

## เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

A Human Rights Based Approach to the Ombudsman's work

# งานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน

Florence Simbiri-Jaoko\*



\* ฟลอเรนซ์ซิมบิรี-จาโอโก ผู้แทนพิเศษ พันธมิตรสากลแห่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

## Introduction

The Geneva Conference of 1967 on World Peace Through Law recommended that the World Peace Through Law Center “disseminate widely information about the role which an ombudsman can perform in protecting citizens against the violation of their rights by administrative authorities: and seek to assist financially or otherwise projects designed to encourage research on the establishment of ombudsmen”<sup>1</sup>

Arising out of this recommendation the number of Ombudsmen increased worldwide, and even more significantly, the direct linkage between their mandate and protection against human rights violations became more evident. In order to discuss the way in which the ombudsman can use the rights based approach in their work, there is need to have clarity on the historical development of the office and mandate, as well as the concept of the rights based approach and how it applies broadly and specifically to their work. This paper, is premised on the basis that for ombudsmen to embrace and apply the

## บทนำ

การประชุมเจนีวา พ.ศ. 2510 ว่าด้วยการส่งเสริมสันติภาพของโลกโดยอาศัยกฎหมาย มีข้อเสนอแนะให้ศูนย์ส่งเสริมสันติภาพของโลก โดยอาศัยกฎหมาย “ทำการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการในการปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิโดยหน่วยงานด้านการปกครอง และหาวิธีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือโดยโครงการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการศึกษาวิจัยการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน”<sup>1</sup>

ข้อเสนอแนะดังกล่าวทำให้มีจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลกเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญไปกว่านั้นยังมีความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและการคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน กลายเป็นสิ่งที่มีความเด่นชัดมากขึ้น ในการที่จะอภิปรายถึงวิธีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้วิธีการที่มีอยู่ตามสิทธิซึ่งอยู่ในงานของตน จำเป็นต้องมีความชัดเจนในการพัฒนาสำนักงานและอำนาจหน้าที่ในอดีต รวมทั้งแนวคิดของวิธีการตามสิทธิที่มีอยู่และการนำสิ่งนี้มาใช้กับงานของตนทั้งนำมาใช้แบบกว้าง ๆ และเฉพาะเจาะจง บทความฉบับนี้ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานที่ว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำวิธีทางด้านสิทธิมนุษยชนมาใช้ นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการ

human rights approach, it is critical that they locate their mandate whether classical or expanded within the human rights framework. While there have been debates on the human rights mandate of the ombudsman, this paper argues that whether classical or termed as hybrid, human rights protection is intrinsic to public administration.

### What is the Ombudsman?

Ombudsman has been described and/or defined as an independent governmental official who receives complaints against government agencies and officials from aggrieved persons, who investigates, and who if the complaints are justified, makes recommendations to remedy the complaints.

มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้นจากเดิมภายในกรอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในขณะที่มีการอภิปรายถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านสิทธิมนุษยชนนี้ บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าไม่ว่าอำนาจหน้าที่แบบดั้งเดิมที่มีมาคือ การมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือเป็นอำนาจหน้าที่แบบผสม การคุ้มครองในด้านสิทธิมนุษยชนก็ล้วนเป็นสิ่งที่อยู่ในบริบทของการบริหารภาครัฐอยู่แล้ว

### ผู้ตรวจการแผ่นดินคืออะไร

ได้มีการอธิบายและ/หรือให้คำจำกัดความว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเป็นอิสระ เป็นผู้รับคำร้องเรียนจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวน และหากมีการตัดสินคำร้องเรียนนั้นแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะเป็นผู้ทำข้อเสนอแนะในการเยียวยาผู้ร้องเรียนนั้น

The Ombudsman Committee of the International Bar Association defines the term Ombudsman as;

“An Office provided for by the Constitution or by action of the Legislature or Parliament and headed by an independent high-level public official, who is responsible to the Legislature or Parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employees, or who acts on [his] own motion and who has the power to investigate, recommend corrective action and issue reports.”

On the hand, the late Professor Donald Rowat, an eminent expert on the Ombudsman in a paper titled “A World-Wide Survey of Ombudsmen” produced for the International Ombudsman Institute has defined the ombudsman as follows:

คณะกรรมการการผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเนติบัณฑิตยสภาแห่งชาติให้คำจำกัดความผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือเกิดจากการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และมีหัวหน้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีความเป็นอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เป็นผู้รับคำร้องเรียนจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากหน่วยงานเจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐหรือเป็นผู้กระทำการร้องเรียนเอง และเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนเสนอแนะวิธีการเยียวยาแก้ไขและทำรายงาน”

ศาสตราจารย์ โด널ด์ โรวัต ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความโดดเด่นในเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้เขียนบทความเรื่อง “การสำรวจผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลก” จัดทำขึ้นสำหรับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ โดยบทความของท่านได้ให้คำจำกัดความคำว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“First, it is set up by a country’s constitution or by a law or by-law of the legislative body, in order to ensure its permanence, neutrality and independence from the administrative organisation being complained against; Second, it receives and investigates complaints from the public against any part of the whole administration at the level of government concerned, though in many schemes it can also start investigations of alleged maladministration on its own initiative; Third, it is an appeal body in the sense that usually it will investigate a complaint only after the complaint has been made to the agency concerned and the complainant is still dissatisfied; Fourth, when it finds a complaint to be justified, it recommends a remedy to the agency and if the recommendation is not accepted it makes its recommendation to the chief executive and in a published report to the legislature-but it does not make binding decisions and this is what distinguishes it from a court, tribunal or arbitrator.”

“ประการแรก ผู้ตรวจการแผ่นดิน ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของประเทศหรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยอำนาจแห่งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้หลักประกันในเรื่องของความมั่นคงถาวร ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระจากหน่วยงานด้านการปกครองที่ถูกร้องเรียน ประการที่สอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ผู้รับและสอบสวนคำร้องเรียนจากประชาชนที่ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่บริหารงานของรัฐ แม้ว่าในแผนการดำเนินงานหลายฉบับ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเริ่มทำการสอบสวนหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่ามีความเหมาะสม ประการที่สาม เป็นหน่วยงานอุทธรณ์ในแง่ที่ทำการสอบสวนคำร้องเรียนอยู่เป็นปกติเมื่อได้ยื่นคำร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ผู้ร้องทุกข์ยังไม่พอใจกับผลการแก้ไข ประการที่สี่ เมื่อได้ทำการพิจารณาคำร้องเรียนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะให้ข้อเสนอแนะในการเยียวยาแก้ไขแก่หน่วยงานและในกรณีที่ข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารและใส่ไว้ในรายงานที่จัดพิมพ์เผยแพร่ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะไม่ทำคำตัดสินที่สร้างข้อผูกมัดใด ๆ และสิ่งนี้เองที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความแตกต่างไปจากศาล องค์คณะผู้พิพากษาคดี หรืออนุญาโตตุลาการ

## Key characteristics of the Ombudsman

- most ombudsmen are arms of the legislature.
- They are generally independent even though they report to parliament
- They receive complaints of abuse by government departments, agencies, or officials, generally such complaints are from members of the public directly or from other institutions such as parliament or civil society
- They are required to conduct impartial investigations in the course of which they can call upon all persons for information, require the production of documents and access state records subject to specific limitations in various countries
- In most countries they have no powers to give orders or impose sanctions, unlike Sweden and Finland where this is possible. They cannot quash or reverse the decision or order of any official, they can report, recommend and or suggest. Nonetheless, the ombudsman's opinion is a powerful tool that they often use.

## คุณลักษณะที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- ผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่เป็นเสมือนแขนขาของฝ่ายนิติบัญญัติ
- โดยทั่วไปมีความเป็นอิสระแม้ว่าจะต้องมีหน้าที่รายงานต่อรัฐสภาก็ตาม
- ผู้ตรวจการแผ่นดินรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป คำร้องเรียนนั้นมาจากประชาชนโดยตรงหรือมาจากสถาบันอื่น ๆ เช่น รัฐสภา หรือภาคประชาสังคม
- ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ต้องทำการสอบสวนด้วยความเป็นกลาง โดยสามารถทำการเรียกบุคคลทุกคน มาให้ข้อมูลได้ ขอให้มีการจัดทำเอกสาร และเข้าถึงบันทึกต่าง ๆ ของรัฐภายใต้ข้อจำกัดเฉพาะบางประการในประเทศอื่น ๆ
- ส่วนใหญ่ในหลายประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือกำหนดบทลงโทษแตกต่างจากสวีเดนและฟินแลนด์ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถทำได้ อีกทั้งยังไม่สามารถกลับคำตัดสินหรือคำสั่งของหน่วยงานของรัฐได้ แต่สามารถรายงาน แนะนำ และ/หรือเสนอแนะ แต่กระนั้นความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงเป็นเครื่องมืออันทรงพลังที่พวกเขาใช้บ่อย

- In the exercise of their functions they are required to use exp edient, inexpensive and inf ormal procedures and processes

- They are required or endeavor to be accessible, simple easy and cost free complaints systems, with no requirement for legal representation

- Issues annual and other reports to parliament

- Provides reasons for dismissal of complaints where unfounded or beyond their jurisdiction

- Has power to inspect agencies, institutions or departments as a general or specific power in connection with investigations

- Has the mandate to conduct research and to advise on improvements on administrative procedures, policy or legislation

- ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องใช้กระบวนการและขั้นตอน การดำเนินงานที่มีความสะดวกรวดเร็ว ไม่มีค่าใช้จ่ายสูง และไม่เป็นการ

- ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องใช้ระบบ การร้องเรียนที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายสะดวก และไม่มีค่าใช้จ่าย โดยปราศจากข้อกำหนดในการเป็น ตัวแทนทางกฎหมาย

- จัดทำรายงานประจำปีหรือรายงานอื่น ๆ ยื่นต่อรัฐสภา

- ให้เหตุผลในการยกคำร้องเมื่อเห็นว่าไม่อยู่หรือเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่

- อำนาจในการตรวจสอบหน่วยงาน สถาบัน หรือกรมกองต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ เฉพาะหรืออำนาจหน้าที่ทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน

- มีหน้าที่ในการทำการศึกษาวิจัยและให้คำปรึกษาในเรื่องการปรับปรุงพัฒนากระบวนการ ด้านการบริหารนโยบายหรือกฎหมาย

The kind of grievances addressed by ombudsmen can broadly be described as acts of injustice often inflicted on citizens by those who govern and include, acts or failure to act by officials, simple clerical errors, to oppression, oversight, negligence, inadequate investigations, unfair policy, delays, partiality, discrimination, failure or lack of communication, rudeness, arrogance, inefficiency, improper motivation, violation of laws, regulations, policy, abuse of authority, mistakes, carelessness.

