

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552¹

เพ็ญประภา นิเวศานนท์²

จากที่ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ เนื้อหาสาระสำคัญส่วนใหญ่ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 มีลักษณะเป็นกฎหมายภายในของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีต่อผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการเรื่องร้องทุกข์ต่อประชาชนเป็นสำคัญซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 เป็นกฎหมายลำดับรองโดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นผู้มีอำนาจรักษาการระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ทั้งนี้ เพื่อให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 นี้เป็นระเบียบที่บังคับใช้แล้วสามารถแก้ไขปัญหาของระบบการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 เป็นเพียงการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการตามคำนิยามของระเบียบดังกล่าว โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอและการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ไว้อย่างไรก็ดี การใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ 2552 ก็ยังมีประเด็นซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง 1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ จากการที่ไม่ได้กำหนดลักษณะของคำร้องทุกข์ที่จะไม่รับหรือไม่พิจารณาหรืออาจจะไม่รับและสั่งจำหน่ายเรื่องไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

อาจกล่าวถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ นั้น เป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ในส่วนของการพิจารณาคำร้องทุกข์ ที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่า ลักษณะของคำร้องทุกข์ประเภทใดที่จะไม่รับหรือไม่พิจารณา ซึ่งการที่ไม่กำหนดประเภท

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จริงเกียรติ.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ของคำร้องทุกข์ที่จะรับหรือไม่รับไว้พิจารณาอย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในกรณีที่จะพิจารณา
 ดำเนินการรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์
 พ.ศ. 2552 อีกทั้งการที่ไม่กำหนดลักษณะคำร้องทุกข์ที่จะไม่รับไว้พิจารณาย่อมส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่
 ของเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการตามคำนิยามของระเบียบนี้ขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องทุกข์ และ
 เมื่อเกิดกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์มีความประสงค์ที่จะร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในประเด็นที่ศาลยุติธรรมหรือ
 ศาลปกครอง หรือองค์กรอัยการ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งทำให้ส่วน
 ราชการหรือเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามของระเบียบนี้ขาดหลักกฎหมายที่จะใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคำ
 ร้องที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับในส่วนของการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ยื่นคำร้องทุกข์ก็กระทำ
 ได้ยากเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับให้เจ้าหน้าที่ชี้แจงเหตุแห่งการไม่รับคำร้องไว้พิจารณาได้ เป็นช่องว่าง
 ในทางกฎหมาย นอกจากนั้น ทำให้เกิดปัญหาปริมาณคำร้องมีจำนวนมากแต่ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไข
 ปัญหาตามความประสงค์ในการเสนอคำร้องทุกข์ได้จริง และอีกนัยหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ยังมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ อีกทั้งการที่ไม่
 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องที่จะไม่รับหรือจะยุติเรื่องอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือ
 การปะทะกันระหว่างส่วนราชการกับผู้ยื่นคำร้องทุกข์ได้ และเมื่อพิจารณาต่อไปก็เห็นว่าระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 มีหลักการสำคัญคือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์
 ขั้นตอน และวิธีการในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ แก่ส่วนราชการตามบทนิยามของระเบียบนี้ แต่จากการศึกษา
 ระเบียบดังกล่าวกับไม่พบข้อกฎหมายที่ระบุในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยัง
 เป็นส่วนหนึ่งในการช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามพระราชบัญญัติ
 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กล่าวคือ เนื่องจากระเบียบนี้อาศัยความตามมาตรา 11 ที่ให้
 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจดังนี้ (8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการ
 แผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น อีก
 ทั้ง ยังสอดคล้องกับหลักการบริการจัดการหรือธรรมาภิบาล หรือ Good governance
 ตามความหมายสากล ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งทำให้ผู้ม
 ส่วนได้เสียทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ที่สมควรจะได้อย่างสมดุลและเป็นธรรม โดยธรรมาภิบาลจากความหมาย
 นี้จะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่จะต้องไปให้ถึง และส่วนที่ 2
 หลักการ
 ของธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีที่นำมาใช้

ประเด็นที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเรื่องราว
 ร้องทุกข์ ที่ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการสนับสนุนที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน ตามระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็วจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 41 (2) ที่ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับการแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการร้องทุกข์เป็นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองและคุ้มครอง นอกจากนั้นการปฏิบัติงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ถือว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ 2552 ไม่ได้กำหนดมาตรการสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ 2552 รวมถึงไม่ได้มีการกำหนด มาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ยื่นคำร้องทุกข์ ผู้ให้ข้อมูล หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ในกรณีที่บุคคลเหล่านั้นถูกข่มขู่จะทำร้าย ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน หรือบุคคลอันเป็นที่รักของผู้เสนอคำร้องทุกข์

