีข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้นปรากฏขึ้น ดังนั้น ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ย่อมถือเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่มิใช่ของรัฐสมาชิกโดยเอกเทศ แต่ถือว่าเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศออกในนามขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ

---

[๑๐] **Charter of the United Nations,** Article 33

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนี้ อาจมีการเรียกขานแตกต่างกันออกไป เช่น คำประกาศ (Declaration) คำวินิจฉัย (Decision) คำเสนอแนะ (Recommendation) กฎบัตร (Charter) หรือกฎข้อบังคับ (Regulation) ฯลฯ แม้ส่วนใหญ่ข้อมติจะกระทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ไม่มีการบังคับในเรื่องรูปแบบแต่อย่างใด สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ออกข้อมติมากที่สุดได้ใช้ถ้อยคำที่เหมาะสมให้สอดคล้องกับเนื้อหาสาระของข้อมติแต่ละฉบับ เช่น การออกข้อมติไปยังรัฐมักใช้คำว่า แนะนำ (Recommends) ร้องขอ (Request) เชื้อเชิญ (Invites) ขอร้อง (Urges) เรียกร้อง (Calls upon) แสดงความหวังว่า (Express the hope) ชี้ให้เห็นว่า (Draws the attention of) ยืนยันว่า (Firmly maintains) พิจารณาว่า (Considers) รับทราบว่า (Takes note of) และร้องเรียน (Appeals to) จากลักษณะถ้อยคำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ข้อมติของสหประชาชาติอาจมีแต่เพียงผลทางการเมืองระหว่างประเทศแต่ไม่พันธกรณีให้รัฐสมาชิกจำต้องปฏิบัติตามเสมอไป ในขณะเดียวกัน ข้อมติบางส่วนก็อาจมีลักษณะในทางกฎหมายกล่าวคือ มีการวางกฎเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของรัฐไว้ด้วยเช่นกัน

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้นเป็นเครื่องมือประการสำคัญที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศสามารถบรรลุวัตถ์ประสงค์ตามตราสารก่อตั้ง โดยหลักทั่วไปแล้ว ข้อมติย่อมมีผลใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศและไม่มีผลบังคับใช้ต่อรัฐภายนอก หรือรัฐที่สาม ซึ่งเปรียบเทียบได้กับหลักในเรื่องสนธิสัญญาที่ว่า สนธิสัญญาย่อมผูกพันเฉพาะแต่ภาคีสนธิสัญญาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศอาจมีผลต่อรัฐที่มิได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลภายนอกองค์การระหว่างประเทศ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่รัฐที่มิได้เป็นสมาชิกให้ความยินยอม ซึ่งเป็นไปตามหลักในเรื่องข้อกำหนดเพื่อประโยชน์แก่บุคคลภายนอก เช่น ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่ระบุให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่มิได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐที่มิได้เป็นสมาชิกดังกล่าวก็สามารถแสดงความยินยอมเข้าถือเอาประโยชน์จากข้อมตินั้นได้ ซึ่งอาจกระทำได้ชัดแจ้งเป็นหนังสือ หรือวาจา หรือโดยปริยาย โดยวิธีการอื่นใดก็ได้

๒. กรณีที่ข้อมติจากองค์การระหว่างประเทศมีสถานะเป็นการทั่วไป (Objective Situation) ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางในระดับโลก อาจส่งผลกระทบหรือมีความสัมพันธ์ต่อรัฐอื่น ๆ ที่มิได้เป็นสมาชิกได้ด้วยเช่นกัน เช่น องค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วย สมาชิกเกือบทุกรัฐในโลก โดยในมาตรา ๒ (๖) ของกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดว่า “องค์การสหประชาชาติจักให้ความมั่นใจว่า รัฐที่มิใช่สมาชิกของสหประชาชาติจะพึงต้องปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” ดังนี้ แสดงให้เห็นว่า ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ไม่เพียงแต่อาศัยรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น แต่อาศัยความร่วมมือของประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมดด้วย

๓. กรณีที่ข้อมติได้แสดงถึง “หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด” คือกฎเกณฑ์แบบแผนที่เป็นที่ยอมรับนับถือกันในประชาคมระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่อนุญาตให้มีข้อยกเว้น และจะแก้ไขได้ก็แต่โดยกฎเกณฑ์แบบแผนที่มีลักษณะเดียวกันในภายหลังเท่านั้น ดังนั้น “หลักกฎหมายยังคับเด็ดขาด”

จึงมีลักษณะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับและรับรู้โดยรัฐต่าง ๆ ว่า เป็นหลักการที่มีผลผูกพันต่อรัฐทั้งหมดในประชาคมโลก โดยไม่มีข้อยกเว้น อาทิ การห้ามการทำลายล้างเผ่าพันธุ์

โดยสรุป “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” เป็นการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศได้ระบุไว้ ซึ่งข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่มิใช่ของรัฐสมาชิกโดยเอกเทศ แต่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในนามขององค์การระหว่างประเทศอันเป็นที่รวมตัวกันของรัฐสมาชิกทั้งหลาย [๑๑]

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร

การพัฒนาองค์กร (Organization Development) เกิดจากการผสมผสานระหว่างคนและสังคม (People and Social) โครงสร้าง (Structure) นวัตกรรม (Innovation) และระบบงาน (Work System) ให้สอดคล้องกัน ภายใต้การบริหารจัดการอย่างมีระบบ เพื่อพัฒนาองค์กรให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ โดยมีการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนดยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม การมีแผนกลยุทธ์ที่ดีเพียงอย่างเดียวก็มิได้เป็นหลักประกันว่าองค์กรนั้นจะก้าวไปสู่ความสำเร็จได้ หากองค์กรนั้นไม่สามารถนำกลยุทธ์ที่วางไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จเป็นรูปธรรม และบ่อยครั้งที่พบว่าแผนกลยุทธ์ที่ถูกกำหนดมาอย่างดีต้องประสบกับความล้มเหลวเพราะองค์การไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนพัฒนาส่วนต่าง ๆ ของตัวเองเพื่อที่จะนำกลยุทธ์นั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ ดังนั้น แผนกลยุทธ์ที่ดีจึงต้องควบคู่กับการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และการนำไปปฏิบัติได้ ดังนี้ [๑๒]

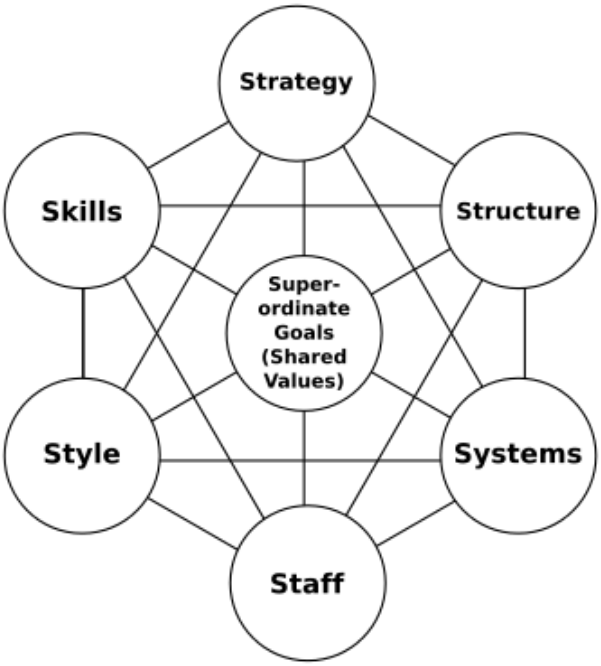
	การนำไปปฏิบัติดี	การนำไปปฏิบัติไม่ดี
กลยุทธ์ดี	สำเร็จ Success	เพ้อเจ้อ Sweet Dream
กลยุทธ์ไม่ดี	เลี่ยงดวง Gambling	ล้มเหลว Failure

แผนภาพที่ ๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และการนำไปปฏิบัติ

[๑๑] ปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์, **ความทั่วไปเกี่ยวกับ “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ”** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://click.senate.go.th/wp-content/uploads/ (วันที่ค้นข้อมูล ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐)

[๑๒] ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา, **การพัฒนาองค์การเพื่อนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://web.eng.ubu.ac.th/ (วันที่ค้นข้อมูล ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐)

ในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ๗ ประการ ตามกรอบแนวคิด McKinsey 7S Framework ดังนี้ [๑๓]



แผนภาพที่ ๓ McKinsey 7S Framework

๑. กลยุทธ์ (Strategy) คือการวางแผนกิจกรรมภายในองค์กร โดยให้แผนที่กำหนดขึ้นมานั้นสอดคล้องและเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในองค์กร การบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์กรกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขัน และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จ

๒. โครงสร้างองค์กร (Structure) คือโครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการหรือหน้าที่ของงาน โดยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงการแบ่งโครงสร้างงานตามหน้าที่และมีการรับบุคลากรเข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

๓. ระบบ (System) ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นอกจากโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการทำงานก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง เช่น ระบบบัญชี ระบบพัสดุ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการติดตามประเมินผล องค์กรจำเป็นต้องปรับระบบและกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้น

---

[๑๓] **McKinsey 7S Model: A strategic assessment and alignment model** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : https://whittblog.wordpress.com/2011/04/24/mckinsey-7s-model-a-strategic-assessment-and-alignment-model/ (วันที่ค้นข้อมูล ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐)

๔. บุคลากร (Staff) ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินการขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรนั้นควรมีการวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของกลยุทธ์องค์กรเพื่อให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ขององค์กร

๕. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) คือแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ความเป็นผู้นำขององค์กรมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมการทำงานของคนในองค์การนั้น

๖. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคล สามารถแยกแยะออกได้เป็น ๒ ด้านหลัก คือ (๑) ทักษะด้านอาชีพ เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่และลักษณะงานที่รับผิดชอบ (๒) ทักษะด้านความถนัด เป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้นโดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์กรต้องมุ่งเน้นทักษะทั้งสองด้านควบคู่กัน

๗. ค่านิยมร่วม (Shared Values) ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร รากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือความเชื่อและค่านิยมที่สร้างรากฐานทางความคิด ซึ่งกำหนดบรรทัดฐานและพฤติกรรมประจำวันขึ้นภายในองค์กร

บทที่ ๓
ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน

๓.๑ ข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) เป็นหนึ่งใน ๖ องค์กรหลักของสหประชาชาติ สมัชชานี้ประกอบด้วยสมาชิกของสหประชาชาติทุกประเทศ แต่ละประเทศมีสิทธิออกเสียงเพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น สมัชชาใหญ่มีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณและการใช้จ่ายในโครงการของสหประชาชาติ แต่งตั้งสมาชิกไม่ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง รับรายงานจากทั่วทุกมุมโลกเพื่ออภิปรายและให้ความเห็น ตลอดจนจัดตั้งองค์กรลูกต่าง ๆ ของสหประชาชาติ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีหน้าที่พิจารณาและให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ภายในกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นที่ประชุมและถกปัญหาต่าง ๆ ที่เข้าสู่วาระการประชุม เพื่อแสดงความเห็น ให้คำปรึกษา ข้อสงสัย ข้อแนะนำ ตลอดจนข้อโต้แย้งแก่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม สมัชชาแห่งนี้จะไม่พิจารณาให้ข้อคิดเห็นต่อประเด็นที่กำลังอยู่ในการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากคณะมนตรีความมั่นคงเอง สมัชชามีการประชุมสมัยสามัญปีละครั้ง การลงคะแนนเสียงในเรื่องทั่ว ๆ ใช้เสียงข้างมากแต่ถ้าเป็นปัญหาสำคัญจะต้องได้คะแนน ๒ ใน ๓ ของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม อย่างไรก็ตาม มติของสมัชชาแห่งนี้ไม่มีสภาพบังคับใด ๆ ในทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก ผลของมติเป็นเพียงการแสดงออกร่วมกันของประเทศสมาชิกเท่านั้น

องค์การสหประชาชาติได้สนับสนุนให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้แสดงเจตนารมณ์ในข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งในการศึกษานี้จะพิจารณาเฉพาะข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ (Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010. 65/207. The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights) และข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ (Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2012. 67/163. The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights) โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๓.๑.๑ บทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติทั้ง ๒ ครั้ง ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนในประเทศนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ในขณะเดียวกันผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาล และสร้างความเข้มแข็งให้กับการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแนะนำ

ต่อรัฐบาล โดยคำนึงถึงหลักกฎหมายและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรม ความยุติธรรม และความเสมอภาค

๓.๑.๒ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการสนับสนุนจากผู้ใด เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามศักยภาพของตน นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ และแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี (Best practice) ในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยสนับสนุนบทบาทของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินประจำภูมิภาคและสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม และกำหนดกรอบการทำงานให้สอดคล้องกับความจำเป็นของชาติ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งนี้ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้สนับสนุนให้รัฐสมาชิกเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพัฒนาและดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตน และนำข้อเสนอแนะขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทขององค์ผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ว่าเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเน้นว่าองค์กรเหล่านี้ต้องมีความเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานใด นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้รัฐสมาชิกให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ และนำข้อเสนอแนะขององค์กรเหล่านี้ไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ภายใต้หลักความยุติธรรม ความเสมอภาค และหลักนิติธรรม

๓.๒ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ [๑๑]

๑. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

---

[๑๑] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๓

(ค) การตรวจสอบละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒. ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๓. ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญรวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

๔. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้ [๑๒]

๑. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

---

[๑๒] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒

๒. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

๓.๓ กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อประชาชนมีปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนขึ้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาความเป็นธรรมเพื่อเยียวยาแก้ไขข้อขัดข้องหรือความทุกข์ร้อนของตน ซึ่งช่องทางที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรมมีหลายช่องทาง อาทิ การร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภาการร้องเรียนต่อองค์กรอิสระ หรือฟ้องคดีต่อศาล

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสวงหาความเป็นธรรม โดยมีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นของทางราชการ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่สังกัดฝ่ายบริหารโดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระ ทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร จึงเชื่อมั่นได้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ร้องเรียน หรือผู้ถูกร้องเรียนก็ตาม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในขั้นตอนการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ดังนี้

๑. ให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

๒. ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา

๓. ตรวจสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร “ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงแตกต่างจากศาลที่ผลของคำพิพากษาจะมีฝ่ายแพ้ – ชนะ มีการเผชิญหน้าและมีค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการมุ่งชี้ความผิด โดยการพัฒนาระบบให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้สะดวกไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียนและกระบวนการพิจารณาโดยเร็วเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโปร่งใสและตรวจสอบได้

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนและมีคำวินิจฉัยแล้วแม้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีผลบังคับต่อบุคคลหรือหน่วยงานโดยตรง แต่จะทำเป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนต่อไป ซึ่งกระบวนการขั้นตอนการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหลังจากมีข้อสรุปจากการสอบสวน มีดังนี้

๑. หากผลการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว พบว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยถูกต้องแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมเหตุผล อย่างไรก็ตาม ยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งหากมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใหม่ผู้ตรวจการแผ่นดิน จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวใหม่อีกครั้งหนึ่ง

๒. หากปรากฏว่าการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกร้องเรียน แม้จะกระทำถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ด้วยเหตุแห่งความล้าสมัยของกฎหมาย หรือกฎ ระเบียบต่าง ๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกฎหมาย ให้มีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์หากเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจาณาต่อไปด้วย

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้หน่วยงานข้างต้นปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบเป็นกรณีเร่งด่วน

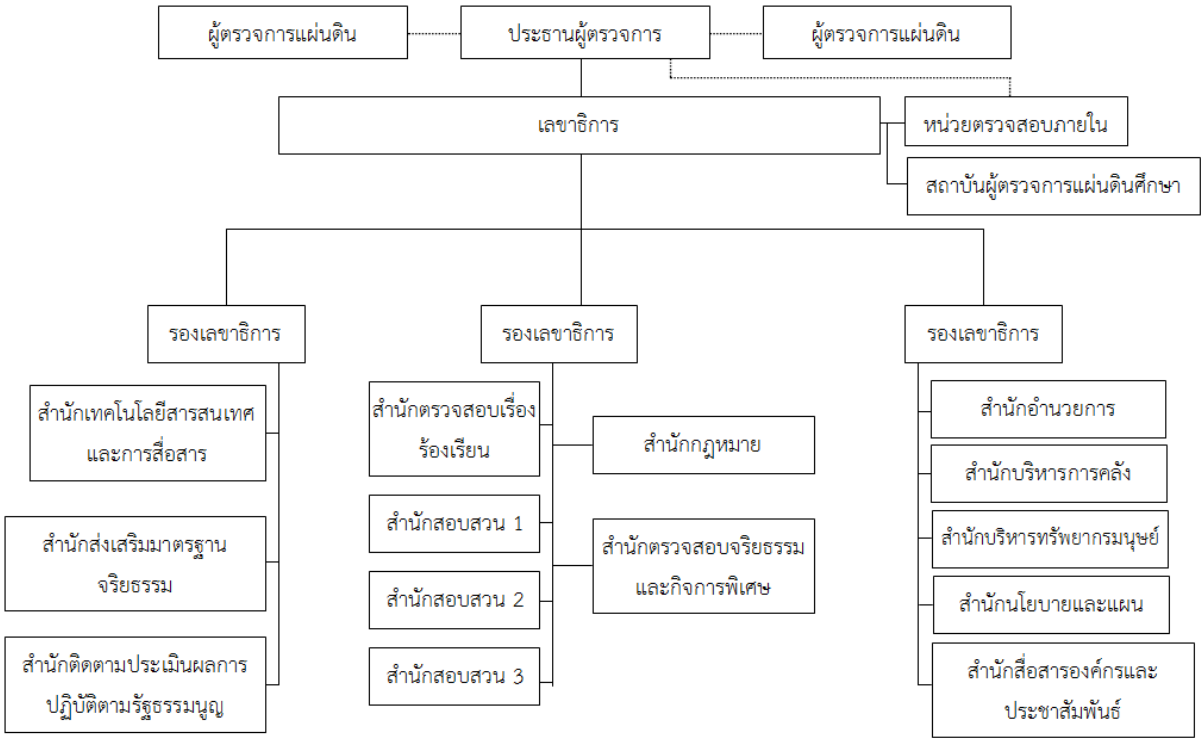
๓. หากผลการสอบสวนพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องเรียน เป็นจริงตามคำร้องเรียน แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจในการลงโทษ แต่ยังสามารถมีความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้พิจารณาดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อเยียวยาความทุกข์ร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียนได้

๔. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดในเวลาอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อสั่งการตามสมควรแก่กรณีก็ได้ และหากรัฐมนตรียังเพิกเฉย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไปได้

๕. เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ผู้ถูกร้องเรียน/หน่วยงานของรัฐยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากผู้ตรวจการแผ่นดินจะจัดทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นกรณีเร่งด่วน และเปิดเผยรายงานให้ประชาชนได้รับทราบโดยผ่านสื่อต่าง ๆ

๓.๔ โครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

โครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



แผนภูมิที่ ๑ โครงสร้างองค์กรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
(ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑)

โครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในสายงานสอบสวน ประกอบด้วย

๑. สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

๒. สำนักสอบสวน ๑

๓. สำนักสอบสวน ๒

๔. สำนักสอบสวน ๓

๕. สำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ

๖. สำนักกฎหมาย

ทั้ง ๖ สำนักอยู่ภายใต้การกำกับของรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่รับผิดชอบงานสอบสวน มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ [๑๓]

[๑๓] รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒๕๕๙, หน้า ๔๖ – ๔๙

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน ดำเนินการรับพิจารณา ตรวจสอบกลั่นกรอง คำร้องเรียนเบื้องต้นพร้อมความเห็น และส่งต่อเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการ และสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน จัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัย ตลอดจนประมวล ติดตาม รายงานผลความคืบหน้า และติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบ และติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักสอบสวน ๑

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน โดยดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน รวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียนพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัยพร้อมทั้งติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย หน่วยงานในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน ๑ มีดังนี้

(๑) การบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ) ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงอุตสาหกรรม

(๒) การบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๖ จังหวัด ประกอบด้วย ชัยนาท นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สมุทรปราการ สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

สำนักสอบสวน ๒

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน โดยดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน รวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียนพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัยพร้อมทั้งติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย หน่วยงานในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน ๒ มีดังนี้

(๑) การบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม) ประกอบด้วย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข

(๒) การบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๘ 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 ๓

มีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน โดยดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน รวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียนพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัยพร้อมทั้งติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในความรับผิดชอบตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย หน่วยงานในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน ๓ มีดังนี้

(๑) การบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านความมั่นคงและยุติธรรม) ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ประกอบด้วย สำนักราชเลขาธิการสำนักพระราชวัง สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริฯ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และหน่วยงานอื่นของรัฐนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสำนักสอบสวน ๑ และสำนักสอบสวน ๒

(๒) การบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๓ จังหวัด ประกอบด้วย กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี กระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง สตูล สุราษฎร์ธานี ตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สงขลา และกรุงเทพมหานคร

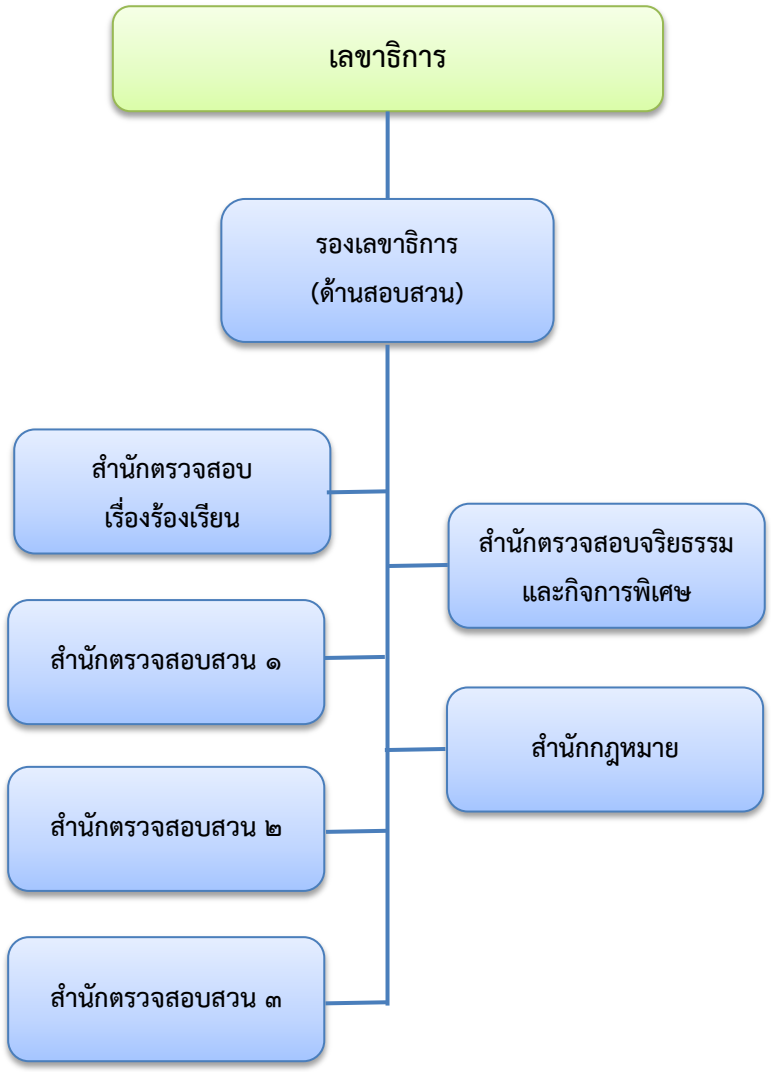
สำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง รวบรวม ตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาและสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียน พร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และเรื่องร้องเรียนอื่นที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวน ๑ – ๓ รวมถึงเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวนมากกว่าหนึ่งสำนักประสานงานและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณา สอบสวนหาข้อเท็จจริง

ในความรับผิดชอบ พร้อมทั้งติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักกฎหมาย

มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงาน และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ ให้คำปรึกษา แนะนำ ให้ความเห็น ตลอดจนดำเนินการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง งานวิชาการและงานพัฒนากฎหมายในความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน รวมถึงเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนงานอื่น ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในความรับผิดชอบ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย



แผนภูมิที่ ๒ โครงสร้างองค์กรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เฉพาะสายงานสอบสวน
(ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑)

โครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในสายงานอื่น ๆ มีดังนี้

สำนักส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม

มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรค และเสนอความเห็นเพื่อพัฒนาระบบการดำเนินงานเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรมและการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมสำหรับพัฒนาประมวลจริยธรรมให้มีมาตรฐาน ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลจริยธรรมเพื่อแลกเปลี่ยนและสร้างความร่วมมือทางวิชาการด้านจริยธรรมกับหน่วยงานของรัฐทางจริยธรรมเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ปรับเปลี่ยนเจตคติและเผยแพร่ความรู้ด้านจริยธรรมให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ให้คำปรึกษา เสนอแนะและสนับสนุนการกำหนดกลยุทธ์ในการส่งเสริมและจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทให้มีมาตรฐาน ติดตาม

ประเมินผล รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ตลอดจนประสานงานสร้างเครือข่ายงานส่งเสริมจริยธรรมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเสนอแนะในการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ติดตาม ตรวจสอบ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค และประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่จำเป็น จัดทำระบบฐานข้อมูลและสถิติการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการให้บริการข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานทั้งภายนอกและภายใน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักอำนวยการ

มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานบริหารทั่วไป งานเลขานุการและงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินและของสำนักงาน ดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งงานการประชุมของสำนักงาน ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณ รวมทั้งเป็นหน่วยธุรการกลางในการติดต่อราชการทั้งภายในและภายนอกสำนักงาน จัดระบบงานรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบการรักษาความปลอดภัย การซ่อมบำรุง การรักษาความสะอาดของอาคารสถานที่ และการใช้ยานพาหนะของสำนักงาน ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานขับรถยนต์ พนักงานทำความสะอาดและพนักงานบริการอื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมถึงปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักบริหารการคลัง

มีหน้าที่ในการดำเนินการควบคุม กำกับ ตรวจสอบ และจัดระบบงานการเงินทุกประเภทของสำนักงาน การบัญชีและการพัสดุ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับ-เบิกจ่าย และนำส่งเงินทุกประเภท จัดทำรายงานฐานะทางการเงิน รายงานทางบัญชีประเภทต่าง ๆของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งดำเนินการเก็บรักษาและควบคุมเงินคงเหลือดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุการจัดซื้อจัดจ้าง จัดหา การทำสัญญาซื้อสัญญาจ้าง การควบคุมดูแลการเบิกจ่ายและจำหน่ายพัสดุครุภัณฑ์ ตลอดจนให้คำแนะนำ ประสานงานช่วยเหลือ กำกับดูแลตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน สวัสดิการและการพัสดุของสำนักงานปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การจัดทำฐานข้อมูลบุคลากร โครงสร้าง อัตรากำลัง และมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน จ่ายเงินรางวัลประจำปี และเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น รวมถึงการเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากร นำเสนอนโยบายการพัฒนาบุคลากร จัดทำแผนพัฒนาบุคลากร จัดการฝึกอบรมและติดตามประเมินผลการฝึกอบรม ดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง งานวินัยและจริยธรรม จัดระบบและบริหารงานด้านสวัสดิการ และงานด้านประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ จัดทำบัญชีเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน พนักงานและลูกจ้าง รวมถึงดำเนินการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักนโยบายและแผน

มีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลในการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ จัดทำแผนงาน โครงการและกิจกรรม รวมทั้งจัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงาน จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมายการดำเนินงาน กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณ แผนงบประมาณ และแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงาน จัดทำและบริหารงบประมาณของสำนักงาน ตลอดจนควบคุม กำกับ ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนการปฏิบัติงานประจำปี ตลอดจนแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ พร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อการปรับปรุงและพัฒนางาน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์

มีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแผนแม่บทการประชาสัมพันธ์องค์กร และแผนการปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นกรอบทิศทางทางการเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือในการปฏิบัติงานแก่บุคคลภายนอก และแผนการปฏิบัติการสื่อสารสร้างความเข้าใจกับบุคลากรในหน่วยงาน รวมถึงประเมินปัญหาและอุปสรรคตามแผนเพื่อกำหนดกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ ดำเนินการเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรในหน่วยงาน ผลิตสื่อสำหรับงานประชาสัมพันธ์ รวมทั้งวิเคราะห์ประเมินผลการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ ดำเนินการเกี่ยวกับงานโสตทัศนูปกรณ์ การบันทึกภาพ การบันทึกเสียง การให้บริการโสตทัศนูปกรณ์ รวมถึงการเก็บรักษาและดูแลอุปกรณ์ ให้บริหารค้นหา และแสดงข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และหน่วยงานอื่น ส่งเสริมและสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงาน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

มีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ วางระบบ บำรุงรักษา และพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและฐานข้อมูล ระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายการสื่อสารข้อมูลและการสื่อสาร เพื่อใช้ในการบริหารงานและสนับสนุนการปฏิบัติงาน และระหว่างสำนักงานผู้ตรวจกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ศึกษา วิเคราะห์ และให้ข้อมูลทางสถิติ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์ และการใช้โปรแกรมปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยเสนอแนะและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมจัดทำแผนการศึกษาวิจัยประจำปี ตลอดจนบริหารจัดการงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประมวลข้อมูล จัดหมายหมู่สารสนเทศด้านวิชาการ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ พัฒนาระบบรูปแบบการดำเนินงานของสำนักงาน ตลอดจนเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการ งานวิเทศสัมพันธ์ งานวารสารและเอกสารจดหมายข่าวเผยแพร่จัดทำรายงานประจำปี ประสานความร่วมมือกับผู้ตรวจการแผ่นดินของต่างประเทศดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการห้องสมุด งานพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลสถิติและสารสนเทศเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนรวมไปถึงการปฏิบัติงานสนับสนุนงานด้านวิจัยและวิชาการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

หน่วยตรวจสอบภายใน

มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนงานและสำนักงาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงาน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของสำนักงาน และรายงานผลการตรวจสอบให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

๓.๕ กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีที่เรื่องร้องเรียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดและไม่มีลักษณะตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ประกอบกับมาตรา ๓๑แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ

หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สอบสวนมีวิธีดำเนินการเรื่องร้องเรียน ดังนี้

๓.๕.๑ การสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน

เจ้าหน้าที่สอบสวนมีวิธีดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ดังนี้ [๑๔]

๑. การประสานงานทางโทรศัพท์ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนติดต่อประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทางโทรศัพท์ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริง

๒. การจัดทำหนังสือขอให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสารหลักฐาน หรือ พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

๓. การตรวจสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร ทั้งนี้ การตรวจสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน สามารถดำเนินการในสองลักษณะ กล่าวคือ

(ก) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่า ควรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาร่วมในการตรวจสถานที่ เพื่อทราบรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอขออนุมัติจากเลขาธิการเพื่อลงพื้นที่เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล และมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียน ผู้ร้องเรียน และบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ

(ข) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่า หากมีหนังสือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบแล้วจะมีการเปลี่ยนแปลงในสถานที่ให้ต่างไปจากความเป็นอยู่ หรือเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาร่วมในการตรวจสถานที่ดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอขออนุมัติจากเลขาธิการ เพื่อลงพื้นที่เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น การถ่ายรูปไว้เป็นหลักฐานในทางลับก่อนก็ได้

๔. การเชิญผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาพิจารณาให้ความเห็นข้อมูลที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

๕. นอกจากนี้ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนยังสามารถดำเนินการด้วยวิธีการอื่นตามที่เห็นสมควรและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง เช่น

(ก) การเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำในฐานะผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน และบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ และหากบุคคลที่ถูกเชิญมาให้ถ้อยคำในฐานะพยาน ให้จ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพยานบุคคลได้

---

[๑๔] เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **รายงานฉบับสมบูรณ์ เอกสารประเมินบุคคล เรื่อง เจ้าหน้าที่สอบสวนกับบทบาท การสอบสวนเชิงไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษากรณี : การประกอบกิจการอุตสาหกรรมเหล็กเครือสหวิริยาในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๙, หน้า ๓๘ – ๓๙

(ข) การเชิญคู่กรณีมาไกล่เกลี่ย โดยประสานงานให้ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนมาร่วมปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ในการไกล่เกลี่ยต้องใช้ความระมัดระวังว่าการดำเนินการดังกล่าวสามารถกระทำสำเร็จได้และไม่เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด

๓.๕.๒ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน

เมื่อได้รับการชี้แจงข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการดังนี้ [๑๕]

๑. กรณีเห็นว่า เรื่องร้องเรียนมีข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานเพียงพอที่จะนำกราบเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ได้ ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจัดทำบันทึกสรุปเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนให้ดำเนินการดังนี้

(ก) กรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสมแล้วมิได้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการแจ้งผลการวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(ข) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยโดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน หรือให้ดำเนินการในเรื่องใด ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนทำหนังสือผลการวินิจฉัยหน่วยงานดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป และให้แจ้งผลคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย

๒. กรณีเห็นว่า เรื่องร้องเรียนมีข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน หรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการสอบสวนหรือแสวงหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือดำเนินการดังนี้

(ก) การตรวจสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

(ข) การจัดประชุมร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเรื่องร้องเรียนมีความสลับซับซ้อน ยุ่งยาก หรือเกี่ยวข้องกับบุคคล/หน่วยงานจำนวนมาก

(ค) การแสวงหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น หรือข้าราชการ หรือบุคคลอื่นที่ทราบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียน

(ง) การแสวงหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจากเครือข่าย

(จ) การสอบสวนพยานบุคคล เอกสาร หรือวัตถุ

---

[๑๕] เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **เพิ่งอ้าง**, หน้า ๓๙ – ๔๐

๓.๕.๓ การติดตามผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐเพื่อการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานหรือกระทำการใด ๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการดังนี้ [๑๖]

๑. กรณีหน่วยงานดังกล่าวได้รายงานผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้พิจารณาปรับปรุงและแก้ไขการปฏิบัติงานหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเหมาะสมแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวกราบเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ

๒. กรณีหน่วยงานดังกล่าวไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินการต่อไปนี้

(ก) กรณีความเห็นหรือข้อเสนอแนะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการภายในเวลาอันควร ให้นำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังองค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบต่อไป

(ข) กรณีความเห็นแย้งหรือข้อเสนอแนะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป

(๑) ให้ติดตามเร่งรัดการพิจารณาของหน่วยงานดังกล่าวในระยะเวลาอันควร

(๒) หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ดำเนินการภายในเวลาอันควร ให้นำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่ถ้าประชาชนยังเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยยึดหลัก “ความถูกต้อง” และ “ความเป็นธรรม” ควบคู่กันไป เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายคือการแก้ไขความทุกข์ร้อนของประชาชนเป็นสำคัญ

๓.๖ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนของประชาชน ไม่ได้มีเจตนาเพื่อลงโทษฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นในเรื่องการเยียวยาแก้ไขปัญหาโดยยึดหลักความถูกต้องและเป็นธรรม การไกล่เกลี่ยจึงเป็นรูปแบบและวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างสันติวิธี ผลของการแก้ไขปัญหาเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย อันเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

---

[๑๖] เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **เพิ่งอ้าง**, หน้า ๔๐ – ๔๑

ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ใช้แนวทางการไกล่เกลี่ยเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทจนเป็นที่พอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย

ตัวอย่างที่ ๑ กรณีผู้ร้องเรียนได้บริจาคที่ดินให้สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี และปัจจุบันทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว จึงขอที่ดินดังกล่าวคืนจากทางราชการ

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนสรุปได้ว่า เมื่อประมาณกว่า ๒๐ ปีมาแล้วสามีของผู้ร้องเรียน (ปัจจุบันเสียชีวิตแล้ว) ได้บริจาคที่ดินให้กับสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี จำนวน ๒ แปลง แปลงแรกบริจาคให้สำหรับสร้างที่พักให้เจ้าหน้าที่ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นเจ้าหน้าที่ต้องลำบากในการเดินทาง แปลงที่สองบริจาคให้สำหรับสร้างเรือนเพาะชำ เพื่อเพาะพันธุ์กล้าไม้ให้กับชาวบ้าน โดยที่ดินของผู้ร้องเรียนเองอยู่ติดกับที่ดินที่บริจาคให้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ร้องเรียนจึงได้สร้างรั้วบ้านขึ้นมาเพื่อป้องกันเหตุร้าย แต่การบริจาคที่ดินแปลงที่สองเพื่อทำเรือนเพาะชำทำให้ไม่สามารถสร้างรั้วได้ตลอดแนว และจากการสอบถามเกษตรอำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี ว่าโครงการเพาะชำกล้าไม้ยังมีอยู่หรือไม่ ได้รับข้อมูลว่าโครงการดังกล่าวยกเลิกไป ๑๐ กว่าปีแล้ว ปัจจุบันเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอใช้ที่ดังกล่าวในการสร้างบ่อเลี้ยงกบ เลี้ยงปลา ซึ่งทำขึ้นเป็นอาชีพเสริมส่วนตัว ผู้ร้องเรียนจึงมีความประสงค์จะขอคืนที่ดินแปลงที่สองที่ได้บริจาคให้กับทางราชการ

๒. เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว เจ้าหน้าที่สอบสวนได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และได้ประสานไปยังบุตรชายของผู้ร้องเรียน [๑๗] เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

๓. ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีหนังสือขอให้กรมธนารักษ์ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หลังจากนั้นกรมธนารักษ์ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๖ สามีของผู้ร้องเรียนได้ทำหนังสือสัญญาแบ่งที่ดินให้กระทรวงการคลัง ปรากฏตาม น.ส. ๓ แบ่งแยกเลขที่ ๑๐๑๗ เล่ม ๔ หน้า ๕๘ โดยระบุวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกรมส่งเสริมการเกษตร และเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๖ ได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปน. ๕๔๙ ตำบลยามู อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี พร้อมสิ่งปลูกสร้าง ๒ รายการ ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำการและบ้านพัก ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ยกให้ และจากการตรวจสอบสภาพการใช้ประโยชน์ปัจจุบัน มีบ้านพักจำนวน ๒ หลัง บริเวณที่ใช้เป็นเรือนเพาะชำมีอาคารเล็ก ๑ หลัง และมีอาคาร โรงเก็บวัสดุ จำนวน ๑ หลัง ซึ่งสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรมส่งเสริมการเกษตรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุดังกล่าว เพื่อใช้ในราชการของสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ เป็นต้นมาและยังคงใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทในกรณีนี้ จึงไม่เข้าองค์ประกอบตามนัยข้อ ๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วย

---

[๑๗] เนื่องจากผู้ร้องเรียนมีอายุมากและร่างกายไม่แข็งแรง จึงไม่สะดวกในการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่สอบสวนโดยตรงได้

หลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มิใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น จึงไม่อาจคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ร้องเรียน ทายาทของผู้ยกให้ได้

๔. เจ้าหน้าที่สอบสวนได้ประสานไปยังบุตรชายของผู้ร้องเรียน เพื่อแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน โดยบุตรชายของผู้ร้องเรียนแจ้งว่าสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมานานกว่า ๑๐ ปีแล้ว ที่ดินดังกล่าวถูกใช้ไปกับกิจกรรมส่วนตัวของข้าราชการ เช่น เลี้ยงเป็ด เลี้ยงกบ เป็นต้น ไม่ได้มีการเพาะชำกล้าไม้มานานแล้ว แต่ได้มีการนำต้นมะพร้าวน้ำหอมต้นเล็กมาวางเพื่อสร้างหลักฐานว่าเป็นการเพาะพันธุ์เพื่อปลูกให้ชาวบ้าน ผู้ร้องเรียนยืนยันว่าตลอด ๑๐ ปีที่ผ่านมาเกษตรอำเภอยะหริ่งได้ยกเลิกโครงการเพาะชำกล้าไม้ดังกล่าวแล้ว

๕. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งควรมีการตรวจสอบโดยหน่วยงานในพื้นที่ที่มีความเป็นกลาง ดังนั้น จึงได้มีหนังสือขอความร่วมมือจากอำเภอยะหริ่งตรวจสอบข้อเท็จจริงและการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าว ว่าสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี ยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวหรือไม่ ถ้าหากใช้ประโยชน์อยู่ เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อการใด

๖. ต่อมาอำเภอยะหริ่งมีหนังสือรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยอำเภอยะหริ่งได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๖.๑ จากการสอบพยานบุคคล ฝ่ายผู้ร้องเรียน ได้ข้อเท็จจริงว่า สามีผู้ร้องเรียนได้บริจาคที่ดินให้สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งสำหรับสร้างบ้านพักให้เจ้าหน้าที่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ สามีผู้ร้องเรียนได้บริจาคที่ดินแปลงที่สองให้สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง สำหรับสร้างเรือนเพาะชำกล้าไม้ ที่ดินทั้งสองแปลงได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว

หลังจากที่ได้บริจาคที่ดินแปลงที่สองให้สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งแล้ว ก็มีการดำเนินการเพาะชำกล้าไม้จริง แต่ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งได้หยุดดำเนินการปล่อยให้รกร้าง ระยะหลังเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอยะหริ่งได้ใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวเพาะพันธุ์ไม้ประดับเพื่อขาย และมีการเลี้ยงสัตว์ปีก ปล่อยให้รุกล้ำเข้ามาในเขตบ้านของผู้ร้องเรียน หลังจากที่ผู้ร้องเรียนได้ไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ประมาณ ๔ เดือน สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งได้สร้างหลักฐานในการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงดังกล่าว โดยการนำพันธุ์ไม้มาเก็บรักษาไว้ที่เรือนเพาะชำ ซึ่งผู้ร้องเรียนยืนยันว่าสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการบริจาค จึงมีวัตถุประสงค์จะขอที่ดินแปลงที่สองคืน เพื่อจะได้สามารถสร้างรั้วกั้นได้ตลอดแนวเพื่อป้องกันเหตุการณ์ความไม่สงบ

๖.๒ จากการสอบพยานบุคคล ฝ่ายผู้ถูกร้องเรียน คือ เกษตรอำเภอยะหริ่ง และเจ้าพนักงานเกษตรชำนาญงาน (เจ้าหน้าที่เกษตรผู้พักอาศัยในบ้านพักเจ้าหน้าที่) ได้ข้อเท็จจริงว่า สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งได้ดำเนินการเพาะพันธุ์กล้าไม้แจกจ่ายชาวบ้านมาหลายปีแล้ว ต่อมาโครงการได้สิ้นสุดลงและหยุดไประยะหนึ่งเนื่องจากโครงการถูกยกเลิก ต่อมาได้เริ่มดำเนินการใหม่โดยรวบรวมเงินจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง เพื่อเพาะชำกล้าไม้แจกจ่ายให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่

ซึ่งสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ ไม่ได้ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ร้องเรียนอ้างว่าเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอที่พักอาศัยอยู่บ้านพักเจ้าหน้าที่ ได้มีการใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวในการสร้างบ่อเลี้ยงกบ เลี้ยงปลา ทำเป็นอาชีพเสริมนั้น ขอยืนยันว่าไม่ได้กระทำตามที่ผู้ร้องเรียนอ้างแต่อย่างใด

๖.๓ จากการสอบพยานบุคคลผู้พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง จำนวน ๓ ปาก ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจและพักอาศัยในบ้านพักเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง ได้ข้อเท็จจริงว่า ไม่ทราบว่าสามีผู้ร้องเรียนได้บริจาคที่ดินให้สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง แต่เห็นสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเพาะชำกล้าไม้ มีบางช่วงหยุดดำเนินการ แต่ระยะหลังยังมีการดำเนินการเพาะชำกล้าไม้อยู่ โดยล่าสุดเมื่อสองเดือนที่แล้วเห็นรถมาส่งปุ๋ยที่แปลงเพาะชำดังกล่าว

๖.๔ อำเภอยะหริ่งได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว สามีผู้ร้องเรียนได้บริจาคที่ดินให้เกษตรอำเภอยะหริ่งจำนวนสองแปลง แปลงแรกสำหรับสร้างบ้านพักให้เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอยะหริ่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ แปลงที่สองสำหรับสร้างเรือนเพาะชำกล้าไม้เพื่อแจกจ่ายให้ราษฎรในพื้นที่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งที่ดินทั้งสองแปลงนั้นได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว หลังจากที่ได้รับบริจาคที่ดินแปลงที่สอง สำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งก็ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยดำเนินการสร้างเรือนเพาะชำกล้าไม้และเพาะชำกล้าไม้แจกจ่ายให้แก่ราษฎรในพื้นที่มาโดยตลอด เพียงแต่ขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากขาดงบประมาณสนับสนุน แต่โดยเจตนารมณ์ของสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง ยังคงมีความจำเป็นในการใช้ที่ดินแปลงนี้อยู่

๗. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีข้อเท็จจริงที่ไม่ต้องตรงกันและต่างก็ยืนยันในข้อเท็จจริงจากฝ่ายของตน ทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติของเรื่องดังกล่าวได้ จึงเห็นควรให้มีการประชุมเพื่อไกล่เกลี่ยและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยการประชุมมีขึ้นที่ โรงแรม ซี. เอส. ปัตตานี ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้แทนเกษตรจังหวัดปัตตานี เกษตรอำเภอยะหริ่ง ผู้แทนธนารักษ์พื้นที่ปัตตานี และผู้แทนของผู้ร้องเรียน (บุตรสาว)

๘. ผลการประชุมสรุปได้ ดังนี้

๘.๑ ผู้แทนของผู้ร้องเรียนได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ บิดาของตนได้บริจาคที่ดินให้กับทางราชการเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการหลายแปลงแต่ในส่วนที่เป็นประเด็นปัญหาประกอบด้วย

๑) ที่ดินแปลงที่บริจาคให้กับสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี รวม ๒ แปลง เพื่อใช้ในการสร้างบ้านพักให้กับเจ้าหน้าที่ และสร้างเรือนเพาะชำเพื่อเพาะพันธุ์กล้าไม้ให้กับประชาชน

๒) ที่ดินแปลงที่บริจาคให้กับสถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง เพื่อใช้ในการก่อสร้างสถานีตำรวจและบ้านพักเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในการนี้ เห็นว่า ปัจจุบันสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ใช้เพื่อสร้างเรือนเพาะชำเพื่อเพาะพันธุ์กล้าไม้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนของสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้เส้นทางเข้า-ออก ผ่านที่ดินของผู้ร้องเรียน ทั้งที่มีเส้นทางอื่น

สามารถผ่านเข้าออกได้อยู่แล้ว และในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีการปลูกสร้างอาคารรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ร้องเรียนอีกด้วย โดยผู้ร้องเรียนประสงค์ที่จะขอคืนที่ดินแปลงที่ใช้เพื่อสร้างเรือนเพาะชำเพื่อเพาะพันธุ์กล้าไม้ และขอให้มีการตรวจสอบแนวเขตที่ดินที่ราชพัสดุให้ชัดเจน พร้อมสร้างรั้วล้อมที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องใช้เส้นทางผ่านเข้า-ออกในที่ดินของผู้ร้องเรียน ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ร้องเรียนและครอบครัว นอกจากนี้ เห็นว่าบิดาของตนได้บริจาคที่ดินให้กับทางราชการเพื่อใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการควรได้รับการยกย่องในฐานะผู้ทำคุณประโยชน์ให้กับทางราชการ และข้าราชการโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง (บางคน) ควรให้เกียรติกับผู้ที่ทำคุณประโยชนให้กับทางราชการบ้าง

๘.๒ ผู้แทนธนารักษ์พื้นที่ปัตตานี เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า ที่ดินที่ผู้ร้องเรียนได้บริจาคให้กับทางราชการได้มีการนำไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเรียบร้อยแล้ว และปัจจุบันทางราชการยังใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ของผู้บริจาค แต่การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต้องอยู่ในเขตพื้นที่ ไม่ควรไปรุกล้ำหรือใช้ทางเข้า-ออกผ่านที่ดินของบุคคลอื่น สำหรับที่ราชพัสดุที่สถานีตำรวจภูธรยะหริ่งใช้ประโยชน์ปัจจุบันอยู่ระหว่างการย้ายสถานีตำรวจภูธรยะหริ่งไปตั้ง ณ ที่แห่งใหม่แล้วปัญหาน่าจะหมดไป ทั้งนี้ จะได้ทำการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในพื้นที่ดังกล่าว และจะพิจารณาดำเนินการสร้างรั้วกันแนวเขตที่ราชพัสดุตามที่ผู้ร้องเรียนเสนอ

๘.๓ เกษตรอำเภอยะหริ่ง เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า ขอรับประเด็นการร้องเรียนและความเห็นของที่ประชุมไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

๘.๔ ผู้แทนของผู้ร้องเรียน เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า หากทางราชการได้พิจารณาดำเนินการตามความเห็นของที่ประชุมดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องเรียนก็ไม่ติดใจการขอคืนที่ราชพัสดุแต่อย่างใด

๙. จากการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้ธนารักษ์พื้นที่ปัตตานีดำเนินการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว และสร้างรั้วกันแนวเขตที่ราชพัสดุเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอแนะให้กรมธนารักษ์ดำเนินการให้เป็นไปตามมติที่ประชุม โดยมอบหมายให้ธนารักษ์พื้นที่ปัตตานีดำเนินการตรวจสอบการใช้ประโยชน์และสร้างรั้วกันแนวเขตที่ราชพัสดุเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป

ตัวอย่างที่ ๒ กรณีประชาชนชุมชนครูเจือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความช่วยเหลือเนื่องจากได้รับความเดือดร้อน ไม่มีที่อยู่อาศัย

๑. ประชาชนชุมชนครูเจือ ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อขอพระราชทานความช่วยเหลือ กรณีมูลนิธิรามาธิบดีได้ขายที่ดินซึ่งได้รับบริจาคจากนายทองเจือ ชงบางจาก ให้บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด และต่อมา บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือทราบโดยสรุปว่า “...บริษัทฯ ไม่มีความประสงค์ที่จะต่อสัญญาเช่าให้กับผู้เช่ารายใดอีกต่อไป จึงขอให้ผู้เช่ารื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนขนย้ายสัมภาระและบริวารทั้งหมดออกจากที่ดินแปลงดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน...” กรณีดังกล่าวทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนครูเจือได้รับความเดือดร้อน

ไม่มีที่อยู่อาศัย โดยประสงค์ขอพระราชทานความช่วยเหลือเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ และขยายระยะเวลาการขนย้าย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ต่อมาสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว หากมีหนทางคลี่คลายปัญหาหรือข้อคิดเห็นประการใดขอให้แจ้งสำนักราชเลขาธิการทราบ เพื่อที่จะได้นำความกราบบังคมทูลประกอบพระราชวินิจฉัยต่อไป

๒. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นพบว่า

- ที่ดินแปลงที่เป็นที่ตั้งของชุมชนครูเจือเดิมเป็นกรรมสิทธิ์ของ นายทองเจือ ชงบางจาก (ครูเจือ) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ นายทองเจือ ชงบางจาก ได้แสดงความประสงค์บริจาคที่ดินแปลงดังกล่าวให้มูลนิธิรามาธิบดี เนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๑ งาน ๘๑ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๒๑๖๕ เลขที่ดิน ๔๕๘ แขวงบางแค เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร และได้โอนกรรมสิทธิ์ให้มูลนิธิรามาธิบดี เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๗

- คณะกรรมการบริหารมูลนิธิรามาธิบดี ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้พิจารณาเห็นว่า มูลนิธิรามาธิบดีไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ได้รับบริจาคได้ จึงได้มีมติให้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด เพื่อนำรายได้ไปสนับสนุนงบประมาณการก่อสร้างและปรับปรุงอาคารของโรงพยาบาลรามาธิบดี โดยได้โอนกรรมสิทธิ์ให้บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖

๓. สำนักราชเลขาธิการได้เชิญผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปร่วมประชุม (ครั้งที่ ๑) ณ ห้องประชุม ชั้น ๑ ทำเนียบองคมนตรี โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักราชเลขาธิการ ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนมูลนิธิรามาธิบดี ผู้แทนบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด และผู้จัดการประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยสรุปผลการประชุมได้ดังนี้

๓.๑ กรณีการขอพระราชทานความช่วยเหลือในเรื่องนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการชี้แจงให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือรับทราบผ่านทางสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส มาครั้งหนึ่งแล้วซึ่งเป็นที่เข้าใจในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องระยะเวลาการขนย้ายได้มีการขยายระยะเวลาออกไปจนถึงสิ้นปี และมูลนิธิรามาธิบดีได้ตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในชุมชนครูเจือ จำนวน ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด ได้ตั้งงบประมาณเพื่อช่วยเหลือในการขนย้ายอีกจำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๓.๒ นอกจากนี้ ที่ประชุมพิจารณาเห็นว่า

๓.๒.๑ ในการจ่ายเงินช่วยเหลือ ให้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินโดยเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

๓.๒.๒ ในการจัดหาที่อยู่แห่งใหม่ ให้ประสานงานกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

๓.๒.๓ เพื่อให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรแต่งตั้งคณะทำงาน ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมและผู้แทนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในเรื่องนี้

๓.๒.๔ ในการพิจารณาจำนวนประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในครั้งนี้ ให้ถือตามข้อมูลรายชื่อผู้เช่าที่ดินของมูลนิธิรามาธิบดีเป็นหลักในการพิจารณา

๔. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอที่ต่อประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำนักราชเลขาธิการขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชน ตามที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความช่วยเหลือ ที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีมติให้การสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาและเสนอความคิดเห็นในฐานะคนกลาง

๕. สำนักราชเลขาธิการได้เชิญผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปร่วมประชุม (ครั้งที่ ๒) ณ ห้องประชุม ชั้น ๓ ทำเนียบองคมนตรี ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้แทนสำนักราชเลขาธิการ ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนมูลนิธิรามาธิบดี และผู้แทนบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด ทั้งนี้ ในการประชุมดังกล่าวสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เรียนเชิญผู้แทนการเคหะแห่งชาติเข้าร่วมประชุมด้วย สรุปผลการประชุมได้ดังนี้

๕.๑ ประเด็นเรื่องข้อเรียกร้องของประชาชนชุมชนครูเจือ

๕.๑.๑ ผู้แทนบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า จากการลงพื้นที่พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือและค่าขนย้ายมากกว่าการขอให้จัดหาที่อยู่แห่งใหม่ให้ ปัญหาจึงอยู่ที่หลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือว่าควรจ่ายอย่างไร จำนวนเท่าใด เนื่องจากแต่ละรายมีพื้นที่เช่าไม่เท่ากัน และสำหรับค่าขนย้ายหากผู้เช่ารายใดแจ้งความประสงค์จะย้ายออก บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด จะจ่ายให้ก่อนรายละ ๕๐,๐๐๐ บาท

๕.๑.๒ ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า การดำเนินการในเรื่องนี้การเคหะแห่งชาติสามารถสนับสนุนการดำเนินการได้ในส่วนของด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งจะได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่อยู่อาศัยที่ยังคงมีว่างอยู่เพื่อให้ประชาชนพิจารณา ในเบื้องต้นเห็นว่า ในพื้นที่ในเขตบางแคมีอยู่ ๑ โครงการ และในพื้นที่ใกล้เคียงในเขตจังหวัดสมุทรสาคร อีก ๑ โครงการ นอกจากนี้ ยังมีโครงการอื่น ๆ ซึ่งการเคหะแห่งชาติจะได้นำเสนอข้อมูลในโอกาสต่อไป ดังนั้น หากประชาชนในชุมชนครูเจือประสงค์ที่จะให้การเคหะแห่งชาติให้ความช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัยก็สามารถสอบถามรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ และยินดีที่จะไปร่วมประชุมกับประชาชนชุมชนครูเจือ

๕.๑.๓ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า ในการเจรจากับประชาชนชุมชนครูเจือ ขอให้ประชาชนส่งตัวแทนซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนเข้ามาร่วมเจรจา โดยเฉพาะข้อเรียกร้องต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อยุติ และในส่วนของหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือที่ประชุมควรพิจารณากำหนดให้ชัดเจน สำหรับการจ่ายค่าขนย้ายควรจ่ายเมื่อย้ายออกแล้วเท่านั้น และขอให้บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด ไปดำเนินการร่างสัญญามาให้ที่ประชุมพิจารณา นอกจากนี้ ในขั้นตอนการเจรจาและทำสัญญาเห็นควรให้เจ้าหน้าที่ในท้องที่รับรู้รับทราบด้วย