These definitions/descriptions reinforce the concept and notion that the office of the ombudsman underlies the core rule of law principles, namely, that those who exercise state power must be held accountable, and that citizens are entitled to institutionalized mechanisms for airing and settling conflicts between them and the state agencies and officials. The historical development of the ombudsman which the audience here are very familiar with came about alongside, parliament and the judiciary the

ประเภทของคำร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทำการแก้ไขอาจอธิบายได้อย่างกว้าง ๆ ว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมที่ประชาชนถูกบังคับให้กระทำโดยผู้มีอำนาจปกครองและรวมถึงการกระทำหรือการไม่กระทำการใดโดยเจ้าหน้าที่ ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อกดขี่ ตรวจสอบ ละเลย การสอบสวนที่ยังไม่เพียงพอ นโยบายที่ไม่เป็นธรรม ความล่าช้า ความไม่เป็นกลาง การเลือกปฏิบัติ การไม่สามารถสื่อสารหรือขาดการสื่อสาร การใช้วาจาหยาบคาย ความเย่อหยิ่ง ความไร้ประสิทธิภาพ การสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม การละเมิดกฎหมาย กฎเกณฑ์ นโยบาย การใช้อำนาจในทางที่ผิด ความผิดพลาด และความประมาทเลินเล่อ

คำนิยาม/คำอธิบายนี้จะช่วยเสริมและสนับสนุนแนวคิดหรือข้อคิดว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ภายใต้หลักการ คือ หลักนิติธรรม กล่าวคือบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบ และประชาชนมีสิทธิที่จะมีกลไกที่เป็นสถาบันในการเสนอและระงับข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้เข้าร่วมฟังการสัมมนา ที่มีนี้มีความคุ้นเคยเป็นอย่างมากนั้นมีการพัฒนา มาเคียงคู่กันกับรัฐสภาและศาล สามฝ่าย ถ่วงดุลอำนาจซึ่งเป็นที่ยอมรับมาตามธรรมเนียม แบบแผนในรัฐที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย

traditionally accepted tripartite of checks and balance in democratic states. So at the very basic level, there is a direct relationship between, the establishment of an ombudsman and the desire or requirement to uphold the rule of law by protecting citizens, from abuse of power, office and maladministration by overzealous state agencies and officials. This paper is founded on the understanding that while there has been a traditional and historical derivation of the office, mandate and functions of the ombudsman, this has evolved over the years beyond maladministration, and has embraced mandates beyond administrative justice to a more holistic inclusive human rights approach. This broadening has not been without challenges and as noted by Emily O'Reilly, (Ombudsman of Ireland 2003-2013);

ดังนั้น ในระดับขั้นพื้นฐาน จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินและความต้องการหรือการกำหนดให้มีการส่งเสริมสนับสนุนหลักนิติธรรมโดยการให้ความคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจใช้ตำแหน่งในทางที่ผิดและการบริหารงานผิดพลาดของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทความนี้อยู่บนพื้นฐานแห่งความเข้าใจว่า แม้จะมีการสืบตำแหน่งได้รับมอบหมายอำนาจ และการดำเนินอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในทางที่ปฏิบัติสืบมาก็ตาม แต่สิ่งนี้ก็ไม่ได้มีวิวัฒนาการมาหลายปีจากการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพและได้รับมอบอำนาจให้อยู่เหนือความยุติธรรมทางการปกครองไปสู่วิธีการที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนมากขึ้น การขยายอำนาจที่กว้างขึ้นนี้ยังคงเป็นสิ่งท้าทายตามที่เอมิลี โอ'เรลลี ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ (ผู้ตรวจการแผ่นดินประเทศไอร์แลนด์ พ.ศ. 2546-2556);

“It is important to note that maladministration can encompass human rights issues, although it is not always seen in these terms by public servants or, indeed, by ombudsmen and their staff. Ombudsman offices are often not accustomed to analyzing complaints from this wider perspective and, indeed, staff may lack the knowledge and expertise to do so. But ombudsmen and their staff do need to recognize that if [human] rights are not properly or adequately protected, there may be difficulties for them in ensuring that their traditional preserve—sound and fair administration—operates in a proper manner. In essence, this means that ombudsmen should take the broadest possible view of their role and see it as encompassing two principal aims namely, promoting respect for human dignity and protecting individuals who are dependent on public authorities.”<sup>2</sup>

“เป็นเรื่องสำคัญที่จะสังเกตว่าการจัดการที่ใช้ประสิทธิภาพสามารถครอบคลุมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งในแง่นี้ข้าราชการหรือผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมิได้สังเกตเห็น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่คุ้นเคยกับการวิเคราะห์คำร้องเรียนจากมุมมองที่กว้างขึ้น และแท้ที่จริงเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้และความชำนาญในการดำเนินการเช่นนั้น แต่ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่จำต้องตระหนักว่า หากสิทธิมนุษยชนมิได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมและเพียงพอแล้ว พวกเขาอาจต้องประสบกับความยากลำบากในการสร้างความมั่นใจว่าสิ่งที่อนุรักษตามประเพณีนานมานั้นคือ การบริหารงานด้วยความเป็นธรรม จะได้มีการดำเนินการในลักษณะที่เหมาะสมตามหลักการแล้ว สิ่งนี้มีความหมายว่าผู้ตรวจการแผ่นดินควรมองบทบาทของตนด้วยใจที่เปิดกว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ และให้เห็นว่าบทบาทนี้ครอบคลุมความมุ่งหมายสองประการที่สำคัญนั่นคือการส่งเสริมการเคารพศักดิ์ศรีของมนุษย์และการคุ้มครองบุคคลที่ต้องอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ”<sup>2</sup>

Benny Y. T. Tai<sup>3</sup> has classified ombudsmen into 6 models, and argues that as the trend for establishing ombudsmen has grown, their mandate has also expanded from the classical maladministration to increasingly either implicitly or explicitly include a human rights oversight mandate. Indeed, the extent to which ombudsmen deal with human rights as specific mandate or as an extension of their traditional mandate is often dictated by the specified mandate, the historical context of it's establishment as well as the interpretation given by the individual ombudsman. He notes that; "The human rights situation in a particular jurisdiction, the historical, political, constitutional and cultural environment of the jurisdiction, the institutional design of the ombudsman as well as the self-consciousness and self-perception of the ombudsman will all determine the degree of intensity of human rights issues that the ombudsman will have to encounter and is willing to handle."<sup>4</sup> The models discussed range from the classical to the more modern trend where ombudsmen are mandated to act as national human rights institutions

เบนนี่ วาย. ที. ไท<sup>3</sup> ได้แบ่งประเภทของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น 6 รูปแบบและโต้แย้งว่าขณะที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในการกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นจากการมุ่งแต่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนและดำเนินการโดยนัย แท้ที่จริงขอบเขตที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะหรือที่ขยายเพิ่มขึ้นมาจากอำนาจหน้าที่ที่มีตามธรรมเนียมมาแต่เดิมมักจะถูกกำกับโดยอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เฉพาะ บริษัทในอดีตของการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรวมทั้งการตีความโดยผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละท่าน เบนนี่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า "สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเขตอำนาจเฉพาะที่ สภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ การเมือง สภาพแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ และทางวัฒนธรรมของเขตอำนาจการออกแบบทางสถาบันของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งการสำนึกตนและการมองเห็นตนเองของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นตัวกำหนดหรือตัดสินระดับความเข้มข้นของประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนทั้งหมดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเผชิญและเต็มใจที่จะจัดการแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้"<sup>4</sup> รูปแบบที่กล่าวถึงนี้มีระดับตั้งแต่คลาสสิกที่มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปจนถึงแนวโน้มสมัยใหม่มากขึ้นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับอำนาจ

established in compliance with Paris Principles as well as models where the Ombudsman exists side by side with an NHRI. Nonetheless, contrary to this notion.<sup>5</sup>

At the core of human rights are obligations and entitlements, claim holders are entitled to rights, while duty bearers are under obligation to promote, protect and respect the rights of claim holders, whether they are citizens or not as long as they come under the purview of the state and or its agents. Hence people are entitled to be treated lawfully and with dignity by the state and its agencies. At the very core of administrative justice are the human rights principles of due process, fairness and natural justice, therefore persons who are likely to be adversely affected by decisions deserve to be informed and given opportunity to engage with the decision maker and of course all persons seeking and or using state services deserve to be treated with decency including through provision of relevant information in a timely manner. Therefore, individuals have the right to

ให้กระทำการเสมือนเป็นสถาบันด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศที่จัดตั้งขึ้นสอดคล้องตามหลักการปารีส รวมทั้งรูปแบบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่เคียงคู่กับสถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดนี้<sup>5</sup>

แก่นสำคัญของสิทธิมนุษยชน คือ หน้าที่และสิทธิโดยชอบธรรม ผู้อ้างสิทธิมีสิทธินั้น ขณะที่ผู้มีหน้าที่ก็มีหน้าที่อันต้องกระทำภายใต้หน้าที่ในการส่งเสริม คุ้มครอง และเคารพสิทธิของผู้มีสิทธินั้น ไม่ว่าจะผู้อ้างสิทธิจะเป็นประชาชนพลเมืองหรือไม่ก็ตามตราบเท่าที่ผู้นั้นปฏิบัติตามขอบเขตหน้าที่ของรัฐและหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและด้วยศักดิ์ศรีจากรัฐและหน่วยงานของรัฐ แก่นที่มีความสำคัญมากของความยุติธรรมทางการปกครอง คือ หลักกระบวนการโดยชอบด้านสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรมและความยุติธรรมที่เป็นธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบที่เป็นปฏิปักษ์จากคำตัดสินควรจะได้รับ การบอกกล่าวและมีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้ทำการตัดสินและแน่นอนว่าบุคคลทุกคนที่ต้องการใช้หรือใช้บริการของรัฐควรจะได้รับ การปฏิบัติด้วยความสุภาพเรียบร้อย รวมถึงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเวลาที่เหมาะสมด้วย ดังนั้น บุคคลจึงมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมายและด้วยศักดิ์ศรี ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับการประกัน

be treated lawfully and with dignity and while fundamental freedoms are guaranteed, they can only be taken away or limited with justifiable reasons through a fair and reasonable legal process. Indeed, in most countries limitation of rights must be based on written law setting out the objectives and circumstances under which this may occur. And where the state or its agencies limit or wish to limit these rights through administrative mechanisms, the natural arbiter between the state and affected citizens would be the ombudsman. And to this effectively, one must have a good grasp of the nature, scope and extent of human rights.

ในเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลจะถูกจำกัดสิทธิต่อเมื่อ มีเหตุผลอันชอบธรรมเท่านั้น โดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นธรรมและชอบด้วยเหตุผลแท้ที่จริงแล้ว ในหลาย ๆ ประเทศส่วนใหญ่ การจำกัดสิทธิจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีการระบุวัตถุประสงค์และสถานการณ์ที่อาจมีการจำกัดสิทธิเกิดขึ้นได้ และเมื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจำกัดหรือต้องการจำกัดสิทธิดังกล่าวโดยการใช้กลไกด้านการปกครอง ผู้ตัดสินที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติระหว่างรัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบก็จะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน และเพื่อให้สิ่งนี้เกิดประสิทธิผล ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีความเข้าใจที่ดีในเรื่องของลักษณะ ขอบเขต และเขตอำนาจของสิทธิมนุษยชน

Due to its ever evolving nature an exhaustive list of human rights is unnecessary, however, there are categories that have been recognized by international, regional and increasingly national constitutions such as:

- Civil and Political rights—the right of adults to vote in a fair and democratic electoral system; freedom of speech, press, assembly, and association; and freedom of religion and conscience, the right to found a family to marry and raise children, privacy,
- Legal process rights—freedom from arbitrary arrest, detention, search or seizure; the right to a fair and speedy trial; the privilege against self-incrimination; and protection against cruel and unusual punishment, torture etc
- Egalitarian rights (or freedom from discrimination)—underlying these rights is the principle of equality before the law, equal protection of the law for all members of the community; the right not to be discriminated against on the basis of race, colour, sex, age, disability,

เนื่องด้วยลักษณะที่มีวิวัฒนาการไม่สิ้นสุดของรายการสิทธิมนุษยชนที่มีความเข้าใจจนถึงแก่นแท้ในลักษณะที่เกินจำเป็น อย่างไรก็ตาม มีสิทธิหลายประเภทที่สถาบันต่าง ๆ ในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับชาติให้การรับรอง เช่น

- สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง—สิทธิของผู้ที่บรรลุนิติภาวะในการออกเสียงลงคะแนนในระบบการเลือกตั้งระบอบประชาธิปไตยที่เป็นธรรม เสรีภาพในการพูด เสรีภาพของสื่อ การรวมตัวและการสมาคมเสรีภาพในการนับถือศาสนาและมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดี เสรีภาพในการมีครอบครัว การสมรสและการเลี้ยงดูบุตร สิทธิส่วนบุคคล
- สิทธิในกระบวนการทางกฎหมาย—เสรีภาพจากการจับกุม หน่วงเหนี่ยวกักขัง คั้นหรือยึดตามอำเภอใจ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและเป็นธรรม สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง และการได้รับความคุ้มครองจากการลงโทษหรือการทรมานที่โหดร้าย และการลงโทษอย่างผิดธรรมดา ฯลฯ
- สิทธิความเสมอภาคของมนุษย์ (หรือเสรีภาพจากการเลือกปฏิบัติ)—การให้ความสำคัญขั้นพื้นฐานในสิทธิดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่บุคคลทุกผู้ทุกนามย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกระบวนของกฎหมายอย่างเป็นธรรม ความคุ้มครองที่เสมอภาคภายใต้กฎหมายที่ให้กับทุกคนในชุมชน ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

marital status, pregnancy, creed, language or other status, ethnic background, religious or political beliefs or persuasion;

- Socio-Economic rights – the right to education, housing, health, leisure, and a reasonable standard of living, right to culture the right to own property and not be arbitrarily deprived of it; the right to work, form a labour union and to strike;

- Right to development – This right was first recognized in the African Charter for Human and Peoples Rights of 1981 and subsequently adopted as right by the UN in 1986, the preamble to the GA resolutions states that; “development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom.” While this right has attracted controversy, the reality is that it is at the core of some UN

จากการมีเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ การไร้ความสามารถ สถานภาพการสมรส การตั้งครรรภ์ ลัทธิ ภาษา หรือสถานะอย่างอื่น ภูมิหลังชาติพันธุ์ ศาสนา หรือความเชื่อหรือความเลื่อมใสในทางการเมือง

- สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม-สิทธิในการที่จะได้รับการศึกษา มีที่อยู่ มีสุขภาพดี การมีเวลาว่าง และมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เหมาะสม สิทธิในวัฒนธรรม สิทธิในทรัพย์สินของตนเอง และการที่จะไม่ถูกลดมูลค่าในทรัพย์สินตามอำเภอใจ สิทธิในการทำงาน การจัดตั้งสหพันธ์แรงงาน และการประท้วงนัดหยุดงาน

- สิทธิในการพัฒนา-สิทธินี้ได้รับการรับรองครั้งแรกในกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน พ.ศ. 2424 และต่อมาใน พ.ศ. 2429 องค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองสิทธินี้ อารัมภบทในข้อมติของที่ประชุมสมัชชากล่าวไว้ว่า “การพัฒนาเป็นกระบวนการที่มีลักษณะครอบคลุมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง มีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชากรทั้งหมดและความเป็นอยู่ของบุคคลทุกคนให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการที่พวกเขาได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างกระตือรือร้น เป็นอิสระ และเปี่ยมด้วยความหมายและมีส่วนร่วมในการจัดสรรแจกจ่ายที่เป็นธรรมในประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากสิ่งนั้น” ขณะที่สิทธิที่ว่านี้ยังมีข้อโต้แย้งต่าง ๆ อยู่ แต่ความเป็นจริงคือสิทธินี้เป็นแกนหลักสำคัญ

specialized agencies such as UNDP with global goals such as the Millennium Development Goals (MDGs) and their successor the 2016 Sustainable Development Goals (SDGs) dedicated to the greater and broader realization various social and economic rights, in a measurable manner; at the national level, states endeavor to improve livelihoods, to reduce poverty e.t.c. through development interventions, policies, strategies sometimes accompanied by service delivery goals and targeted outputs and outcomes. In effort to be accountable, some agencies even have service charters to guide the public generally and stakeholders specifically on their (state agencies accountabilities).

ขององค์การพิเศษขององค์การสหประชาชาติ เช่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program-UNDP) โดยมีเป้าหมายการพัฒนา เช่น เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals-MDGs) และเป้าหมายที่สืบทอดต่อมา ในปี พ.ศ. 2559 คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) ที่จะสร้างให้เกิดความตระหนักในสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะที่กว้างขึ้นและเพิ่มมากขึ้นในลักษณะที่สามารถวัดค่าได้ในระดับประเทศ รัฐหลายแห่งพยายามที่จะปรับปรุงพัฒนาการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศให้ดีขึ้นเพื่อลดความยากจน ฯลฯ โดยใช้การแทรกแซง นโยบาย ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา โดยบางครั้งอาจมีเป้าหมายการให้บริการ และผลิตผลและผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าไว้ด้วย หน่วยงานบางแห่งมีหน่วยให้บริการเพื่อทำหน้าที่ในการให้แนวทางแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปและให้แนวทางแก่ผู้มีส่วนได้เสียสำคัญเป็นการเฉพาะในเรื่องของหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ

Some of these elaborate and well drawn plans can fall victim to internal bureaucracies, deliberate and inappropriate actions, omissions and commissions by individuals in the system or to general systemic failure in turn amounting to directly or indirectly-violating the various categories of human rights. While all rights have potential for violation by state officials, social and economic rights constitute a large number of complaints that the Ombudsman deals with. The failure to provide licensing or cancellation of licensing could have a direct impact on an individual's livelihood, with serious implications to other rights such as the right to food, education etc. Failure to facilitate proper legal and policy frameworks for third parties who are essential to the enjoyment of rights can result in violation—for example lack of proper legal and policy frameworks for environmental management could lead to pollution and increase in avoidable and preventable diseases afflicting people and thereby infringing on their right to a clean and healthy environment and directly injuring their health.

แผนการที่มีความซับซ้อนและจัดทำมาอย่างดีบางเรื่องอาจทำให้บางคนติดหล่มอยู่ในระบบพิธีรีตอง ลำดับชั้นภายในองค์กร ดำเนินการแบบใคร่ครวญไตร่ตรองและไม่เหมาะสม ละเว้นการกระทำและกระทำความผิดโดยบุคคลที่อยู่ในระบบหรือติดหล่มอยู่ในความล้มเหลวที่เป็นระบบโดยทั่วไปที่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประเภทต่าง ๆ มากขึ้นไปเป็นลำดับ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ขณะที่มีความเป็นไปได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำละเมิดสิทธิทั้งหมดนั้น แต่สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมก็ก่อให้เกิดข้อร้องเรียนจำนวนมากที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องจัดการ การไม่สามารถให้ใบอนุญาตหรือยกเลิกใบอนุญาตอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของบุคคล โดยมีผลเป็นนัยที่รุนแรงต่อสิทธิอื่น ๆ ด้วย เช่น สิทธิในการเข้าถึงอาหาร สิทธิในการได้รับการศึกษา ฯลฯ การไม่สามารถสร้างความสะดวกในกรอบการดำเนินงานด้านนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสมให้บุคคลที่สามผู้ซึ่งมีส่วนสำคัญในการมีสิทธิดังกล่าวได้นั้น อาจส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิ ตัวอย่างเช่น การไม่มีกรอบการดำเนินงานด้านนโยบายและด้านกฎหมายที่มีความเหมาะสมสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจนำไปสู่มลภาวะและมีโรคภัยต่าง ๆ ที่สามารถป้องกันและหลีกเลี่ยงได้เพิ่มมากขึ้นและเมื่อโรคทำให้คนเจ็บป่วยก็เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนในการที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่สร้างสุขภาพดีและสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ซึ่งการละเมิดทำให้สุขภาพของประชาชนมีความเจ็บป่วยโดยตรง

Having looked the contextual setting, it is imperative to point that while it may seem rather easy and straight forward to expect an ombudsman to naturally embrace a human rights based approach, there can be practical challenges that arise from the historical and institutional understanding and approaches that ombudsmen use to fulfil their mandates.

- Where the human rights mandate is not explicit taking it on may thrust the ombudsman into unfamiliar territory fraught with controversy. In any case, the elastic nature of human rights issues lends itself to controversy while what is good public administration is probably more settled. Engaging in high profile and consistent advocacy requires time and resources and for the ombudsman this may require re-organization without compromising on the complaints handling, research and education; additionally, they would have to conduct public education to avoid public misunderstanding on the rationale and value of engagement with human rights advocacy work.

การกำหนดบริบทเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้เห็นว่าขณะที่อาจดูเหมือนง่ายและตรงไปตรงมาที่จะคาดหวังผู้ตรวจการแผ่นดินใช้วิธีการนำหลักสิทธิมนุษยชนมาใช้โดยธรรมชาติ ก็จะมีสิ่งท้าทายในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาจากความเข้าใจและวิธีการที่ผ่านมาและทางสถาบันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะใช้เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสมบูรณ์

- ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ทางด้านสิทธิมนุษยชนไม่ชัดเจน อาจเป็นสิ่งที่กระตุ้นผลักดันให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปสู่เขตอำนาจที่ไม่คุ้นเคยหรือเกิดความขัดแย้ง ไม่ว่าจะในกรณีใด ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่มีลักษณะยืดหยุ่นได้ อาจเป็นประเด็นที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ขณะที่สิ่งที่เป็นการบริหารภาครัฐที่ดีอาจจะระงับข้อขัดแย้งได้มากกว่า การจะทำให้เป็นที่รู้จักของประชาชนและการสนับสนุนที่ต่อเนื่องจะต้องใช้เวลาและทรัพยากร และสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว อาจจะต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กรโดยไม่มี การประนีประนอมในการจัดการคำร้องเรียน การวิจัย และการศึกษา นอกจากนี้ จะต้องจัดให้มีระบบการศึกษาของรัฐขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจที่ผิดในพื้นฐานแห่งเหตุผลและคุณค่าของการนำหลักสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ในงาน

- At the core of the Ombudsman mandate is complaints handling while human rights work even where complaints are handled gravitate more towards national and international advocacy anchored to the global human rights standard setting and monitoring mechanism. This work traditionally fell to Non-Governmental Organizations (NGOs) that were accredited at the regional and international level to provide alternative information to treaty bodies and special procedures during state reporting. However, the 1993 Vienna World Conference on Human Rights and the setting out of the 1993 Paris Principles set the stage for states to be held accountable to establishing, either constitutional or statutory National Human Rights Institutions whose main mandate was to monitor state compliance with their human rights obligations. The entry of NHRIs added a new public voice to human rights accountability that was closely modelled on that of NGO advocacy groups. While they have mandate to receive and investigate human rights violations, they are more likely to adopt what may seem as

- สารสำคัญของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การจัดการคำร้องเรียน ในขณะที่งานด้านสิทธิมนุษยชนมุ่งที่การรณรงค์ทั้งในระดับชาติและนานาชาติมากขึ้นซึ่งยึดกลไกการกำหนดและการติดตามสิทธิมนุษยชนของโลก งานนี้จึงเป็นความรับผิดชอบขององค์กรภาคประชาชนไปตามธรรมเนียมซึ่งได้รับการรับรองทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติในการให้ข้อมูลทางเลือกแก่กลไกประจำอนุสัญญาและกลไกพิเศษในช่วงระหว่างการรายงานสถานการณ์ของประเทศ อย่างไรก็ตามการประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ณ กรุงเวียนนา ใน พ.ศ. 2536 และการดำเนินการตามหลักการปารีส พ.ศ. 2536 เป็นเวทีที่ให้หลาย ๆ ประเทศได้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศทั้งโดยจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญหรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การติดตามว่ารัฐได้ปฏิบัติตามหน้าที่ในด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่ การกำเนิดขึ้นของสถาบันสิทธิมนุษยชนประจำชาติทำให้เกิดเสียงของประชาชนต่อหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกวางเป็นแบบใกล้เคียงกับกลุ่มผู้สนับสนุนของเอ็นจีโอ ขณะที่พวกเขามีหน้าที่ในการรับคำร้องและสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่พวกเขาอาจจะทำสิ่งที่ดูเหมือนเป็นรูปแบบการสนับสนุนเชิงปฏิบัติ เช่น การแถลงให้สาธารณชนรับทราบว่ามิบุคคลกระทำความผิดตามกฎหมาย เป็นต้น ยุทธศาสตร์และ

controversial advocacy styles including naming and shaming. Often these strategies and or tactics do not endear them to state agencies and for ombudsmen who traditionally work and more often than not enjoy close working relationships with state agencies, taking on human rights advocacy work may cause discomfort and lead to distrust by some agencies. Of course there are exception cases, such as the experience of the Bermudan Ombudsman who states in one of their reports “The government’s response to most of our investigations and recommendations has been very constructive. There has been a recognition among government leaders that our work is not about exposing or embarrassing them or making them look bad – although we certainly have exposed some bad things. They recognize that our investigations and recommendations are revealing problems and solutions that are going to benefit millions of people and that by acting on them, they are going to look good”.<sup>6</sup> And this perhaps is the advantage that the Ombudsman could bring to holding states accountable to human rights standards, in that their

หรือกลยุทธ์เหล่านี้มิได้ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความชื่นชอบและสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ที่ทำงานแบบสืบทอดกันมาและไม่ค่อยได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนั้น การทำงานโดยดำเนินการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน อาจเป็นสาเหตุที่สร้างความอึดอัดไม่สบายใจ และนำไปสู่ความคลางแคลงใจหรือไม่ไว้วางใจจากหน่วยงานอื่นแต่แน่นอนว่าย่อมมีกรณียกเว้น จากประสบการณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แห่งเบอร์มิวดาได้กล่าวไว้ในรายงานของประเทศว่า “การตอบสนองของรัฐบาลต่อการสอบสวน และข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ของเราเป็นการตี เพื่ออ้อมมากกว่าเป็นไปในเชิงสร้างสรรค์” ได้รับการยอมรับจากบรรดาผู้นำของรัฐบาลว่า งานของเรามีใช้เรื่องเกี่ยวกับการเปิดทางหรือ ทำให้เขาอึดอัดใจหรือทำให้ดูแย่ แม้ว่าเราจะได้ เปิดเผยบางเรื่องที่เป็นสิ่งที่ไม่ดีไปแล้ว พวกเขา ตระหนักว่าการสอบสวนและข้อเสนอแนะของเรา ช่วยทำให้เห็นปัญหาและวิธีการแก้ไขที่จะเป็น ประโยชน์ต่อคนอื่นอีกเป็นล้านคน และการทำตาม ข้อเสนอแนะนั้นก็ทำให้พวกเขาดูดีขึ้น<sup>6</sup> และสิ่งนี้ในบางครั้งเป็นข้อได้เปรียบที่ผู้ตรวจการ แผ่นดินนำมาซึ่งความรับผิดชอบที่จะให้ รัฐ มีมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา จะทำให้รัฐเป็นที่น่าชื่นชมเนื่องจากมีการวิจารณ์ “ที่แท้จริง” มากขึ้นในสายตาของหน่วยงานของรัฐ การกล่าวเช่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะได้ดูที่สิ่งที่เรา เรียกว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ

historical background endears them as a more “genuine” critic in the eyes of state agencies. Having said that it is important to have a closer look at what the so called traditional and or classical role and mandate of the ombudsman has been and how it originated.

- A third challenge arises where there are overlaps between the Ombudsman and the NHRI or other oversight agencies such as Equality Commissions, or even specialized Ombudsmen. It may be argued that since it is now settled that the Ombudsman has a human rights mandate, that states should avoid a multiplicity of institutions that compete for resources and roles, and that is best to merge such institutions. Unfortunately, this is a decision that lies with the either the executive or parliament and therefore. The option and in the interest of the rights based approach which takes a sector wide holistic trajectory; the Ombudsman and other oversight bodies ought to find ways to work in complimentary manner. In discord and disharmony amongst them could be interpreted by detractors as an indicator of

แผ่นดินที่สืบทอดกันมาและแบบคลาสสิกที่มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไรได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น

- สิ่งท้าทายประการที่สาม เกิดขึ้นในกรณีการทับซ้อนกันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและสถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศหรือหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการด้านความเสมอภาค หรือแม้แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิเศษ อาจมีการโต้แย้งว่าเนื่องจากเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในทางด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐควรหลีกเลี่ยงการจัดตั้งสถาบันที่ซ้ำซ้อนกัน แต่ต้องมาแย่งกันใช้ทรัพยากรและมีบทบาทซ้ำซ้อนกันอีก จึงเป็นสิ่งที่ดีที่สุดที่จะทำการควบหน่วยงานกัน แต่โชคร้ายนี่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหารและรัฐสภา ต่อมาจึงเกิดทางเลือกและเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิธีการที่ยึดสิทธิเป็นหลักซึ่งมีวิถีแบบองค์รวมกว้าง ๆ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบควรจะได้หาวิธีการทำงานในลักษณะที่สนับสนุนกันและกัน อาจมีการกล่าวร้ายให้เสียหายว่ามีความไม่ลงรอยระหว่างกันเสมือนเป็นตัวชี้วัดถึงบทบาทที่ไม่มีความสำคัญและหรือบทบาทนอกเรื่องทั้งที่สองฝ่ายมีอยู่และอาจเป็นอันตราย

the insignificant and or irrelevant role that they play and could be very harmful to the enormous contribution envisaged for all civilian oversight agencies.

### Rationale for ombudsmen

While there are accounts in various culture including Europe and Asia of the existence of some sort of Ombudsman; the version as we know it today was founded in 1809 in Sweden and adopted in Finland and today exist in virtually all the regions of the world and as discussed above, there are various models that countries have adopted, with the core responsibility being addressing maladministration, through complaints handling and making recommendations to relevant authorities. At the core was and still is the requirement that it be an individual or group of individuals that inspire public confidence are independent, impartial and objective. In other words, while their mandate requires a close and trusting relationship with state agencies they have to cultivate and ensure a healthy distance, to earn their credibility with both the public and the state agencies.

อย่างยิ่งต่อการมีส่วนช่วยเหลือของหน่วยงาน ในการตรวจสอบของพลเมืองทั้งหมด

### เหตุผลของการมีผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในขณะที่มีการนำรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินหลากหลายรูปแบบมาใช้ในหลายวัฒนธรรม เช่น ทั้งในยุโรปและเอเชีย แต่รูปแบบที่เรารู้จักในปัจจุบันมีขึ้นใน พ.ศ. 2352 ในประเทศสวีเดนและนำมาใช้ในฟินแลนด์ โดยปัจจุบันรูปแบบดังกล่าวมีปรากฏอยู่ทุกภูมิภาคของโลก และมีหลากหลายรูปแบบที่ประเทศต่าง ๆ นำมาปรับใช้กับประเทศตน ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบหลักคือการแก้ไขข้อปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยการจัดการกับคำร้องเรียน และทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใจความสำคัญที่เป็นมาและยังคงจะเป็นต่อไป คือ ข้อกำหนดที่ต้องสร้างให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นอิสระเป็นกลาง และมีความยุติธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องใช้ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและสร้างความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น พวกเขาจะต้องปลูกฝังและสร้างความมั่นใจเพื่อให้เป็นที่น่าเชื่อถือสำหรับประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

- After World War II, the Welfare State (loosely defined as the situation where the state takes responsibility either on its own or with other actors to care of the social welfare of citizens such as health, housing, social security benefits amongst others) became stronger and with it came numerous administrative agencies. The assumption of multi functions in welfare, education, medical care, social security and housing resulted in a huge government/state machinery with extensive powers exercised by various agencies. This necessitated citizens' protection against executive and administrative mistakes and abuse of power.