ประกอบกับแนวคิดที่ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 เป็นมาตรฐานกลางในการดำเนินงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ และเป็นแนวทางปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ อีกทั้งจากการสืบค้นข้อมูล คำว่า มาตรฐาน ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า สิ่งที่ดีเอาเป็นเกณฑ์ที่รับรองกันทั่วไป หรือสิ่งที่ดีเอาเป็นเกณฑ์สำหรับเทียบกำหนด ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ยังขาดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในบางประการ สะท้อนให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ไม่ชัดเจน ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือแม้กระทั่งมาตรการสนับสนุนที่จะประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 หรือแสดงให้เห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 นอกจากจะเป็นแนวทางให้กับส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้เสนอคำร้องทุกข์ที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครอง อย่าให้ต้องได้รับภัยจากการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ เช่น การคุ้มครองพยาน ซึ่งในที่นี้หมายความว่ารวมถึงบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา การคุ้มครองข้าราชการที่ถูกกลั่นแกล้ง การกันผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดเป็นพยาน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการสนับสนุนที่จะประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

หรือมาตรการที่แสดงให้เห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงสิทธิของผู้เสนอคำร้องทุกข์ที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครอง นอกจากนี้ การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ไม่ได้กำหนดมาตรการสนับสนุนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานรับเรื่องราวร้องทุกข์อาจทำให้การรับเรื่องราวร้องทุกข์ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้ง ยังเป็นการขัดแย้งกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเนื่องจากสภาพบังคับและผลผูกพันตามข้อ 15 (5) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 15 (5) ที่วางหลักไว้ว่า กรณีที่คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง ได้มีคำวินิจฉัยโดยมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการตามข้อเสนอแนะนั้น นอกจากนี้ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดไว้อีกว่า ให้คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง ระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ว่าอย่างไร ซึ่งหากเป็นกรณีที่ประเด็นในการวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง และคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง ได้มีข้อเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี สั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ซึ่งหากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงอ้างว่าได้ปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ

จากการศึกษาค้นคว้าผู้ศึกษาจึงเสนอแนะแนวทางหรือวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

- 1) ข้อเสนอแนะแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการ เรื่องราวร้องทุกข์ จากการที่ไม่ได้กำหนดลักษณะของคำร้องทุกข์ที่จะไม่รับหรือไม่พิจารณาหรืออาจจะไม่รับและสั่งจำหน่ายเรื่องไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

เนื่องจากประเด็นปัญหานี้เกิดจากการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะลักษณะคำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการจะไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติเรื่องไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ซึ่งจากการที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ไม่ว่าเป็นที่มาและความสำคัญของปัญหา ประวัติความเป็นมา แนวคิด หรือหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นว่าการที่ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะคำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการจะไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติเรื่องไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ย่อมเกิดปัญหาให้กับส่วนราชการตามค่านิยมของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ในการปฏิบัติงาน ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นสาเหตุในการดำเนินการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบนี้

ไม่เป็นไปตามหลักการในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และไม่มีความชัดเจน รวมถึงไม่มีประสิทธิภาพในการนำระเบียบนี้ไปปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรกลไกคณะกรรมการการมาใช้ในการขับเคลื่อนให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ยังมีอยู่ให้หมดไป ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 มาตรา 9 (10) ที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำข้อกฎหมายในส่วนที่กำหนดลักษณะคำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการจะไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติเรื่องไว้ให้ชัดเจน ว่าลักษณะคำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการจะไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติเรื่องควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องราวร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
- (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดในประเด็นที่จะร้องทุกข์แล้ว

- (4) เรื่องราวร้องทุกข์ที่เป็นไปไม่ได้อย่างแน่แท้

- (5) บัตรสนเทห์ เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้ระเบียบดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบและสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการออกระเบียบดังกล่าวและเพื่อเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ ที่ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการสนับสนุนที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

เนื่องจากประเด็นปัญหานี้เกิดจากการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการสนับสนุนการปฏิบัติงานตามระเบียบนี้ไว้แต่อย่างใด ซึ่งมาตรการสนับสนุนการปฏิบัติงานในที่นี้ก็คือ มาตรการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ มาตรการคุ้มครองข้าราชการที่ถูกกลั่นแกล้ง หรือมาตรการกั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดเป็นพยาน ซึ่งมาตรการเหล่านี้นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว ยังเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ใช้สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์จะได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างแท้จริง และเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้การใช้สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การที่ไม่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามระเบียบนี้ ย่อมส่งผลให้ส่วนราชการที่ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานประเภทนี้ อีกทั้ง ในกรณีที่มีการเสนอคำร้องทุกข์ซึ่งผู้ถูกร้องเรียนหรือร้องทุกข์เป็นบุคคลเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่นั้น ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เสนอคำร้องทุกข์หรือผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการพิจารณาคำร้องทุกข์ ทั้งนี้ โดยเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคำร้องทุกข์ เช่น มาตรการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ มาตรการคุ้มครองข้าราชการที่ถูกกลั่นแกล้ง มาตรการกั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดเป็นพยาน เพื่อให้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 มีแนวทางปฏิบัติงานในการจัดเรื่องราวร้องทุกข์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันสิทธิของบุคคลผู้เสนอคำร้องทุกข์ก็จะได้รับการรับรองและคุ้มครอง อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการที่ว่า การใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากการใช้สิทธินั้น แต่อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิเช่นนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้ โดยเห็นว่าควรมีกำหนดมาตรการสนับสนุนการปฏิบัติงานโดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานในการให้ความคุ้มครองผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นพยานที่สามารถให้ข้อมูลหรือจะมาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์