๕.๒ ประเด็นเรื่องการจ่ายเงินช่วยเหลือ

๕.๒.๑ ผู้แทนบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด เสนอต่อที่ประชุมว่า จากการตรวจสอบพบว่า มีประชาชนที่ทำสัญญาเช่ากับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๙๕ ราย และมีประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือที่ไม่มีสัญญาเช่า จำนวน ๑๕ ราย ในกรณีนี้จะพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลืออย่างไร และในส่วนของค่าขนย้ายหากประชาชนรายใดยินยอมย้ายออกตามที่เจรจาตกลง บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด จะจ่ายค่าขนย้ายให้ก่อน ๕๐,๐๐๐ บาท สำหรับกำหนดเวลาการย้ายออกจากพื้นที่ บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด

ได้ขยายระยะเวลาออกไปจากเดิมที่กำหนดให้ย้ายออกภายในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เพื่อให้สอดคล้องกับการปิดภาคเรียนของสถาบันการศึกษา ในกรณีที่บางครอบครัวมีบุตรอยู่ระหว่างการศึกษาและจำเป็นต้องย้ายสถานศึกษา

๕.๒.๒ ผู้แทนมูลนิธิรามาธิบดี เสนอความเห็นต่อที่ประชุมว่า มูลนิธิรามาธิบดีตั้งงบประมาณเพื่อเป็นเงินช่วยเหลือ จำนวน ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๕.๓ ที่ประชุมเห็นว่า ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการเจรจาหรือประชุมร่วมกับประชาชนชุมชนครูเจือ มีเพียงตัวแทนบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด และผู้จัดการประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ทำให้ไม่ทราบข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องถูกต้องครบถ้วนอันจะส่งผลให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งที่ประชุมได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรที่ประชาชนให้ความเชื่อถือรับหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวและเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้นำผลการดำเนินการรายงานให้ที่ประชุมเพื่อพิจารณาต่อไป

๖. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสภาพชุมชนและที่อยู่อาศัย ประชุมร่วมกับผู้แทนชุมชนครูเจือ เพื่อทำความเข้าใจในเบื้องต้นถึงสิทธิของประชาชนในชุมชน แนวทางและขั้นตอนการแก้ไขปัญหา ความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนชุมชนครูเจือ ตลอดจนการตรวจสอบจำนวนประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ โดยในการลงพื้นที่ดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากผู้แทนชุมชนด้วยดี สามารถชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้แทนชุมชนได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ทำให้ทราบถึงความประสงค์หรือข้อเรียกร้องของชุมชน และสามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวในเบื้องต้น นอกจากนี้ ได้รับความร่วมมือจากผู้แทนชุมชนในการสำรวจและรวบรวมเอกสารหลักฐานของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชน เพื่อทราบจำนวนผู้อยู่อาศัยที่แน่นอน ซึ่งจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปตรวจสอบและเทียบเคียงกับข้อมูลการเช่ากับมูลนิธิรามาธิบดี เพื่อสามารถทราบจำนวนผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนที่แท้จริงได้

๗. ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมเพื่อหารือแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

๗.๑ ประชุมร่วมกับผู้แทนชุมชนครูเจือ เพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหา และกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือ โดยผู้แทนชุมชนครูเจือได้นำเสนอข้อมูลข้อเรียกร้องทั้งในส่วนของแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหา จำนวนและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือ ตลอดจนการส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับข้อมูลบุคคลผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ

๗.๒ ประชุมร่วมกับผู้แทนมูลนิธิรามาธิบดี เพื่อตรวจสอบข้อมูลบุคคลผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ โดยพิจารณาจากสัญญาเช่าและหลักฐานการเก็บค่าเช่าของมูลนิธิรามาธิบดี เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ และหารือแนวทางการดำเนินงานในเรื่องนี้ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชย และการรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ

๘. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบบุคคลที่อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ สามารถแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

๘.๑ กลุ่มที่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี ประกอบด้วย

- กลุ่มที่เป็นคู่สัญญาหรือชำระค่าเช่า จำนวน ๓๗ ราย

- กลุ่มที่อาศัยสิทธิของคู่สัญญาเดิม (มีการเปลี่ยนมือทางทายาทโดยไม่ซื้อขายสิทธิการเช่า) จำนวน ๓๓ ราย

- กลุ่มที่ซื้อขายสิทธิการเช่ามาจากคู่สัญญาเดิม จำนวน ๒๘ ราย

๘.๒ กลุ่มที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๓๒ ราย

๙. ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมกับประชาชนชุมชนครูเจือ ณ ชุมชนครูเจือ ซึ่งในครั้งนี้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือเข้าร่วมประชุมครบทุกคน นอกจากนี้ได้เชิญผู้แทนการเคหะแห่งชาติเข้าร่วมการประชุมเพื่อชี้แจงและนำเสนอโครงการที่อยู่อาศัย ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยได้รับทราบ ในการนี้ ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นชอบ

๙.๑ บัญชีรายชื่อบุคคลที่อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ

๙.๒ ให้แต่งแต่งตั้งผู้แทนชุมชนครูเจือเพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ จำนวน ๗ คน

๙.๓ หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน โดยสรุปดังนี้

- การจ่ายเงินช่วยเหลือ จำนวน ๔๐ ล้านบาท ที่ประชุมของประชาชนชุมชนครูเจือได้เสนอข้อเรียกร้องโดยให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือที่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๙๘ ราย ได้รับส่วนแบ่งเท่า ๆ กัน ไม่จำกัดว่าจะเป็นบ้านหลังเล็กหรือหลังใหญ่

- การจ่ายค่าขนย้าย (๑๐ ล้านบาท) ผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ นอกจากจะเป็นกลุ่มที่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดีแล้วยังมีกลุ่มที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๓๒ ราย ที่ประชุมเห็นว่า ควรได้มีการแก้ไขเยียวยากลุ่มบุคคลดังกล่าวด้วย โดยให้นำเงินค่าขนย้ายส่วนหนึ่งมาใช้ในการแก้ไขเยียวยา ดังนี้

(๑) บ้านที่ปลูก (ไม่มีเลขที่บ้าน) โดยไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๑๗ ราย ให้จ่ายค่าขนย้ายรายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท

(๒) บ้านที่ต่อเติมจากบ้านที่เป็นคู่สัญญา จำนวน ๑๕ ราย ให้จ่ายค่าขนย้ายรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท สำหรับเงินค่าขนย้ายในส่วนที่เหลือจากการแก้ไขเยียวยากลุ่มที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดีดังกล่าว ให้นำมาแบ่งให้ประชาชนในกลุ่มที่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๙๘ ราย รายละเท่า ๆ กัน

- การกำหนดงวดชำระเงินสำหรับกลุ่มที่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี

(๑) ค่าชดเชย ที่ประชุมเห็นว่า ควรแบ่งงวดชำระเงินออกเป็น ๒ งวด งวดที่หนึ่ง ให้จ่ายในวันทำสัญญาจำนวนครึ่งหนึ่ง งวดที่สอง ในส่วนที่เหลือให้จ่ายเมื่อย้ายออกเรียบร้อยแล้ว

(๒) ค่าขนย้าย ที่ประชุมเห็นว่า ควรแบ่งงวดชำระเงินออกเป็น ๒ งวด งวดที่หนึ่ง ให้จ่ายในวันทำสัญญา จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท งวดที่สอง ในส่วนที่เหลือให้จ่ายเมื่อย้ายออกเรียบร้อยแล้ว

สำหรับกลุ่มที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิฯ จำนวน ๓๒ ราย (รายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาทและรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท) ให้จ่ายเมื่อมีการย้ายออกเรียบร้อยแล้วโดยให้จ่ายครั้งเดียว

นอกจากนี้ ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ชี้แจงเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องให้ที่ประชุมทราบ โดยสรุปว่า จะนำเอาข้อเสนอของประชาชนชุมชนครูเจือตามมติที่ประชุมดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะทำงานเพื่อพิจารณา ซึ่งหากคณะทำงานเห็นชอบด้วยจะได้นำเสนอมูลนิธิรามาธิบดีเพื่อนำข้อเสนอทั้งหมดเสนอต่อคณะกรรมการมูลนิธิรามาธิบดีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป และจะได้กำหนดวันทำสัญญาและกำหนดวันจ่ายเงินช่วยเหลือและค่าขนย้ายต่อไป

๑๐. ต่อมามีการประชุมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ณ ห้องประชุม ชั้น ๓ ทำเนียบองคมนตรี โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วย ผู้แทนสำนักราชเลขาธิการ ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนมูลนิธิรามาธิบดี ผู้แทนบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด และผู้แทนชุมชนครูเจือ จำนวน ๗ คน

๑๐.๑ ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้สรุปผลการดำเนินการในส่วนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับมอบหมายเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาดังนี้

- ข้อมูลบุคคลที่อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๙๘ ราย และกลุ่มที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๓๒ ราย
- ชุมชนครูเจือได้ตั้งผู้แทนชุมชน รวม ๗ คน เพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้
- ข้อเสนอ/ข้อเรียกร้องของชุมชนครูเจือเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยและค่าขนย้าย

๑๐.๒ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามข้อเสนอของที่ประชุมประชาชนชุมชนครูเจือและมอบหมายให้

(๑) มูลนิธิรามาธิบดี จัดทำบัญชีรายชื่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือผู้มีสิทธิได้รับค่าชดเชย พร้อมระบุจำนวนเงินตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น แล้วมอบให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอให้ชุมชนครูเจือตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำเสนอคณะกรรมการมูลนิธิรามาธิบดีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป และเมื่อคณะกรรมการมูลนิธิรามาธิบดีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจะได้ดำเนินการจัดทำสัญญาและจ่ายเงินค่าชดเชยและค่าขนย้ายต่อไป

(๒) บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด จัดทำบัญชีรายชื่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือผู้มีสิทธิได้รับค่าขนย้าย พร้อมระบุจำนวนเงินตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น แล้วมอบให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอให้ชุมชนครูเจือตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง

๑๑. ต่อมาได้มีการตรวจสอบบัญชีรายชื่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือผู้มีสิทธิได้รับค่าชดเชย และกำหนดวันประชุมประชาชนชุมชนครูเจือเพื่อทำสัญญาและจ่ายเงินช่วยเหลือ (งวดที่ ๑)

๑๒. ในวันประชุมประชาชนชุมชนครูเจือเพื่อทำสัญญาและจ่ายเงินช่วยเหลือ (งวดที่ ๑) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายประวิช รัตนเพียร) และศาสตราจารย์นายแพทย์ วินิต พัวประดิษฐ์ ประธานคณะกรรมการบริหารมูลนิธิรามาธิบดี ได้ลงพื้นที่ประชุมร่วมกับประชาชนชุมชนครูเจือ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนชุมชนครูเจือ และตรวจสอบความเรียบร้อยในการจัดทำสัญญาและจ่ายเงินช่วยเหลือและค่าขนย้าย งวดที่ ๑ สรุปได้ว่า ในการจัดทำสัญญาและจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้เช่าอาศัยในที่ดินชุมชนครูเจือผู้อยู่อาศัยในที่ดินชุมชนครูเจือได้รับเงินช่วยเหลือ ดังนี้

๑๒.๑ กลุ่มที่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๙๘ ราย

- ได้รับเงินช่วยเหลือจากมูลนิธิรามาธิบดี รายละ ๔๐๘,๐๐๐ บาท โดยจ่ายงวดที่ ๑ จำนวน ๒๐๘,๐๐๐ บาท และจ่ายงวดที่ ๒ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

- ได้รับเงินค่าขนย้ายจากบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด รายละ ๘๐,๑๐๒ บาท โดยจ่ายงวดที่ ๑ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และจ่ายงวดที่ ๒ จำนวน ๓๐,๑๐๒ บาท

๑๒.๒ กลุ่มที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี จำนวน ๓๒ ราย แยกออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

- บ้านที่ปลูกในพื้นที่ (ไม่มีเลขที่บ้านและไม่มีนิติสัมพันธ์กับมูลนิธิรามาธิบดี) จำนวน ๑๗ ราย ได้รับเงินช่วยเหลือจากบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด รายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยจ่ายงวดที่ ๑ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท และจ่ายงวดที่ ๒ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท

- บ้านที่ต่อเติมจากบ้านที่เป็นคู่สัญญา จำนวน ๑๕ ราย ได้รับเงินช่วยเหลือจากบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด รายละ ๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งได้มีการรับเงินจำนวนดังกล่าวไปครบถ้วนแล้ว

๑๓. หลังจากนั้นได้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือตามสัญญา ซึ่งต่อมาประชาชนชุมชนครูเจือได้มีหนังสือถึงกองราชเลขานุการในพระองค์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อนำความกราบบังคมทูล ความว่า “ประชาชนชุมชุนครูเจือได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงห่วงใยและพระราชทานความช่วยเหลือชาวชุมชุนครูเจือจากการถูกไล่ที่ บัดนี้ ประชาชนชุมชนครูเจือได้รับเงินช่วยเหลือจากมูลนิธิรามาธิบดี และบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด เพื่อนำไปจัดหาที่อยู่ใหม่ ประชาชนชุมชนครูเจือรู้สึกซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณในครั้งนี้อย่างหาที่เปรียบมิได้

จากกรณีตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า **กรณีตัวอย่างที่ ๑** เป็นความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่าย ได้แก่ (๑) ผู้ร้องเรียน กับ (๒) หน่วยงานของรัฐ คือ ธนารักษ์พื้นที่ปัตตานีและสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี มูลเหตุของความขัดแย้งคือผู้ร้องเรียนได้บริจาคที่ดินให้กับสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งจำนวน ๒ แปลง แปลงแรกสำหรับสร้างที่พักให้เจ้าหน้าที่ แปลงที่สองสำหรับสร้างเรือนเพาะชำเพื่อเพาะชำกล้าไม้ให้กับชาวบ้าน ต่อมาผู้ร้องเรียนมีความประสงค์จะสร้างรั้วบ้านเพื่อป้องกันเหตุร้ายจากเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่การบริจาคที่ดินแปลงที่สองเพื่อทำเรือนเพาะชำทำให้ไม่สามารถสร้างรั้วบ้านได้ตลอดแนว ประกอบกับผู้ร้องเรียนเห็นว่าปัจจุบันสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งไม่ได้ทำโครงการเพาะชำกล้าไม้อีกต่อไปแล้ว จึงมีความประสงค์จะขอที่ดินที่ได้บริจาคให้คืน

ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่เข้าใจกัน ผู้ร้องเรียนต้องการขอคืนที่ดินแปลงดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ของผู้บริจาค แต่เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว การโอนกรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนแก่ผู้ยกให้หรือทายาทต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งจากการตรวจสอบของกรมธนารักษ์พบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัดุแปลงดังกล่าวอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน จึงไม่อาจคืนที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับผู้ร้องเรียนได้

เรื่องร้องเรียนนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว แต่ผู้ร้องเรียนยังคงเดือนร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เข้าไปทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อไกล่เกลี่ยความขัดแย้งดังกล่าว โดยมีการประชุมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้ร้องเรียน ผู้แทนธนารักษ์พื้นที่ปัตตานี และผู้แทนเกษตรอำเภอยะหริ่ง โดยมีผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อมีการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนทำให้ได้รับทราบถึงจุดยืนของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ แท้จริงแล้วผู้ร้องเรียนต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเป็นอันดับแรก ส่วนการขอที่ดินดังกล่าวคืนจากทางราชการเป็นความต้องการลำดับถัดไป ในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือธนารักษ์พื้นที่ปัตตานี มีจุดยืนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อที่ดินที่ผู้ร้องเรียนได้บริจาคให้กับทางราชการได้มีการนำไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเรียบร้อยแล้ว และปัจจุบันทางราชการยังใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ของผู้บริจาค จึงไม่อาจคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ร้องเรียนได้ แต่เมื่อธนารักษ์พื้นที่ปัตตานีได้ทราบความต้องการที่แท้จริงของผู้ร้องเรียน ก็สามารถเยียวยาความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องเรียนได้ โดยการสร้างรั้วกันแนวเขตที่ราชพัสดุตามที่ผู้ร้องเรียนเสนอ ซึ่งเป็นการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ร้องเรียนตามความประสงค์ โดยที่หน่วยงานของรัฐยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ผลจากการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนทำให้ได้ข้อยุติที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพอใจ ผลที่ตามมาคือเกิดความสงบสุขและความสมานฉันท์ในสังคม

สำหรับ **กรณีตัวอย่างที่ ๒** เป็นความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี ๓ ฝ่าย ได้แก่ (๑) ประชาชนชุมชนครูเจือ ผู้ร้องเรียน (๒) มูลนิธิรามาธิบดี และ (๓) บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อมูลนิธิรามาธิบดีได้ขายที่ดินซึ่งได้รับบริจาคจากนายทองเจือ ชงบางจาก ให้บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด และต่อมา บริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด ได้มีหนังสือแจ้งประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนครูเจือว่า บริษัทฯ ไม่มีความประสงค์ที่จะต่อสัญญาเช่าให้กับผู้เช่ารายใดอีกต่อไป จึงขอให้ผู้เช่ารื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายสัมภาระและบริวารทั้งหมดออกจากที่ดินแปลงดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนครูเจือได้รับความเดือดร้อน ไม่มีที่อยู่อาศัย

เรื่องร้องเรียนนี้เป็นกรณีที่มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก ประเด็นหลักที่ประชาชนชุมชนครูเจือเรียกร้องคือต้องการให้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือและค่าขนย้าย เรื่องดังกล่าวได้มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบริษัท บ้านร่วมทางฝัน จำกัด จำนวน ๒ ครั้ง โดยในการประชุมครั้งที่ ๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับมอบหมายจากที่ประชุมให้เป็นผู้ดำเนินการเจรจาหรือประชุมร่วมกับประชาชนชุมชนครูเจือ ในฐานะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ประชาชนให้ความเชื่อถือ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีบทบาทเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยเรื่องดังกล่าว

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการโดยเริ่มจากลงพื้นที่ตรวจสอบสภาพชุมชนและประชุมร่วมกับผู้แทนชุมชนครูเจือ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจถึงเรื่องสิทธิของประชาชนในชุมชนและแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งสำรวจจำนวนผู้อยู่อาศัยและรวบรวมเอกสารหลักฐานของประชาชนชุมชนครูเจือ ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมร่วมกับคู่กรณี โดยแยกประชุมทีละฝ่าย ได้แก่ ประชุมร่วมกับผู้แทนชุมชนครูเจือในเรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือ รวมทั้งข้อเรียกร้องต่าง ๆ และแนวทางการแก้ไขปัญหา จากนั้น

ประชุมร่วมกับผู้แทนมูลนิธิรามาธิบดีในเรื่องข้อมูลผู้อยู่อาศัย การจัดทำบัญชีผู้อยู่อาศัย หารือแนวทางแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะเรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือ

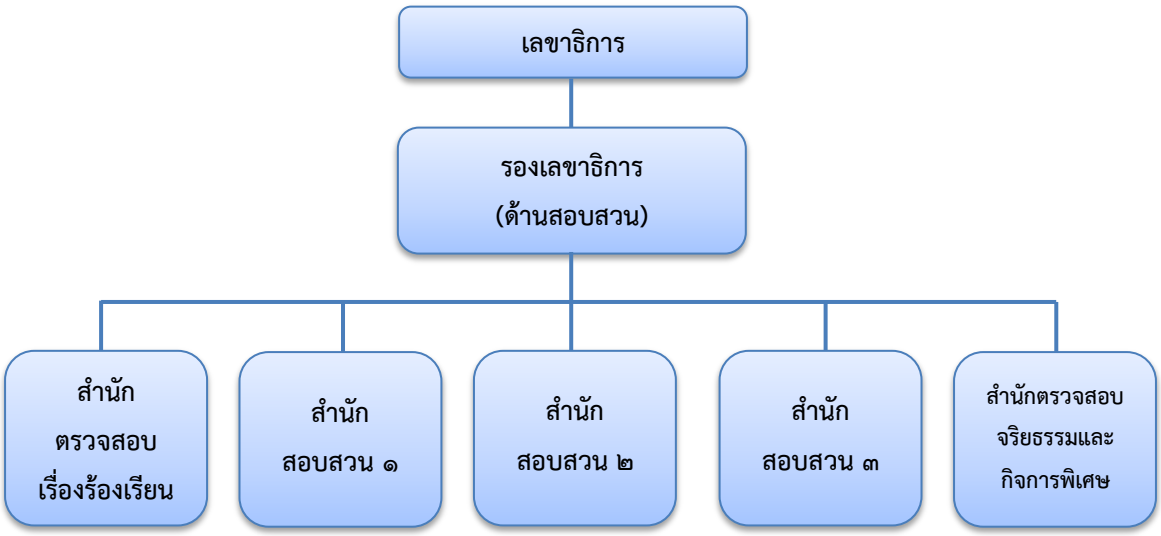
ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมร่วมกับประชาชนชุมชนครูเจือ พร้อมทั้งเชิญผู้แทนการเคหะแห่งชาติเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงในเรื่องโครงการที่อยู่อาศัย ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการเจรจาในเรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือ และได้นำเอาข้อเสนอของประชาชนชุมชนครูเจือเสนอต่อที่ประชุมคณะทำงาน จากนั้นได้มีการประชุมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยในเรื่องข้อเรียกร้องต่าง ๆ จนในที่สุดสามารถหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายพอใจ โดยมีการจัดทำสัญญาจ่ายเงินช่วยเหลือ และหลังจากนั้นได้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือตามสัญญา ปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงได้รับการแก้ไขอย่างสันติวิธีภายใต้ของเขตของกฎหมาย

บทที่ ๔
บทวิเคราะห์

โดยที่ข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติทั้ง ๒ ครั้ง มุ่งเน้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยมีภารกิจหลักในการแก้ไขเรื่องร้องเรียน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการสนับสนุนจากผู้ใด เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามศักยภาพของตน การดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทุกข์ร้อนและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่ง “การไกล่เกลี่ย” เป็นเครื่องมือในการแก้ไขข้อพิพาทอย่างสันติวิธี การไกล่เกลี่ยจึงเป็นบทบาทหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติของผู้ตรวจการแผ่นดินในแง่ของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ตามกรอบแนวคิด McKinsey 7S Framework ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ โดยนำเสนอปัจจัยหลัก ๒ ด้าน ได้แก่ ๑) ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงาน ๒) ปัจจัยเกื้อหนุนต่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

๔.๑ ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงาน

โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะสายงานสอบสวน ประกอบด้วย ๕ สำนัก ได้แก่ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักสอบสวน ๑ สำนักสอบสวน ๒ สำนักสอบสวน ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ ทั้ง ๕ สำนักอยู่ภายใต้การกำกับของรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



แผนภูมิที่ ๓ โครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เฉพาะสายงานสอบสวน (ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑)

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน มีหน้าที่กลั่นกรองคำร้องเรียนในเบื้องต้นพร้อมเสนอความเห็นและส่งต่อเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจึงนับว่ามีความสำคัญมากที่จะต้องกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น ดังนั้น เรื่องร้องเรียนทุกเรื่องจะต้องผ่านมายังสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนก่อนที่จะเข้าสู่สำนักสอบสวนต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนไม่ได้มีภารกิจที่จะพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนใดสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ จึงทำให้กระบวนการกลั่นกรองนี้ขาดการพิจารณาในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน เรื่องร้องเรียนที่ถูกส่งต่อมายังสำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ จึงมีทั้งเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้และเรื่องที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งการกลั่นกรองเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้นี้ มีข้อดีคือทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น เพราะบางเรื่องสามารถยุติได้ด้วยการไกล่เกลี่ยโดยไม่ต้องมีการชี้แจงเป็นหนังสือ สำหรับเรื่องร้องเรียนที่หากล่าช้าจะทำให้เกิดผลเสียหายตามมาก็สามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงที และผลการแก้ไขเรื่องร้องเรียนก็เป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

สำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ มีหน้าที่พิจารณาพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน และเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย โดยแบ่งหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ [๑๘]

สำนักสอบสวน ๑ รับผิดชอบหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ) และหน่วยงานการบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๖ จังหวัดในภาคกลางและภาคเหนือ

สำนักสอบสวน ๒ รับผิดชอบหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม) และหน่วยงานการบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๘ จังหวัดในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สำนักสอบสวน ๓ รับผิดชอบหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านความมั่นคงและยุติธรรม) และหน่วยงานการบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๓ จังหวัดในภาคตะวันตกและภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร

สำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ มีหน้าที่พิจารณาพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน และเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และเรื่องร้องเรียนอื่นที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักสอบสวน ๑ – ๓ รวมถึงเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวนมากกว่าหนึ่งสำนัก

---

[๑๘] โปรดดูรายละเอียดใน บทที่ ๓

เมื่อสำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะดำเนินการตามขั้นตอนการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น รวมทั้งติดต่อสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องเรียน หากสามารถแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนดังกล่าวได้ ก็จะเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป หากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนได้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะจัดทำหนังสือขอให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา โดยที่การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในบางเรื่องมีความจำเป็นต้องตรวจพื้นที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน เพื่อทราบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนบางกรณียังสามารถดำเนินการด้วยวิธีการอื่นตามที่เห็นสมควรและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง เช่น การเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำ การเชิญคู่กรณีมาไกล่เกลี่ย [๑๙]

จะเห็นได้ว่า “การไกล่เกลี่ย” เป็นวิธีการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยเจ้าหน้าที่สอบสวนจะพิจารณาจากลักษณะของเรื่องร้องเรียนและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง การไกล่เกลี่ยไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน เป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่จะใช้เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น การดำเนินการเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่จึงพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและข้อเท็จจริงจากการตรวจพื้นที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ดังนั้น ผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในลักษณะที่คู่กรณีพอใจทั้งสองฝ่าย (Win-win Solution) จึงเกิดขึ้นได้ยาก เรื่องร้องเรียนบางเรื่องจึงยุติลงเนื่องจากหน่วยงานได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แล้ว แต่ความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนอาจยังไม่ได้รับการแก้ไขก็ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินควรให้ความสำคัญกับบทบาทของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องควรพิจารณาก่อนว่าเรื่องร้องเรียนใดสามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยอาจมีเกณฑ์ในการพิจารณาเบื้องต้น เช่น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เป็นกรณีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น หากเป็นเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะดำเนินการอย่างอื่น หากการไกล่เกลี่ยสำเร็จก็จะยุติเรื่องร้องเรียนได้โดยทุกฝ่ายพอใจ ความขัดแย้งจะได้รับการแก้ไข ความเดือดร้อนจะได้รับการเยียวยา ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐจะไม่รู้สึกว่าต้องตกเป็นจำเลยในการถูกร้องเรียน

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ และองค์กรอื่นในประเทศไทยที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ยโดยกำหนดไว้ในโครงสร้างหรือระบบการดำเนินงาน ดังนี้

---

[๑๙] เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **รายงานฉบับสมบูรณ์ เอกสารประเมินบุคคล เรื่อง เจ้าหน้าที่สอบสวนกับบทบาท การสอบสวนเชิงไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษากรณี : การประกอบกิจการอุตสาหกรรมเหล็กเครือสหวิริยาในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๙, หน้า ๓๙

ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง

ในด้านโครงสร้าง ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงมีโครงสร้างองค์กรในสายงานสอบสวน โดยแบ่งเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

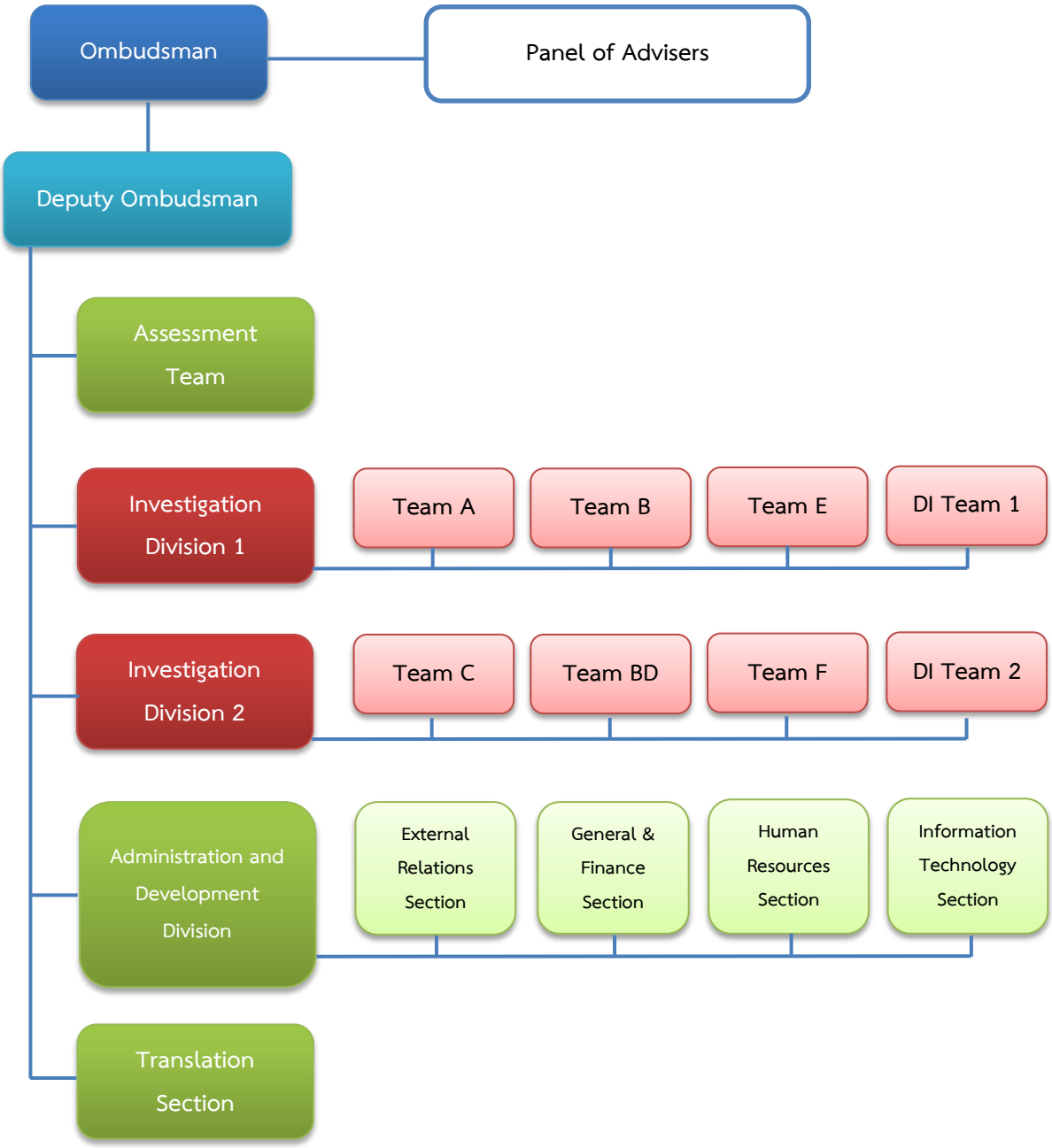
๑. กลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (Assessment Team)

๒. ส่วนสอบสวน ๑ (Investigation Division 1) ประกอบด้วยกลุ่มงานสอบสวน ๔ กลุ่ม ได้แก่ Team A, Team B, Team E และ DI Team 1

๓. ส่วนสอบสวน ๒ (Investigation Division 2) ประกอบด้วยกลุ่มงานสอบสวน ๔ กลุ่ม ได้แก่ Team C, Team D, Team F และ DI Team 2

DI Team หรือ Direct Investigation Team รับผิดชอบดำเนินการเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นพิจารณาโดยไม่มีการร้องเรียน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง [๒๐]

[๒๐] Section 7 (1) (a) (ii) of The Ombudsman Ordinance empowers The Ombudsman to initiate investigations of his own volition even no complaint has been received if he considers that any person may have sustained injustice in consequence of maladministration of an organization under his purview. Such investigations are called direct investigations.