- More agencies came with increased activities and bureaucracy in the public sphere, raising concerns that violations would similarly rise hence the desire for additional protection of individual rights more so where existing mechanisms were seen or found to be inadequate or limited such as the fact that;

- ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐสวัสดิการ (โดยได้รับคำนิยามกว้าง ๆ ว่าเป็นสถานการณ์ที่รัฐรับผิดชอบผู้เล่นของตนเองและกับผู้เล่นคนอื่นในการดูแลสวัสดิการสังคมของประชาชน เช่น สุขภาพ ที่อยู่อาศัย สิทธิประโยชน์ในประกันสังคม) มีความเข้มแข็งมากขึ้นและมาพร้อมกับหน่วยงานทางการปกครองอื่น ๆ จำนวนมาก ข้อเสนอพื้นฐานของอำนาจหน้าที่หลายประการในสวัสดิการการศึกษา การบริการทางการแพทย์ ประกันสังคม และการจัดที่อยู่อาศัยนั้นส่งผลในโครงสร้างการปฏิบัติงานขนาดใหญ่ของรัฐบาล/รัฐ โดยหน่วยงานของรัฐหลายแห่งจะมีอำนาจมาก สิ่งนี้จำเป็นจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนจากการกระทำผิดและการใช้อำนาจในทางที่ผิดของฝ่ายบริหารและฝ่ายที่มีอำนาจปกครอง

- หน่วยงานต่าง ๆ มีกิจกรรมมากขึ้นและมีพิธีการมากเกินไป โดยมีข้อกังวลว่าอาจมีการละเมิดเกิดขึ้น ด้วยเหตุว่ามีความต้องการในการปกป้องสิทธิของบุคคลเพิ่มขึ้น ขณะที่กลไกที่มีอยู่ดูเหมือนจะไม่เพียงพอหรือถูกจำกัด ดังเช่นข้อเท็จจริงดังกล่าว

- Parliament’s traditional oversight role had been overburdened with numerous administrative bodies established to exercise delegated authority—the increase and sometimes the complexity and the level of in-depth scrutiny required to keep such bodies accountable was overwhelming. To ensure proper accountability required specialized agencies that were accessible and expedient.

- Additionally, while Parliament had and still has power to receive complaints and inquire into them, dedicating a lot of time to this would detract from their core mandate of legislating, as well as addressing the executive’s shortcomings at the macro level, to the detriment of individual complaints, it could also be argued that in some cases parliamentarians maybe unduly influenced by party considerations and therefore not entirely objective on the hand;

- Courts even though they have the primary mandate for dispute resolution between citizens and the state as well as amongst citizens, litigation is often expensive, protracted, and adversarial hence could be inappropriate and or inaccessible for some members of the public aggrieved by executive action.

- บทบาทในการตรวจสอบของรัฐสภานั้นมีภาระที่หนักเกินไป เพราะมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการปกครองเกิดขึ้นมากมายเพื่อมาใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมาย-ความซับซ้อนและระดับการตรวจสอบในเชิงลึกที่ต้องการให้หน่วยงานเหล่านั้นมีหน้าที่รับผิดชอบก็มีอยู่ล้นมือ

- นอกจากนี้ รัฐสภามีอำนาจในการรับคำร้องเรียนและสอบสวนคำร้องเรียนซึ่งต้องใช้เวลามาก การทำหน้าที่ตรงนี้ทำให้รัฐสภาต้องหันเหจากงานหลักคือการออกกฎหมาย รวมทั้งการแก้ไขข้อบกพร่องของฝ่ายบริหารในระดับมหภาคไปจนถึงการจัดการคำร้องเรียนของบุคคลในบางกรณีอาจมีการโต้แย้งว่าสมาชิกรัฐสภาอาจได้รับอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมจากการพิจารณาของพรรคด้วยเหตุนี้จึงอาจเกิดอคติขึ้นได้

- แม้ว่าศาลจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐรวมถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนด้วยกัน แต่การฟ้องร้องคดีก็มักมีค่าใช้จ่ายสูง ยืดเยื้อ และมีศัตรูในคดีอีก ดังนั้น อาจจะไม่มีความเหมาะสมและหรือประชาชนบางคนที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายบริหารอาจไม่สามารถเข้าถึงได้

It could be argued that the establishment of the ombudsman was a natural progression in democratic governance of increasing complex societies, where lack of accountability and or transparency in state affairs could easily disgruntle citizens. The Ombudsman's role may therefore be seen as the pacifier whose authority did not rest in coercive power but rather on expertise and force of character, thereby ensuring that their recommendations were taken serious and acted upon by the state as a political and social safety valve.

From the discussion above, it is manifestly evident that the mandate of the ombudsman is founded on the principles of the rule of law, and protection of citizens from oppressive or inordinately bureaucratic state machinery, which often results in the violations of citizens' rights. Secondly, there is no doubt, that increasingly ombudsman is directly mandated to protect human rights and ensure state compliance with international, regional and national standards. Given such direct mandate and as service

อาจมีข้อโต้แย้งว่าการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ที่ซึ่งการขาดหน้าที่รับผิดชอบและหรือการขาดความโปร่งใสในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ อาจสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชน ดังนั้น บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจอยู่ในฐานะเป็นผู้ทำให้เกิดความสงบซึ่งอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีลักษณะเชิงบังคับแต่ค่อนข้างจะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญและมีบุคลิกลักษณะที่มีอำนาจ สิ่งนี้จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับการดำเนินการอย่างจริงจังจากรัฐในฐานะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมแรงผลักดันทางการเมืองและสังคม

จากการอภิปรายข้างต้น เห็นได้ชัดว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งอยู่บนหลักการในเรื่องหลักนิติธรรมและการปกป้องคุ้มครองประชาชนจากโครงสร้างหรือระบบปฏิบัติงานของรัฐที่เต็มไปด้วยขั้นตอนพิธีการที่มีลักษณะกดขี่และเกินปกติธรรมดา ซึ่งบ่อยครั้งส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชน ประการที่สอง เป็นที่ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความคุ้มครองโดยตรงต่อสิทธิมนุษยชนมากขึ้นและสร้างความมั่นใจว่ารัฐจะปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และมาตรฐานของประเทศ ตามอำนาจหน้าที่โดยตรงที่กำหนดและในฐานะเป็นเสมือน

providers it is imperative that they embrace the human rights based approach for standard setting, implementing and monitoring state agencies and other actors under their purview as well as for their own internal purposes.

### What is the human rights based approach and how does it relate to human rights standards and obligations?

“A human rights-based approach is a conceptual framework for the process of human development that is normatively based on international human rights standards and operationally directed to promoting and protecting human rights. It seeks to analyse inequalities which lie at the heart of development problems and redress discriminatory practices and unjust distributions of power that impede development progress.”<sup>7</sup> The approach boldly focuses on development as it is the mandate of the state to develop policies and strategies for the development of citizens, and it recognizes that human development is at the center of respect,

ผู้ให้บริการ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้นำวิธีการที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานการดำเนินการ และการติดตามสอดส่องหน่วยงานของรัฐและผู้มีบทบาทอื่น ๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและวัตถุประสงค์ภายในของผู้ตรวจการแผ่นดินเอง

### วิธีการที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนคืออะไร และมีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานและหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนอย่างไร

“วิธีการที่ขัดหลักสิทธิมนุษยชน คือ กรอบการดำเนินงานเชิงแนวคิดสำหรับกระบวนการพัฒนามนุษย์ที่ยึดมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศและมุ่งการส่งเสริมและการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน วิธีนี้ยังมุ่งวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำที่เป็นหัวใจสำคัญของปัญหาในการพัฒนาและแก้ไขวิธีการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติและการแจกจ่ายอำนาจที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าในการพัฒนา”<sup>7</sup> วิธีการนี้มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างเด่นชัด เหตุเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพลเมือง และมีการยอมรับและรับรองว่าการพัฒนามนุษย์ถือเป็นศูนย์รวมแห่งการให้การเคารพ การส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รัฐมีอำนาจมากมายในการรวบรวม แจกจ่ายและจัดสรรรายได้ เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญ เพื่อผ่านกฎหมาย

promotion and protection of human rights. The enormous powers given to the state to collect, distribute and allocate revenue, to set priorities, to pass laws and policies to realize these goals are the very reason why they must be required to carry out these obligations from a human rights prism. To do otherwise would be to allow anarchy and promote impunity.

The human rights based approach is anchored to the understanding that human rights determine the relationship between individuals and groups with valid claims as rights holders and the state as well as non-state actors with correlative obligations as duty bearers. The approach identifies rights holders and their entitlements and the corresponding duty bearers and their obligations, and works towards strengthening the capacity of claims holders to obtain their rights, and with duty bearers to deliver their obligations. Ultimately, the idea is to empower both so as to decrease the divide between legal provisions and actual realization of rights. To achieve and or work towards this requires clarity on what human rights obligations exist.

และนโยบายในการที่จะตระหนักถึงเป้าหมายเหล่านี้จะเป็นเหตุผลเดียวว่าทำไมจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงจากมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน หากดำเนินการเป็นอย่างอื่นจะทำให้เกิดอนาธิปไตยและส่งเสริมการนิรโทษกรรมได้

วิธีการที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนมีหลัก คือ สิทธิมนุษยชนเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีสิทธิในการเรียกร้อง ในฐานะเป็นฝ่ายที่มีสิทธิกับรัฐและผู้เล่นที่มิใช่รัฐ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกันในฐานะเป็นผู้มีหน้าที่อีกฝ่ายหนึ่ง วิธีการนี้จะเป็นการระบุผู้ที่มีสิทธิและสิทธิโดยชอบธรรมของผู้นั้นและระบุผู้มีหน้าที่กระทำการและหน้าที่ของผู้นั้น และงานจะนำไปสู่การเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้ร้องเรียนในการที่จะได้รับสิทธินั้นและผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการตามหน้าที่นั้น ท้ายที่สุดแล้ว แนวคิดก็คือเพื่อเสริมสร้างพลังให้กับทั้งผู้มีสิทธิและผู้มีหน้าที่เพื่อลดช่องว่างระหว่างบทบัญญัติตามกฎหมายกับการตระหนักถึงสิทธิที่มีอยู่จริง เพื่อให้บรรลุและดำเนินงานให้นำไปสู่สิ่งที่ว่านี้จะต้องมีความชัดเจนในหน้าที่ตามสิทธิมนุษยชน

## What kinds of human rights obligations are there?

There are 3 main obligations, namely, to respect, to protect and to fulfil human rights:

- To respect human rights means simply not to interfere with their enjoyment. Considering that rights are inherent, the state must desist from actions that curtail rights for example unlawfully detaining critics thereby restricting freedom of speech, association amongst others. Ombudsmen are crucial for these rights as they ensure that state agents do not use their powers to curtail such rights, either through their actions or omissions,
- To protect human rights means to take steps to ensure that third parties do not interfere with their enjoyment. The state must respect the right to work, by setting standards such as minimum wages and ensuring that employers comply with labour standards; ombudsmen can receive complaints from state and other employees where labour laws are either ineffective or are disregarded to the detriment of workers.

