

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552
Legal Measures Regarding Complaint Management According to the Rules
of the Office of the Prime Minister on Handling
Complaints B.E. 2552

กัญจน์ สิริสิงห์^{1*} และ จรัล เล็งวิทย์²

¹สาขากฎหมายเพื่อการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประเทศไทย

²คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประเทศไทย

*ผู้รับผิดชอบบทความ

Gunn Sirisingha^{1*} and Jaral Lengvittaya²

¹Law for Development, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, Thailand

²Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, Thailand

*Corresponding author: gunn.sirisingha@gmail.com

Received: Dec 3, 2022 / Revised: Feb 4, 2023/ Accepted: Feb 8, 2023

บทคัดย่อ

การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์เป็นสิทธิของประชาชนประการหนึ่งในการแสดงออกซึ่งความคับข้องใจจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือ เยียวยา หรือปลดเปลื้องทุกข์ ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (2) ดังนั้น การศึกษามาตรการทางกฎหมายที่สามารถใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติงานด้านการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล จะเป็นกลไกที่สำคัญในการยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในการเสนอคำร้องทุกข์ตามสิทธิที่บัญญัติรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญได้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ยังมีปัญหาทางกฎหมายอยู่บางประการ ทั้งในเรื่องการกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ การกำหนดประเภท ระดับความสำคัญ และเงื่อนไขการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องทุกข์ รวมทั้งการวินิจฉัยการใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ ซึ่งบางกรณีอาจขาดการบัญญัติให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และบางกรณีอาจมีการบัญญัติไว้แล้วแต่ขาดกลไกการบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จึงอาจส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานที่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ในภาพรวมได้

จึงเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ สามารถบังคับใช้ในกระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย; การจัดการเรื่องราวร้องทุกข์; ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

Abstract

The filing of a complaint is one of the rights of the people to express their grievances at the performance of duties of a government agency or unfair treatment from government officials including requests for state agencies to help, heal or alleviate suffering. These rights are recognized in Section 41 (2) of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. Therefore, the study of legal measures that can be used as a mechanism in the practice of handling complaints of officials especially the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office as a center for receiving complaints from the government, will be an important mechanism to raise and increase the efficiency of complaint handling for the benefit of the people in filing complaints according to the rights stipulated in the constitution.

The study found that the Rules of the Office of the Prime Minister on Handling Complaints B.E. 2552 still creates legal problems. These include the definition of officers involved in the handling of complaints; type, designation, priority and conditions for notifying and responding to complaints. Authority to consider petition, including the diagnosis of the use of temporary means to alleviate suffering which, in some cases, may lack complete provisions and, in some cases, it may have already been stipulated but there is no mechanism to enforce it in practice. This may result in unclear and inconsistent operational guidelines for the relevant staff. This will affect the process of handling complaints as a whole.

Therefore, it would be expedient to revise the Rules to ensure completeness that can be enforced in the process of handling complaints effectively in the future.

Keywords: Legal Measures; Handling Complaints; The Rules of the Office of the Prime Minister

1. บทนำ

การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนนั้น นอกจากจะแสดงถึงความต้องการให้ช่วยเหลือ เยียวยา ปลดเปลื้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรมในกรณีต่าง ๆ แล้วยังสามารถแสดงได้ว่า เหตุแห่งการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์เหล่านั้น ย่อมเป็นเสียงสะท้อนการทำงานของรัฐบาล ผ่านการขับเคลื่อนของหน่วยงานของรัฐ ว่ามีปัญหาอุปสรรคทางนโยบายหรือทางปฏิบัติอย่างไร โดยที่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่ยื่นต่อรัฐบาล ได้แก่ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ข้อ 4 (4) ให้ศูนย์บริการประชาชนมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องราวร้องทุกข์ไว้โดยตรง ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ก็ได้กำหนดแนวทางการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำให้ส่วนราชการภายใต้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการเป็นมาตรฐานเพื่อบริหารจัดการและดำเนินการเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษากระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบฉบับนี้ จะพบปัญหาทางกฎหมายบางประการในกระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์อยู่ เริ่มตั้งแต่ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีทบทวนคดีกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเขตและประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ได้ นอกจากนั้น ยังพบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการขึ้นต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ อันประกอบด้วย การกำหนดประเภท ระดับความสำคัญ และเงื่อนไขการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ ซึ่งบางกรณีขาดทบทวนคดีไว้ในระเบียบฉบับดังกล่าวเพื่อให้เกิด

ความชัดเจนแน่นอน และบางกรณีอาจขาดความยืดหยุ่นในการปรับใช้ให้เหมาะสม รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องทุกข์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล ซึ่งโดยปกติไม่ถือเป็นส่วนราชการผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาคำร้องทุกข์ตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ จึงควรมีการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางและขอบเขตที่เหมาะสมในการพิจารณาคำร้องทุกข์ในเชิงการบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อให้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การจัดการเรื่องราวร้องทุกข์มีกลไกบางประการที่สามารถรองรับคำร้องทุกข์ที่มีความร้ายแรงเฉพาะหน้าได้ จึงควรพัฒนากลไกการวินิจฉัยการใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศจะพบว่า ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 มีการกำหนดนิยาม รายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน รวมทั้งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้งการร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ประเทศฝรั่งเศสนั้นมีกลไกการตรวจสอบและยืนยันตัวตนในการติดต่อกับรัฐผ่านระบบเดียว โดยให้ความสำคัญกับการรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูล ตลอดจนการกำหนดอำนาจดุลพินิจในการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ในวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ด้วย ส่วนประเทศออสเตรเลียนั้นมีกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่และประเภทของเรื่องร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน จึงสมควรที่จะปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยอาศัยแนวคิดจากระเบียบฉบับอื่น และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับแนวคิดทฤษฎีที่เป็นฐานความคิดของเรื่องนี้ เพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้เสนอคำร้องทุกข์ได้รับประโยชน์จากกระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์มากขึ้นต่อไป ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 และมุ่งเสนอแนะแนวทางที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายตามระเบียบฉบับดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น

