

แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียน

1. สภาพปัญหา

เนื่องจากในหมวดที่ 3 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 40 ได้กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ไม่ได้มีการบัญญัติถึงสำนักงานสาขาของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งในภูมิภาคและต่างจังหวัด ดังนั้น เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีที่ทำการเพียงแห่งเดียว การทำงานเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายย่อมต้องอาศัยการเดินทางลงพื้นที่ในจังหวัดต่าง ๆ เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี ปัญหาร้องร้องเรียนที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ในขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่กลับมืออยู่อย่างจำกัด ถือเป็นสิ่งที่ท้าทายในการแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียน นอกจากนี้การแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีข้อจำกัดตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจให้หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งอำนาจนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกระทำได้เท่าที่จำเป็น ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐชี้แจงล่าช้า ไม่ชี้แจง หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียนของประชาชนเกิดความล่าช้าและมีเรื่องร้องเรียนค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก

จากสถิติการแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2563-พ.ศ. 2565) พบว่า มีเรื่องร้องเรียนที่รับมาในระหว่างปีงบประมาณจำนวน 3,140 เรื่อง 2,991 เรื่อง และ 3,059 เรื่อง โดยหากรวมกับเรื่องร้องเรียนที่ค้างพิจารณาจะมีจำนวน 4,948 เรื่อง 4,866 เรื่อง และ 5,250 เรื่อง ตามลำดับ ซึ่งเรื่องร้องเรียนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแก้ไขปัญหาก็กลับมีแนวโน้มลดลง โดยในปี พ.ศ. 2563 คิดเป็นร้อยละ 62.11 ปี พ.ศ. 2564 คิดเป็นร้อยละ 54.97 และในปี พ.ศ. 2565 คิดเป็นร้อยละ 54.08 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการทำงานในเชิงระบบพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการเชิงรุก (Active Approach) ในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน เพื่อให้ความคุ้มครองทั้งสิทธิและประโยชน์สาธารณะ แต่การแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียนตลอดระยะเวลาตั้งแต่มีการก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกลับพบว่าการทำงานเป็นการทำงานเชิงรับ (Passive Approach) โดยเป็นการแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียนแบบรายกรณี (Case by Case) ซึ่งหากเป็นการแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การแก้ปัญหาดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว แต่หากการร้องเรียนในประเด็นที่มีความซับซ้อน และมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานหรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ การแก้ไขปัญหาร้องร้องเรียนมักเกิดความล่าช้าหรือแก้ไขได้

ไม่ครบทุกประเด็น เพราะข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับในปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีความร่วมมือหรือได้รับการสนับสนุนจากองค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยเฉพาะองค์กรที่มีภาระหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย และงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งหากได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายก็อาจทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยแนวทางการพัฒนาความร่วมมือจะพิจารณาหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องมีบทบาทและภารกิจในการอำนวยความสะดวก ให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย รวมถึงงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยจากการสืบค้นข้อมูลหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ พบว่า “สำนักงานยุติธรรมจังหวัด” ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีวัตถุประสงค์และลักษณะการทำงานที่คล้ายคลึงกับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับองค์กรและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงยุติธรรมและผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการร่วมมือกันเบื้องต้นในการบริหารจัดการศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (Data Exchange Center : DXC) โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลระบบ DXC ทั้งที่ศาลมีคำพิพากษาและยังไม่ได้มีคำพิพากษา รวมถึงข้อมูลการอายัดตัวผู้ต้องขัง กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องฐานข้อมูลผู้ร้องทุกข์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลหมายจับคดีพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีการประสานความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเป็นรายกรณี อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เคยส่งเรื่องร้องเรียนให้กระทรวงยุติธรรมหรือสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแต่อย่างใด คงมีเพียงการประสานเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนเท่านั้น โดยการส่งเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินมีเพียงกรณีเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นตามมาตรา 37 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบประกาศองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง แนวปฏิบัติในการรับส่งเรื่องระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ดังนั้น หากได้มีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ย่อมทำให้ประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศไทยได้รับประโยชน์สูงสุด

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย รวมถึงเพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย

3. วิธีการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร ตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย รายงานประจำปี รายงานการประชุม ค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์ อินเทอร์เน็ต และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารระดับสูง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม

และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 11 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและสามารถนำไปสู่การวิพากษ์ (Critical Study) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และหาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด

4. ข้อค้นพบสำคัญ

ผลการศึกษาพบว่า (1) ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเล็งเห็นถึงความเป็นไปได้ของการพัฒนาความร่วมมือ โดยมีการพิจารณาในประเด็นของบุคคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะและการบริหารจัดการ (2) ผู้ให้สัมภาษณ์มากกว่าร้อยละ 80 เห็นว่าทรัพยากรเป็นสิ่งสำคัญและต้องมีการจัดสรรให้เหมาะสม (3) ผู้ให้สัมภาษณ์มากกว่าร้อยละ 50 เห็นว่า ควรมีความชัดเจนในเรื่องหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการรับส่งเรื่องร้องเรียน การบริหารงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณที่ต้องนำมาพิจารณาและวิเคราะห์ให้ครบทุกมิติในการพัฒนาความร่วมมือ และ (4) ผู้ให้สัมภาษณ์ร้อยละ 50 เห็นว่า ความสามารถ ทักษะในการทำงาน และ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ มีส่วนสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างสององค์กร