## หน้าที่หลักของสิทธิมนุษยชนคืออะไร

หน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ การให้ความเคารพ การคุ้มครอง และการเติมเต็มตามหลักสิทธิมนุษยชนให้สมบูรณ์

- การให้ความเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง การแทรกแซงสิทธิโดยชอบธรรมที่บุคคลอื่นพึงมีโดยการพิจารณาว่าสิทธินั้นมีอยู่ในตัวของมันโดยธรรมชาติ รัฐจะต้องหยุดกระทำการที่เป็นการตัดสิทธิ เช่น การกักกันผู้วิพากษ์วิจารณ์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการพูด หรือจำกัดการสมาคมกับผู้อื่น ผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญในการรักษาไว้ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องทำให้เกิดความมั่นใจว่าหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะไม่ใช้อำนาจนี้เพื่อไปตัดสิทธิผู้อื่นทั้งโดยการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำก็ตาม
- การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาแทรกแซงสิทธิโดยชอบธรรมของบุคคลอื่น รัฐจะต้องให้ความเคารพสิทธินั้นโดยการกำหนดมาตรฐาน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ และสร้างหลักประกันว่านายจ้างได้ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านแรงงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจได้รับคำร้องเรียนจากรัฐและลูกจ้างรายอื่น ๆ ในกรณีที่กฎหมายแรงงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีได้คำนึงถึงความเสียหายของคนงาน

- To fulfil human rights means to take steps progressively to realize the right in question and is closely associated with socio-economic rights. The state is therefore required to engage in and facilitate activities that enhance people's ability to realize their rights; it may also require that the state provides directly if the right concerned cannot be realized e.g. providing housing and financial support to the elderly or other vulnerable groups. This obligation requires the state to come up with policies and strategies to address socio-economic rights. A critical role that the ombudsman could play is in ensuring the participation and inclusion of citizens in these processes, analysis national priorities and resource allocation to point any eschewed allocations and propose equitable distribution as well as protection of the most vulnerable populations and causes (many countries for example allocate and spend a lot on security which is often shrouded in secrecy and therefore prone to misappropriation as opposed to social goals such as health, education etc. The Ombudsman, using data analyzed from their complaints mechanisms could have compelling conclusions to recommend for better social, economic priorities.

- การเติมเต็มตามหลักสิทธิมนุษยชน ให้สมบูรณ์ หมายถึง การดำเนินการไปข้างหน้า เพื่อให้ตระหนักถึงสิทธิที่กล่าวถึงนี้ และมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น รัฐจึงจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมและอำนวยความสะดวกในกิจกรรมที่เสริมความสามารถของประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิของตน นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีสิทธินั้นโดยตรง หากสิทธิที่เกี่ยวข้องไม่สามารถได้รับการรับรองได้ เช่น การจัดที่อยู่อาศัย และการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สูงอายุ หรือกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาส หน้าที่ที่ทว่านี้กำหนดให้รัฐต้องออกนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม บทบาทที่สำคัญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสดง คือ การทำให้เกิดความมั่นใจว่าประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ การวิเคราะห์การจัดลำดับความสำคัญของประเทศและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อชี้ให้เห็นการจัดสรรที่เป็นการหลบเลี่ยงใด ๆ และเสนอการแบ่งสรรแจกจ่ายที่เสมอภาค รวมทั้งการคุ้มครองกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงมากที่สุดและสาเหตุต่าง ๆ (เช่น หลายประเทศจัดสรรและใช้จ่ายเงินจำนวนมากไปกับด้านความมั่นคง ซึ่งบ่อยครั้งมักเป็นเรื่องของการปกปิดความลับ และด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวโน้มถึงความไม่เหมาะสมอันค้านกับเป้าหมายด้านสังคม เช่น การสาธารณสุขการศึกษา เป็นต้น) ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ข้อมูลวิเคราะห์จากทั่วโลก การร้องเรียนอาจสรุปเพื่อทำข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการจัดลำดับความสำคัญให้กับด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมในลำดับต้น ๆ

- Unlike civil and political rights which require immediate state compliance, social and economic rights almost always have financial implications, which states may not always have available immediately. Therefore, the state core obligation is to satisfy the minimum essential level of each right through clear national and local level policies and strategies founded on human rights principles. Where significant segments of society cannot access socio economic rights, the state has an obligation to demonstrate that it is directly all available resources including seeking humanitarian aid where appropriate from international partners to fulfill these rights.

Notwithstanding the general progressive nature of these rights the state has the immediate obligation to:

- Ensure non-discriminate and equal treatment between different groups of people in the realization of the rights in question;
- deliberately take steps, devise strategies and programmes towards the full realization of these rights

- สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แตกต่างจากสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม ตรงที่สิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองนั้นรัฐ จะต้องปฏิบัติทันที ส่วนสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนใหญ่มักจะมีเรื่องของเงินอยู่ด้วย ซึ่งรัฐอาจไม่สามารถดำเนินการทันทีได้ ด้วยเหตุนี้หน้าที่หลักของรัฐ คือ การรับประกันว่าจะปฏิบัติตามระดับขั้นต่ำของแต่ละสิทธิโดยการกำหนด นโยบายและยุทธศาสตร์ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศที่ชัดเจนที่อยู่บนหลักการสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญของสังคม ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมได้ รัฐมีหน้าที่ที่จะแสดงให้เห็นว่ารัฐจะต้องจัดให้มีทรัพยากรให้พร้อมรวมถึงการหาความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากหุ้นส่วนระหว่างประเทศ เมื่อเห็นเหมาะสมในการที่จะช่วยเติมเต็มสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ให้มีความสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม ลักษณะความก้าวหน้าโดยทั่วไปของสิทธิเหล่านี้ รัฐมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการทันทีเพื่อ:

- ทำให้มั่นใจว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในอันที่ตระหนักถึงสิทธิที่กำลังกล่าวถึงนั้น;
- การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ คิดออกแบบยุทธศาสตร์ และโครงการที่นำไปสู่การตระหนักถึงสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

- monitor progress in the realization of human rights.

Lastly the state has in all instances whether immediate or progressive realization the obligation to provide and facilitate mechanisms for remedy where rights are violated.

### Why the Human Rights Based Approach?

For the human rights practitioner, the human rights based approach is intrinsically the right thing to do both morally and legally, secondly, it is seen as the best way to achieve better and sustainable human development solutions. Further, viewed from the perspective that it is anchored on the principles of non-discrimination, equality, accountability and inclusion, it makes sense that this approach not only respects the governed by giving them opportunity to meaningfully participate in their destiny, but that it results in community owned solutions which are more likely to succeed than those imposed from above by government and other functionaries. The approach is underlined by principles of universality, inalienability, indivisibility, interdependence and interrelatedness of human rights therefore more holistic in practice.

- ติดตามความก้าวหน้าในการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน

ประการสุดท้าย รัฐมีการเตรียมการเยียวยาหากมีการละเมิดสิทธิไม่ว่าจะเกิดจากการดำเนินการตามหน้าที่โดยทันทีหรือไม่ก็ตาม

### ทำไมจึงต้องยึดหลักการด้านสิทธิมนุษยชน?

สำหรับผู้ดำเนินการในด้านสิทธิมนุษยชน วิธีการที่ยึดหลักด้านสิทธิมนุษยชนนั้นมีอยู่ในตัวมันเอง คือ สิ่งที่ถูกต้องที่จะทำทั้งถูกกฎหมายและถูกศีลธรรม ประการที่สอง วิธีนี้ถือเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะบรรลุวิธีการแก้ไขปัญหาในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยิ่งไปกว่านั้น หากมองจากมุมมองที่ว่า สิ่งที่ยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคหน้าที่ความรับผิดชอบ และทุกคนมีส่วนร่วม โดยวิธีการนี้มีใช้เพียงแค่เคารพผู้ถูกปกครองคือประชาชนโดยการให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าร่วมกำหนดโชคชะตาของตนได้อย่างมีความหมายเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลต่อวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นของชุมชน ซึ่งดูจะประสบผลสำเร็จมากกว่าที่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐแก้หลักการในเรื่องความเป็นสากล การไม่สามารถแบ่งแยกได้ การไม่สามารถโอนให้กันได้ การพึ่งพาอาศัยกัน และการมีความสัมพันธ์กันของสิทธิมนุษยชน ในทางปฏิบัติจึงมีลักษณะเป็นองค์รวมมากกว่า

Consequently, this approach incorporates existing good practice and lessons, while advocating for continuous of state policies and strategies. Indeed, it is based on the understanding that development is critical to realization of most if not all human rights, more specifically, the approach focusses the marginalized and excluded individuals and communities in the belief that sustainable development cannot be achieved where some voices and interests particularly of the vulnerable are ignored. As already indicated the Millennium Development Goals (MDGs) upon which the 2016 Sustainable Development Goals (SDGs) build on as universal development goals are primarily concerned that no one especially the vulnerable should not be left behind in the quest for better life, services and resources. The SDGs, are founded and based on the international human rights framework and principles and according the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)<sup>8</sup>

ดังนั้น วิธีการนี้รวมถึงวิธีปฏิบัติที่ดีและบทเรียนต่าง ๆ ในขณะที่มีการสนับสนุนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและความสม่ำเสมอในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลแท้ที่จริงแล้ววิธีการนี้ขึ้นอยู่กับความเข้าใจการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญต่อการตระหนักถึงเป็นส่วนใหญ่หากมิใช่สิทธิมนุษยชนทั้งหมดกล่าวคือ วิธีการนี้มุ่งเน้นบุคคลหรือชุมชนชายขอบ โดยมีความเชื่อว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่สามารถจะบรรลุได้หากเสียงของผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มคนเปราะบางยังคงถูกเพิกเฉยอย่างที่ได้ระบุไว้แล้วในเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals-MDGs) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) พ.ศ. 2559 ที่กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในระดับสากลว่าเป็นสิ่งที่ต้องใส่ใจเป็นสำคัญซึ่งจะไม่มีใคร โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่จะถูกทิ้งไว้ข้างหลังในการที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้น มีบริการและมีทรัพยากรมากขึ้น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนถูกกำหนดและตั้งอยู่บนหลักการและกรอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และเป็นไปตามสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน<sup>8</sup>

“The 2030 Agenda is unequivocally anchored in human rights: The new Agenda is explicitly “grounded in the UN Charter, the Universal Declaration of Human Rights, international human rights treaties” and other instruments, including the Declaration on the Right to Development (para10). It states that the SDGs aim to “realize the human rights of all” (preamble) and emphasises “the responsibilities of all States... to respect, protect and promote human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability or other status” (para19). Importantly, the new Agenda is “to be implemented in a manner that is consistent with the... obligations of states under international law.”(para18). This means that any gaps or ambiguities should be resolved in accordance with the requirements of international human rights law.”