2. ทบทวนวรรณกรรม

การจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ถือเป็นกระบวนการรับฟังและแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนอย่างหนึ่ง ซึ่งสะท้อนถึงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยที่กระบวนการดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่อดีต และพัฒนาขึ้นตามลำดับจนถึงปัจจุบัน โดยมีแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นรากฐานของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการดังกล่าวอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานทางความคิดมาจากแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองประกอบกัน

เมื่อพิจารณาสาเหตุที่ทำให้เกิดการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนนั้นย่อมเกิดจากความต้องการให้รัฐช่วยเหลือ เยียวยา ปลดปล่อยทุกข์ หรือขอความเป็นธรรมในกรณีต่าง ๆ ด้วยความสะดวก รวดเร็ว เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและความยุติธรรมที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย สอดคล้องกับแนวคิดความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม ซึ่งภาษิตกฎหมายในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Justice Delayed is Justice Denied” หรือเรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “Justice Différée est Justice Refusée” อันเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิการเข้าถึงการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและสิทธิอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมเร็วขึ้น เช่น การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบัตร Magna Carta ข้อ 40 ได้บัญญัติไว้ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ “อันว่าสิทธิก็ดี หรือความยุติธรรมก็ดีนั้น เราจักไม่ขายให้แก่ผู้ใด เราจักไม่เพิกเฉยหรือทำให้ล่าช้าต่อผู้ใด” หรือคำกล่าวที่ว่า “To No One Will We Sell, To No One Will We Refuse or Delay, Right or Justice” อันหมายถึง สิทธิหรือความยุติธรรมนั้นจะต้องเที่ยงตรงเท่าเทียม ยิ่งไปกว่านั้นจะไม่ถูกละเลยหรือทำให้ล่าช้าด้วย (ประชา คุณธรรมดี, 2564) ประกอบกับฐานความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการสร้าง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดย การจะกล่าวถึงแนวคิดนี้ได้ นั้น ต้องพิจารณาถึงคำว่า “สิทธิ” ประกอบกันด้วย เพราะสิทธินั้น อาจหมายถึง อำนาจที่จะบังคับหรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ส่วนสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น ก็อาจหมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีต่ออำนาจมหาชนแห่งรัฐ ซึ่งจะเป็นอำนาจของปัจเจกบุคคลในการป้องกันการถูกล่วงละเมิดจากรัฐ อันอาจกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่า ปัจเจกบุคคลย่อมจะได้รับการ “ประกันสิทธิ” ดังกล่าวนี้อาจรัฐ โดยอาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศก็ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 226) ทั้งนี้ เราอาจกล่าวได้ว่า เมื่อมนุษย์นั้น เป็นประธานแห่งสิทธิและมีอำนาจในการกำหนดเจตจำนงที่ชอบธรรมของตนเองในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่แล้ว รัฐจึงมีหน้าที่ ให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวคิดพื้นฐานเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการ ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นแนวความคิดที่มีคุณค่าทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศ ต่าง ๆ จำนวนมาก ได้บัญญัติรับรองให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศและการใช้อำนาจรัฐ ตามแนวทางของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว นอกจากนั้น เราจะพบว่า แนวความคิดเกี่ยวกับขอบเขต ของการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางกฎหมายนั้นอาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ คุณค่าทางธรรมชาติ ซึ่งจะมองคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่เป็นธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ จึงมีความเป็นอิสระ มีลักษณะตามแบบของตนเอง และคุณค่าในทางข้อเท็จจริง โดยจะมองเรื่องความสามารถของมนุษย์แต่ละคนที่จะกำหนด ตนเองตามความสามารถของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ มีข้อควรพิจารณาการกระทำที่ถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นการกระทำที่ปรากฏชัดแจ้ง โดยการกระทำกลุ่มนี้สามารถวินิจฉัยได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะของการกระทำนั้นเป็นการลดคุณค่าของมนุษย์ให้กลายเป็นเพียงสิ่งของ เช่น การทำร้ายทรมาน การเป็นทาส การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นต้น รวมถึงการกระทำที่ไม่ปรากฏชัดแจ้ง โดยการกระทำกลุ่มนี้ต้องพิจารณาในระดับของ คุณค่าของการกระทำ เช่น การลงโทษทางอาญาที่รุนแรงในลักษณะการทารุณโหดร้าย การกระทำที่มนุษย์กลายเป็น วัตถุแห่งการกระทำในลักษณะที่รุนแรงเกินสมควร การล่วงละเมิดในขอบเขตที่ร้ายแรงในเรื่องส่วนบุคคล การกระทำของรัฐ ในการละเมิดชื่อเสียงอย่างร้ายแรงของบุคคล เป็นต้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, หน้า 103-104) ดังจะเห็นได้จาก ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ในข้อ 28 ที่วางหลักเกี่ยวกับการส่งคำร้องทุกข์ไปยังส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาต่อไป ซึ่งบางกรณี อาจไม่ส่งเสริมหลักการแห่งคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ร้องทุกข์ในการได้รับการพิจารณาขั้นต้นจากหน่วยงานกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ของรัฐบาล ที่อาจสามารถใช้อำนาจในขั้นต้นในการตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อนำมาซึ่งการกำหนดแนวทางการให้ความเป็นธรรมในขั้นต้น อันจะเป็นการส่งเสริมหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้ในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์นั้นต้องอยู่ภายใต้ทฤษฎีความชอบด้วยกระบวนการ ทางกฎหมาย (due process model) อันเป็นทฤษฎีสำคัญทางกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักสำคัญเป็นรูปแบบที่ยึดถือกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม ที่ยึดถือค่านิยม ในเรื่องความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งต้องเป็นไปอย่างจำกัดเพื่อป้องกัน การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น หลักสันนิษฐานว่า บุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย (Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Praevia Lege Poenali) (กฤษฏาสุติ อรุณสุตา, 2564, หน้า 195)