5. ข้อเสนอแนะ

ในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะต้องเป็นไปเพื่อการแลกเปลี่ยน (Reciprocity) ในรูปแบบของผลประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน โดยเห็นควรแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยทำหน้าที่เร่งรัดติดตามหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดที่ไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดหน้าที่ในการเร่งรัดดังกล่าวไว้ในบันทึกความเข้าใจ (MOU: Memorandum of Understanding) ให้เป็นการปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมายซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และให้เป็นผลงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสามารถนำภารกิจดังกล่าวเสนอขอเพิ่มโครงสร้างและอัตรากำลังต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รวมทั้งเสนอของบประมาณจากสำนักงบประมาณในการขับเคลื่อนภารกิจการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเพื่อเป็นเบี้ยประชุม เบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัด

(2) ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดส่งเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานหรือหลายกระทรวงหรือเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน นอกจากประชาชนจะได้รับการติดตามและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้รวดเร็วแล้ว ยังเป็นการลดขั้นตอนการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ในกรณีที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน

และอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไม่ต้องส่งเรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าวให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ อีกทั้งยังสามารถประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรง โดยไม่ต้องไปติดต่อหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

ลำดับต่อมาคือต้องกำหนดขอบเขตของประเภทความร่วมมือระหว่างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยใช้ความร่วมมือประเภทพันธมิตร (Cooperation or Alliance) เนื่องจากทั้งสององค์กรมีเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือที่เหมาะสมร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชน โดยกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) โดยการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามาร่วมกันจัดตั้งเป็นคณะทำงาน (Working Group) หรือร่วมกันตั้งทีมงานโครงการ (Project)

2. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้เกิดเป็นรูปธรรมและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่มีสถิติการถูกร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมากที่สุด

3. พัฒนาความร่วมมือที่มีรูปแบบความร่วมมือแบบเป็นทางการ (Formal Type) โดยการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU: Memorandum of Understanding) เพื่อร่วมมือกันโดยมีการวางแผนและกำหนดภารกิจร่วมกัน ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชน แม้ในภาพกว้างจะไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด (Non-legally Binding Agreement) แต่เป็นหลักฐานยืนยันถึงการสนับสนุนการทำงานร่วมกัน การให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากร องค์ความรู้ และบุคลากร ระหว่างสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

4. จัดทำคู่มือการรับส่งเรื่องร้องเรียนระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เพื่อใช้ประกอบการทำงานของทั้งสององค์กร ซึ่งคู่มือฉบับดังกล่าวควรประกอบไปด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ช่องทางในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หลักเกณฑ์การรับส่งเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การใช้ระบบความร่วมมือส่งเรื่องร้องเรียน Ombudsman Complaint Coordination (OCC) รวมถึงขอบเขตและหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยเฉพาะหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการรับส่งเรื่องร้องเรียน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน ลดความสับสนในการทำงาน ใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งสององค์กร และลดข้อผิดพลาดจากการทำงานที่ไม่เป็นระบบ ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรที่ทำงานร่วมกันแล้ว ประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำงานที่มีมาตรฐานและเป็นระบบ

5. ประเมินความพร้อมร่วมกันในเรื่องของทรัพยากรที่จำเป็นต่อทั้งสององค์กร รวมถึงจำนวนยานพาหนะในการลงพื้นที่ การบริหารจัดการงบประมาณ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะและประสบการณ์ทำงาน และจำนวนบุคลากรที่เหมาะสมต่อการพัฒนาความร่วมมือ

6. จัดประชุมเพื่อหารือเรื่องการทำ Job Description ของทั้งสององค์กร เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยระบุภาระงานหลักของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในการเร่งรัดให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยส่งเอกสารและหลักฐานต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และส่งเรื่องร้องเรียนที่พิจารณาแล้วเห็นว่า อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนต่อไป โดยมีการกำหนดระยะเวลา ขั้นตอนการเร่งรัด และการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน หากมีความล่าช้าเกิดขึ้น

7. นำเทคโนโลยีดิจิทัลหรือแอปพลิเคชันมาใช้ในการสนับสนุนการทำงาน โดยให้สิทธิ์เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการรับส่งเรื่องร้องเรียนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยกำหนดเป็นรหัสที่มีความปลอดภัยสูงในการเข้าถึง (High Password Security) ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ทั้งสององค์กรมีอิสระในการให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่คำนึงถึงตำแหน่ง สถานะ เพศ และความมีอาวุโส เพื่อให้กระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