“วาระ 2030 ยึดในหลักสิทธิมนุษยชน: วาระใหม่ที่มีความชัดเจน” ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และเอกสารสำคัญอื่น ๆ ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (วรรค10) บัญญัติว่าเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ “ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนพึงมี” (อาร์มภบท) และเน้นย้ำ “ความรับผิดชอบของรัฐทุกรัฐ...เพื่อเคารพ คุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรืออื่น ๆ ถิ่นกำเนิดของชาติ หรือทางสังคม ทรัพย์สินการเกิด การไร้ความสามารถ หรือสถานะอื่น ๆ” (วรรค19) ที่สำคัญคือวาระใหม่นี้จะ “ได้รับการนำไปปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับ...หน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ” (วรรค18) นั้นหมายความว่า ช่องว่างหรือความคลุมเครือใด ๆ จะได้รับการแก้ไขตามข้อกำหนดของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ”

This presentation presumes that considering the centrality of the SDGs, to the broad human rights mandate as well as the obligation of the state to deliver on them, the Ombudsman, will be a key national, international and regional institution, to hold the state accountable to these goals, as well as to work with the various state agencies on proper and good public administration standards that will be required to facilitate delivery. The best tool to do this as can be seen from this discussion would be the human rights based approach.

**What value does a human rights-based approach add to the work of the ombudsman?**

### 1. Participatory process

From the previous discussion, doubtlessly, the ombudsman mandate is to hold the state and its agencies accountable specifically on maladministration and broadly to ensure that the interactions between the public and state agencies and officials are governed by human rights standards. The rights based approach requires that both the duty bearers and claim holders

การนำเสนอที่สันนิษฐานว่า การพิจารณาความเป็นศูนย์กลางของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่อำนาจหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนที่กว้างขึ้น รวมทั้งหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นสถาบันหลักในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ เพื่อให้รัฐดำเนินการตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนรวมทั้งในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ตามมาตรฐานการบริหารงานภาครัฐที่ดีและเหมาะสม ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการนั้นเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เครื่องมือที่ดีที่สุดในการกระทำสิ่งดังกล่าวอาจดูได้จากการอภิปรายนี้ ที่จะเป็นวิธีการที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชน

**คุณค่าด้านใดของหลักสิทธิมนุษยชนที่มีต่องานผู้ตรวจการแผ่นดิน**

### 1. กระบวนการในการมีส่วนร่วม

จากการอภิปรายข้างต้น ไม่ต้องสงสัยเลยว่าอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การให้รัฐและหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อเป็นการเฉพาะสำหรับการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและทำให้เกิดความมั่นใจว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อยู่ภายใต้มาตรฐานของหลักสิทธิมนุษยชน การที่ยึดหลักนี้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องกระทำการ และผู้มีสิทธิในการร้องเรียนเข้าร่วมในกระบวนการ

participate in the decision making and implementation processes of actions that affect claimholders. This means that policies, legislation and actions taken by duty bearers must be made through a consultative process. For the Ombudsmen this can be achieved in two ways, one they ought to engage the public in their own strategies and policies by holding general public forums where individuals and groups can make their views known; they can also hold focused and targeted discussions with special groups. The objectives of these consultations would be to create awareness on the mandate of the ombudsman and secondly, to seek and identify, the concerns of their stakeholders viz a viz their mandate with a view to streamlining these into their strategies and processes. On the flip side, the ombudsman will need to hold the state accountable to the same standards, and might entertain complaints where the state and or its agents have not been inclusive and or have not embraced meaningful participation. In view of the various levels of bureaucracy that is state machinery—it maybe useful for the ombudsman

ตัดสินใจและกระบวนการดำเนินการที่มีผลต่อผู้มีสิทธิในการร้องเรียน หมายความว่า นโยบาย กฎหมาย และการดำเนินการของผู้มีหน้าที่กระทำการ จะต้องดำเนินการผ่านวิธีการปรึกษาหารือ สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นการดำเนินการดังกล่าวสามารถบรรลุได้ด้วยวิธีการ คือ วิธีที่หนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินควรให้ประชาชนเข้าร่วมกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายของตนโดยการจัดเวทีทั่วไปสำหรับประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงความคิดเห็นได้ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถจัดให้มีการอภิปรายแบบมุ่งเป้าหมายกับกลุ่มพิเศษต่าง ๆ ได้ วัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือนี้จะเป็นการสร้างให้เกิดความตระหนักในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และวิธีที่สอง เพื่อให้ได้มาและระบุข้อกังวลหรือข้อห่วงใยต่าง ๆ ที่มีต่ออำนาจหน้าที่ด้วยความเห็นในการปรับปรุงยุทธศาสตร์และกระบวนการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการให้รัฐใช้มาตรฐานอย่างเดียวกันและอาจพิจารณา คำร้องเรียนในกรณีของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้รวมอยู่และหรือมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย ในมุมมองความเห็นของระดับชั้นขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นโครงสร้างของรัฐ อาจเป็นประโยชน์สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินในการพัฒนาการให้บริการและประมวลผลกรอย่างอื่นกับผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมและมาตรฐานของการดำเนินการที่เป็นที่ยอมรับอันเป็นการพิจารณาหลักการที่ได้กล่าวถึงในเอกสารนี้ นอกจากนั้น

to develop agreed service and other codes with stakeholders on inclusion and participation and acceptable standards of provision and delivery taking into account the principles discussed in this paper. Additionally, the ombudsman would be required to monitor and evaluate their own internal and the external duty bearers' compliance with the agreed templates. Resulting in the institutionalization participatory and democratic processes within the agencies that the ombudsman has oversight. And culminating into capacity building of both claim holders and duty bearers towards a more transparent and accountable public sector. These measures should be aimed at closing the gap between public expectation and what could be delivered by the state within agreed and known time frames and resource lines. A reading of reports by ombudsmen often indicate that lack of response, and engagement are some of the common complaints from the public, a more sensitized and human rights conscious could reduce this types of complaint and free time for the ombudsman to engage in useful in-depth research dedicated to new frontiers of good public administration.

ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่ติดตามสอดส่องและประเมินการปฏิบัติตามแผนแม่แบบที่ตกลงกันของผู้มีหน้าที่ต้องกระทำการทั้งภายในองค์กรและภายนอก อันส่งผลให้เกิดกระบวนการที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและมีส่วนร่วมเกิดขึ้นในหน่วยงานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทำการตรวจสอบและยังส่งผลให้เกิดการสร้างขีดความสามารถของทั้งผู้มีสิทธิและผู้มีหน้าที่ที่นำไปสู่ความเป็นภาคีรัฐที่น่าเชื่อถือและมีความโปร่งใสตรวจสอบได้มากขึ้น มาตรการเหล่านี้มุ่งปิดช่องว่างระหว่างความคาดหวังของประชาชนกับสิ่งที่รัฐอาจดำเนินการได้ภายในกรอบระยะเวลาและทรัพยากรที่เป็นที่ทราบกันทั่วไปหรือที่ได้ตกลงร่วมกัน เมื่อได้อ่านรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ทำให้ทราบว่าคำร้องเรียนจากประชาชนส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับเรื่องการไม่ตอบสนองและการไม่เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น หากมีความตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้นจะช่วยลดคำร้องเรียนประเภทนี้ได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีเวลาว่างมากขึ้นในการมีส่วนร่วมกับการทำการศึกษาวิจัยเชิงลึกที่เป็นประโยชน์เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีต่อไป

## 2. Transparency and accountability

A human rights-based approach requires that policy, legislation and regulation formulation and budget allocations are specific to issues to be addressed, including by whom to what standards, the capacities required to implement. This approach simplifies, monitoring, evaluation and holding agencies accountable. The Ombudsman as a body that offers remedies, for those wronged by state agencies, would be in a better position to identify responsibility as well as pinpointing areas for improvement if processes and lines of accountability are transparent. An open and transparent system makes it easier for ordinary citizens to claim their rights and challenge unaccountable officials.

## 2. หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

วิธีการยึดหลักสิทธิมนุษยชนนี้ต้องใช้นโยบาย กฎหมายและการกำหนดกฎเกณฑ์ และการจัดสรรงบประมาณที่เป็นลักษณะเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหา รวมไปถึงแก้ไขโดยใครโดยใช้มาตรฐานใด และขีดความสามารถที่ต้องใช้ในการดำเนินการ วิธีการดังกล่าวทำให้การติดตาม สอดส่อง การประเมิน และการให้หน่วยงานต่าง ๆ กระทำการตามหน้าที่รับผิดชอบเป็นไปโดยสะดวกมากขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรยังได้เสนอวิธีการเยียวยาแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอยู่ในสถานะที่จะระบุความรับผิดชอบได้ดีกว่ารวมทั้งกำหนดขอบเขตในการพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ระบบเปิดและระบบที่มีความโปร่งใสนี้จะทำให้ประชาชนคนธรรมดาสามารถเรียกร้องสิทธิของตนและทำการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรับผิดชอบได้ง่ายขึ้น

### 3. Holistic view

The rights based approach is guided by a holistic and inclusive view that takes into account all stakeholders, such as communities, civil society, state agencies, families, as well, the political, social, and legal context. It avoids a segmented approach, but looks at the interrelations, interlinkages and the dynamics that may contribute to the challenges and or to the proposed solutions and remedies. For the ombudsman dealing with various agencies at the national and local level, a holistic approach provides the big picture without compromising on the specifics, it also enables identification of cross cutting issues and best practices.

### 3. มุมมองแบบองค์รวม

วิธีการที่ยึดสิทธิเป็นหลักนั้นได้รับการกำหนดแนวทางโดยมุมมองแบบองค์รวมและมีลักษณะครอบคลุมที่จะพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียสำคัญทั้งหมด เช่น ชุมชน ประชาสังคม หน่วยงานของรัฐ ครอบครัว รวมไปถึงบริบททางการเมือง ทางสังคม และทางกฎหมาย วิธีนี้หลีกเลี่ยงการแยกออกเป็นส่วน แต่เน้นให้ดูที่ความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงที่มีต่อกัน และพลวัตที่อาจก่อให้เกิดสิ่งท้าทายและเสนอวิธีการแก้ไขรวมทั้งการเยียวยา สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นแล้ว วิธีการแบบองค์รวมนี้จะให้ภาพใหญ่โดยไม่มีการระบุเฉพาะเจาะจง อีกทั้งยังทำให้สามารถระบุประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายเรื่องและระบุวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดด้วย

#### 4. International instruments and Mechanisms

The human rights framework at the national level is directly linked to the international and regional mechanisms. State as members of the UN and having ratified a number of human rights treaties and conventions, and similarly as members of regional bodies governed by human rights conventions and treaties, are under obligation to comply with these global standards and subject themselves to period reviews and commit to devoting resources and other efforts to fulfilling attendant obligations. Ombudsman like any other oversight bodies that monitor compliance with human rights standards must be well acquainted with the regional and international standards. Secondly some of the mechanisms such as treaty bodies often issue significant opinions and recommendations that could enhance the monitoring and evaluation role of the ombudsman. The standards, principles, norms and goals, set at the international and regional level benefit greatly from the human rights based in the course of implementation at the national level.