ต่อการดำเนินการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์

(2) มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่ คุกคามก่อน ขณะ หรือหลังจากที่ให้อัยคำ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล นอกจากนั้น ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย หรือถูกข่มขู่ คุกคาม เนื่องจากการกล่าวหา ร้องทุกข์กล่าวโทษ ให้อัยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ เมื่อเจ้าพนักงานเห็นเองหรือพยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องมีคำร้อง ทั้งนี้ วิธีการคุ้มครอง ตามมาตรการคุ้มครองเบื้องต้น อาจเปลี่ยนแปลงการคุ้มครองความปลอดภัยได้ตามความเหมาะสม

(3) ปกปิด และรักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถ ระบุตัวพยานในการคุ้มครองความปลอดภัยพยาน

(4) ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้พยานได้รับความช่วยเหลือ หรือได้รับการคุ้มครองตามที่เห็นสมควร โดยอาจประสานกับหน่วยงานอื่นให้การคุ้มครองพยาน

3. ข้อเสนอแนะแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเนื่องจากสภาพบังคับและผลผูกพัน ตามข้อ 15 (5) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 15 (5) ที่วางหลักไว้ว่า กรณีที่คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำ กระทรวง ได้มีคำวินิจฉัยโดยมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ นอกจากนี้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้อง ทุกข์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดไว้อีกว่า ให้คณะกรรมการการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการการ จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง ระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีควรที่จะสั่งการในเรื่อง นั้น ๆ ว่าอย่างไร ซึ่งหากเป็นกรณีที่ประเด็นในการวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือ คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง ซึ่งคณะกรรมการการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือ คณะกรรมการการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง ได้มีข้อเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรี แล้วแต่กรณี สั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการ จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง ที่อาศัยอำนาจตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ซึ่งหากส่วนราชการหรือ เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการการ จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวง อ้างว่าได้ปฏิบัติงานหรือปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สาระสำคัญของกฎหมายมาตรานี้ก็คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่วาง

ระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 15 (5) ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

ดังนั้น การยกฐานะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 เป็นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาเหตุที่ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น อีกทั้ง ยังถือเป็นแนวทางในการพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ให้มีประสิทธิภาพในการใช้งานมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 27. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

นพนิธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2559.

อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2559.

วิทยานิพนธ์

พิมพ์กานต์ ทิศอ่อน. “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

รายงานวิจัย

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษา และพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, กระทรวงยุติธรรม, 2549.

เอกสารอื่น ๆ

วราเทพ รัตนากร, “สิทธิมนุษยชนกับสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552”, [Online], Available URL: www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1383.

ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย, “คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหการร้องทุกข์/ร้องเรียน”, พฤษภาคม 2554.

ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐบาล, ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียน [Online], Available URL: <http://asean-law.senate.go.th/constitution/full-const/Philippines1987.pdf>, 2562 (สิงหาคม, 31).

ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐบาล, ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียน [Online], Available URL: <http://asean-law.senate.go.th/constitution/full-const/Laos2003.pdf>, 2562 (สิงหาคม, 31).

สถาบันพระปกเกล้า, รูปแบบรัฐบาลและระบบกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียน [Online], Available URL: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รูปแบบรัฐบาลและระบบกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียน>, 2562 (สิงหาคม, 31).

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.”, 3 ธันวาคม 2550.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [Online], Available URL: www.royin.go.th/dictionary/index.php.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, ภาพรวมนโยบายและกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน [Online], Available URL: http://www.thaifita.com/trade/study/lawsme57_chap2.pdf, 2562 (สิงหาคม, 31).

ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐบาล, ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียน [Online], Available URL: <http://asean-law.senate.go.th/constitution/full-const/Vietnam2013.pdf>, 2562 (สิงหาคม, 31).

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

กฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติมาตรการการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2551.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้น
ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการ
ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2555.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ.
2559.