แผนภูมิที่ ๔ โครงสร้างองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง [๒๑]

[๒๑] http://www.ombudsman.hk/en-us/about_this_office/organisation_structure.html

แม้ว่าโครงสร้างองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง ไม่ได้กำหนดให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยตรง แต่บทบาทการไกล่เกลี่ยปรากฏอยู่ในระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียนอย่างชัดเจน โดยการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

๑. การรับเรื่องร้องเรียน (Receive Complaint) ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงมีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน ๓ ช่องทาง คือ การมาร้องเรียนด้วยตนเอง การร้องเรียนผ่านทางโทรศัพท์ และการร้องเรียนเป็นหนังสือ (ทางไปรษณีย์/โทรสาร/ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์) ซึ่งกลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาทั้ง ๓ ช่องทางดังกล่าว

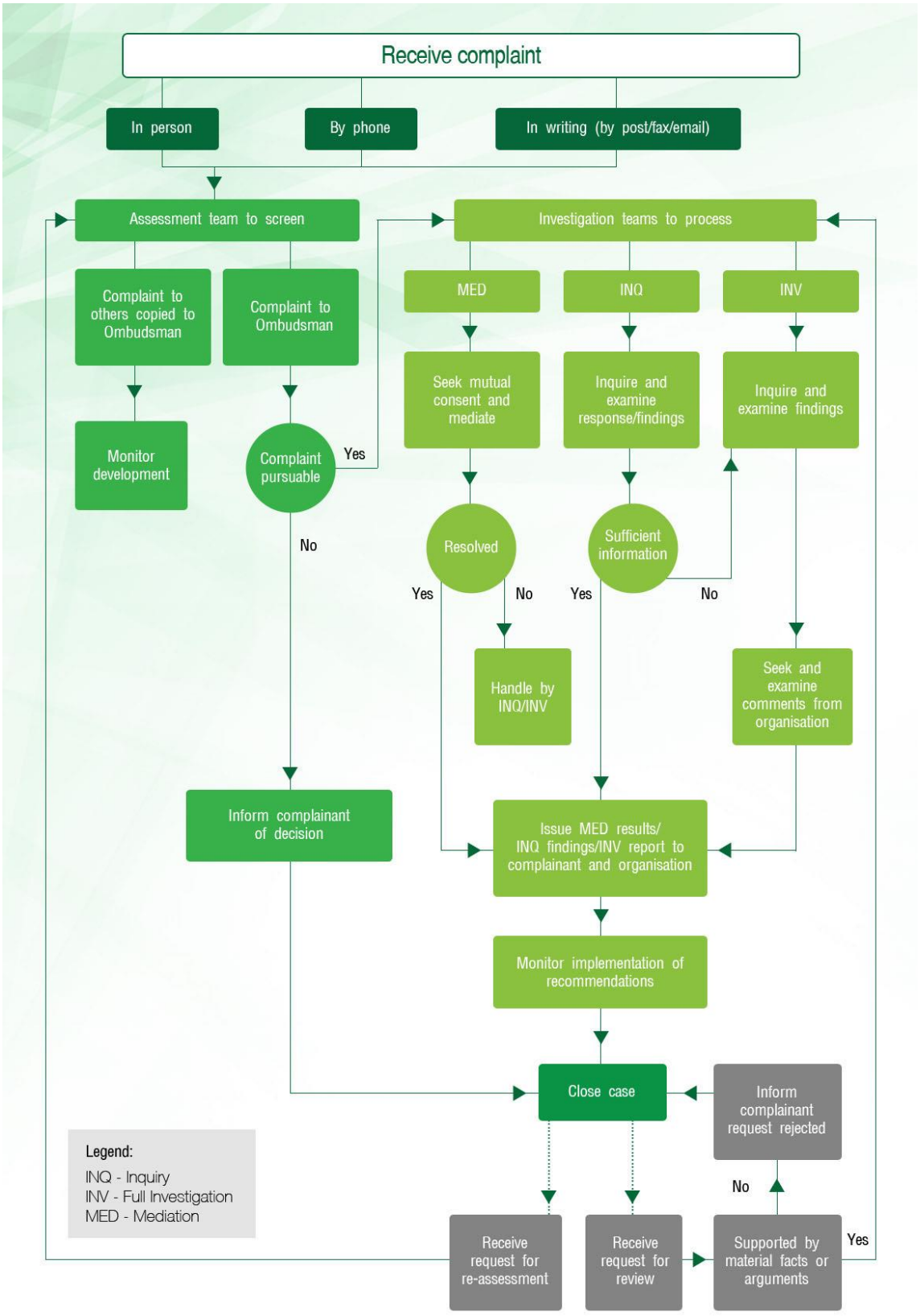
๒. กลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (Assessment Team) เมื่อเรื่องร้องเรียนเข้ามาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงแล้ว กลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะพิจารณาคำร้องว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ และเป็นเรื่องที่มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการหรือไม่ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และมีมูลจะรับเป็นเรื่องร้องเรียนและส่งต่อมายังส่วนสอบสวน (Investigation Divisions) เพื่อพิจารณาดำเนินการ ส่วนเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่มีมูลจะไม่รับไว้พิจารณาและแจ้งเหตุผลให้ผู้ร้องเรียนทราบ

๓. ส่วนสอบสวน (Investigation Division) มีวิธีดำเนินการเรื่องร้องเรียน ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๓.๑ การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน (Mediation) สำหรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเรื่องที่ไม่ใช่การไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงจะแก้ไขเรื่องร้องเรียนเหล่านั้นด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ซึ่งต้องเป็นเรื่องที่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน ตกลงใจที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยการประชุมร่วมกันหรือโดยผ่านทางโทรศัพท์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ยอมรับร่วมกันทั้งสองฝ่าย ในกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้เจ้าหน้าที่สอบสวนทำหน้าที่เป็นคนกลางที่คอยอำนวยความสะดวกให้ทั้งสองฝ่ายหาข้อตกลงร่วมกัน หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสรุปผลการพิจารณา เสนอแนะแนวทางแก้ไข และยุติเรื่องร้องเรียน หากการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จเรื่องร้องเรียนนี้จะถูกนำเข้าสู่การสอบสวนข้อเท็จจริง

๓.๒ การสอบสวนข้อเท็จจริง (Inquiry) เป็นกระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนกรณีทั่วไป เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยการขอให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริง ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่สอบสวนจะรวบรวมเอกสารหลักฐานอื่น ๆ รวมทั้งสอบถามความเห็นจากผู้ร้องเรียน หากมีข้อมูลเพียงพอผู้ตรวจการแผ่นดินจะสรุปผลการพิจารณา เสนอแนะแนวทางแก้ไข และยุติเรื่องร้องเรียน หากข้อมูลที่ได้ไม่เพียงพอ เรื่องร้องเรียนนี้จะถูกนำเข้าสู่การสอบสวนเต็มรูปแบบ

๓.๑ การสอบสวนเต็มรูปแบบ (Full Investigation) สำหรับเรื่องร้องเรียนที่มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับระเบียบ การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ความบกพร่องของระบบ หรือเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและต้องการการสอบสวนเชิงลึก ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงจะดำเนินการสอบสวนเต็มรูปแบบ คือนอกเหนือจากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ยังมีการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งการตรวจสอบสถานที่ที่มีการร้องเรียน ในบางกรณีอาจมีการขอคำแนะนำจากที่ปรึกษา เมื่อสรุปเรื่องร้องเรียนแล้วจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบ หากพบว่าหน่วยงานมีความบกพร่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานหรือแก้ไขปัญหาต่อไป



แผนภูมิที่ ๕ กระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง [๒๒]

[๒๒] http://www.ombudsman.hk/en-us/handing_of_complaints/complaint_handling_flow_chart.html

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำหรับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การไกล่เกลี่ยเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค ซึ่งมีทั้งการไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่และการไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค โดยในชั้นเจ้าหน้าที่นั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นเพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา ต่อมาภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอ ให้เจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งให้คู่กรณีจัดส่งเอกสารหลักฐานหรือมาพบเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ถ้อยคำและเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท [๒๓] การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่จะกระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลารวมกันไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก [๒๔] หากการไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่สำเร็จก็จะนำไปสู่การไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคต่อไป โดยการไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการฯ จะกระทำได้ไม่เกินสองครั้งและมีระยะเวลารวมกันไม่เกินเก้าสิบวันเช่นเดียวกัน [๒๕] หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยต่อไป ก็สามารถบอกเลิกการเกลี่ยได้ กระบวนการไกล่เกลี่ยจะยุติลง และดำเนินการตามขั้นตอนการพิจารณาร้องทุกข์ต่อไป [๒๖] ในกรณีที่คู่กรณีตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี ข้อเรียกร้องเดิมของคู่กรณีก็เป็นอันระงับไป [๒๗]

---

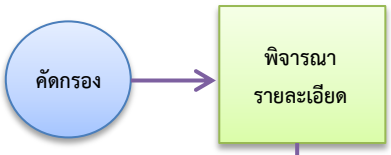
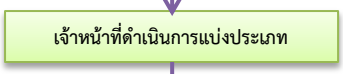
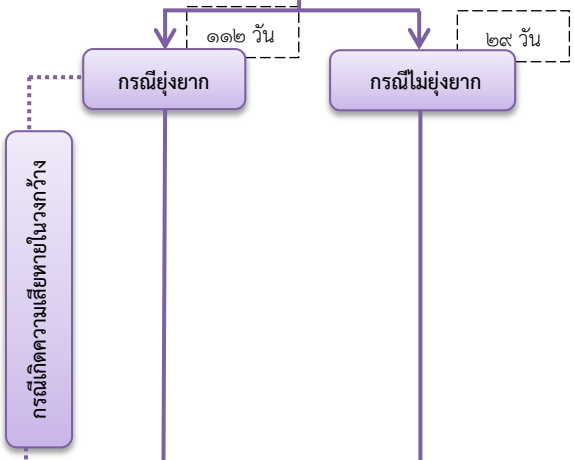
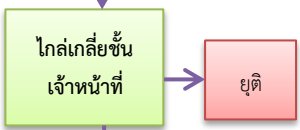
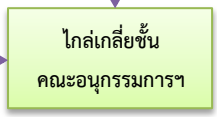
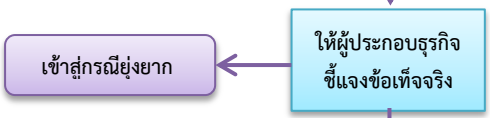
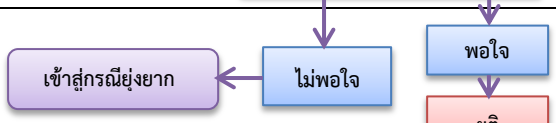
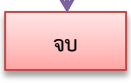
[๒๓] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๕

[๒๔] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๒

[๒๕] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๓

[๒๖] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๕

[๒๗] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๖

	ผังกระบวนการ	ระยะเวลา	รายละเอียด
๑		๑ วัน (นับตั้งแต่ที่ได้รับเรื่อง)	- ฝ่ายคัดกรองเรื่องราวร้องทุกข์ส่งเรื่องที่ตรวจสอบเรียบร้อยแล้วมายังกอง - ธุรการดำเนินการเสนอ ผอ. พิจารณามอบหมายเจ้าหน้าที่
๒		๑๕ วัน	- ทำหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจง/ติดต่อผู้ร้องเรียน
๓			- กรณียุ่งยาก ๑. มีการเรียกร้องค่าเสียหาย ๒. มีความประสงค์ร้องเรียนชั้นอนุกรรมการฯ - กรณีเกิดความเสียหายในวงกว้าง ๑. มีความยุ่งยากและเป็นเรื่องที่ยากต่อการวินิจฉัย ๒. อยู่ในความสนใจของประชาชน ๓. ผู้บริโภคได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก
๔		ภายใน ๙๐ วัน (ไม่เกิน ๒ ครั้ง)	ทั้งนี้ระหว่างไกล่เกลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา - กรณียุติ บันทึกลงระบบ (๓ วัน) หรือบันทึกยุติ (๗ วัน) - กรณีไม่ยุติ เข้าอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ
๕		๙๐ วัน	ชั้นอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ ดำเนินการ
๖			- ชี้แจง -> ตอบกลับเจ้าหน้าที่ - ไม่ชี้แจง -> เข้าสู่กรณียุ่งยาก
๗		๗ วัน	แจ้งผู้บริโภคทราบถึงผลการชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้ประกอบธุรกิจ
๘			- ผู้ร้องพอใจ -> ยุติ บันทึกลงระบบ (๓ วัน) / จัดทำบันทึกยุติ (๗ วัน) - ผู้ร้องไม่พอใจ -> เข้าสู่กรณียุ่งยาก
๙			จบการทำงาน

แผนภูมิที่ ๖ แผนผังขั้นตอนการแก้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ชั้นเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นตัวอย่างขององค์กรที่ได้กำหนดให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยตรง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ก่อตั้ง “ศูนย์ไกล่เกลี่ย” ขึ้น เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันสถาปนาองค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ครบรอบ ๑๖ ปี โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ต้องเริ่มจากมีการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก่อน ซึ่งการขอให้ไกล่เกลี่ยนั้นสามารถทำได้ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียน โดยคณะกรรมการหรืออนุกรรมการเห็นสมควรให้ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทดังกล่าว หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายอยากให้มีการไกล่เกลี่ยก็สามารถทำได้ การไกล่เกลี่ยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) การชดใช้ค่าเสียหาย ที่ไม่ได้อยู่แค่ในมุมของตัวเลข แต่อยู่ในมุมของความรู้สึกด้านจิตใจด้วย รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เช่น ผู้ถูกละเมิดฯ ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมเพราะความยากจน หรือไม่มียศตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องมาพูดคุยกันว่าทำไมถึงเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ ถือเป็นเรื่องที่สำคัญ และเป็นแนวทางสมานฉันท์ (๒) ป้องกันการทำผิดซ้ำ ไม่ใช่คุยกันเสร็จแล้วเร่งให้เรื่องจบแบบผ่าน ๆ ไป จากนั้นก็มีการละเมิดกันใหม่ [๒๘] อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นกรณีที่จะทำการไกล่เกลี่ยไม่ได้ หากเป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับ (๑) การล่วงละเมิดทางเพศและการคุกคามทางเพศ (๒) ความผิดอาญาแผ่นดิน (๓) การกระทำรุนแรงต่อเด็ก และ (๔) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด [๒๙] ทั้งนี้ “ศูนย์ไกล่เกลี่ย” ถูกกำหนดอยู่ในโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีการแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคนหนึ่งเป็นหัวหน้าศูนย์ไกล่เกลี่ยดังกล่าว [๓๐]

จะเห็นได้ว่าทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่างก็ให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ย โดยองค์กรเหล่านี้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างหรือระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ดังนั้น การเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย สามารถทำได้โดยการจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยอยู่ในโครงสร้างหรือระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

---

[๒๘] คมชัดลึก เจาะประเด็นร้อน, วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐, **ศูนย์ไกล่เกลี่ย ‘สิทธิมนุษยชน : เรื่องสิทธิฯ ยอมกันได้หรือ?** [ออนไลน์], ๒๕๕๒, เข้าถึงได้จาก : http://www.komchadluek.net/news/scoop/286363 (วันที่ค้นข้อมูล ๓ มกราคม ๒๕๖๑)

[๒๙] ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๗

[๓๐] ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๓๙

๔.๒ ปัจจัยเกื้อหนุนต่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

นอกจากปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงานแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่เกื้อหนุนต่อการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ได้แก่

๔.๒.๑ เจ้าหน้าที่สอบสวน เป็นบุคคลที่มีหน้าที่โดยตรงในการเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือเป็น “คนกลาง” ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายคือผู้ร้องเรียนกับหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หรือในบางกรณีอาจมีคู่กรณีหลายฝ่าย คนกลางมีหน้าที่ช่วยคู่กรณีหรือคู่เจรจาหาทางออกร่วมกัน ซึ่งคนกลางจะต้องเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีหรือคู่เจรจา และต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ในเรื่องที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงต้องวางตัวเป็นกลาง จะเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เครื่องมือสำคัญของการเจรจาไกล่เกลี่ย คือ การสื่อสาร ซึ่งประกอบด้วย การฟังอย่างตั้งใจ การพูด และภาษาท่าทาง ดังนั้น ทักษะสำคัญของผู้ที่จะมาทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ยจึงเป็นทักษะของการสื่อสาร และมีความเข้าใจเกี่ยวกับจิตใจของคนที่ขัดแย้งกัน [๓๑]

คุณลักษณะของคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยมี ๔ ประการ คือ

๑) ชำนาญการสื่อสาร ทั้งการพูด การฟังและการซักถาม

๒) มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นกลาง เชื่อมั่นในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย

๓) มีความยุติธรรม สามารถที่จะเข้าใจเรื่องราวต่าง ๆได้โดยง่าย

๔) มีจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย [๓๒]

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สอบสวนยังต้องเป็นผู้มีความรู้มีความเข้าใจในเทคนิคและหลักการในการไกล่เกลี่ยที่ดี จะต้องผ่านการฝึกอบรมรวมทั้งการฝึกปฏิบัติและการศึกษาดูงานการไกล่เกลี่ยในสถานการณ์จริงมาก่อน ดังนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงต้องมีการเตรียมตัวเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ดี ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก โดยกำหนดหลัก ๑๐ ขั้นตอนของการเตรียมตัวที่ดี ดังนี้

ขั้นที่ ๑ : จะต้องทราบถึง กระบวนการไกล่เกลี่ยที่นำมาใช้อย่างถูกต้อง

ขั้นที่ ๒ : มีความเข้าใจในกฎข้อบังคับและแนวทางของกระบวนการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๓ : การสร้างแนวทางของการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๔ : การพัฒนากลยุทธ์ในการเจรจาต่อรอง

ขั้นที่ ๕ : การได้รับอำนาจในการระงับข้อพิพาท

ขั้นที่ ๖ : การทราบว่าคู่ความแต่ละฝ่ายอยู่ในสถานะใดของการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๗ : การเตรียมตัวก่อนการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๘ : การกล่าวเปิดในการเจรจาไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๙ : การทำให้ง่ายในการบรรลุถึงข้อตกลง

---

[๓๑] วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ. และคณะ, **คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชน**, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔, หน้า ๕

[๓๒] วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ., **ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา**, สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๕๕, หน้า ๑๙๐

ขั้นที่ ๑๐ : การทำข้อตำลงประนีประนอมยอมความของคู่ความทั้งสองฝ่าย [๓๓]

การที่เจ้าหน้าที่สอบสวนไม่มีความรู้และความทักษะในเรื่องการเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยคนกลาง จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการแก้ไปปัญหาให้ได้ข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาแนวทางนี้ต้องใช้ความรู้ ทักษะ และมีความอดทนต่อแรงเสียดทานทั้งจากผู้ร้องเรียนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่จึงสอบสวนหาข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการและพิจารณาเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญ มากกว่าการหาทางแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนตามแนวทางสันติวิธี ซึ่งเป็นปรัชญาหลักของการมีสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน [๓๔]

๔.๒.๒ ระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยต้องใช้เทคนิคหลายด้านในการปฏิบัติงาน ผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องมีความพร้อมทั้งความรู้และประสบการณ์ ซึ่งการมีระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนจะช่วยให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน เปรียบเสมือนแผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกระบวนการ

ระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน คือเอกสารที่ใช้อธิบายถึงทิศทาง แนวทาง ขั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติ ที่ระบุถึงขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ของกระบวนการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน เพื่อให้การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน ประโยชน์ของระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนมีดังนี้

๑) การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒) ผู้ไกล่เกลี่ยทราบและเข้าใจว่าควรทำอะไรก่อนและหลัง

๓) ผู้ไกล่เกลี่ยทราบว่าควรปฏิบัติงานอย่างไร กับใคร เมื่อใด

๔) การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าหมายขององค์กร

๕) ผู้บริหารสามารถติดตามงานได้ทุกขั้นตอน

๖) เป็นเครื่องมือในการฝึกอบรม

๗) สามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการทำงาน

ตัวอย่างระเบียบและคู่มือปฏิบัติงานขององค์กรที่มีบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ได้แก่ เช่น ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ คู่มือการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค (ชั้นเจ้าหน้าที่) เป็นต้น

---

[๓๓] เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **อ้างแล้ว**, หน้า ๔๔

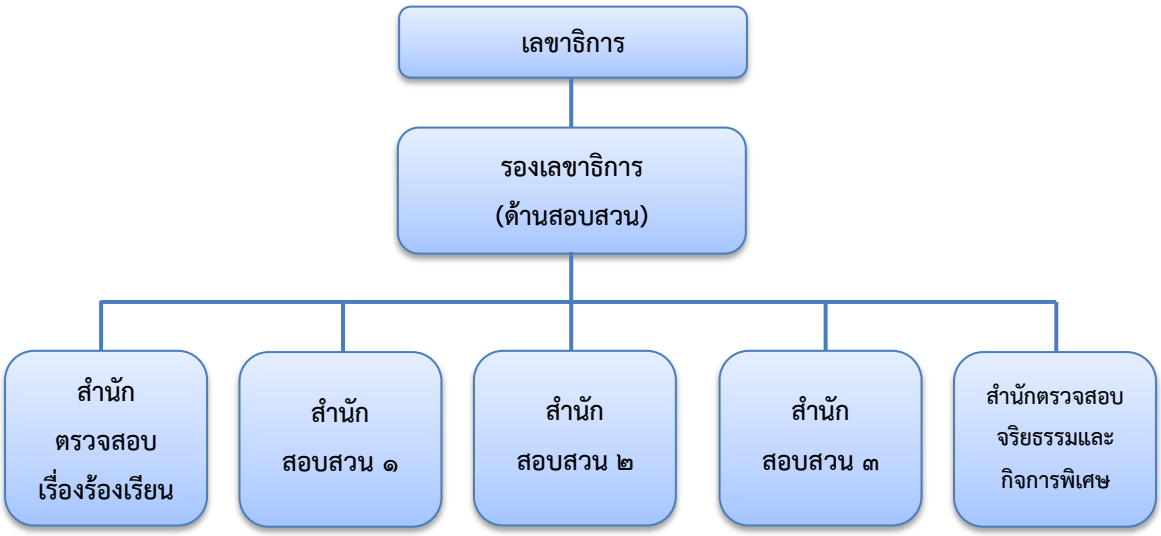
[๓๔] สงัด ปัถวี, **การเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน**, เอกสารการศึกษาวิจัย หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๑, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑, หน้า ๙๙

บทที่ ๔
บทวิเคราะห์

โดยที่ข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติทั้ง ๒ ครั้ง มุ่งเน้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยมีภารกิจหลักในการแก้ไขเรื่องร้องเรียน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการสนับสนุนจากผู้ใด เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามศักยภาพของตน การดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาทุกข์ร้อนและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่ง “การไกล่เกลี่ย” เป็นเครื่องมือในการแก้ไขข้อพิพาทอย่างสันติวิธี การไกล่เกลี่ยจึงเป็นบทบาทหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติของผู้ตรวจการแผ่นดินในแง่ของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ตามกรอบแนวคิด McKinsey 7S Framework ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ โดยนำเสนอปัจจัยหลัก ๒ ด้าน ได้แก่ ๑) ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงาน ๒) ปัจจัยเกื้อหนุนต่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

๔.๑ ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงาน

โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะสายงานสอบสวน ประกอบด้วย ๕ สำนัก ได้แก่ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักสอบสวน ๑ สำนักสอบสวน ๒ สำนักสอบสวน ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ ทั้ง ๕ สำนักอยู่ภายใต้การกำกับของรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



แผนภูมิที่ ๓ โครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เฉพาะสายงานสอบสวน (ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๑)

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน มีหน้าที่กลั่นกรองคำร้องเรียนในเบื้องต้นพร้อมเสนอความเห็นและส่งต่อเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจึงนับว่ามีความสำคัญมากที่จะต้องกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น ดังนั้น เรื่องร้องเรียนทุกเรื่องจะต้องผ่านมายังสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนก่อนที่จะเข้าสู่สำนักสอบสวนต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนไม่ได้มีภารกิจที่จะพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนใดสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ จึงทำให้กระบวนการกลั่นกรองนี้ขาดการพิจารณาในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน เรื่องร้องเรียนที่ถูกส่งต่อมายังสำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ จึงมีทั้งเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้และเรื่องที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งการกลั่นกรองเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้นี้ มีข้อดีคือทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น เพราะบางเรื่องสามารถยุติได้ด้วยการไกล่เกลี่ยโดยไม่ต้องมีการชี้แจงเป็นหนังสือ สำหรับเรื่องร้องเรียนที่หากล่าช้าจะทำให้เกิดผลเสียหายตามมาก็สามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงที และผลการแก้ไขเรื่องร้องเรียนก็เป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

สำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ มีหน้าที่พิจารณาพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน และเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย โดยแบ่งหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ [๑๘]

สำนักสอบสวน ๑ รับผิดชอบหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ) และหน่วยงานการบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๖ จังหวัดในภาคกลางและภาคเหนือ

สำนักสอบสวน ๒ รับผิดชอบหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม) และหน่วยงานการบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๘ จังหวัดในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สำนักสอบสวน ๓ รับผิดชอบหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนในสังกัด (กลุ่มกระทรวงด้านความมั่นคงและยุติธรรม) และหน่วยงานการบริหารราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ๒๓ จังหวัดในภาคตะวันตกและภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร

สำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ มีหน้าที่พิจารณาพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน และเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และเรื่องร้องเรียนอื่นที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักสอบสวน ๑ – ๓ รวมถึงเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักสอบสวนมากกว่าหนึ่งสำนัก

---

[๑๘] โปรดดูรายละเอียดใน บทที่ ๓

เมื่อสำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะดำเนินการตามขั้นตอนการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน โดยการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น รวมทั้งติดต่อสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องเรียน หากสามารถแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนดังกล่าวได้ ก็จะเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป หากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนได้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะจัดทำหนังสือขอให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา โดยที่การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในบางเรื่องมีความจำเป็นต้องตรวจพื้นที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน เพื่อทราบข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนบางกรณียังสามารถดำเนินการด้วยวิธีการอื่นตามที่เห็นสมควรและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง เช่น การเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำ การเชิญคู่กรณีมาไกล่เกลี่ย [๑๙]

จะเห็นได้ว่า “การไกล่เกลี่ย” เป็นวิธีการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจใช้ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยเจ้าหน้าที่สอบสวนจะพิจารณาจากลักษณะของเรื่องร้องเรียนและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง การไกล่เกลี่ยไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน เป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่จะใช้เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น การดำเนินการเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่จึงพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและข้อเท็จจริงจากการตรวจพื้นที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ดังนั้น ผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในลักษณะที่คู่กรณีพอใจทั้งสองฝ่าย (Win-win Solution) จึงเกิดขึ้นได้ยาก เรื่องร้องเรียนบางเรื่องจึงยุติลงเนื่องจากหน่วยงานได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แล้ว แต่ความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนอาจยังไม่ได้รับการแก้ไขก็ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินควรให้ความสำคัญกับบทบาทของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องควรพิจารณาก่อนว่าเรื่องร้องเรียนใดสามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยอาจมีเกณฑ์ในการพิจารณาเบื้องต้น เช่น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เป็นกรณีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น หากเป็นเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะดำเนินการอย่างอื่น หากการไกล่เกลี่ยสำเร็จก็จะยุติเรื่องร้องเรียนได้โดยทุกฝ่ายพอใจ ความขัดแย้งจะได้รับการแก้ไข ความเดือดร้อนจะได้รับการเยียวยา ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐจะไม่รู้สึกว่าต้องตกเป็นจำเลยในการถูกร้องเรียน

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ และองค์กรอื่นในประเทศไทยที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ยโดยกำหนดไว้ในโครงสร้างหรือระบบการดำเนินงาน ดังนี้

---

[๑๙] เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **รายงานฉบับสมบูรณ์ เอกสารประเมินบุคคล เรื่อง เจ้าหน้าที่สอบสวนกับบทบาท การสอบสวนเชิงไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษากรณี : การประกอบกิจการอุตสาหกรรมเหล็กเครือสหวิริยาในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๙, หน้า ๓๙

ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง

ในด้านโครงสร้าง ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงมีโครงสร้างองค์กรในสายงานสอบสวน โดยแบ่งเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

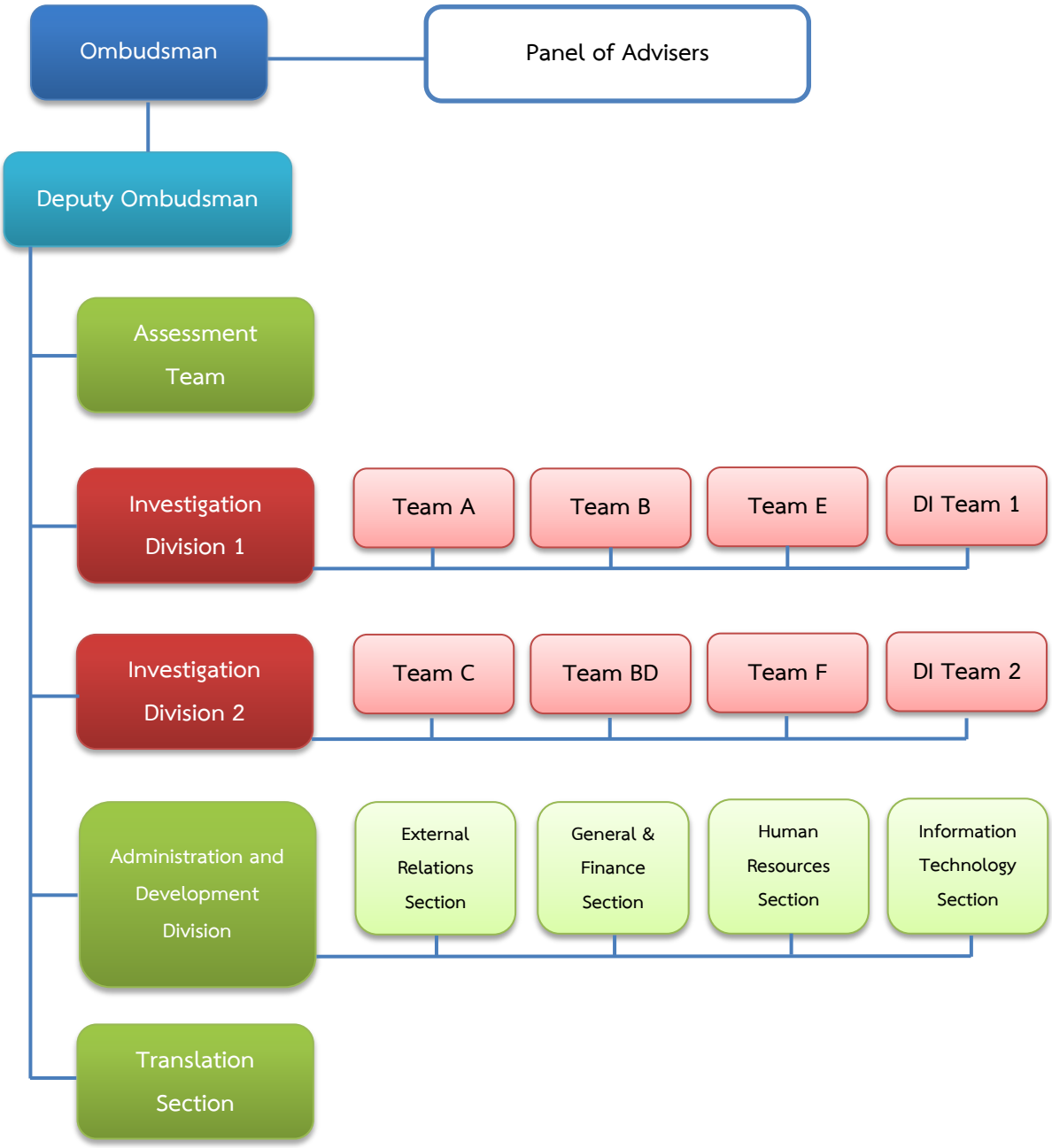
๑. กลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (Assessment Team)

๒. ส่วนสอบสวน ๑ (Investigation Division 1) ประกอบด้วยกลุ่มงานสอบสวน ๔ กลุ่ม ได้แก่ Team A, Team B, Team E และ DI Team 1

๓. ส่วนสอบสวน ๒ (Investigation Division 2) ประกอบด้วยกลุ่มงานสอบสวน ๔ กลุ่ม ได้แก่ Team C, Team D, Team F และ DI Team 2

DI Team หรือ Direct Investigation Team รับผิดชอบดำเนินการเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นพิจารณาโดยไม่มีการร้องเรียน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง [๒๐]

[๒๐] Section 7 (1) (a) (ii) of The Ombudsman Ordinance empowers The Ombudsman to initiate investigations of his own volition even no complaint has been received if he considers that any person may have sustained injustice in consequence of maladministration of an organization under his purview. Such investigations are called direct investigations.



แผนภูมิที่ ๔ โครงสร้างองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง [๒๑]

[๒๑] http://www.ombudsman.hk/en-us/about_this_office/organisation_structure.html

แม้ว่าโครงสร้างองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง ไม่ได้กำหนดให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยตรง แต่บทบาทการไกล่เกลี่ยปรากฏอยู่ในระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียนอย่างชัดเจน โดยการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

๑. การรับเรื่องร้องเรียน (Receive Complaint) ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงมีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน ๓ ช่องทาง คือ การมาร้องเรียนด้วยตนเอง การร้องเรียนผ่านทางโทรศัพท์ และการร้องเรียนเป็นหนังสือ (ทางไปรษณีย์/โทรสาร/ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์) ซึ่งกลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาทั้ง ๓ ช่องทางดังกล่าว

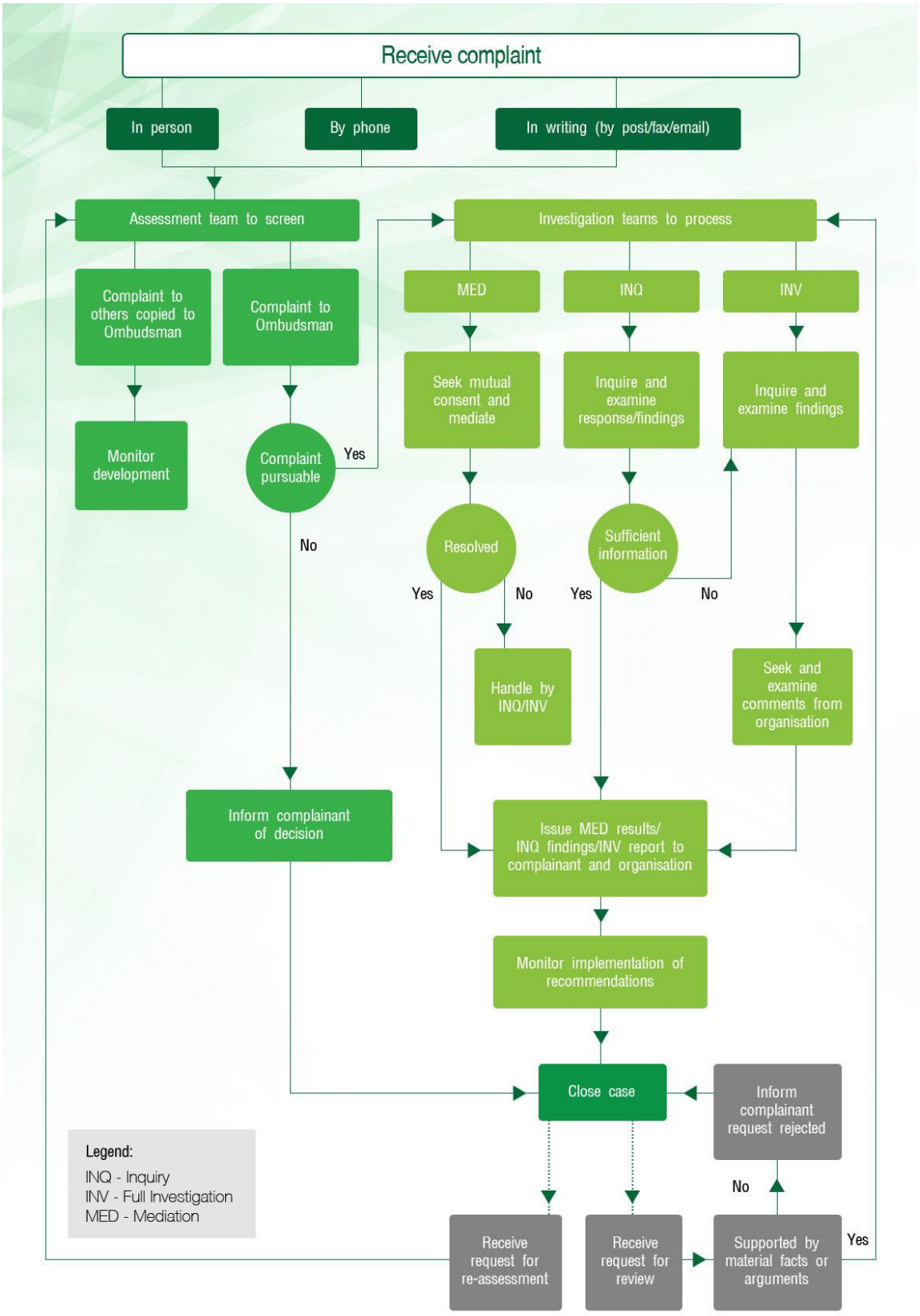
๒. กลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (Assessment Team) เมื่อเรื่องร้องเรียนเข้ามาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงแล้ว กลุ่มงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะพิจารณาคำร้องว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ และเป็นเรื่องที่มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการหรือไม่ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และมีมูลจะรับเป็นเรื่องร้องเรียนและส่งต่อมายังส่วนสอบสวน (Investigation Divisions) เพื่อพิจารณาดำเนินการ ส่วนเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่มีมูลจะไม่รับไว้พิจารณาและแจ้งเหตุผลให้ผู้ร้องเรียนทราบ

๓. ส่วนสอบสวน (Investigation Division) มีวิธีดำเนินการเรื่องร้องเรียน ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๓.๑ การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน (Mediation) สำหรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเรื่องที่ไม่ใช่การไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงจะแก้ไขเรื่องร้องเรียนเหล่านั้นด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ซึ่งต้องเป็นเรื่องที่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน ตกลงใจที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยการประชุมร่วมกันหรือโดยผ่านทางโทรศัพท์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ยอมรับร่วมกันทั้งสองฝ่าย ในกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้เจ้าหน้าที่สอบสวนทำหน้าที่เป็นคนกลางที่คอยอำนวยความสะดวกให้ทั้งสองฝ่ายหาข้อตกลงร่วมกัน หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสรุปผลการพิจารณา เสนอแนะแนวทางแก้ไข และยุติเรื่องร้องเรียน หากการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จเรื่องร้องเรียนนี้จะถูกนำเข้าสู่การสอบสวนข้อเท็จจริง

๓.๒ การสอบสวนข้อเท็จจริง (Inquiry) เป็นกระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนกรณีทั่วไป เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยการขอให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริง ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่สอบสวนจะรวบรวมเอกสารหลักฐานอื่น ๆ รวมทั้งสอบถามความเห็นจากผู้ร้องเรียน หากมีข้อมูลเพียงพอผู้ตรวจการแผ่นดินจะสรุปผลการพิจารณา เสนอแนะแนวทางแก้ไข และยุติเรื่องร้องเรียน หากข้อมูลที่ได้ไม่เพียงพอ เรื่องร้องเรียนนี้จะถูกนำเข้าสู่การสอบสวนเต็มรูปแบบ

๓.๑ การสอบสวนเต็มรูปแบบ (Full Investigation) สำหรับเรื่องร้องเรียนที่มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับระเบียบ การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ความบกพร่องของระบบ หรือเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและต้องการการสอบสวนเชิงลึก ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงจะดำเนินการสอบสวนเต็มรูปแบบ คือนอกเหนือจากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ยังมีการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งการตรวจสอบสถานที่ที่มีการร้องเรียน ในบางกรณีอาจมีการขอคำแนะนำจากที่ปรึกษา เมื่อสรุปเรื่องร้องเรียนแล้วจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบ หากพบว่าหน่วยงานมีความบกพร่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานหรือแก้ไขปัญหาต่อไป



แผนภูมิที่ ๕ กระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง [๒๒]

[๒๒] http://www.ombudsman.hk/en-us/handing_of_complaints/complaint_handling_flow_chart.html

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สำหรับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การไกล่เกลี่ยเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค ซึ่งมีทั้งการไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่และการไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค โดยในชั้นเจ้าหน้าที่นั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นเพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา ต่อมาภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอ ให้เจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งให้คู่กรณีจัดส่งเอกสารหลักฐานหรือมาพบเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ถ้อยคำและเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท [๒๓] การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่จะกระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลารวมกันไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก [๒๔] หากการไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่สำเร็จก็จะนำไปสู่การไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคต่อไป โดยการไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการฯ จะกระทำได้ไม่เกินสองครั้งและมีระยะเวลารวมกันไม่เกินเก้าสิบวันเช่นเดียวกัน [๒๕] หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยต่อไป ก็สามารถบอกเลิกการเกลี่ยได้ กระบวนการไกล่เกลี่ยจะยุติลง และดำเนินการตามขั้นตอนการพิจารณาร้องทุกข์ต่อไป [๒๖] ในกรณีที่คู่กรณีตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี ข้อเรียกร้องเดิมของคู่กรณีก็เป็นอันระงับไป [๒๗]

---

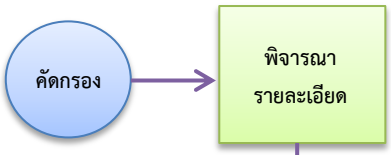
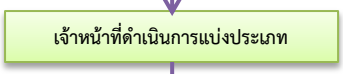
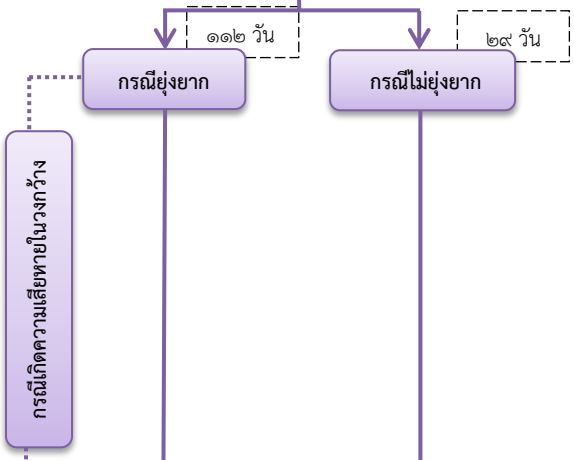
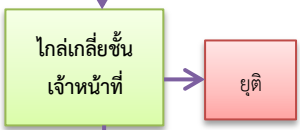
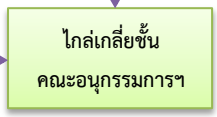
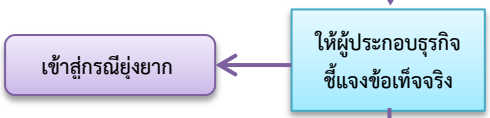
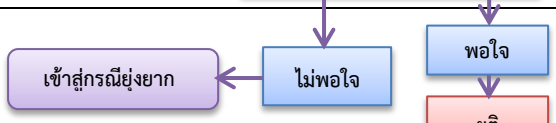
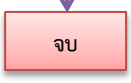
[๒๓] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๕

[๒๔] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๒

[๒๕] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๓

[๒๖] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๕

[๒๗] ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๖

	ผังกระบวนการ	ระยะเวลา	รายละเอียด
๑		๑ วัน (นับตั้งแต่ที่ได้รับเรื่อง)	- ฝ่ายคัดกรองเรื่องราวร้องทุกข์ส่งเรื่องที่ตรวจสอบเรียบร้อยแล้วมายังกอง - ธุรการดำเนินการเสนอ ผอ. พิจารณามอบหมายเจ้าหน้าที่
๒		๑๕ วัน	- ทำหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจง/ติดต่อผู้ร้องเรียน
๓			- กรณียุ่งยาก ๑. มีการเรียกร้องค่าเสียหาย ๒. มีความประสงค์ร้องเรียนชั้นอนุกรรมการฯ - กรณีเกิดความเสียหายในวงกว้าง ๑. มีความยุ่งยากและเป็นเรื่องที่ยากต่อการวินิจฉัย ๒. อยู่ในความสนใจของประชาชน ๓. ผู้บริโภคได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก
๔		ภายใน ๙๐ วัน (ไม่เกิน ๒ ครั้ง)	ทั้งนี้ระหว่างไกล่เกลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา - กรณียุติ บันทึกลงระบบ (๓ วัน) หรือบันทึกยุติ (๗ วัน) - กรณีไม่ยุติ เข้าอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ
๕		๙๐ วัน	ชั้นอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ ดำเนินการ
๖			- ชี้แจง -> ตอบกลับเจ้าหน้าที่ - ไม่ชี้แจง -> เข้าสู่กรณียุ่งยาก
๗		๗ วัน	แจ้งผู้บริโภคทราบถึงผลการชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้ประกอบธุรกิจ
๘			- ผู้ร้องพอใจ -> ยุติ บันทึกลงระบบ (๓ วัน) / จัดทำบันทึกยุติ (๗ วัน) - ผู้ร้องไม่พอใจ -> เข้าสู่กรณียุ่งยาก
๙			จบการทำงาน

แผนภูมิที่ ๖ แผนผังขั้นตอนการแก้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ชั้นเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นตัวอย่างขององค์กรที่ได้กำหนดให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยตรง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ก่อตั้ง “ศูนย์ไกล่เกลี่ย” ขึ้น เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันสถาปนาองค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ครบรอบ ๑๖ ปี โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ต้องเริ่มจากมีการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก่อน ซึ่งการขอให้ไกล่เกลี่ยนั้นสามารถทำได้ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียน โดยคณะกรรมการหรืออนุกรรมการเห็นสมควรให้ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทดังกล่าว หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายอยากให้มีการไกล่เกลี่ยก็สามารถทำได้ การไกล่เกลี่ยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) การชดใช้ค่าเสียหาย ที่ไม่ได้อยู่แค่ในมุมของตัวเลข แต่อยู่ในมุมของความรู้สึกด้านจิตใจด้วย รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เช่น ผู้ถูกละเมิดฯ ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมเพราะความยากจน หรือไม่มียศตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องมาพูดคุยกันว่าทำไมถึงเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ ถือเป็นเรื่องที่สำคัญ และเป็นแนวทางสมานฉันท์ (๒) ป้องกันการทำผิดซ้ำ ไม่ใช่คุยกันเสร็จแล้วเร่งให้เรื่องจบแบบผ่าน ๆ ไป จากนั้นก็มีการละเมิดกันใหม่ [๒๘] อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นกรณีที่จะทำการไกล่เกลี่ยไม่ได้ หากเป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับ (๑) การล่วงละเมิดทางเพศและการคุกคามทางเพศ (๒) ความผิดอาญาแผ่นดิน (๓) การกระทำรุนแรงต่อเด็ก และ (๔) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด [๒๙] ทั้งนี้ “ศูนย์ไกล่เกลี่ย” ถูกกำหนดอยู่ในโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีการแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคนหนึ่งเป็นหัวหน้าศูนย์ไกล่เกลี่ยดังกล่าว [๓๐]

จะเห็นได้ว่าทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่างก็ให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ย โดยองค์กรเหล่านี้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างหรือระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน ดังนั้น การเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย สามารถทำได้โดยการจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยอยู่ในโครงสร้างหรือระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

---

[๒๘] คมชัดลึก เจาะประเด็นร้อน, วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐, **ศูนย์ไกล่เกลี่ย ‘สิทธิมนุษยชน : เรื่องสิทธิฯ ยอมกันได้หรือ?** [ออนไลน์], ๒๕๕๒, เข้าถึงได้จาก : http://www.komchadluek.net/news/scoop/286363 (วันที่ค้นข้อมูล ๓ มกราคม ๒๕๖๑)

[๒๙] ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๗

[๓๐] ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๓๙

๔.๒ ปัจจัยเกื้อหนุนต่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

นอกจากปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงานแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่เกื้อหนุนต่อการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ได้แก่

๔.๒.๑ เจ้าหน้าที่สอบสวน เป็นบุคคลที่มีหน้าที่โดยตรงในการเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือเป็น “คนกลาง” ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายคือผู้ร้องเรียนกับหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หรือในบางกรณีอาจมีคู่กรณีหลายฝ่าย คนกลางมีหน้าที่ช่วยคู่กรณีหรือคู่เจรจาหาทางออกร่วมกัน ซึ่งคนกลางจะต้องเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีหรือคู่เจรจา และต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ในเรื่องที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงต้องวางตัวเป็นกลาง จะเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เครื่องมือสำคัญของการเจรจาไกล่เกลี่ย คือ การสื่อสาร ซึ่งประกอบด้วย การฟังอย่างตั้งใจ การพูด และภาษาท่าทาง ดังนั้น ทักษะสำคัญของผู้ที่จะมาทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ยจึงเป็นทักษะของการสื่อสาร และมีความเข้าใจเกี่ยวกับจิตใจของคนที่ขัดแย้งกัน [๓๑]

คุณลักษณะของคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยมี ๔ ประการ คือ

๑) ชำนาญการสื่อสาร ทั้งการพูด การฟังและการซักถาม

๒) มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นกลาง เชื่อมั่นในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย

๓) มีความยุติธรรม สามารถที่จะเข้าใจเรื่องราวต่าง ๆได้โดยง่าย

๔) มีจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย [๓๒]

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สอบสวนยังต้องเป็นผู้มีความรู้มีความเข้าใจในเทคนิคและหลักการในการไกล่เกลี่ยที่ดี จะต้องผ่านการฝึกอบรมรวมทั้งการฝึกปฏิบัติและการศึกษาดูงานการไกล่เกลี่ยในสถานการณ์จริงมาก่อน ดังนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงต้องมีการเตรียมตัวเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ดี ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก โดยกำหนดหลัก ๑๐ ขั้นตอนของการเตรียมตัวที่ดี ดังนี้

ขั้นที่ ๑ : จะต้องทราบถึง กระบวนการไกล่เกลี่ยที่นำมาใช้อย่างถูกต้อง

ขั้นที่ ๒ : มีความเข้าใจในกฎข้อบังคับและแนวทางของกระบวนการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๓ : การสร้างแนวทางของการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๔ : การพัฒนากลยุทธ์ในการเจรจาต่อรอง

ขั้นที่ ๕ : การได้รับอำนาจในการระงับข้อพิพาท

ขั้นที่ ๖ : การทราบว่าคู่ความแต่ละฝ่ายอยู่ในสถานะใดของการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๗ : การเตรียมตัวก่อนการไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๘ : การกล่าวเปิดในการเจรจาไกล่เกลี่ย

ขั้นที่ ๙ : การทำให้ง่ายในการบรรลุถึงข้อตกลง

---

[๓๑] วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ. และคณะ, **คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชน**, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔, หน้า ๕

[๓๒] วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ., **ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา**, สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๕๕, หน้า ๑๙๐

ขั้นที่ ๑๐ : การทำข้อตำลงประนีประนอมยอมความของคู่ความทั้งสองฝ่าย [๓๓]

การที่เจ้าหน้าที่สอบสวนไม่มีความรู้และความทักษะในเรื่องการเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยคนกลาง จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการแก้ไปปัญหาให้ได้ข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาแนวทางนี้ต้องใช้ความรู้ ทักษะ และมีความอดทนต่อแรงเสียดทานทั้งจากผู้ร้องเรียนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่จึงสอบสวนหาข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการและพิจารณาเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญ มากกว่าการหาทางแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนตามแนวทางสันติวิธี ซึ่งเป็นปรัชญาหลักของการมีสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน [๓๔]

๔.๒.๒ ระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยต้องใช้เทคนิคหลายด้านในการปฏิบัติงาน ผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องมีความพร้อมทั้งความรู้และประสบการณ์ ซึ่งการมีระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนจะช่วยให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน เปรียบเสมือนแผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกระบวนการ

ระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน คือเอกสารที่ใช้อธิบายถึงทิศทาง แนวทาง ขั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติ ที่ระบุถึงขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ของกระบวนการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน เพื่อให้การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน ประโยชน์ของระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนมีดังนี้

๑) การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒) ผู้ไกล่เกลี่ยทราบและเข้าใจว่าควรทำอะไรก่อนและหลัง

๓) ผู้ไกล่เกลี่ยทราบว่าควรปฏิบัติงานอย่างไร กับใคร เมื่อใด

๔) การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าหมายขององค์กร

๕) ผู้บริหารสามารถติดตามงานได้ทุกขั้นตอน

๖) เป็นเครื่องมือในการฝึกอบรม

๗) สามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการทำงาน

ตัวอย่างระเบียบและคู่มือปฏิบัติงานขององค์กรที่มีบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ได้แก่ เช่น ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ คู่มือการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค (ชั้นเจ้าหน้าที่) เป็นต้น

---

[๓๓] เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **อ้างแล้ว**, หน้า ๔๔

[๓๔] สงัด ปัถวี, **การเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน**, เอกสารการศึกษาวิจัย หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๑, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑, หน้า ๙๙

บทที่ ๕
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) มีขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดนกว่าสองร้อยปีที่ผ่านมา ภายใต้หลักปรัชญาของการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองปัจเจกบุคคลภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับเอกชน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน สำหรับประเทศไทยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้ [๓๕]

๑. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

๒. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

จะเห็นได้ว่า ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงมีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับใหม่นี้ ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขทุกข์ร้อน เพื่อระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ดังนั้น บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพราะการไกล่เกลี่ยเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถ

---

[๓๕] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒

สื่อสารกันได้ และเมื่อคู่กรณีสามารถสื่อสารกันได้ ก็จะเข้าใจถึงความต้องการของอีกฝ่ายหนึ่ง และในที่สุดก็จะสามารถหาทางออกที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่ายได้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธี

การไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเป็นวิธีการยุติข้อพิพาทอีกวิธีหนึ่งที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยคู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยความพึงพอใจร่วมกัน ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดเป็นผู้ชนะ แต่ถือว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ และทั้งสองฝ่ายยังสามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันได้ต่อไป ดังเช่นตัวอย่างการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กล่าวไว้ในบทที่ ๓ กรณีผู้ร้องเรียนขอที่ดินราชพัสดุคืนเนื่องจากสำนักงานเกษตรอำเภอยะหริ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว จากการไกล่เกลี่ยทำให้สามารถหาทางแก้ไขความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องเรียนได้ โดยการสร้างรั้วกันแนวเขตที่ราชพัสดุตามความประสงค์ของผู้ร้องเรียน และกรณีประชาชนชุมชนครูเจือได้รับความเดือดร้อน ไม่มีที่อยู่อาศัย ซึ่งจากการไกล่เกลี่ยสามารถหาข้อสรุปในเรื่องเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือได้จนเป็นที่พอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม และยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทด้วยตนเอง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่มุ่งหวังให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

จากการวิเคราะห์ในบทที่ ๔ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อรองรับการปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ มี ๒ ด้าน คือ

๑. ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบ
๒. ปัจจัยเกื้อหนุนต่อบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ได้แก่
   ๒.๑ เจ้าหน้าที่สอบสวน
   ๒.๒ ระเบียบและคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน

ในลำดับต่อไป จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ดังต่อไปนี้

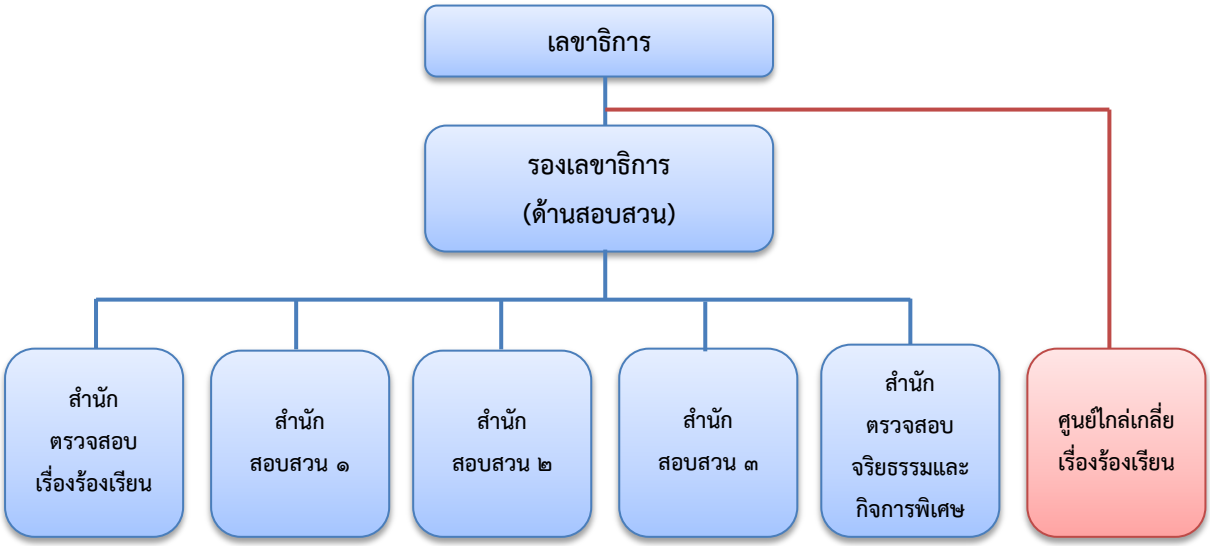
๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๕.๒.๑ ด้านโครงสร้างและระบบงาน

ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้มีการปรับโครงสร้างองค์กรและระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะสายงานสอบสวนที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน โดยมีข้อเสนอ ๒ แนวทาง ดังนี้

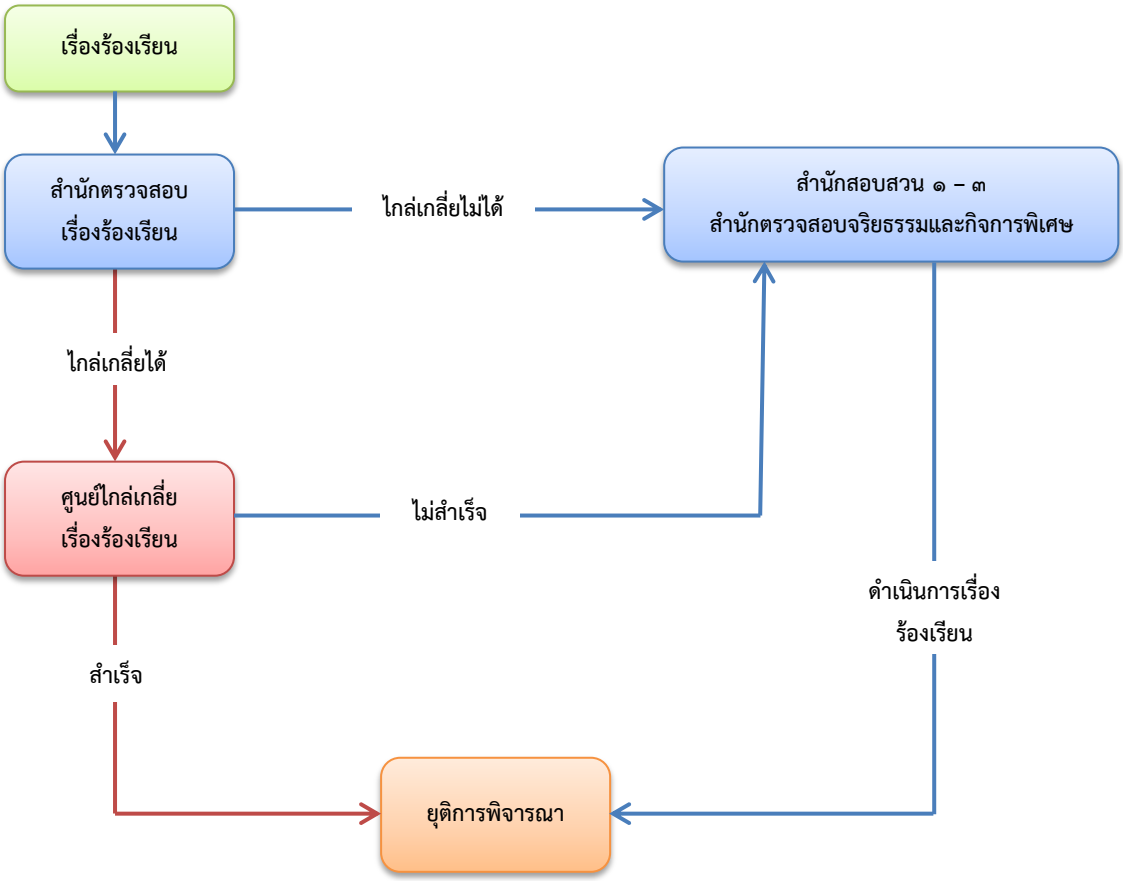
แนวทางที่ ๑ จัดตั้ง **“ศูนย์ไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน”** เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและสันติวิธีโดยร่วมกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา ตลอดจนจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้และประสบการณ์ในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยร่วมกับสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ ให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนมีผู้อำนวยการศูนย์รับผิดชอบดูแล

งานต่าง ๆ ของศูนย์ไกล่เกลี่ยให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ศูนย์ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สอบสวนทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน โดยเจ้าหน้าที่สอบสวนต้องมีคุณสมบัติและผ่านการฝึกอบรมตามที่สำนักงานกำหนด เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ให้มีนักวิชาการประจำศูนย์ทำหน้าที่สนับสนุนด้านวิชาการและช่วยเหลือการดำเนินงานต่าง ๆ ของศูนย์ไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย



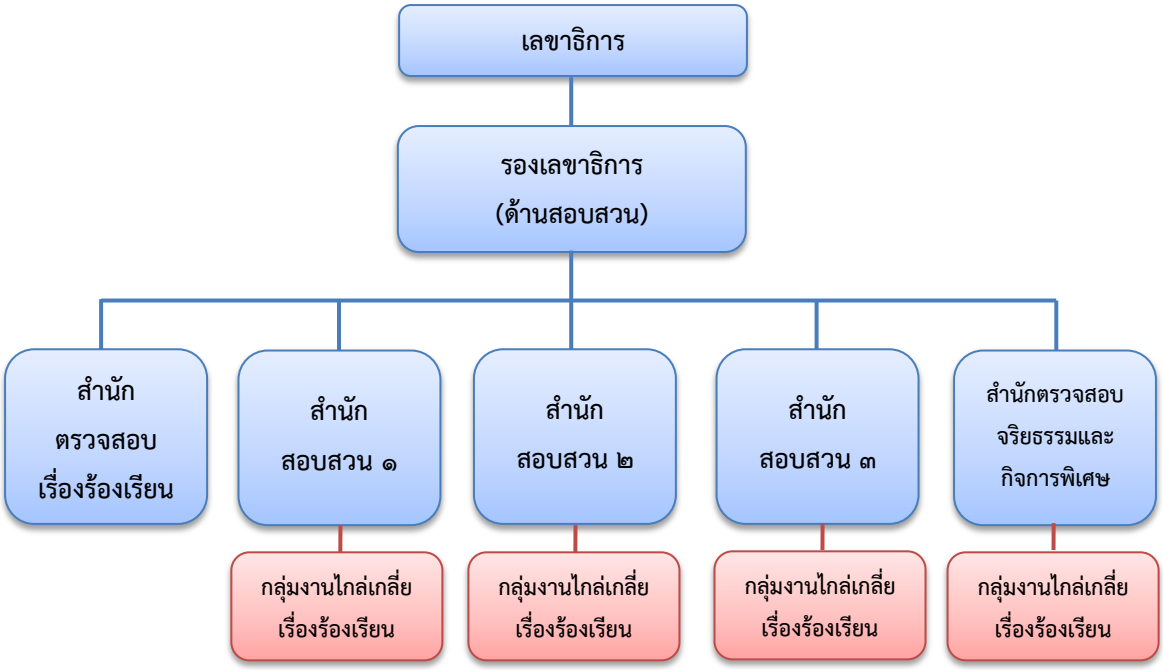
แผนภูมิที่ ๗ ข้อเสนอโครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (แนวทางที่ ๑)

ในส่วนของระบบงาน เมื่อเรื่องร้องเรียนเข้ามาสู่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะทำหน้าที่พิจารณาเบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ ถ้าสามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมายังศูนย์ไกล่เกลี่ยเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย หากเป็นเรื่องที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังสำนักสอบสวน ๑ – ๓ หรือสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ แล้วแต่กรณี ส่วนเรื่องร้องเรียนที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนดำเนินการนั้น หากการไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จ ให้สรุปเรื่องดังกล่าวเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณายุติการดำเนินการ หากการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักสอบสวน ๑ – ๓ หรือสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ แล้วแต่กรณี



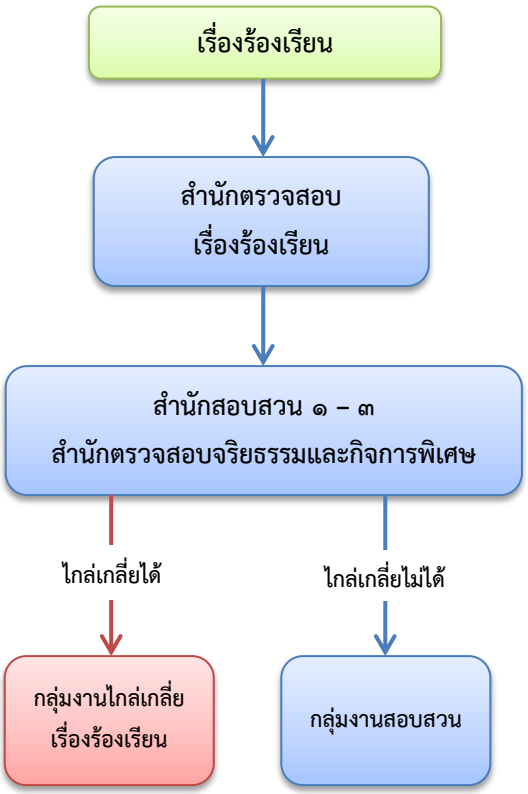
แผนภูมิที่ ๘ ข้อเสนอระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน (แนวทางที่ ๑)

แนวทางที่ ๒ ให้มี **“กลุ่มงานไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน”** เป็นกลุ่มงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้สำนักสอบสวน ๑ – ๓ และสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ มีหน้าที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ให้ผู้อำนวยการสำนักมอบหมายเจ้าหน้าที่สอบสวนคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบเรื่องร้องเรียน ซึ่งการดำเนินการเรื่องร้องเรียนอาจอยู่ในรูปคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนคนเดียวรับผิดชอบก็ได้ ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของเรื่องร้องเรียน



แผนภูมิที่ ๙ ข้อเสนอโครงสร้างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (แนวทางที่ ๒)

ในด้านระบบงาน เมื่อเรื่องร้องเรียนเข้ามาสู่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะทำหน้าที่พิจารณาเบื้องต้นและส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังสำนักสอบสวน ๑ – ๓ หรือสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ แล้วแต่กรณี ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๑ – ๓ หรือสำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ จะพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวสามารถไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ ถ้าสามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้มอบหมายเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้กลุ่มงานไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนดำเนินการ



แผนภูมิที่ ๑๐ ข้อเสนอระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน (แนวทางที่ ๒)

๕.๒.๒ ด้านการพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากร หมายถึงการเพิ่มเติมความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และการปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากรให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น เพื่อให้บุคลากรที่ได้รับการพัฒนานั้นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำงานด้วยความสุข วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาบุคลากรไม่ว่าจะในภาคเอกชนหรือภาครัฐก็คือ การมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานตามที่องค์การต้องการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่เราจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลเพื่อให้เป็นไปในทางที่ต้องการได้นั้น เราจำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรในด้านต่าง ๆอย่างน้อย ๓ ด้าน ประกอบด้วย ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และทัศนคติ (Attitude)

เจ้าหน้าที่สอบสวน เป็นบุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนและการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีโครงการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่สอบสวน ให้มีทักษะในการวิเคราะห์และจัดการความขัดแย้ง อีกทั้งเสริมสร้างความรู้ ประสบการณ์ และทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการจัดการความขัดแย้ง โดยจัดให้มีการอบรม ศึกษาดูงาน และฝึกปฏิบัติในเรื่องสันติวิธี การจัดการความขัดแย้ง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจัดทำหลักสูตรเอง หรือส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมหลักสูตรที่จัดทำโดยสถาบันต่าง ๆ ก็ได้ โดยหลักสูตรดังกล่าวอย่างน้อยควรมีเนื้อหาในเรื่องต่อไปนี้

๑) ความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งและสันติวิธี

๒) การวิเคราะห์ความขัดแย้ง

- สาเหตุของความขัดแย้ง
- ประเภทของความขัดแย้ง
- ผลของความขัดแย้ง
- วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- วิเคราะห์ความสำเร็จและความล้มเหลวของความขัดแย้ง

๓) การจัดการความขัดแย้ง

- การจัดการสถานการณ์ความขัดแย้ง
- กรณีศึกษา

๔) กระบวนการไกล่เกลี่ย

- การเตรียมตัวก่อนการไกล่เกลี่ย
- ทักษะที่ใช้ในการไกล่เกลี่ย
- เทคนิคและวิธีการไกล่เกลี่ย
- บุคลิกภาพของผู้ไกล่เกลี่ย
- จรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ย

๕) ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๖) การศึกษาดูงาน

๗) การฝึกปฏิบัติจากสถานการณ์จำลองและสถานการณ์จริง

๕.๒.๓ ด้านระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงาน

ระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงาน คือสิ่งที่กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งในการเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

๑) จัดทำ “ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ....”

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) การปฏิบัติงานใด ๆ ต้องเป็นไปตามอำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ใช้ในการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ระเบียบจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการกำหนดสิทธิและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้ร้องเรียน ตลอดจนกำหนดรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ ระเบียบจะต้องไม่มีเนื้อหาที่เกินกรอบอำนาจหน้าที่ หรือขัดแย้งต่อพระราชบัญญัติ หรือออกโดยไม่มีอำนาจ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน พ.ศ. .... ควรมีเนื้อหาหลัก ๆ ที่กำหนดในเรื่องดังนี้ กำหนดว่ามีกรณีใดบ้างที่ห้ามนำเอามาไกล่เกลี่ย กำหนดการมอบหมายผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ตรวจการแผนดินอาจมอบหมายเลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการสำนัก เจ้าหน้าที่สอบสวน หรือมอบหมายบุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้ ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิไว้เพื่อพิจารณามอบหมายผู้ไกล่เกลี่ย กำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ย ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ กำหนดในเรื่องอื่น ๆ เช่น การรักษาความลับในการไกล่เกลี่ย จริยธรรมสำหรับผู้ไกล่เกลี่ย และที่สำคัญคือกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน

๒) จัดทำ “คู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน”

การจัดทำคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้ปฏิบัติ ให้สามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามขั้นตอน ไม่ผิดพลาด และมีประสิทธิภาพ เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการของหน่วยงานอย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นระบบ โดยคู่มือการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนควรมีเนื้อหาหลัก ๆ ประกอบด้วย

- คำอธิบายถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย
- ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ
- แผนผังขั้นตอนการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน อาจจัดทำในรูปของ Flowchart
- เกณฑ์การวิเคราะห์เบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนใดอยู่ในข่ายเป็นเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยได้
- ระบุระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน
- แบบหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หนังสือขอให้คู่กรณีชี้แจงข้อเท็จจริงและจัดส่งเอกสารหลักฐาน หนังสือเชิญคู่กรณีมาประชุมไกล่เกลี่ย แบบบันทึกถ้อยคำ แบบบันทึกข้อตกลง เป็นต้น

๕.๓ ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

เพื่อเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะอื่น ๆ ดังนี้

๑) ผู้บริหารควรเห็นความสำคัญและมีนโยบายสนับสนุนให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน รวมทั้งสนับสนุนให้มีโครงการฝึกอบรม และศึกษาดูงานของเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารเป็นบุคคลสำคัญที่สุดต่อการพัฒนาองค์กร หากปราศจากการสนับสนุนของผู้บริหาร ความสำเร็จของการพัฒนาองค์กรจะเป็นไปได้ยากหรืออาจเป็นไปไม่ได้เลย

๒) ให้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อต่าง ๆ และผ่านทางเครือข่ายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ตลอดจนเผยแพร่ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓) ให้มีศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค สัมฤทธิผลของโครงการ ตลอดจนสำรวจความพึงพอใจของประชาชนและหน่วยงานของรัฐต่อการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔) สภาพแวดล้อมและบรรยากาศในการทำงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย เช่น มีห้องประชุมสำหรับการประชุมไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนที่มีความพร้อมทั้งด้านสถานที่และอุปกรณ์ ห้องประชุมควรมีบรรยากาศที่ผ่อนคลาย ไม่เป็นทางการมากเกินไป มีห้องประชุมหลายขนาดเพื่อรองรับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมที่หลากหลาย ในห้องประชุมควรมีอุปกรณ์ที่จำเป็นที่พร้อมหยิบใช้ได้ตลอดเวลา และควรมีระบบรักษาความปลอดภัยเป็นอย่างดี

๕) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พัฒนาระบบสำนักงานอัตโนมัติที่ทันสมัย สามารถใช้งานได้ตามความประสงค์ของผู้ใช้งาน และปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

บรรณานุกรม

หนังสือ

คมวัชร เอี้ยงอ่อง, **ศิลปะในการไกล่เกลี่ย**, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๘

วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ., **ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา**, สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๕๕,

วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ. และคณะ, **คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชน**, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔, หน้า ๕

วันชัย วัฒนศัพท์, ศาสตราจารย์ นพ. และคณะ, **รายงานการสำรวจทัศนคติของประชาชน เรื่องความขัดแย้งในประเทศไทย** อ้างถึงใน ชลากร เทียนส่องใจ, **การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเชิงพุทธ : หลักการและเครื่องมือสำหรับการจัดการความขัดแย้ง**, วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา, มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓

Moore, Christopher. **The Mediation Process**. California: Josey – Based Publishers, ๑๙๘๖

เอกสารงานวิจัย

เฉลิมศักดิ์ จันทรทิม, **ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม**, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๑

ชลัช จงสืบพันธ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. และ ไชยา กุฏาคาร, ดร., **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการตามนโยบายคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ**, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗

ณัฏฐา มูนจินดา**, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี**, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๔๗

เทพจิต วีณะคุปต์, พันโท, **รายงานฉบับสมบูรณ์ เอกสารประเมินบุคคล เรื่อง เจ้าหน้าที่สอบสวนกับบทบาทการสอบสวน เชิงไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษากรณี : การประกอบกิจการอุตสาหกรรมเหล็กเครือสหวิริยาในพื้นที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๙

สงัด ปัถวี, **การเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน**, เอกสารการศึกษาวิจัย หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๑, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑, หน้า ๙๙

วารสารและรายงานประจำปี

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ เมษายน – กันยายน ๒๕๔๙

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๘

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มิถุนายน ๒๕๕๙

รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒๕๕๙

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙

ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙

Charter of the United Nations

อินเทอร์เน็ต

คมชัดลึก เจาะประเด็นร้อน, วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐, **ศูนย์ไกล่เกลี่ย 'สิทธิมนุษยชน : เรื่องสิทธิฯ ยอมกันได้หรือ?**[ออนไลน์], ๒๕๕๒, เข้าถึงได้จาก : http://www.komchadluek.net/news/scoop/286363 (วันที่ค้นข้อมูล ๓ มกราคม ๒๕๖๑)

ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://wiki.kpi.ac.th/index (วันที่ค้นข้อมูล ๕ ตุลาคม ๒๕๖๐)

ปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์, **ความทั่วไปเกี่ยวกับ "ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ"** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://click. senate.go.th/wp-content/uploads/ (วันที่ค้นข้อมูล ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐)

ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา, **การพัฒนาองค์การเพื่อนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://web. eng.ubu.ac.th/ (วันที่ค้นข้อมูล ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐)

สุรพล นิติไกรพจน์, ศาสตราจารย์ ดร., **แนวคิดการมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ**, [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : http://public-law.net/publaw/ (วันที่ค้นข้อมูล ๘ ตุลาคม ๒๕๖๐)

McKinsey 7S Model: A strategic assessment and alignment model [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : https://whittblog.wordpress.com/2011/04/24/mckinsey-7s-model-a-strategic-assessment-and-alignment-model/ (วันที่ค้นข้อมูล ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐)

ภาคผนวก

United Nations A/RES/65/207

General Aessembly Distr.: General

28 March 2011

Sixty-fifth session

Agenda item 68 (*b*)

Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010

[on the report of the Third Committee (A/65/456/Add.2 (Part II)]

65/207. The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights

The General Assembly,

Reaffirming its commitment to the principles and purposes of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights,[1]

Recalling the Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993,[2] in which the Conference reaffirmed the important and constructive role played by national human rights institutions,

Reaffirming its resolution 63/169 of 18 December 2008 on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights,

Recalling its principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights welcomed by the General Assembly in its resolution 48/134 of 20 December 1993 and annexed thereto,

Reaffirming its previous resolutions on national institutions for the promotion and protection of human rights, in particular resolution 64/161 of 18 December 2009,

Welcoming the rapidly growing interest throughout the world in the creation and strengthening of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions,

---

1 Resolution 217 A (III).

2 A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

and recognizing the important role that these institutions can play, in accordance with their mandate, in support of domestic complaint resolution,

Recognizing the role of the existing Ombudsman, whether a male or female, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms,

Underlining the importance of the autonomy and independence of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, where they exist, in order to enable them to consider all issues related to the field of their competences,

Considering the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in promoting good governance in public administrations, as well as improving their relations with citizens, and in strengthening the delivery of public services,

Considering also the important role of the existing Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in contributing to the effective realization of the rule of law and respect for the principles of justice and equality,

Stressing that these institutions, where they exist, can play an important role in advising the Government with respect to bringing national legislation and national practices in line with their international human rights obligations,

Stressing also the importance of international cooperation in the field of human rights, and recalling the role played by regional and international associations of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in promoting cooperation and sharing best practices,

Noting with satisfaction the establishment of the Association of Mediterranean Ombudsmen and the active continuing work of the Ibero-American Federation of Ombudsmen, the Association of Ombudsmen and Mediators of la Francophonie, the Asian Ombudsman Association, the African Ombudsman and Mediators Association, the Arab Ombudsman Network, the European Mediation Network Initiative and the International Ombudsman Institute,

1. *Takes note with appreciation* of the report of the Secretary-General;[3]
2. *Encourages* Member States:

(a) To consider the creation or the strengthening of independent and autonomous Ombudsman, mediator and other national human rights institutions;

---

[3] A/65/340

(b) To develop and conduct, as appropriate, outreach activities at the national level, in collaboration with all relevant stakeholders, in order to raise awareness of the important role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions;

3. *Recognizes* that, in accordance with the Vienna Declaration and Programme of Action, it is the right of each State to choose the framework for national institutions, including the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, which is best suited to its particular needs at the national level, in order to promote human rights in accordance with international human rights instruments;

4. *Notes* the participation of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in the ninth World Conference of the International Ombudsman Institution, heal in Stockholm in June 2009, and welcomes the active participation of the Office in all international and regional meetings of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions;

5. *Encourages* the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, through its advisory services, to develop and support activities dedicated to the existing Ombudsman, mediator and other national human rights institutions and to strengthen their role within national systems for human rights protection;

6. *Encourages* the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, where they exist:

(a) To operate, as appropriate, in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights ("the Paris Principles")[4] and other relevant international instruments, in order to strengthen their independence and autonomy and to enhance their capacity to assist Member States in the promotion and protection of human rights;

(b) To request, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, their accreditation by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and

[4] Resolution 48/134, annex

Protection of Human Rights, in order to enable them to interact effectively with the relevant human rights bodies of the United Nations system;

7. *Requests* the Secretary-General to report to the General Assembly at its sixty-seventh session on the implementation of the present resolution.

71st plenary meeting
21 December 2010

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

เผยแพร่ทั่วไป

28 มีนาคม 2554

สมัยที่หกสิบห้า

วาระที่ 68 (b)

ข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2553

[ตามรายงานของกรรมการชุดที่สาม (A/65/456/Add 2 (Part 11))]

65/207 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สมัชชาใหญ่

*โดยการยืนยัน*ในพันธกิจตามวัตถุประสงค์และหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน[1]

*โดยรำลึกถึง*ปฏิญญาแห่งเวียนนา และแผนปฏิบัติการซึ่งรับรองโดยที่ประชุมว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโลก เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2536[2] ซึ่งที่ประชุมได้ย้ำยืนยันถึงความสำคัญและบทบาทในการสร้างสรรค์ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งหลาย

โดยการยืนยัน ตามข้อมติที่ 65/207 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2553 ว่าด้วยบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

*โดยรำลึกถึง*หลักการว่าสถานภาพของสถาบันแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (หลักการแห่งปารีส) ซึ่งสมัชชาใหญ่ให้การต้อนรับตามข้อมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2536 และตามภาคผนวกนั้น

โดยการยืนยัน ตามข้อมติก่อนหน้านี้ว่าด้วยสถาบันเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมติที่ 66/169 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2554

---

[1] ข้อมติ 217 A (111)

[2] A/CONF. 157/24 (Part 1), chap 111

ขอต้อนรับ ความสนใจที่เพิ่มทวีโดยรวดเร็วทั่วโลกในเรื่องการสร้างสรรค์และเสริมความเข้มแข็งให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ยและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และความตระหนักในบทบาทที่สำคัญของสถาบันดังกล่าว ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย เพื่อสนับสนุนมติว่าด้วยเรื่องคำร้องเรียนแห่งชาติ

*โดยตระหนักถึง*บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

*โดยการมุ่งเน้น*ความสำคัญของความเป็นอิสระและความไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมหรือสนับสนุนจากผู้ใด ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้สามารถพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องในสายงานตามอำนาจหน้าที่ตามศักยภาพของตน

*โดยการพิจารณา*ถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการบริหารปกครองประเทศ ตลอดจนการปรับปรุงสัมพันธภาพกับพลเมืองและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการให้บริการแก่สาธารณชน

โดยการพิจารณาเช่นกัน ถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงอยู่ ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการร่วมสร้างความตระหนักอันดีว่าด้วยหลักแห่งนิติธรรม และความเคารพในหลักการแห่งความยุติธรรมและความเสมอภาค

โดยมุ่งย้ำว่า สถาบันดังกล่าวเหล่านี้ ซึ่งดำรงอยู่ล้วนมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาแนะนำต่อรัฐบาลด้วยความเคารพให้มีการถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายแห่งชาติและแนวปฏิบัติแห่งชาติ ตามพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โดยมุ่งเน้นเช่นกัน ถึงความสำคัญแห่งความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชน และโดยรำลึกถึงบทบาทของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินประจำภูมิภาค และระหว่างประเทศ รวมทั้งของผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนการ ปฏิบัติที่เป็นเลิศ

โดยการสังเกตเห็นด้วยความพึงพอใจ ในการปฏิบัติงานด้วยความแข็งขันของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเมดิเตอร์เรเนียน (Association of Mediterranean Ombudsman) และการทำงานด้วยความแข็งขันอย่างต่อเนื่องของสหพันธ์ผู้ตรวจการแผ่นดินไอเบอโร – อเมริกัน (Ibero – American Federation of Ombudsmen) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยแห่งฟรองโกโฟนี(Association of Ombudsmen and Mediators of la Francophonie) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินเอเชีย (Asian Ombudsmen

Association) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยอาฟริกา (African Ombudsmen and Mediators Association) เครือข่ายผู้ตรวจการแผ่นดินอาหรับ (Arab Ombudsman Network) เครือข่ายการริเริ่มการไกล่เกลี่ยยุโรป (European Mediation Network Initiative) สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Institute) ตลอดจนสมาคมและเครือข่ายผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่นอื่น ๆ อีกด้วย

1. *ด้วยความชื่นชมจึงบันทึก* รายงานของเลขาธิการ[3]

2. *ขอสนับสนุนให้* รัฐสมาชิกทั้งหลาย

(ก) พิจารณาสร้างสรรค์หรือเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใด

(ข) พัฒนาและดำเนินการเพื่อการเข้าถึงในระดับชาติตามความเหมาะสม โดยร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อทวีความตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนอื่นใด

3. *ด้วยความตระหนัก* ตามคำปฏิญญาแห่งเวียนนา และแผนปฏิบัติการ[2] ว่าเป็นสิทธิแห่งรัฐในการกำหนดกรอบแนวของสถาบันแห่งชาติ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใด โดยสอดคล้องกับความจำเป็นและต้องการในระดับชาติมากที่สุด เพื่อดำเนินการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

4. *โดยสังเกตุเห็น* การมีส่วนร่วมของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) ในการประชุมโลกของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ ครั้งที่เก้า ที่กรุงสต็อคโฮม เมื่อเดือนมิถุนายน 2552 และขอต้อนรับการเข้าร่วมโดยแข็งขันของสำนักงานฯ ในการประชุมของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกครั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

5. ขอสนับสนุนให้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยผ่านบริการให้คำปรึกษาหารือ พัฒนาและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ซึ่งมุ่งอุทิศเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใด เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้บทบาทขององค์กรเหล่านั้นในระบบแห่งชาติ ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

---

[3] A/67/288

6. *ขอสนับสนุนให้*ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใดที่มีอยู่

ก. ปฏิบัติการ ตามความเหมาะสมตามหลักการว่าด้วยสถานภาพของสถาบันแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (หลักการแห่งปารีส –Paris Principles)[4] และเครื่องมือระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างเสริมความเป็นอิสระและสิทธิในการปกครองตนเอง และเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการเกื้อกูลต่อรัฐสมาชิก ให้สามารถส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ดี

ข. ขอร้อง ด้วยความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อให้คณะกรรมการความร่วมมือระหว่างประเทศของสถาบันแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ให้การรับรองสถานภาพ เพื่อให้องค์กรของตนสามารถปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ของระบบสหประชาชาติได้อย่างมีประสิทธิผล

7. *ขอร้องให้* เลขาธิการเสนอรายงานต่อสมัชชาใหญ่สมัยที่หกสิบเจ็ดในเรื่องการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวนี้

การประชุมสามัญสมัยที่ 71
21 ธันวาคม 2553

---

[4] ข้อมติที่ 48/134 ภาคผนวก

United Nations A/RES/65/163

General Assembly Distr.: General

7 March 2013

Sixty-seventh session

Agenda item 69 (*b*)

Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2012

[on the report of the Third Committee (A/67/457/Add.2 and Corr.1)]

67/163. The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights

The General Assembly,

Reaffirming its commitment to the purposes and principles of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights,[1]

Recalling the Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993,[2] in which the Conference reaffirmed the important and constructive role played by national human rights institutions,

Reaffirming its resolution 65/207 of 21 December 2010 on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights,

Recalling its principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles), welcomed by the General Assembly in its resolution 48/134 of 20 December 1993 and annexed thereto,

Reaffirming its previous resolutions on national institutions for the promotion and protection of human rights, in particular resolution 66/169 of 19 December 2011,

---

[1] Resolution 217 A (III).

[2] A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

Welcoming the rapidly growing interest throughout the world in the creation and strengthening of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, and recognizing the important role that these institutions can play, in accordance with their mandate, in support of national complaint resolution,

Recognizing the role of the existing Ombudsman, whether a male or female, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms,

Underlining the importance of the autonomy and independence of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, where they exist, in order to enable them to consider all issues related to the fields of their competences,

Considering the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in promoting good governance in public administrations, as well as improving their relations with citizens, and in strengthening the delivery of public services,

Considering also the important role of the existing Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in contributing to the effective realization of the rule of law and respect for the principles of justice and equality,

Stressing that these institutions, where they exist, can play an important role in advising the Governments with respect to bringing national legislation and national practices into line with their international human rights obligations,

Stressing also the importance of international cooperation in the field of human rights, and recalling the role played by regional and international associations of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in promoting cooperation and sharing best practices,

Noting with satisfaction the active work of the Association of Mediterranean Ombudsmen and the active continuing work of the Ibero-American Federation of Ombudsmen, the Association of Ombudsmen and Mediators of la Francophonie, the Asian Ombudsman Association, the African Ombudsman and Mediators Association, the Arab Ombudsman Network, the European Mediation Network Initiative, the International Ombudsman Institute and other active ombudsman and mediator associations and networks,

1. *Takes note with appreciation* of the report of the Secretary-General;[3]
2. *Encourages* Member States:
   (a) To consider the creation or the strengthening of independent and autonomous Ombudsman, mediator and other national human rights institutions at the national and, where applicable, the local level;
   (b) To endow Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, where they exist, with an adequate legislative framework and financial means in order to ensure the efficient and independent exercise of their mandate and to strengthen the legitimacy and credibility of their actions as mechanisms for the promotion and protection of human rights;
   (c) To develop and conduct, as appropriate, outreach activities at the national level, in collaboration with all relevant stakeholders, in order to raise awareness of the important role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions;
3. *Recognizes* that, in accordance with the Vienna Declaration and Programme of Action, it is the right of each State to choose the framework for national institutions, including the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, which is best suited to its particular needs at the national level, in order to promote human rights in accordance with international human rights instruments;
4. *Welcomes* the active participation of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in all International and regional meetings of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions;
5. *Encourages* the Office of the High Commissioner, through its advisory services, to develop and support activities dedicated to the existing Ombudsman, mediator and other national human rights institutions and to strengthen their role within national systems for human rights protection;

---

[3] A/67/288

6. *Encourages* the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions, where they exist:

   (a) To operate, as appropriate, in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles)[4] and other relevant international instruments, in order to strengthen their independence and autonomy and to enhance their capacity to assist Member States in the promotion and protection of human rights;

   (b) To request, in cooperation with the Office of the High Commissioner, their accreditation by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, in order to enable them to interact effectively with the relevant human rights bodies of the United Nations system;

7. *Requests* the Secretary-General to report to the General Assembly at its sixty-ninth session on the implementation of the present resolution.

60th plenary meeting
20 December 2012

[4] Resolution 48/134, annex

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

เผยแพร่ทั่วไป

7 มีนาคม 2556

สมัยที่หกสิบเจ็ด

วาระที่ 69 (b)

ข้อมติที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2555

[ตามรายงานของกรรมการชุดที่สาม (A/67/457/Add 2 and Corr. 1)]

67/173 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สมัชชาใหญ่,

*โดยการยืนยัน*ในพันธกิจตามวัตถุประสงค์และหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน[1]

*โดยรำลึกถึง*ปฏิญญาแห่งเวียนนา และแผนปฏิบัติการซึ่งรับรองโดยที่ประชุมว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโลก เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2536[2] ซึ่งที่ประชุมได้ย้ำยืนยันถึงความสำคัญและบทบาทในการสร้างสรรค์ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งหลาย

โดยการยืนยัน ตามข้อมติที่ 65/207 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2553 ว่าด้วยบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

*โดยรำลึกถึง*หลักการว่าสถานภาพของสถาบันแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (หลักการปารีส) ซึ่งสมัชชาใหญ่ให้การต้อนรับตามข้อมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2536 และตามภาคผนวกนั้น

โดยการยืนยัน ตามข้อมติก่อนหน้านี้ว่าด้วยสถาบันเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมติที่ 66/169 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2554

ขอต้อนรับ ความสนใจที่เพิ่มทวีโดยรวดเร็วทั่วโลกในเรื่องการสร้างสรรค์และเสริมความเข้มแข็งให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ยและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และความตระหนักในบทบาทที่สำคัญของสถาบันดังกล่าว ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย เพื่อสนับสนุนมติว่าด้วยเรื่องคำร้องเรียนแห่งชาติ

---

[1] ข้อมติ 217 A (3)

[2] A/CONF. 157/24 (Part 1), chap 3

*โดยตระหนักถึง*บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

*โดยการมุ่งเน้น*ความสำคัญของความเป็นอิสระและความไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมหรือสนับสนุนจากผู้ใด ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้สามารถพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องในสายงานตามอำนาจหน้าที่ตามศักยภาพของตน

*โดยการพิจารณา*ถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการบริหารปกครองประเทศ ตลอดจนการปรับปรุงสัมพันธภาพกับพลเมือง และเสริมสร้างความเข้มแข็งในการให้บริการแก่สาธารณชน

โดยการพิจารณาเช่นกัน ถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงอยู่ ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการร่วมสร้างความตระหนักอันดีว่าด้วยหลักแห่งนิติธรรม และความเคารพในหลักการแห่งความยุติธรรมและความเสมอภาค

โดยมุ่งย้ำว่า สถาบันดังกล่าวเหล่านี้ ซึ่งดำรงอยู่ล้วนมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาแนะนำต่อรัฐบาลด้วยความเคารพให้มีการถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายแห่งชาติและแนวปฏิบัติแห่งชาติ ตามพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โดยมุ่งเน้นเช่นกัน ถึงความสำคัญแห่งความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชน และโดยรำลึกถึงบทบาทของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินประจำภูมิภาค และระหว่างประเทศ รวมทั้งของผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนการปฏิบัติที่เป็นเลิศ

โดยการสังเกตเห็นด้วยความพึงพอใจ ในการปฏิบัติงานด้วย ความแข็งขันของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเมดิเตอร์เรเนียน (The Association of Mediterranean Ombudsmen) และการทำงานด้วยความแข็งขันอย่างต่อเนื่องของสหพันธ์ผู้ตรวจการแผ่นดินไอเบอโร–อเมริกัน (The Ibero–American Federation of Ombudsmen) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยแห่งฟรองโกโฟนี (The Association of Ombudsmen and Mediators of la Francophonie) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินเอเชีย (The Asian Ombudsman Association) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยอาฟริกา (The African Ombudsman and Mediators Association) เครือข่ายผู้ตรวจการแผ่นดินอาหรับ (The Arab Ombudsman Network) เครือข่ายการริเริ่มการไกล่เกลี่ยยุโรป (The European Mediation Network Initiative) สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (The International Ombudsman Institute) ตลอดจนสมาคมและเครือข่ายผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ยที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่นอื่นๆ อีกด้วย

1. *ด้วยความชื่นชมจึงบันทึก* รายงานของเลขาธิการ[3]
2. *ขอสนับสนุนให้* รัฐสมาชิกทั้งหลาย

---

[3] A/67/288

(ก) พิจารณาสร้างสรรค์หรือเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใด ในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นในกรณีที่เหมาะสม เป็นองค์กรอิสระ ที่ไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมหรือสนับสนุนจากผู้ใด

(ข) มอบหมายให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใดได้รับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตลอดจนงบประมาณการเงิน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยประสิทธิภาพ โดยไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมหรือสนับสนุนจากผู้ใด ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย เพื่อเพิ่มพูนความชอบด้วยกฎหมายและความน่าเชื่อถือในการดำเนินการในฐานะแห่งกลไกสำคัญที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(ค) พัฒนาและดำเนินการเพื่อการเข้าถึงในระดับชาติตามความเหมาะสม โดยร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อทวีความตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนอื่นใด

3. *ด้วยความตระหนัก* ตามคำปฏิญญาแห่งเวียนนา และแผนปฏิบัติการ[2] ว่าเป็นสิทธิแห่งรัฐในการกำหนดกรอบแนวของสถาบันแห่งชาติ รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใด โดยสอดคล้องกับความจำเป็นและต้องการในระดับชาติมากที่สุด เพื่อดำเนินการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

4. *ขอต้อนรับ* การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการประชุมของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกครั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

5. *ขอสนับสนุนให้* สำนักงานข้าหลวงใหญ่ โดยผ่านบริการให้คำปรึกษาหารือ พัฒนาและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ซึ่งมุ่งอุทิศเพื่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใด เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้บทบาทขององค์กรเหล่านั้นในระบบแห่งชาติ ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

6. *ขอสนับสนุนให้*ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ไกล่เกลี่ย และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นใดที่มีอยู่

(ก) ปฏิบัติการ ตามความเหมาะสมตามหลักการว่าด้วยสถานภาพของสถาบันแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (หลักการปารีส–Paris Principles)[4] และเครื่องมือระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างเสริมความเป็นอิสระและสิทธิ

---

[4] ข้อมติที่ 48/134 ภาคผนวก

ในการปกครองตนเอง และเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการเกื้อกูลต่อรัฐสมาชิก ให้สามารถส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ดี

(ข) ขอร้อง ด้วยความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ เพื่อให้คณะกรรมการความร่วมมือระหว่างประเทศของสถาบันแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ให้การรับรองสถานภาพ เพื่อให้องค์กรของตนสามารถปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องของระบบสหประชาชาติได้อย่างมีประสิทธิผล

7. *ขอร้องให้* เลขาธิการเสนอรายงานต่อสมัชชาใหญ่สมัยที่หกสิบเก้าในเรื่องการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวนี้

การประชุมสามัญสมัยที่ 60
20 ธันวาคม 2555

ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย
พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๙”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในกรณีที่มีระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“คณะอนุกรรมการ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการด้านการไกล่เกลี่ย และหรือคณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการแต่งตั้ง

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“การไกล่เกลี่ย” หมายความว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่คณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย ทำหน้าที่คนกลางในการช่วยเหลือเสนอแนะหรือแก้ไขข้อพิพาทภายในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และจัดทำข้อตกลงที่เป็นธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับระหว่างคู่กรณี

“ผู้ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการไกล่เกลี่ย เช่น คณะอนุกรรมการ สำนักงาน หรือบุคคลที่คณะกรรมการเห็นสมควร

“คำร้อง” หมายความว่า เรื่องที่มีการเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเรื่องที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

“ผู้ร้อง” หมายความว่า บุคคลหรือองค์กรที่กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้หมายความรวมถึงผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมาย

"ผู้ถูกร้อง" หมายความว่า บุคคลหรือองค์กร ซึ่งถูกผู้ร้องกล่าวอ้างว่ากระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือองค์กรที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ซึ่งประสงค์จะระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย และให้รวมถึงบุคคลหรือองค์กรผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลหรือองค์กรนั้น ๆ ตามกฎหมาย

"ศูนย์ไกล่เกลี่ย" หมายความว่า ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำสำนักงาน

"หัวหน้าศูนย์ไกล่เกลี่ย" หมายความว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานที่เลขาธิการมอบหมายให้รับผิดชอบงานของศูนย์ไกล่เกลี่ย

"เจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ย" หมายความว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานที่เลขาธิการมอบหมายให้ปฏิบัติงานในศูนย์ไกล่เกลี่ย

ข้อ ๕ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรักษาการตามระเบียบนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

หมวด ๑
การดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ย

ข้อ ๖ ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ หากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ย หรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยและคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้มีการไกล่เกลี่ย ให้ดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยตามระเบียบนี้

ข้อ ๗ กรณีต่อไปนี้ ห้ามมิให้นำเอามาไกล่เกลี่ย

(๑) กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดและการคุกคามทางเพศ

(๒) กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับความผิดอาญาแผ่นดิน

(๓) กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำรุนแรงต่อเด็ก

(๔) กรณีอื่นตามประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๘ ในการจัดให้มีการไกล่เกลี่ย ศูนย์ไกล่เกลี่ยอาจให้คำแนะนำแก่คู่กรณี หรือผู้ที่เกี่ยวข้องถึงกระบวนการและวิธีการไกล่เกลี่ย ตลอดจนข้อมูลอื่นใดอันจะเป็นประโยชน์แก่บุคคลหรือองค์กรดังกล่าว

ข้อ ๙ ในกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ย ให้แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือหรือแจ้งด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือศูนย์ไกล่เกลี่ย แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งความประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยต่อคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือศูนย์ไกล่เกลี่ย ในระหว่างกระบวนการตรวจสอบ ให้สอบถามคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

หากคู่กรณีทุกฝ่ายยินยอมจะให้มีการไกล่เกลี่ยและคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเห็นสมควรให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไป

หมวด ๒
การไกล่เกลี่ย

ส่วนที่ ๑
การมอบหมายผู้ไกล่เกลี่ย

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ย คณะกรรมการอาจดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้ไกล่เกลี่ยตามระเบียบนี้ ดำเนินการแทนได้

ในการมอบหมายผู้ไกล่เกลี่ย ให้คำนึงถึงความเป็นกลางและความเหมาะสมของบุคคลนั้นและความสมัครใจของคู่กรณีเท่าที่จะพึงกระทำได้

ให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับมอบหมายดำเนินการไกล่เกลี่ยตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๒ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ตามระเบียบดังกล่าว

ส่วนที่ ๒
การเปิดเผยข้อเท็จจริงและการคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ย

ข้อ ๑๓ เมื่อได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงซึ่งอาจเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางของตนให้คู่กรณีทราบโดยทันที

นับแต่เวลาที่ได้รับการมอบหมายและตลอดระยะเวลาที่กระบวนการไกล่เกลี่ยยังไม่สิ้นสุด หากปรากฏข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่งก่อนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงนั้นให้คู่กรณีทราบโดยทันที

ข้อ ๑๔ คู่กรณีอาจคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย แต่คู่กรณีจะคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งตนได้ให้ความยินยอมแล้วมิได้ เว้นแต่คู่กรณีฝ่ายนั้นไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ถึงเหตุแห่งการคัดค้านในขณะที่ให้ความยินยอม

ข้อ ๑๕ คู่กรณีที่ประสงค์จะคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยต้องแจ้งเหตุแห่งการคัดค้านให้คณะกรรมการทราบก่อนเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รู้ถึงข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่งแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ต้องกระทำก่อนกระบวนการไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลงตามข้อ ๓๑

การที่ผู้ไกล่เกลี่ยขอถอนตัวไม่ถือว่าเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณียกขึ้นคัดค้าน

ในกรณีที่มีการคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ย ให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร

ส่วนที่ ๓
การพ้นจากหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย

ข้อ ๑๖ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นจากหน้าที่ในเรื่องที่ได้รับมอบหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ไกล่เกลี่ยขอถอนตัว

(๒) คณะกรรมการมีคำสั่งให้ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นจากหน้าที่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า

(ก) มีเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางในการทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย

(ข) ผู้ไกล่เกลี่ยบกพร่องต่อหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย

(ค) ผู้ไกล่เกลี่ยประพฤติตนไม่เหมาะสมแก่การเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

(ง) ผู้ไกล่เกลี่ยกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้คู่กรณีเสียหาย

(จ) ผู้ไกล่เกลี่ยกระทำผิดหรือฝ่าฝืนต่อจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยตามข้อ ๓๗

ข้อ ๑๗ ในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นจากหน้าที่ตามข้อ ๑๖ คณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้กระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงหรือมอบหมายผู้ไกล่เกลี่ยคนใหม่ให้ทำหน้าที่ก็ได้

ส่วนที่ ๔
กระบวนการไกล่เกลี่ย

ข้อ ๑๘ เมื่อได้รับมอบหมายให้ไกล่เกลี่ยในเรื่องใดแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยศึกษาเอกสารหรือข้อเท็จจริงในคำร้องและคำชี้แจงของคู่กรณีเพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ การรับส่งเอกสารคำร้อง คำชี้แจงของคู่กรณี หรือการประสานงานใด ๆ ให้เป็นไปตามที่สำนักงานกำหนด

ข้อ ๑๙ คู่กรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาพึงเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นคู่กรณีนั้นอาจแต่งตั้งตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจและทำข้อตกลงเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยก็ได้

ให้คู่กรณีที่เป็นนิติบุคคลหรือองค์กรอื่นแต่งตั้งตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจและทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจส่งต่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เว้นแต่จะได้แต่งตั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจและทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีไว้ในคำร้องแล้ว

เมื่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้รับหนังสือแต่งตั้งตัวแทนแล้ว ให้ตรวจสอบความถูกต้องของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจและขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบ ในกรณีที่หนังสือมอบอำนาจมีข้อบกพร่องหรือมีข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบ ให้แจ้งให้ผู้ไกล่เกลี่ยทราบ

ข้อ ๒๐ ในกรณีที่คู่กรณีมิได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ไกล่เกลี่ยอาจกำหนดขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พฤติการณ์แห่งข้อพิพาท ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรมและความต้องการที่จะระงับข้อพิพาทด้วยความรวดเร็ว

ก่อนไกล่เกลี่ย ให้ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งขั้นตอนการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทราบว่า ข้อเสนอและคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการไกล่เกลี่ยจะเก็บรักษาไว้เป็นความลับ คู่กรณีไม่มีสิทธิใช้อ้างอิงไม่ว่ากรณีใด ๆ และไม่ผูกมัดคู่กรณีหรือคณะกรรมการให้ต้องปฏิบัติตาม และหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ไม่มีผลต่อการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ

ข้อ ๒๑ ผู้ไกล่เกลี่ยอาจให้คู่กรณีเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนอในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ย หรืออาจเสนอให้มีการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงหรือข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่กรณีก็ได้

คู่กรณีอาจขอให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะจัดให้มีการดำเนินการตามที่คู่กรณีขอหรือไม่ก็ได้

ข้อ ๒๒ การไกล่เกลี่ยจะทำด้วยวิธีใด ณ วันเวลาและสถานที่ใด ต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ข้อ ๒๓ ผู้ไกล่เกลี่ยอาจอนุญาตให้เฉพาะแต่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายอยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องแจ้งถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นให้คู่กรณีฝ่ายที่มิได้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยทราบด้วย

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษาของคู่กรณีหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ผู้ไกล่เกลี่ยอนุญาตให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย

ข้อ ๒๔ เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยได้รับข้อมูลอันเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่ง ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเปิดเผยสาระสำคัญของข้อมูลนั้นให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบก็ได้ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่คู่กรณีได้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยไว้โดยห้ามมิให้เปิดเผย

ข้อ ๒๕ กระบวนการไกล่เกลี่ยให้ดำเนินการเป็นการลับ และไม่ให้มีการบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยไว้ เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงกันให้บันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

ข้อ ๒๖ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่เริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ย

หากคณะกรรมการเห็นสมควรหรือผู้ไกล่เกลี่ยร้องขอ คณะกรรมการอาจขยายระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยออกไปอีกก็ได้ ถ้าการขยายระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีทุกฝ่ายและมิได้ทำให้การพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ ให้ขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกินสิบห้าวันและขยายได้ไม่เกินสองครั้ง โดยให้ขอขยายระยะเวลาก่อนครบกำหนดตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยห้าวันทำการ

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยโดยมีลักษณะเป็นการประวิงเวลาให้ชักช้า ให้ผู้ไกล่เกลี่ยรายงานให้คณะกรรมการทราบโดยเร็ว

หากการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยจะเป็นเหตุให้การพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนล่าช้าเกินสมควร คณะกรรมการอาจสั่งให้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปพร้อมกับการไกล่เกลี่ยก็ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของคู่กรณีทุกฝ่ายเป็นสำคัญ

ข้อ ๒๗ ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงแก้ไขปัญหาและผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าข้อตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้ หรืออาจให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้จัดทำให้ก็ได้

ข้อ ๒๘ ข้อตกลงระหว่างคู่กรณีตามข้อ ๒๗ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) สถานที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย

(๒) วัน เดือน ปี ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย

(๓) ชื่อและที่อยู่ของคู่กรณี

(๔) รายละเอียดข้อตกลง

(๕) ลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของคู่กรณี และพยานอย่างน้อยสองคน

(๖) ลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย

(๗) การรักษาความลับในการไกล่เกลี่ย

ก่อนการลงลายมือชื่อตามวรรคหนึ่ง ผู้ไกล่เกลี่ยต้องอ่านข้อตกลงให้คู่กรณีฟัง และให้คู่กรณีมีเวลาตามสมควรในการพิจารณารายละเอียดในบันทึกข้อตกลงด้วย

ข้อตกลงระหว่างคู่กรณีตามวรรคหนึ่งให้จัดทำเป็นสามฉบับ เพื่อมอบให้กับคู่กรณีฝ่ายละหนึ่งฉบับ และเก็บไว้ในสำนวนไกล่เกลี่ยหนึ่งฉบับ

ข้อ ๒๙ หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือในข้อตกลง ให้ผู้ไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยและรายงานผลการไกล่เกลี่ยต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข้อ ๓๐ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย รวมทั้งควบคุมให้การไกล่เกลี่ยอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยคำนึงถึงความสุจริต เป็นธรรม และประโยชน์สูงสุดของคู่กรณีเป็นสำคัญ

ส่วนที่ ๕
การสิ้นสุดแห่งกระบวนการไกล่เกลี่ย

ข้อ ๓๑ ในกรณีดังต่อไปนี้ให้ถือว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง

(๑) คู่กรณีตกลงระงับการไกล่เกลี่ยด้วยการถอนคำร้อง หรือคณะกรรมการได้จัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือ

(๒) คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทเป็นผลสำเร็จบางประเด็นและไม่ติดใจให้ไกล่เกลี่ยในประเด็นที่เหลืออยู่

(๓) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ให้ทำการไกล่เกลี่ยอีกต่อไป

(๔) คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีเหตุอื่นที่ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เช่น คู่กรณีไม่สมัครใจมาร่วมประชุมไกล่เกลี่ย

(๕) คณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์แก่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๓๒ เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงตามข้อ ๓๑ (๑) ให้ผู้ไกล่เกลี่ยรายงานผลการไกล่เกลี่ยให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการเห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ให้ยุติเรื่อง

ในกรณีที่คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทเพียงบางประเด็น หรือตกลงรับข้อเท็จจริงบางประการและยินยอมให้นำข้อตกลงเช่นว่านั้นไปใช้อ้างอิงในการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการได้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือและรายงานให้คณะกรรมการทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๓๓ ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ หรือกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงตามข้อ ๓๑ (๒) (๓) (๔) และ (๕) หรือปรากฏในภายหลังว่าไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงตามข้อ ๒๗ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ส่วนที่ ๖
การรักษาความลับในการไกล่เกลี่ย

ข้อ ๓๔ ในกรณีที่คู่กรณีไม่ได้ตกลงไว้เป็นอย่างอื่น ให้รักษาข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยเป็นความลับ เว้นแต่เป็นการใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างคู่กรณี

ข้อ ๓๕ ห้ามมิให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยหรือบุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไกล่เกลี่ย นำความลับไปอ้างอิง หรือนำไปใช้ดำเนินการอื่นใดไม่ว่าในรูปแบบใดเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ความประสงค์หรือความเต็มใจของคู่กรณีในการขอเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย

(๒) ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการระงับข้อพิพาทของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ย

(๓) การยอมรับข้อเท็จจริงหรือข้อความที่กระทำโดยคู่กรณีในการไกล่เกลี่ย

(๔) ข้อเสนอใด ๆ ที่เสนอโดยผู้ไกล่เกลี่ย

(๕) ข้อเท็จจริงที่ได้แสดงให้เห็นถึงความเต็มใจที่จะยอมรับข้อเสนอในการไกล่เกลี่ย

(๖) เอกสารที่จัดทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะใช้หรือใช้ในการไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ

หากพยานหลักฐานใดที่ใช้ในการไกล่เกลี่ย เป็นพยานหลักฐานที่อ้างอิงได้อยู่แล้วในกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ย่อมไม่ต้องห้ามตามความในวรรคหนึ่ง

ข้อ ๓๖ การขอให้คณะกรรมการมีคำสั่งให้ส่งเอกสารหรือเรียกให้บุคคลใดมาเปิดเผยความลับหรือพยานหลักฐานที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๕ วรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างคู่กรณี

หมวด ๓
จริยธรรมสำหรับผู้ไกล่เกลี่ย

ข้อ ๓๗ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องถือปฏิบัติตามจริยธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ยินยอมให้บุคคลภายนอกใช้อิทธิพลใด ๆ อันอาจทำให้เสียความเป็นกลาง

(๒) พึงช่วยเหลือ สนับสนุนให้คู่กรณีตัดสินใจด้วยตนเองบนพื้นฐานข้อมูลที่เพียงพอในการตกลงแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยความสมัครใจ โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องละเว้นไม่ออกคำสั่ง ตัดสินใจหรือชี้ขาดใด ๆ และไม่พยายามเกลี้ยกล่อมหรือบังคับคู่กรณีเพื่อให้ยอมรับตามความเห็นของตน

(๓) ต้องเปิดเผยความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นของผู้ไกล่เกลี่ย ไม่ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยจะดำเนินไปแล้วเพียงใด เช่น ความสัมพันธ์กับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าทางครอบครัว สังคม ธุรกิจ การงาน การเงิน อันอาจทำให้เกิดอคติ หรือผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับคำร้องที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย

หากผู้ไกล่เกลี่ยมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ในเรื่องที่ทำการไกล่เกลี่ย ให้ถอนตัวจากการไกลเกลี่ย ยกเว้นคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทำหน้าที่ต่อไป

(๔) ต้องรักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด หรือคู่กรณีจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น

(๕) ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่เรียก รับ หรือยอมจะรับค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดในการปฏิบัติหน้าที่จากคู่กรณีหรือบุคคลอื่น เว้นเสียแต่ค่าตอบแทนนั้นเป็นกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อกำหนดให้กระทำได้

(๖) จักต้องไม่ให้ หรือตกลงว่าจะให้ค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แนะนำหรือผู้มอบหมายคำร้องให้ตนดำเนินการไกล่เกลี่ย

(๗) ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายทุกครั้ง ยกเว้นมีเหตุผลความจำเป็นโดยต้องแจ้งเหตุจำเป็นนั้นให้คณะกรรมการทราบล่วงหน้า และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาอันสมควร ไม่ล่าช้า โดยใช้ทักษะ ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์ของคู่กรณี

ข้อ ๓๘ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการว่าผู้ไกล่เกลี่ยผู้ใดประพฤติผิดจริยธรรมตามข้อ ๓๗ ให้คณะกรรมการมีคำสั่งให้ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นจากหน้าที่ และให้นำข้อ ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๔
ศูนย์ไกล่เกลี่ย

ข้อ ๓๙ ให้มีศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำสำนักงาน เพื่อดำเนินงานไกล่เกลี่ยให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ย

ให้สำนักงานมอบหมายให้ข้าราชการของสำนักงานคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าศูนย์ไกล่เกลี่ย เพื่อรับผิดชอบดูแลงานต่าง ๆ ของศูนย์ไกล่เกลี่ยให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และอาจมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของสำนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยในจำนวนที่เหมาะสม เพื่อช่วยเหลือและดำเนินงานต่าง ๆ ของศูนย์ไกล่เกลี่ย

ข้อ ๔๐ ให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำสำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีการไกล่เกลี่ยตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๒) ส่งเสริมและเผยแพร่วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ย

(๓) จัดทำสารบบและสำนวนไกล่เกลี่ย

(๔) ติดต่อประสานงานกับผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณี

(๕) รวบรวมผลการปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการและผู้ไกล่เกลี่ย

(๖) ประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นหรือองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนอื่นเกี่ยวกับการดำเนินวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ย

(๗) จัดทำและรายงานข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ย ตลอดจนรวบรวมข้อมูลเพื่อการประเมินผลการดำเนินงานไกล่เกลี่ย

(๘) ติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างคู่กรณีและรายงานให้คณะกรรมการทราบ

(๙) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙
วัส ติงสมิตร
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๑/๑) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙ วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"ข้อพิพาท" หมายความว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

"ผู้ไกล่เกลี่ย" หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท หรือคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท

"ผู้บังคับบัญชา" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รองเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้อำนวยการสำนัก หรือผู้อำนวยการกองในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

"เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ" หมายความว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งผู้บังคับบัญชามอบหมายให้พิจารณาดำเนินการตามระเบียบนี้

ข้อ ๔ ให้สำนักงานจัดให้มีการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบนี้ และให้ความช่วยเหลือแก่คู่กรณีในการระงับข้อพิพาทให้ยุติโดยเร็ว

ข้อ ๕ เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนจากประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงประเด็นแห่งการร้องเรียนตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นและนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนามในหนังสือเชิญหรือหนังสือเรียกภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้คู่กรณีจัดส่งเอกสารหลักฐานหรือให้มาพบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ถ้อยคำและเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ การติดต่อดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้ทำเป็นหนังสือ ก็ให้แจ้งยืนยันเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่คู่กรณีไม่ประสงค์ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท หรือในกรณีอื่นใดที่ถือได้ว่าคู่กรณีไม่ประสงค์ไกล่เกลี่ย รวมทั้งกรณีที่ไม่สามารถติดต่อคู่กรณีได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบันทึกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาและให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

การเจรจาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทจะกระทำด้วยวิธีใด ณ วันเวลาใด และสถานที่ใด ให้เป็นไปตามที่สำนักงานกำหนด โดยแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบ

ข้อ ๖ ก่อนดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ยชี้แจงขั้นตอนและวิธีการในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบ

ข้อ ๗ ในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่กรณีตกลงยินยอมผ่อนผันให้แก่กันโดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจเสนอทางเลือกในการผ่อนผันให้แก่คู่กรณีพิจารณาตกลงยินยอมยุติข้อพิพาทนั้น ทั้งนี้ ห้ามมิให้ผู้ไกล่เกลี่ยชี้ขาดข้อพิพาท

ให้ผู้ไกล่เกลี่ยรับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่กรณีทุกฝ่าย ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยอาจไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย

เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทผู้ไกล่เกลี่ยอาจอนุญาตให้เฉพาะแต่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายอยู่ในการประชุมไกล่เกลี่ยก็ได้

ข้อ ๘ กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท ให้ดำเนินการเป็นการลับ และไม่ให้มีการบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทไว้ เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงกันให้บันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาททั้งหมดหรือแต่บางส่วน

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษาของคู่ความ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ผู้ไกล่เกลี่ยอนุญาตให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย

ข้อ ๙ ในกรณีที่คู่กรณีไม่ได้ตกลงไว้เป็นอย่างอื่นให้รักษาข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทเป็นความลับ เว้นแต่สำนักงานนำไปใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข้อ ๑๐ ห้ามมิให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทหรือผู้ไกล่เกลี่ยหรือบุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไกล่เกลี่ยนำข้อเท็จจริงหรือเอกสารพยานหลักฐานในการไกล่เกลี่ยไปอ้างอิงหรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการอนุญาโตตุลาการกระบวนพิจารณาของศาล เว้นแต่สำนักงานนำไปใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควรอาจให้นำพยานบุคคลเข้าชี้แจงหรือให้ข้อมูลก็ได้ แต่ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องคำนึงถึงหลักการที่จะให้การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

ข้อ ๑๒ การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้กระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลารวมกันไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก

ในการเจรจาไกล่เกลี่ยในครั้งแรก หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง

ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ และคู่กรณียังมีความประสงค์ที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยในครั้งที่สอง และหากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง

ในกรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้บางประเด็น ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตามความในวรรคสอง สำหรับประเด็นที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตามข้อ ๑๓

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถหาข้อยุติได้ และคู่กรณียังมีความประสงค์ที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำเสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค และให้สำนักงานมีหนังสือเชิญคู่กรณีมาพบคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคดังกล่าวเพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป โดยการไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคให้กระทำได้ไม่เกินสองครั้ง และมีระยะเวลารวมกันไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันทำการไกล่เกลี่ยครั้งแรก เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่กรณียินยอมให้ผู้ไกล่เกลี่ยขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยได้อีกครั้งหนึ่ง

ในการเจรจาไกล่เกลี่ยตามวรรคหนึ่ง หากได้ข้อยุติเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำสรุปผลการไกล่เกลี่ยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อยุติเรื่อง

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยในชั้นคณะอนุกรรมการตามข้อ ๑๓ หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคต่อไป

ข้อ ๑๕ ในระหว่างการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจที่จะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทต่อไป คู่กรณีฝ่ายนั้นมีสิทธิบอกเลิกการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ย โดยทำเป็นหนังสือ หรือมีเหตุอื่นใด ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยยุติกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท และให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการตามขั้นตอนการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ต่อไป

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่คู่กรณีตกลงกันได้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณี และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงมีผลผูกพันคู่กรณี

ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง ย่อมทำให้ข้อเรียกร้องเดิมของคู่กรณีได้ระงับสิ้นไป และทำให้คู่กรณีได้สิทธิตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลง

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงให้สำนักงานพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ข้อ ๑๗ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทผลของการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท และข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่กรณี เพื่อเก็บรวมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท

ข้อ ๑๘ ให้ประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙
หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
ประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

งานแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค (ชั้นเจ้าหน้าที่)

ข้อตกลงการให้บริการ งานแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ (ชั้นเจ้าหน้าที่)

ระดับเอกสาร : ระเบียบปฏิบัติ (System Procedure)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง : ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา โทร ๐๒ ๑๔๑ ๓๔๕๘
ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา โทร ๐๒ ๑๔๑ ๓๔๓๙
ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก โทร ๐๒ ๑๔๑ ๓๔๔๘
ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง โทร ๐๒ ๑๔๑ ๒๓๑๓
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้อนุมัติ พลตำรวจตรี .....

(ประสิทธิ์ เฉลิมวุฒิศักดิ์)
เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คู่มือการปฏิบัติงานนี้ จัดขึ้นเพื่อใช้เป็นคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานของกระบวนงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

งานแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ (ชั้นเจ้าหน้าที่)

ข้อตกลงการให้บริการ งานแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ (ชั้นเจ้าหน้าที่)

วัตถุประสงค์

๑.เพื่อให้การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค มีขั้นตอน/กระบวนการและแนวทางในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับข้อกำหนด ระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคอย่างครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ

๒. เพื่อให้เกิดการชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนงานการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค

๓. เพื่อให้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคของเจ้าหน้าที่ให้เป็นในทิศทางเดียวกัน

๔. เพื่อใช้เป็นคู่มือในการศึกษางานการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ขอบเขต

คู่มือการปฏิบัติงานนี้ จัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙ และระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๕๑ ครอบคลุมตั้งแต่การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ การดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับการเยียวยาชดเชยความเสียหาย

นิยามศัพท์

ผู้บริโภค หมายถึง ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

ผู้ร้องทุกข์ หมายถึง ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ แก้ไข บรรเทาความเดือดร้อนและการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายนั้น

ผู้ประกอบธุรกิจ หมายถึง ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

ระเบียบฯ หมายถึง ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ หมายถึง คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค

ลคบ. หมายถึง เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้บังคับบัญชา หมายถึง เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รองเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้อำนวยการสำนัก/กอง ที่ได้รับมอบหมาย หรือผู้ได้รับมอบหมาย

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หมายถึง นักสืบสวนสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือให้รับผิดชอบสำนวนการร้องเรียน

หน่วยงานภายใน หมายถึง สำนัก/กอง/กลุ่ม/ ศูนย์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

สคบ. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

กคส. หมายถึง กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

กคฆ. หมายถึง กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา

กคฉ. หมายถึง กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก

กคต. หมายถึง กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง

ศคพ. หมายถึง ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

ศรท. หมายถึง ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ผู้บริโภค

หน่วยงานภายนอก หมายถึง หน่วยงานอื่น ๆ ที่มิได้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เกิดความเสียหายในวงกว้าง หมายถึง เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและเป็นเรื่องที่ยากต่อการวินิจฉัย เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และเป็นเรื่องที่มีจำนวนผู้บริโภคได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

<u>หน้าที่ความรับผิดชอบ</u>

๑.เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค / รองเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่อนุมัติ เห็นชอบ สั่งการ และลงนามในหนังสือ

๒.ผู้อำนวยการกอง มีหน้าที่ลงนามหนังสือเชิญเจรจาไกล่เกลี่ย หนังสือขอให้ผู้ร้องจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม หนังสือขอให้บริษัทชี้แจงข้อเท็จจริง และหนังสือขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. หัวหน้าฝ่าย/หัวหน้ากลุ่มงาน มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเรื่องร้องทุกข์ของผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนนำเสนอผู้อำนวยการกอง

๔. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบสำนวนเรื่องร้องทุกข์ มีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารประกอบคำร้องทุกข์ จัดทำหนังสือขอเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้ร้อง จัดทำหนังสือขอให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจงข้อเท็จจริง จัดทำหนังสือขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ จัดทำหนังสือเชิญคู่กรณีเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท จัดทำหนังสือเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจมาพบเจ้าหน้าที่เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปสำนวนและทำความเห็นเสนอต่อคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ/คณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองฯ/คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

๕. เจ้าหน้าที่ธุรการ มีหน้าที่ลงทะเบียนรับหนังสือเสนอผู้อำนวยการพิจารณา และส่งหนังสือให้ฝ่ายที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

<u>ผู้รับผิดชอบ</u>

ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา
ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา
ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก
ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง
ศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

๑. ส่วนบริหารเรื่องราวร้องทุกข์คัดแยกเรื่องร้องเรียนหลังจากตรวจสอบเอกสารแล้วส่งไปยังกองที่รับผิดชอบ โดยเจ้าหน้าที่ธุรการกองดำเนินการเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณามอบหมายให้เจ้าหน้าที่

๒. เจ้าหน้าที่รับสำนวนเรื่องร้องทุกข์จากผู้บังคับบัญชาแล้วดำเนินการตรวจสอบเอกสาร

- กรณีเอกสารครบ ดำเนินการเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์
- กรณีเอกสารไม่ครบ ดำเนินการจัดส่งกลับส่วนบริหารเรื่องราวร้องทุกข์

๓. กรณีเอกสารครบดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง การแบ่งประเภทเรื่องในประเด็นแห่งการร้องทุกข์หรือร้องเรียนจากผู้บริโภค

- กรณีดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค
- กรณียุติการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค

กรณีดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค

๑. กรณีเรื่องไม่ยุ่งยาก

๒. กรณีเรื่องยุ่งยาก จำแนกประเภทเรื่องร้องเรียนได้แก่

- มีการเรียกร้องค่าเสียหาย
- มีความประสงค์ร้องเรียนในชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ

๑. กรณีเรื่องไม่ยุ่งยาก

ประสานงานทางโทรศัพท์

๑. เมื่อเอกสารครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงและประสานทางโทรศัพท์เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจงข้อเท็จจริง

๒. ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจงกับเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการติดต่อผู้ร้องเพื่อสอบถามการเยียวยาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้ร้อง

- ผู้ร้องพึงพอใจ เจ้าหน้าที่ทำหนังสือเสนอผู้บังคับบัญชายุติเรื่อง และยุติเรื่องในระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค
- ผู้ร้องไม่พึงพอใจ เข้าสู่การไกล่เกลี่ยชั้นเจ้าหน้าที่(กรณียุ่งยาก)

๓. ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือกลับมายังเจ้าหน้าที่ ภายในเวลา ๑๕ -๓๐ วัน เรื่องราวร้องทุกข์จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยชั้นเจ้าหน้าที่(กรณียุ่งยาก)

ประสานงานโดยออกเป็นหนังสือ

๑. เมื่อเอกสารครบแล้วเจ้าหน้าที่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อจัดทำหนังสือประสานงานเพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจงข้อเท็จจริง

๒. ถ้าผู้ประกอบธุรกิจชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือกับเจ้าหน้าที่ทราบ เจ้าหน้าที่จัดทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของบริษัทให้ผู้ร้องทราบ และให้ผู้ร้องโต้แย้งข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด ๑๕ วัน หากไม่โต้แย้งให้ถือว่าไม่มีความประสงค์ให้ สคบ. ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ต่อไป ให้ถือว่ายุติเรื่องร้องเรียน

- ผู้ร้องพึงพอใจ มีหนังสือตอบกลับ เจ้าหน้าที่ทำหนังสือเสนอผู้บังคับบัญชายุติเรื่องและยุติเรื่องในระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค
- ผู้ร้องไม่พึงพอใจ เข้าสู่การไกล่เกลี่ยชั้นเจ้าหน้าที่(กรณียุ่งยาก)

๓. ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือกับเจ้าหน้าที่ ภายในเวลาที่กำหนด ๑๕ -๓๐ วัน เรื่องราวร้องทุกข์จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยชั้นเจ้าหน้าที่(กรณียุ่งยาก)

๒. กรณีเรื่องยุ่งยาก

๑. เจ้าหน้าที่จัดทำหนังสือเสนอผู้บังคับบัญชาเชิญคู่กรณีมาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและไกล่เกลี่ย โดยยึดกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามกรณีนั้น ๆ โดยจะมีการดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ย ๒ ครั้ง ภายใน ๙๐ วัน

- ผู้บังคับบัญชา เห็นชอบ จัดส่งหนังสือ
- ผู้บังคับบัญชา ไม่เห็นชอบ เจ้าหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหนังสือ

๒. เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยครั้งที่ ๑ หากได้ข้อยุติเจ้าหน้าที่จะสรุปผลรายงานผู้บังคับบัญชาทราบ แต่ถ้ายังไม่ได้ข้อยุติ เจ้าหน้าที่สามารถนัดคู่กรณีมาเจรจาไกล่เกลี่ยครั้งที่ ๒ ได้ ทั้งนี้ระหว่างไกล่เกลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าวเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาแล้วแต่กรณี

- ยุติ จัดทำหนังสือรายงานการยุติเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา
- ไม่ยุติ ดำเนินการสู่ชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ

๓. เจ้าหน้าที่บันทึกยุติลงระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค

<u>กรณียุติการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภค</u>

๑. ยุติตามระเบียบฯ (ข้อ ๑๐)

๑.๑ พิจารณาดำเนินการให้ยุติตามระเบียบฯ ดังนี้

๑.๑.๑. เป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้บริโภคได้ไปใช้สิทธิดำเนินคดีทางศาลด้วยตนเองแล้ว

๑.๑.๒. เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

๑.๑.๓. เป็นเรื่องที่ผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง แต่จะให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการบังคับคดีตามพิพาทให้หรือไม่

๑.๑.๔. เป็นเรื่องที่อยู่ในกระบวนการล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

๑.๑.๕. เป็นเรื่องที่อายุความในการดำเนินคดีสิ้นสุดลง

๑.๑.๖. เป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้บริโภคได้ยื่นไว้ไม่มีความชัดเจน ไม่สามารถทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระที่ร้องเรียน ไม่มีการลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียน ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการเรื่องร้องเรียน หรือไม่มีการติดหรือชำระค่าอากรแสตมป์ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๑.๗. เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องเรียนไม่ใช่ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๖๒

๑.๑.๘. เป็นเรื่องร้องทุกข์หรือเรื่องร้องเรียนที่ สคบ.ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องมาพบหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่ผู้ร้องไม่มาพบ ไม่ส่งเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริงเพิ่มแต่อย่างใด

๑.๒. เมื่อพิจารณาให้ยุติตามระเบียบฯแล้ว เจ้าหน้าที่ทำหนังสือเสนอผู้บังคับบัญชาลงนามในหนังสือและแจ้งให้ผู้ร้องทราบ

๑.๓. เจ้าหน้าที่บันทึกยุติลงระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค

๒. ยุติโดยส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น

๒.๑. พิจารณาดำเนินการส่งหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เพราะเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ตามตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒

๒.๒. เจ้าหน้าที่ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและทำหนังสือเสนอผู้บังคับบัญชาลงนามในหนังสือและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องทราบ

๒.๓. เจ้าหน้าที่บันทึกลงระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค

๓. ยุติเมื่อเป็นเรื่องร้องทุกข์หรือเรื่องร้องเรียนที่ สคบ.ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องมาพบหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่ผู้ร้องไม่มาพบ ไม่ส่งเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริงเพิ่มแต่อย่างใดตามระเบียบฯ ข้อ ๑๐ (๘) โดยผู้ร้องไม่ส่งเอกสารเพิ่มเติมกลับภายใน ๑๕ วันทำการนับตั้งแต่ได้รับหนังสือ

๓.๑. เจ้าหน้าที่จัดทำหนังสือแจ้งผู้ร้องเพื่อขอเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม และผู้ร้องไม่ส่งเอกสารเพิ่มเติมภายใน ๑๕ วันทำการนับตั้งแต่ได้รับแจ้ง ให้ยุติเรื่องตามระเบียบฯ

๓.๒. เจ้าหน้าที่จัดทำรายงานยุติเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาลงนามในหนังสือ

๓.๓. ผอ.สำนัก/กองพิจารณา

- เห็นชอบ เสนอให้ รอง ลคบ. พิจารณา
- ไม่เห็นชอบ ส่งกลับให้เจ้าหน้าที่แก้ไข

๓.๔. รอง ลคบ. พิจารณา

- เห็นชอบ เสนอให้ ลคบ. พิจารณา
- ไม่เห็นชอบ ส่งกลับให้เจ้าหน้าที่แก้ไข

๓.๕. ลคบ. พิจารณา

- เห็นชอบ สั่งการให้ เจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทราบ
- ไม่เห็นชอบ ส่งกลับให้เจ้าหน้าที่แก้ไข

๓.๖. เจ้าหน้าที่จัดทำหนังสือยุติแจ้งให้ผู้ร้องทราบ

๓.๗. เจ้าหน้าที่บันทึกยุติลงระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค

<u>กรณีเกิดความเสียหายในวงกว้าง</u>

๑. เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและยากต่อการวินิจฉัยเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่

๒. อยู่ในความสนใจของประชาชน

๓. ผู้บริโภคได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

ทั้ง ๓ กรณีนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง สรุปสำนวน เสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นชอบนำเข้าชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ

ตัวชี้วัดที่สำคัญ

ข้อกำหนดที่สำคัญ	ตัวชี้วัดของกระบวนงานข้อกำหนดที่สำคัญ	เป้าหมาย
การแก้ไขปัญหา	ร้อยละความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา	ร้อยละ ๕๒.๑๑

ระบบติดตามประเมิน

๑. รายงานสรุปผลการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ประจำเดือน

๒. รายงานสรุปผลการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ให้ผู้บริหารทราบทุกเดือน

ช่องทางการให้บริการ

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (ฝั่งทิศใต้) ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๑๒๐ วันและเวลาการให้บริการ วันจันทร์ – วันศุกร์ (ยกเว้นวันหยุดที่ทางราชการกำหนด) ตั้งแต่เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๖.๓๐ น.

แผนผังขั้นตอนการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์ชั้นเจ้าหน้าที่

	ผังกระบวนการ	ระยะเวลา	รายละเอียด	ผู้รับผิดชอบ
1	คัดกรอง → พิจารณารายละเอียด	1 วัน (นับตั้งแต่ที่ได้รับเรื่อง)	-ฝ่ายคัดกรองเรื่องราวร้องทุกข์ส่งเรื่องที่ตรวจสอบเรียบร้อยแล้วมายังกอง - ธุรการดำเนินการเสนอ ผอ. พิจารณามอบหมายเจ้าหน้าที่	กคส./ กคฆ./ กคฉ. /กคต.
2	เจ้าหน้าที่ดำเนินการแบ่งประเภทเรื่อง	15 วัน	-ทำหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจง/ติดต่อผู้ร้อง	กคส./ กคฆ./ กคฉ. /กคต.
3	กรณียุ่งยาก 112 วัน / กรณีไม่ยุ่งยาก 29 วัน กรณีเกิดความเสียหายในวงกว้าง		<u>-กรณียุ่งยาก</u> 1.มีการเรียกร้องค่าเสียหาย 2.มีความประสงค์ร้องเรียนในชั้นคณะอนุกรรมการฯ <u>-กรณีเกิดความเสียหายในวงกว้าง</u> 1.มีความยุ่งยากและเป็นเรื่องที่ยากต่อการวินิจฉัย 2.อยู่ในความสนใจของประชาชน 3.ผู้บริโภคได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก	เจ้าของเรื่อง
4	ไกล่เกลี่ยชั้นเจ้าหน้าที่ → ยุติ	ภายใน 90 วัน (ไม่เกิน 2 ครั้ง)	ทั้งนี้ระหว่างไกล่เกลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา - กรณียุติ บันทึกลงระบบ (3 วัน) หรือบันทึกยุติ (7 วัน) - กรณีไม่ยุติ เข้าอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ	เจ้าของเรื่อง
5	ไกล่เกลี่ยชั้นคณะอนุกรรมการ ฯ	90 วัน	ชั้นคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ ดำเนินการ	คณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยฯ
6	ให้ผู้ประกอบธุรกิจชี้แจงข้อเท็จ → เข้าสู่กรณียุ่งยาก		-ชี้แจง ->ตอบกลับเจ้าหน้าที่ -ไม่ชี้แจง ->เข้าสู่กรณียุ่งยาก	ผู้ประกอบธุรกิจ
7	แจ้งผลชี้แจงให้ผู้ร้องทราบ	7 วัน	แจ้งผู้บริโภคทราบถึงผลการชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้ประกอบธุรกิจ	กคส./ กคฆ./ กคฉ. /กคต.
8	พอใจ → ยุติ ไม่พอใจ → เข้าสู่กรณียุ่งยาก		-ผู้ร้องพอใจ -> ยุติ บันทึกลงระบบ (3 วัน) /จัดทำบันทึกยุติ (7 วัน) -ผู้ร้องไม่พอใจ -> เข้าสู่กรณียุ่งยาก	ผู้บริโภค
9	จบ		จบการทำงาน	