นอกจากนั้น ต้องพิจารณาแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายปกครองอันประกอบด้วย หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนอันมีหลักการสำคัญว่า ความเป็นนิติรัฐของรัฐเป็นบ่อเกิดแห่งการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งรัฐก็ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อตอบสนอง

หลักการดังกล่าวด้วย รวมไปถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจเปรียบเสมือนความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักความมาก่อนของกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายไม่ได้ ประกอบกับหลักเงื่อนไขของกฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจของฝ่ายปกครองเอาไว้เพียงเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะการกระทำใดที่ไปกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากว่าไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้ การกระทำนั้นก็จะย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (สัญญา ศิริเดช, 2556, หน้า 43-45) อย่างไรก็ตาม ความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวนี้อาจแบ่งการพิจารณาได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ โดยต้องเริ่มพิจารณาที่ขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในเรื่องนั้นเสียก่อน หลังจากนั้น จึงต้องมาพิจารณาถึงขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กับความชอบด้วยกฎหมายในเชิงอำนาจดำเนินการ ซึ่งต้องพิจารณาว่าขณะที่ส่วนราชการสั่งการกระทำในทางปกครองนั้น มีกฎหมายมหาชนให้อำนาจดำเนินการหรือไม่ เพราะการออกคำสั่งตามกฎหมายปกครองจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายมหาชนให้อำนาจไว้เท่านั้น ส่วนความชอบด้วยกฎหมายในเชิงเนื้อหาจำเป็นต้องพิจารณาความสอดคล้องกับกฎหมายเป็นหลักสำคัญ ทั้งความสอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายนั้น รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่สูงขึ้นไป ตามหลักที่ว่ากฎหมายต้องมาก่อนหรือที่เรียกว่า “Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes” (บุญศรี มีวงศ์โสม, 2555, หน้า 245)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายปกครองดังกล่าว การดำเนินการของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์จำเป็นต้องพิจารณาหลักฟังความสองฝ่าย หรือ “The Principle of Bilateral Hearing” อันเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งในเรื่องของการนำเสนอหรือการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความในคดีตั้งแต่ในอดีต และจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนด้วย ควบคู่ไปกับการยึดหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติราชการในลักษณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนนั้น จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานแห่งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาให้มากขึ้น ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างเต็มที่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบของภาครัฐในการตระหนักในสิทธิหน้าที่ของประชาชน และความเอาใจใส่ต่อนโยบายสาธารณะ รวมทั้งหลักความได้สัดส่วนประกอบกันด้วย (ปนัดดา รักษาแก้ว, 2564, หน้า 338-340) ทั้งนี้ หากต้องมีการจำกัดสิทธิของประชาชน ภายใต้การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องมีผลเป็นการบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายใช้กับกรณีใดเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ ก็เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดอีกด้วย (สุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย, 2558, หน้า 6)

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ ใช้วิธีการดำเนินการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ซึ่งมุ่งศึกษาวิจัยบทบัญญัติและแนวคิดแห่งกฎหมายซึ่งมีฐานคิดในการวิเคราะห์กฎหมายที่นำมาจากแนวคิดทฤษฎีเป็นตัวตั้งและนำไปสู่การวิเคราะห์ในเชิงลึก โดยรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหนังสือกฎหมาย บทความ วารสาร รายงานการวิจัย สื่ออินเทอร์เน็ต บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์ รวมทั้งได้มีการตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมครบถ้วนของเนื้อหาในเอกสารนั้น โดยพิจารณาเฉพาะข้อมูลและเอกสารที่เป็นปัจจุบัน และคำนึงถึงผู้แต่งที่มีประสบการณ์ทำงานและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลเป็นหลักสำคัญ

4. ผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องบางประการของต่างประเทศปรากฏว่า มีปัญหาและข้อขัดข้องบางประการ ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ไม่ได้กำหนดนิยามประเภทของเจ้าหน้าที่ไว้ โดยที่ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์ รวมทั้งหน้าที่ในทางธุรการอื่น ๆ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาและรับผิดชอบคำร้องทุกข์ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าว มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ยังไม่ชัดเจนรวมทั้งทำให้ผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ขาดสถานะความรับผิดชอบอย่างเป็นกิจจะลักษณะอันจะส่งผลต่อสถานะการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นต่อไป นอกจากนี้ การไม่จำแนกประเภทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังส่งผลให้กระบวนการด้านการรับคำร้องทุกข์ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรได้ กล่าวคือ ในปัจจุบันเมื่อไม่มีการจำแนกประเภทของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน ทำให้บางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์ในเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อาจขาดการให้ความสำคัญในงานด้านธุรการในการประสานงาน เปรียบเทียบ ติดตาม หรือรายงานผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ให้ผู้ร้องทุกข์รับทราบ ทั้งนี้ หากมีการจำแนกประเภทเจ้าหน้าที่ให้เกิดความชัดเจน อาจส่งผลให้เกิดการพัฒนางานด้านการรับคำร้องทุกข์ โดยอาจลดจำนวนบุคลากรในกระบวนการนี้โดยหันมาส่งเสริมและผลักดันการใช้ AI และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ มาคัดกรองคำร้องทุกข์ ประสานงาน เปรียบเทียบ ติดตามไปยังหน่วยงานโดยผ่านระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ อันจะเกิดความชัดเจนแน่นอน และพัฒนาบุคลากรไปสู่การเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องทุกข์ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการเชิงคุณภาพในการวิเคราะห์ วิจัย และวินิจฉัยคำร้องทุกข์ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ มีกระบวนการที่ชัดเจนก่อนส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ จึงควรเริ่มจากการพัฒนากระบวนการและบุคลากรตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องทุกข์ ให้มีความสามารถและอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน การปรับใช้ข้อมูลกฎหมายได้อย่างถูกต้องแม่นยำ การเขียนรายงานในส่วนคำร้องทุกข์ได้อย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีความสามารถในการเป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับประชาชนผู้เสนอคำร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ ได้ และอาจต้องแสดงบทบาทในฐานะคนกลางที่มีทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเบื้องต้นอีกด้วย

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภท ระดับความสำคัญ และเงื่อนไขการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

การกำหนดประเภท ระดับความสำคัญ และเงื่อนไขการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ดังกล่าวจัดเป็นกระบวนการขั้นต้นก่อนการพิจารณาคำร้องทุกข์ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดช่องทาง วิธีการ และกลไกการพิจารณาให้เหมาะสมกับประเภทและความสำคัญของคำร้องทุกข์ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสถานะของผู้เสนอคำร้องทุกข์ด้วย โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ไม่ได้กำหนดประเภทของคำร้องทุกข์ และระดับความสำคัญของคำร้องทุกข์ไว้แต่อย่างใด แม้ว่าในทางปฏิบัติของการรายงานผลการดำเนินการเรื่องร้องทุกข์จะมีการจำแนกประเภทของเรื่องไว้ แต่การไม่บัญญัติจำแนกประเภทของเรื่องไว้ในระเบียบจะเกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่นั้น ย่อมจะสัมพันธ์กับการกำหนดประเภทของเรื่องร้องทุกข์อย่างแยกไม่ออก กล่าวคือ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลไม่ได้มีการแบ่งแยกหน่วยงานภายในให้สอดคล้องกับประเภท



ของเรื่องร้องทุกข์ เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด ซึ่งการไม่มีการแยกประเภทคำร้องทุกข์ดังกล่าวทำให้เรื่องร้องทุกข์บางประเภทขาดการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน แต่กลับนำ คำร้องทุกข์มาพิจารณารวมกันโดยไม่มีการแยกความสอดคล้องระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องทุกข์กับประเภทของคำร้องทุกข์ เช่น คำร้องทุกข์ประเภทเศรษฐกิจ ควรให้เจ้าหน้าที่กลุ่มงานเศรษฐกิจเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบสำนวนคำร้องทุกข์ คำร้องทุกข์ประเภทการบริหารราชการแผ่นดิน ควรให้เจ้าหน้าที่กลุ่มงานบริหารราชการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบสำนวนคำร้องทุกข์ รวมทั้งกรณีเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ควรใช้เทคโนโลยีในการคัดกรองและจัดส่งคำร้องทุกข์ไปสู่หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจแก้ไขปัญหานั้นให้เร็วที่สุด นอกจากนี้ ระเบียบฉบับนี้ยังไม่ได้มีการกำหนดระดับความสำคัญของคำร้องทุกข์ไว้อีกด้วย ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความชัดเจนในการพิจารณาคำร้องทุกข์ภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งที่ในทางปฏิบัติควรมีการจำแนกระดับความสำคัญเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในการพิจารณาดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป เช่น คำร้องทุกข์ที่มีลักษณะทั่วไปกับคำร้องทุกข์ที่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน เป็นต้น และรวมไปถึงการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 25 โดยวางหลักให้การรับคำร้องทุกข์ผ่านช่องทางไปรษณีย์ หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการรับคำร้องทุกข์จากส่วนราชการอื่น ต้องดำเนินการตอบแจ้งการรับคำร้องทุกข์ไปยังผู้ร้องทุกข์โดยทางไปรษณีย์ ตามสถานที่อยู่ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์ หรือกระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือรูปแบบอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ภายใน 15 วันทำการนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นบทบังคับให้ส่วนราชการต้องตอบแจ้งการรับคำร้องทุกข์ด้วยวิธีตามที่กำหนดเท่านั้น พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไข 15 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ด้วย ซึ่งบทบังคับดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับการจัดการคำร้องทุกข์ทุกเรื่อง และอาจเกิดปัญหากระทบต่อความปลอดภัยของผู้ร้องทุกข์ได้ ประกอบกับส่วนราชการตามระเบียบนี้ก็ไม่ได้มีอำนาจตามระเบียบในการแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบการสรุปสำนวน เพราะเหตุว่า เรื่องร้องทุกข์ส่วนใหญ่มักอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ๆ แต่ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลเป็นเพียงศูนย์รับเรื่องและส่งต่อเท่านั้น ทั้งนี้ หากกระบวนการดังกล่าวยังเริ่มต้นด้วยการบังคับให้ต้องแจ้งตอบการรับคำร้องทุกข์ไปยังผู้ร้องทุกข์โดยปราศจากอำนาจเชิงดุลพินิจประกอบการพิจารณา ย่อมจะสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ร้องทุกข์ได้ในหลายกรณี

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องทุกข์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวจ้างทุกข์ พ.ศ. 2552

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวจ้างทุกข์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดอำนาจการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้ในหมวดที่ 3 ซึ่งในข้อ 28 ได้วางหลักเกี่ยวกับการส่งคำร้องทุกข์ไปยังส่วนราชการอื่นไว้ กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการที่ได้รับคำร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทุกข์ที่รับไว้นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ก็ให้ส่วนราชการที่รับคำร้องทุกข์นั้นไว้ ส่งคำร้องทุกข์ไปยังส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม ไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การกลั่นกรองเรื่องก่อนส่งต่อคำร้องทุกข์ไว้ และเมื่อพิจารณาถึงศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545 ข้อ 4 (4) ในการเป็นศูนย์บริการประชาชน เพื่อดำเนินการเรื่องราวจ้างทุกข์ของรัฐบาล อันเป็นหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์หลักของรัฐบาล และหน่วยงานอื่นภายใต้ฝ่ายบริหาร จึงย่อมไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวจ้างทุกข์เหล่านั้น จึงไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามระเบียบฉบับนี้โดยตรงในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน รอบด้าน ตลอดจนศึกษาข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้รัดกุม ดังที่ระเบียบฉบับนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบคำร้องทุกข์ไว้ในข้อ 31 กล่าวคือ การพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง รวมถึงการดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง การรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของผู้ร้องทุกข์ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ เว้นแต่เห็นว่าเป็นเรื่องไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเป็นการประวิงเวลา การขอให้ผู้ครอบครองส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการออกไปตรวจสถานที่

34

ทางกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจเปรียบเสมือนความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักความมาก่อนของกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนของเจ้าหน้าที่ อันเป็นฐานอำนาจในการมีและใช้อำนาจหน้าที่ของตนภายในขอบเขตที่กำหนดต่อไป จึงสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนต่อไป

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภท ระดับความสำคัญ และเงื่อนไขการแจ้งตอบคำร้องทุกข์

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีการกำหนดประเภทและระดับความสำคัญของคำร้องทุกข์ไว้ในระเบียบการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 จึงทำให้กระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์อาจไม่สอดคล้องกับคำร้องทุกข์แต่ละเรื่องมาแต่ต้น รวมทั้งอาจทำให้ระยะเวลาการดำเนินการเรื่องร้องทุกข์อาจไม่สัมพันธ์กับความเร่งด่วนของเรื่อง ในขณะที่เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ข้อ 5 ซึ่งวางหลักไว้ว่า ประเภทของคำร้องทุกข์นั้นแบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ กฎหมาย การเมือง การปกครอง การร้องเรียนกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและสวัสดิการ และกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ประกอบกับหลักเกณฑ์ของ *Ombudsman Act* ของประเทศออสเตรเลีย (*Ombudsman Act, 1989*) ได้วางหลักเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของเรื่องไว้ว่า เรื่องร้องเรียนประเภททั่วไป หรือที่เรียกว่า Simple Complaints ซึ่งจะมีลักษณะทั่วไป ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เรื่องร้องเรียนประเภทค่อนข้างยุ่งยาก หรือที่เรียกว่า Complex Complaints ซึ่งค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน มีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และบางกรณีอาจมีความขัดแย้งที่จำเป็นต้องหาข้อสรุป ตลอดจนมีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นต้องอาศัยการตีความทางกฎหมาย หรือบางกรณีต้องใช้ความสามารถในการเจรจา เรื่องร้องเรียนประเภทค่อนข้างยุ่งยากที่จำเป็นต้องใช้เวลาในการพิจารณาสอบสวน หรือที่เรียกว่า Major Projects ซึ่งจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์วิจัยใช้องค์ความรู้หรือความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบายของรัฐและเรื่องร้องเรียนประเภทสุดท้ายเรียกว่า Systemic Investigations เป็นเรื่องที่เข้าข่ายประเภทแรกหรือประเภทที่สองก็ได้ แต่ต้องมีลักษณะเป็นการบริหารงานที่ผิดพลาดบกพร่องของรัฐ และจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบาย กฎหมายหรือกระบวนการทำงานของรัฐ เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารงานที่ผิดพลาดบกพร่องของรัฐดังกล่าวซ้ำอีก (ปริยทิพย์ เทวกุล, ซาลินี ถนังงาน และไคริกา ญัฐพรวิดี, 2547, หน้า 70) จึงเห็นได้ว่า ระเบียบฉบับอื่นและหลักเกณฑ์ของ *Ombudsman Act* ของประเทศออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดประเภทและระดับความสำคัญของคำร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นแนวทางพิจารณาที่สำคัญในการกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติในประเด็นนี้ต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อได้ศึกษาเงื่อนไขการแจ้งตอบคำร้องทุกข์จะพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 25 ได้วางหลักให้การรับคำร้องทุกข์ผ่านช่องทางไปรษณีย์ หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการรับคำร้องทุกข์จากส่วนราชการอื่น ต้องดำเนินการตอบแจ้งการรับคำร้องทุกข์ไปยังผู้ร้องทุกข์โดยทางไปรษณีย์ตามสถานที่อยู่ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์ หรือกระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์หรือรูปแบบอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ภายใน 15 วันทำการนับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาช่องทางการรับคำร้องทุกข์ที่ไม่ได้มายื่น ณ ส่วนราชการผู้รับคำร้องทุกข์ เช่น ช่องทางจดหมาย และระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น ทำให้บางกรณีเกิดการแอบอ้างชื่อผู้ร้องทุกข์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น หรือในบางกรณีผู้ร้องทุกข์อาจได้รับความไม่ปลอดภัยจากการร้องทุกข์หากมีผู้อื่นทราบการร้องทุกข์ของตน ส่งผลให้ส่วนราชการที่รับคำร้องทุกข์นั้นต้องใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการ ทั้งในแง่ของการตรวจสอบความถูกต้องของชื่อผู้ร้องทุกข์ให้ชัดเจน อันเป็นการยืนยันตัวตนที่ถูกต้อง รวมทั้งการใช้ความระมัดระวังในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์นั้น ไม่ให้กระทบกับความปลอดภัย และชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ร้องที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่เป็นธรรม ทั้งเกิดขึ้นโดยตรงและทางอ้อม หรือในบางกรณีที่คำร้องทุกข์นั้นเป็นของผู้ร้องทุกข์เองโดยถูกต้อง แต่ด้วยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคำร้องทุกข์นั้น หากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ไปตามชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์

อาจกระทบถึงความปลอดภัย สถานะ หรือความเป็นอยู่ของผู้ร้องทุกข์ได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีคำร้องทุกข์ที่มีข้อเท็จจริงมากและยุ่งยากซับซ้อน เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเรื่องราวร้องทุกข์นั้นจำเป็นต้องตรวจสอบสถานะของผู้ร้องทุกข์ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งหลายกรณีใช้เวลานานพอสมควร ประกอบกับบางกรณีอาจต้องมีการพิจารณาซึ่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับสถานะและความปลอดภัยของผู้ร้องทุกข์ว่าจะได้รับอันตราย หรือกระทบต่อความปลอดภัย หรือสิทธิเสรีภาพ หรือสถานะทางการทำงาน รวมทั้งชื่อเสียงของผู้ร้องทุกข์หรือไม่ อย่างไร จึงอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะสามารถพิจารณาแนวทางอย่างไรกับการแจ้งตอบคำร้องทุกข์ในลักษณะใดบ้าง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการขั้นต้นทั้ง 3 ประการ ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาคำร้องทุกข์นั้นมีความสำคัญในฐานะเครื่องมือกลั่นกรองและบริหารจัดการคำร้องทุกข์ให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม สอดคล้องกับฐานความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ปัจเจกบุคคลได้รับการ “ประกันสิทธิ” ดังกล่าวนี้จากรัฐ โดยอาจบัญญัติไว้ในกฎหมายให้เกิดความชัดเจน ประกอบกับผลจากการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และกฎหมายฉบับอื่น จึงสมควรกำหนดเพิ่มเติมและปรับแก้ไขบทบัญญัติให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องทุกข์

ในประเด็นปัญหานี้เราจะพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 28 อาจมีปัญหาทางกฎหมายและการบังคับใช้ชื่อว่า ปัญหาการใช้อำนาจตามระเบียบฉบับนี้ของเจ้าหน้าที่ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเนื่องจากคำร้องทุกข์ส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น แต่การพิจารณาดำเนินการของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลนั้นมีความจำเป็นในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนรอบด้าน ตลอดจนศึกษาข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้รัดกุม เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เรื่องราวร้องทุกข์เหล่านั้นได้รับการแก้ไขปัญหามาจากหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจได้โดยสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย นอกจากนี้ สืบเนื่องจากปัญหาที่ได้กล่าวมาในข้อที่ผ่านมา เราอาจพบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลว่า เจ้าหน้าที่ของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนราชการประเภทใด ซึ่งผลจากการวินิจฉัยสถานะดังกล่าวจะส่งผลถึงหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างกัน รวมทั้งในทางปฏิบัติแล้วกระบวนการพิจารณาดำเนินการเรื่องราวร้องทุกข์ของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลเป็นไปตามข้อ 28 แห่งระเบียบนี้ คือ การส่งเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เท่านั้น หรือสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะส่วนราชการผู้รับผิดชอบคำร้องทุกข์ในประการต่าง ๆ ตามข้อ 31 (1) - (4) ได้

ในขณะที่เมื่อพิจารณาระเบียบฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องพบว่า ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 29 ได้วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำร้องทุกข์ที่รับผิดชอบนั้นเพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาก็ได้ หรือหากจำเป็นต้องขอข้อมูลจากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ทำบันทึกความเห็นเสนอเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อขอข้อมูลไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ หากเห็นว่าผลการดำเนินการในเบื้องต้นของคำร้องทุกข์โดยยังไม่ได้มีการพิจารณาการช่วยเหลือหรือแก้ไขเยียวยาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาหรือรองประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้งการร้องเรียนการแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 27 ได้วางหลักไว้ว่า การลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยหากการลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวมีความจำเป็นต้องเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใด ๆ

ซึ่งมิได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ไม่ยินยอม ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งการ ดังนี้ จากตัวอย่างบทบัญญัติของทั้งระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็น ถึงการกำหนดอำนาจเชิงรุกของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาประกอบสำนวนคำร้องทุกข์ เช่น การแสวงหาหรือรวบรวมข้อเท็จจริง การขอข้อมูลจากส่วนราชการ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเมื่อมีความจำเป็นต้องเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใด ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอมไว้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินออสเตรเลียจะพบว่า มาตรา 9 (1) แห่ง *Ombudsman Act 1989* ได้วางหลักไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่หลักของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทราบก่อนที่จะเริ่มการสอบสวนภายใต้พระราชบัญญัตินี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องมีการขออนุญาตในการแจ้งหน่วยงานให้ทราบก่อนที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 (4) ในการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจที่จะขอข้อมูลจากบุคคล และเชิญบุคคลมาให้อภัยคำ หรือข้อเท็จจริงได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้ง หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ หรือมีเหตุสงสัยว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวปิดบัง ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่หรือเอกสารได้ ดังนั้น จากการศึกษา เปรียบเทียบบทบัญญัติอื่น ๆ ประกอบกับความสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง ซึ่งถือความเป็นนิติรัฐของรัฐ เป็นบ่อเกิดเหตุแห่งการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวทั้งในเชิงรูปแบบ โดยพิจารณาที่ขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในเรื่องนั้น แล้วมาพิจารณาถึงขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้ง ความชอบด้วยกฎหมายในเชิงอำนาจดำเนินการ ซึ่งต้องมีกฎหมายมหาชนให้อำนาจการดำเนินการไว้ด้วย ดังนั้น จึงสมควรปรับแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อ 28 ให้ชัดเจนต่อไป

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยการใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์

ในประเด็นปัญหานี้จากการศึกษาพบว่า หากคำร้องทุกข์มีข้อเท็จจริงที่สลับซับซ้อน มีความยุ่งยากในปัญหา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย หรือมีระดับความสำคัญของเรื่องที่อาจกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้างหรือประโยชน์สาธารณะ การประสานส่งต่อคำร้องทุกข์ดังที่ได้กล่าวข้างต้นอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้ ดังที่ได้กล่าวมาในปัญหาที่ผ่านมา ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลจำเป็นต้องมีระบบการปฏิบัติงานที่ดี ทั้งในเรื่องของเครื่องมือทางกฎหมาย บุคลากรที่รับผิดชอบ คำร้องทุกข์ และแนวทางการพิจารณาที่ถูกต้องแม่นยำ เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของรัฐบาลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้จัดการปัญหาเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เครื่องมือเหล่านี้ อาจไม่เพียงพอต่อประสิทธิภาพของการจัดการเรื่องราว ร้องทุกข์ที่มีความสำคัญในระดับนโยบายได้ กล่าวคือ ในบางเรื่องจำเป็นต้องใช้การบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อพิจารณา กระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเชิงนโยบายอย่างรวดเร็วและทันทั่วถึง เพื่อระงับยับยั้ง หรือชะลอปัญหา ที่อาจกระทบต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือหลายฝ่ายไว้ก่อน และหาแนวทางพิจารณาร่วมกันต่อไปในระหว่างชะลอการปฏิบัติดังกล่าว การกระทำในลักษณะนี้เป็นการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่มักเกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โดยมีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลเป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการ ในชั้นการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ การจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลนั้น มีหลายกรณีที่ได้อำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการลักษณะดังกล่าว และทำให้เรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ได้รับการชะลอลงเป็นการชั่วคราว เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ร้องทุกข์ได้มีโอกาสพบทวนการดำเนินการ และพิจารณาแนวทางการหาทางออกร่วมกันต่อไปเป็นการเร่งด่วน เมื่อพิจารณา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 20 วรรคสาม ได้กำหนดให้สิทธิผู้ร้องทุกข์ใน การขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ไว้ ประกอบกับในข้อ 30 แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้วิธี การชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ไว้อย่างกว้าง โดยให้อำนาจเชิงดุลพินิจแก่ส่วนราชการที่รับคำร้องทุกข์ในการพิจารณาใช้บังคับแก่ กรณีที่มีเหตุสมควร การที่กำหนดให้ส่วนราชการที่รับคำร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาเหตุสมควรที่จะใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์

เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นจะเกิดความไม่ชัดเจน และไม่มีกระบวนการพิจารณาเรื่องนี้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ อาจสร้างความสับสนในกระบวนการพิจารณา จนทำให้ทางปฏิบัติอาจไม่ได้รับการให้ความสำคัญกับการวินิจฉัยการขอใช้วิธีการชั่วคราวแต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อมีการปรับปรุงนิยามและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องทุกขให้เป็นอย่างที่ส่วนราชการ ผู้รับผิดชอบสำนวนคำร้องทุกขแล้ว ควรที่จะกำหนดอำนาจพิจารณาการขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกขในเบื้องต้น ให้เป็นอย่างที่ส่วนราชการที่ผู้รับผิดชอบคำร้องทุกขให้เกิดความชัดเจนด้วย ทั้งนี้ สมควรกำหนดขั้นตอนการพิจารณาไว้เป็นหลักการต่อไป กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องทุกขเห็นว่ามีความสมควรที่จะใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกขในคำร้องทุกขนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องทุกขไม่สมควรที่จะใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยและดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำพัง ด้วยเหตุที่ตนอาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ อย่างเพียงพอ ประกอบกับจำเป็นต้องขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก่อนมีผลการพิจารณา

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดความยุติธรรมที่ล่าช้าคือ ความไม่ยุติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิ การเข้าถึงการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและสิทธิอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานประชาชนให้เร็วขึ้น ประกอบกับแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายปกครองในการดำเนินการของรัฐโดยจำเป็นต้องพิจารณาหลักฟังความสองฝ่าย หรือ “The Principle of Bilateral Hearing” อันเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งในเรื่องของการนำเสนอหรือการกล่าวอ้าง ข้อเท็จจริง และจะต้องให้โอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนด้วย จึงสมควรใช้กลไกของคณะกรรมการดังกล่าว โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการขอใช้วิธีการชั่วคราว เพื่อบรรเทาทุกขประจำหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการนี้ โดยให้มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อไป

6. ข้อเสนอแนะในการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาทั้ง 4 ประการของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเรื่องร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 จึงได้มีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระเบียบฉบับนี้เพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

6.1 เห็นควรเพิ่มข้อความในข้อ 4 โดยกำหนดนิยามจำแนกเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ ผู้รับคำร้องทุกข และเจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบสำนวนคำร้องทุกข โดยให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดอันจะสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่จัดการคำร้องทุกข

6.2 เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อ 20/1 โดยกำหนดประเภทของคำร้องทุกขออกเป็น 7 ประเภท และข้อ 20/2 กำหนดระดับความสำคัญของคำร้องทุกขออกเป็น 2 ระดับ โดยกำหนดลักษณะของแต่ละระดับให้ชัดเจน รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 25 ให้เจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบสำนวนคำร้องทุกขมีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาการแจ้งตอบคำร้องทุกขได้หากจำเป็นต้องใช้เวลาตรวจสอบยืนยันตัวตนผู้ร้องทุกข แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน

6.3 เห็นควรเพิ่มข้อความในข้อ 28 กำหนดหลักการให้มีกระบวนการพิจารณากลับกรองเรื่องผ่านผู้บังคับบัญชาชั้นต้นก่อนส่งคำร้องทุกขไปยังส่วนราชการอื่น และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบสำนวนคำร้องทุกขสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามข้อ 31 ต่อดำเนินการทุกขที่มีความยุ่งยากซับซ้อน โดยให้เสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาวินิจฉัยตามลำดับขั้น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประเภทและระดับความสำคัญของเรื่อง และการบูรณาการพิจารณาคำร้องทุกขระหว่างหน่วยงานเป็นสำคัญ

6.4 เห็นควรเพิ่มข้อความในข้อ 30 ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกขเป็นหลักการไว้ โดยให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกขประจำหน่วยงานขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นองค์ประกอบ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

7. เอกสารอ้างอิง

- กฤษณาสุนันท์ อรุณสุตา. (2564). แนววินิจฉัยของศาลฎีกาเกี่ยวกับการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 14(2), 190-214.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.
- ปนัดดา รักษาแก้ว. (2564). การสร้างความเสมอภาคในสังคม: แนวคิด หลักการบนฐานคิดธรรมาภิบาล. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 10(1), 333-342.
- ประชา คุณธรรมดี. (2564). *คอร์รัปชัน . . . ไหมครับท่าน ตอนที่ 7 ความยุติธรรมที่ล่าช้า ไม่ใช่ “แค่” ความไม่ยุติธรรม!*. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2565, จาก <https://thestatestimes.com/post/2021092503>
- ปรียทิพย์ เทวกุล, ซาลินี ถนัดงาน และไคริกา ญัฐพรวิติ. (2547). ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศออสเตรเลีย (commonwealth ombudsman) เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. *วารสารผู้ตรวจเงินแผ่นดิน*, 3(1), 67-81.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน.
- สัญญาชัย ศิริเดช. (2556). *ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- สุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย. (2558). *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ.
- Ombudsman Act*. (1989). Retrieved February, 3, 2023, from https://www.legislation.act.gov.au/a/alt_a1989-45co/