#### 4. เครื่องมือและกลไกระหว่างประเทศ

กรอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในระดับชาติมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับกลไกระหว่างประเทศและของภูมิภาค รัฐในฐานะสมาชิกภาคีขององค์การสหประชาชาติและได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาและอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมากมาย และเช่นเดียวกับสมาชิกขององค์กรต่าง ๆ ในภูมิภาคที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาและสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนต่างมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลนี้ และต้องทำการตรวจสอบตามรอบระยะเวลาพร้อมทั้งทุ่มเททรัพยากรและความพยายามเพื่อทำหน้าที่ของตนให้เต็มที่สมบูรณ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็เหมือนกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ที่ต้องติดตามสอดส่องการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องทำให้คุ้นเคยเป็นอย่างดีกับมาตรฐานของภูมิภาคและมาตรฐานระหว่างประเทศ ประการที่สองกลไกบางอย่าง เช่น องค์กรตามสนธิสัญญามักจะให้ความเห็นและข้อเสนอแนะที่สำคัญที่อาจเสริมสร้างบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการติดตามสอดส่องและการประเมินให้ดียิ่งขึ้น มาตรฐาน หลักการ บรรทัดฐานและเป้าหมายที่มีอยู่ในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศนั้นได้รับประโยชน์จากวิธีการด้านสิทธิมนุษยชนอย่างมากมายในช่วงของการดำเนินการในระดับชาติ

## 5. Monitoring

Inbuilt into the human rights based approach, is monitoring and evaluation of state compliance with it's obligations, commitment to national, regional and international human rights standards, principles and values.

The Ombudsman can therefore find great value in using the human rights based approach, both internally and externally. If applied properly the approach can reinforce the independence of the Ombudsman, in particular some have argued that the office is unnecessary and because of its historical positioning, there are those who may view it as an extension of the executive or parliamentary arm of government. Using an objective standard such as the rights based approach, would provide clarity to the mandate and standing of the Ombudsman. Using the rights based approach would reflect transparency and accountability on the office and thereby enhance it's credibility. Obviously, the Ombudsman, as an oversight body has to be compliant with the very standards that it requires state agencies to adopt, therefore if the ombudsman

## 5. กระบวนการติดตาม

สิ่งที่ฝังอยู่ในวิธีการที่ยึดหลักด้านสิทธิมนุษยชน คือ กระบวนการติดตามและประเมินว่ารัฐได้ปฏิบัติตามหน้าที่ พันธกรณีที่มีต่อมาตรฐานหลักการและค่านิยมด้านสิทธิมนุษยชนของชาติ ภูมิภาค และระหว่างประเทศหรือไม่

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสามารถหาค่านิยมที่ยิ่งใหญ่ในการใช้วิธีการที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและภายนอก และหากมีการประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมแล้ว วิธีการดังกล่าวนี้สามารถช่วยสนับสนุนส่งเสริมความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะที่บางคนโต้แย้งว่าไม่จำเป็นต้องมีสำนักงานเนื่องจากการกำหนดตำแหน่งในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ทำให้มีคนมองว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเสมือนแขนขาของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและหน้าที่ด้านรัฐสภา การใช้มาตรฐานเชิงวัตถุประสงค์ เช่น วิธีการที่ยึดสิทธิเป็นหลัก จะทำให้อำนาจหน้าที่และจุดยืนของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความชัดเจน การใช้วิธีการที่ยึดสิทธิเป็นหลักสะท้อนความโปร่งใสตรวจสอบได้และหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานและด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นการส่งเสริมความเชื่อมั่น และเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นหน่วยงานตรวจสอบจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานต่าง ๆ มากมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำมาใช้ ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินตกอยู่ในหลุมพราง

falls into the same pitfalls, such as abuse of office, misuse of resources, inaccessibility, it would lose the moral authority to hold others accountable, and as was argued elsewhere, the rights based approach is not just the right and legal thing to do it is also the moral one. While legal standards and requirements are important, an Ombudsman getting tangled up in the very wrongs they are mandated to investigate, not only presents a legal dilemma it raises a serious moral crisis that may haunt the institution for years.

## Conclusion

The discussion has demonstrated that direct link that the Ombudsman's mandate and role in society contributes towards the human rights agenda, discourse and realization. Further that the ever increasing national, regional and international commitments that states are making for various rights including SDGs, climate change, refugee and migration, which require deployment of state machinery thrusts the notion of public administration into the a fundamental state obligation through which rights will

เดียวกัน เช่น ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ผิด ใช้ทรัพยากรไปในทางที่ผิด ไม่สามารถเข้าถึงได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสูญเสียอำนาจเชิงศีลธรรม ความถูกต้องในการที่จะให้คนอื่นปฏิบัติตามหน้าที่ได้ และนอกจากนี้ ยังมีการโต้แย้งอีกว่าวิธีการที่ยึดสิทธิเป็นหลักนี้มีใช้แค่เพียงทำในสิ่งที่ถูกต้องและทำตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องถูกต้องตามศีลธรรมด้วย ในขณะที่มาตรฐาน และข้อกำหนดทางกฎหมายมีความสำคัญนั้น อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการทำการสอบสวนก็ยิ่งไปในทางที่ผิดมากขึ้นไม่เพียงแค่แสดงให้เห็นถึงความยากลำบากในทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเผชิญกับวิกฤติทางศีลธรรมที่รุนแรงซึ่งอาจดำรงอยู่ในสถาบันมาเป็นเวลาหลายปีแล้วก็ได้

## บทสรุป

การอภิปรายนี้ได้แสดงให้เห็นว่าความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับบทบาทในสังคมมีส่วนช่วยให้เกิดวาระการบรรยาย และการตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชนแสดงให้เห็นต่อไปอีกว่าพันธกรณีระหว่างประเทศ พันธกรณีในภูมิภาค และพันธกรณีในระดับชาติที่มีเพิ่มขึ้นมาที่รัฐสร้างสิทธิต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นมามากมาย ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้ลี้ภัยและการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งจะต้องใช้ความร่วมมือในโครงสร้างของรัฐนั้นได้ผลักดันแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่หน้าที่ของรัฐขั้นพื้นฐาน โดยการส่งเสริมสิทธิ

be enhanced and violations reduced. For this reason the Ombudsman, will similar to its rapid expansion in the Welfare state, will do the same in the quest for a human rights state, which is inescapable the next frontier of democratic governance.

The rights based approach, and the mandate, role and functions of the ombudsman will be central to balancing the power wielded by the state and the increased demand for it quickly evolve and adopt to the desired human rights state. But first the Ombudsman must be willing to use the same yardstick internally and be willing to be judged, measured and monitored by the same standards doing so will certainly,

endear the office to the public, which ultimately, is the beneficiary but also the only genuine defender that the ombudsman can have in what can be a lonely and misunderstood mission. And so while they are invariably called public defenders, in the world of power politics, the public that fully comprehend and believe in their ombudsman can defend the office against the attacks that are likely to come from systems that establish the office without intending

และลดการละเมิดสิทธิ ด้วยเหตุผลดังกล่าว แนวคิดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินแผ่ขยายอย่างรวดเร็วในรัฐสวัสดิการ เช่นเดียวกับรัฐที่ตระหนักและยึดหลักการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงปรากฏการณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

วิธีการที่ยึดสิทธิเป็นหลักนี้ รวมถึงคำสั่ง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเป็นศูนย์กลางในการถ่วงดุลอำนาจที่ควบคุมโดยรัฐและมีความต้องการให้มีการวิวัฒนาการ ผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มขึ้น รวมทั้งนำไปใช้ในรัฐที่ต้องการใช้หลักสิทธิมนุษยชน แต่ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเต็มใจที่จะใช้ปทัฏฐานภายในอย่างเดียวกันก่อน และมีความเต็มใจที่จะต้องถูกตัดสิน ถูกประเมิน และถูกติดตามส่องโดยใช้มาตรฐานเดียวกันอันจะทำให้ประชาชนรู้สึกพึงใจ

โดยที่สุดแล้วสิ่งนี้ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่านั้น หากแต่ยังเป็นสิ่งปกป้องคุ้มครองที่แท้จริงที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีในสิ่งที่ เป็นพันธกิจเดียวที่ยังมีความเข้าใจผิดอยู่ และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินถูกเรียกอยู่เสมอว่า เป็นผู้พิทักษ์ คุ้มครองประชาชนในโลกแห่งการเมืองที่ทรงอำนาจ ประชาชนที่เข้าใจและเชื่อมั่นในผู้ตรวจการแผ่นดินของเขาจะสามารถปกป้องสำนักงานจากการโจมตีที่มาจากกระบวนการจัดตั้งสำนักงานอันมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่นัก วิธีการที่มุ่งสิทธิมนุษยชนเป็นหลักจะเป็นฉนวนคุ้มกันผู้ตรวจการแผ่นดินจากการถูกกล่าวหา

them to be fully independent. The human rights based approach, can insulate the ombudsman from accusations of bias, will clarify and solidify their human rights mandate against naysayers. ■

ว่ามีความลำเอียง และจะช่วยให้อำนาจหน้าที่ในด้านสิทธิมนุษยชนที่มีต่อผู้ที่มีทัศนคติกับผู้ตรวจการแผ่นดินในทางลบมีความชัดเจนและกลายเป็นพวกเดียวกันในที่สุด. ■

## Endnote

- <sup>1</sup> World Peace Through Law Center, Programs for Progress Toward Peace Through Law, Future Work Program, Topic 11, Human Rights, pp.28-29.
- <sup>2</sup> Emily O'Reilly, 'Protecting Rights and Freedoms' (2003) 7 International Ombudsman Yearbook 24, at pp.29.
- <sup>3</sup> International Journal of Politics and Good Governance Volume 1, No. 1.3 Quarter III 2010 ISSN No. 0976 – 1195
- <sup>4</sup> ibid pp.1
- <sup>5</sup> B. Von Tigerstrom, "The Role of the Ombudsman in Protecting Economic, Social and Cultural Rights" The International Ombudsman Yearbook, Volume 2, 1998
- <sup>6</sup> Ombudsman for Bermuda's Third Annual Report 2008, pp.38-9
- <sup>7</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>
- <sup>8</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf>

## อ้างอิงท้ายบท

- <sup>1</sup> ศูนย์ส่งเสริมสันติภาพของโลกโดยอาศัยกฎหมาย, โครงการเพื่อความก้าวหน้าสู่สันติภาพโดยอาศัยกฎหมาย, โครงการการทำงานในอนาคต, หัวข้อที่ 11, สิทธิมนุษยชน, หน้า28-29
- <sup>2</sup> เอมิลี โอ'เรลลี, "การส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ" (2003) 7 รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ 24, หน้า29
- <sup>3</sup> วารสารต่างประเทศด้านการเมืองและธรรมาภิบาล ฉบับที่ 1, เล่มที่ 1. 3 ไตรมาส 3 2010 ไอเอสเอสเอ็น 0976-1195
- <sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า1
- <sup>5</sup> บี. วอน ไทเกอร์สตรอม, "บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม" รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ, ฉบับที่ 2, 1998
- <sup>6</sup> รายงานประจำปีฉบับที่สามของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเบอร์มิวดา ปี 2008, หน้า38 -9
- <sup>7</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>
- <sup>8</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf>