

เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : ความแตกต่างและประโยชน์ ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กร

Compare the Ombudsman with the National Human Rights Commission : Distinction and benefits of existence of both organizations

ไพศาล จังวตธนกุล¹

Pisan Jungwuttanakun¹

สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

Legal Affairs and Litigation Bureau, Office of the Ombudsman¹

E-mail : pisan2478@gmail.com

Received 08.02.2024 ➤ Revised 05.11.2024 ➤ Accepted 12.11.2024

บทคัดย่อ

บท ความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา และนำเสนอความแตกต่างของ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในเรื่อง ที่มา พันธกรณีกับต่างประเทศ ความหมาย หน้าที่และอำนาจ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ลักษณะการทำงาน รูปแบบสถานะ ผลการดำเนินงาน และความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กร เพื่อให้ประชาชน

ได้พิจารณาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และเป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ทั้งสององค์กรต่อไป

คำสำคัญ : ผู้ตรวจการแผ่นดิน, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ความแตกต่าง, ความซ้ำซ้อน

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

Abstract

This article aims to conduct a thorough examination and presentation of the distinctions between Ombudsman and National Human Rights Commission (NHRC) entities in Thailand. It explores their historical origins, connotations, mandates, powers, complaint investigation procedures, operational modalities, outcomes, and the interplay between both organizations. The primary

objective is to enable the public to assess whether Ombudsman and NHRC bodies exhibit overlapping functions and to propose potential constitutional amendments concerning the independent bodies afterward.

Keywords : the Ombudsman, the National Human Rights Commission, Distinction, Overlap

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สถาปนาองค์กรอิสระขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่น หรือสถาบันการเมืองอื่น โดยจัดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ ค้ำครองและดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล รวมทั้งการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ควบคุม จัดการและตรวจสอบการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของ

ประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติและการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำกับการตรวจเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ และการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ ในบรรดาองค์กรอิสระทั้ง 5 องค์กรดังกล่าว พบว่ามีภารกิจหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ใกล้เคียงกันอยู่ 2 องค์กร คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่ประเด็นเรื่องจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการทำงานของทั้งสององค์กร มีมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภาขึ้นก่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ต่อมากรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นด้วย มีปัญหาว่าจะให้เป็นองค์กรใหม่ต่างหากหรือให้รวมอยู่กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เนื่องจากระบบคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมี 2 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้คุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2) ระบบที่ปรากฏในประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย แอฟริกาใต้ โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นผู้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่างหาก มีการตั้งคณะทำงานศึกษาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อศึกษาในรายละเอียด และคณะทำงานศึกษาเสนอว่าสมควรให้การดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง ในที่สุดที่ประชุมเห็นว่า ภาระหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังมีการก้ำกึ่งหน้าที่ที่แตกต่างกันอยู่ จึงมีมติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแยกต่างหากจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และได้มีการนำรูปแบบของประเทศแอฟริกาใต้มาใช้ ซึ่งมีองค์กรอิสระอยู่ 2 องค์กร คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจัดทำ

รายงานเสนอแนะแก้ไข และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพในสิทธิ การปกป้อง พัฒนาและการได้มาซึ่งสิทธิ ติดตามและประเมินเรื่องราวเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, 2542, หน้า 309-310)

ต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดที่มีศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาพัฒนาแห่งชาติ โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน โดยใช้ชื่อว่า “คณะผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิประชาชน”² โดยมีเจตนารมณ์ในการร่าง คือ ควบรวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไป คือ พิทักษ์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน และอำนาจหน้าที่เฉพาะตามอำนาจหน้าที่เดิมของทั้งสององค์กร อย่างไรก็ดี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาพัฒนาแห่งชาติ

² ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ)

มาตรา 275 ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนมีจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรอบรู้และประสบการณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดิน หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้วย...

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นมาคือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ เมื่อได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ผ่านเสียงเห็นชอบของประชาชนที่มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติใน พ.ศ. 2559 และกลายมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยยังคงมีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กร

จนถึงปัจจุบันที่มีการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ปรากฏแนวคิดจะรวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกครั้งตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับนายพริษฐ์ วัชรสินธุ กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 135,247 คน ที่เสนอให้ยุบผู้ตรวจการแผ่นดินและให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปรวมกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ³ แต่ที่ประชุม

ร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 17 พฤศจิกายน 2564 ลงมติไม่รับหลักการ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงตกไป อย่างไรก็ตาม นโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายเศรษฐา ทวีสิน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในชุดที่แล้ว ก็ได้มีการแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566 ว่ามีนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนไทยได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยยึดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งยังคงมีความเป็นไปได้ที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรอิสระด้วย นอกเหนือจากประเด็นปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนกันในการทำงานของทั้งสององค์กรแล้ว การเสนอให้มีการยุบหรือการควบรวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ายังมีประเด็นปัญหาเรื่องประชาชนไม่พอใจประสิทธิภาพการทำงานของทั้งสององค์กรอีกด้วย

³ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ฉบับนายพริษฐ์ วัชรสินธุ กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 135,247 คน)

มาตรา 17 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ พ้นจากตำแหน่งทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้

ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 สิ้นผลใช้บังคับ

ให้โอนบรรดาหน้าที่และอำนาจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้โอนบรรดาหน้าที่และอำนาจของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้โอนบรรดาบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และอัตราค่าจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ถือว่าอ้างถึงสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังนั้น บทความนี้จะขอศึกษาเปรียบเทียบ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถึงความแตกต่างในเรื่อง ที่มา พันธกรณี กับต่างประเทศ ความหมาย หน้าที่และอำนาจ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ลักษณะการทำงาน รูปแบบสถานะ ผลการดำเนินงาน และความสัมพันธ์ ของทั้งสององค์กร เพื่อให้ประชาชนได้พิจารณาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือเป็นประโยชน์ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วน ขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2. ที่มา

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้ชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศแถบสแกนดิเนเวียที่มีตำแหน่ง **ออมบุดสแมน (Ombudsman)** ทำหน้าที่ดูแลเปิดเผ้าเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทยในสมัยกรุงสุโขทัยที่ประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อพ่อขุนรามคำแหงได้โดยการส่งกระดิ่งที่ปากประตูเมือง หรือการทูลเกล้าฯถวายฎีกาหรือการ “ตีกลองร้องฎีกา” ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เป็นการร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงบำบัดปิดเปาความทุกข์ยากแก่ราษฎร

(สุเทพ เอี่ยมคง, 2554)

“Ombudsman” มาจากภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ในประเทศอังกฤษ เรียกว่า Parliamentary Commissioner of Administration ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ออมบุดสแมน เป็นบุคลากรหรือองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง โดยจะรับเรื่องที่ร้องเรียนมาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณาแล้วสรุปรายงาน โดยมีการเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือต่อประชาชนทั่วไป เพื่อก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ให้ผู้เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาคต่อไป มีต้นกำเนิดจากประเทศสวีเดน เมื่อ ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) เพื่อทำหน้าที่ดูแลเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ซึ่งองค์กรนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี และได้มีการวิวัฒนาการเรื่อยมา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากฝ่ายตุลาการ โดยจะไม่เป็นผู้ออกคำวินิจฉัยหรือสั่งการให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันมีผลบังคับทางกฎหมาย โดยตรงเหมือนดังศาล แต่จะทำหน้าที่พิจารณาว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมอย่างไร หลังจากนั้นก็จะส่งเรื่องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหา สำหรับประเทศไทยก็ได้รับเอาแนวคิดดังกล่าว มาศึกษาและเป็นแนวทางการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) (สุเทพ เอี่ยมคง, 2554)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน : เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งขึ้นเนื่องด้วยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการในเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไว้ การที่นำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการให้ความสำคัญของปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง อันจะส่งผลให้มีการยกเลิกการตอบโต้ทางการค้าบางประการได้ เช่นเดียวกันกับที่ประเทศแอฟริกาใต้ได้รับการยกเลิกมาตรการตอบโต้ทางการค้าจากประเทศต่าง ๆ (มนตรีสุวรรณ และคณะ, 2542, หน้า 312-313)

สิทธิมนุษยชนเกิดจากสงครามโลก ครั้งที่ 2 ทำให้เกิดการทำลายล้างชีวิตและศักดิ์ศรีของมนุษยชนอย่างกว้างขวาง เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นบรรดาผู้นำของประเทศสมาชิกดั้งเดิมได้ร่วมลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) โดยประกาศเป้าหมายหลักว่า “เพื่อปกป้องคนรุ่นต่อไปจากภัยพิบัติของสงคราม และเพื่อยืนยันความศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี” และองค์การสหประชาชาติได้จัดตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Committee on Human Rights) ขึ้นเพื่อร่างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้เกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรอง เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อกันของบรรดานานาชาติ และมีอิทธิพลทางการเมืองทั่วโลก รวมทั้งเป็นแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีข้อความที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น ในมาตรา 4 ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” (วไล ฌ ป้อมเพชร, 2551, หน้า 124)

ข้อสังเกต : ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ **ออมбудสแมน** (Ombudsman) เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไป ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เลือกให้มีทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามแบบประเทศแอฟริกาใต้ อนึ่ง ปัจจุบันทั่วโลกมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จำนวน 163 ประเทศ/ดินแดน⁴ โดยแบ่งเป็นมีเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 43 ประเทศ/ดินแดน มีเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 43 ประเทศ/ดินแดน มีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยเดียวกัน จำนวน 32 ประเทศ/ดินแดน มีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแยกจากกัน จำนวน 45 ประเทศ/ดินแดน

3. หลักการพื้นฐานสากลและพันธกรณีกับต่างประเทศ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยโดยกฎหมาย (คณะกรรมการเวนิส) ได้รับรองและพัฒนามาตรฐานกฎหมายที่ช่วยปกป้องและส่งเสริมสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน เรียกว่า **“หลักการเวนิส”** (The Venice principles) เมื่อวันที่ 15-16 มีนาคม ค.ศ. 2019 ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระและความเป็นสากลของผู้ตรวจการแผ่นดิน

“หลักการเวนิส” ได้กำหนดถึงหลักการสำหรับการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในที่ที่ยังไม่มีและวางแนวทางสำหรับการปรับปรุงสำนักงานในปัจจุบัน โดยมีการเน้นย้ำว่า รัฐบาลควรเคารพหลักการดังกล่าวเพื่อประกันว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถบรรลุศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่และได้รับความคุ้มครองจากภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความอิสระและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2020 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีมติให้การรับรองข้อมติแห่งสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ย ข้อมติดังกล่าวถือเป็นการให้การรับรองหลักการที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งในด้านของความเป็นอิสระของหน่วยงาน ความเป็นกลาง ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค อีกทั้งยังเป็นก้าวสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้ถึงบทบาทการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี การส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ครอบคลุมถึงการผลักดัน ให้มีหลักการเกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการเฉพาะ โดยนำ “หลักการเวนิส” มาเป็นพื้นฐาน

ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (The International Ombudsman Institute หรือ IOI) ได้รับก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่สนับสนุนการร่วมมือกันของหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลกกว่า 150 แห่ง และสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย (Asian Ombudsman Association หรือ AOA) ได้รับก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นเวทีการประชุมอภิปรายถกเถียงที่มีความเป็นอิสระปลอดการเมือง และมีความเป็นวิชาชีพสำหรับหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินกว่า 37 แห่ง

⁴ ข้อมูลจาก Global Alliance of Human Rights Institution และ International Ombudsman Institute (IOI) ณ วันที่ 9 มกราคม 2567

ในภูมิภาคเอเชีย (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รายงานดังกล่าวได้นำไปสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (UN International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีสใน ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) ทำให้เกิดการจัดทำ “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Principles relating to the status of national institutions) หรือที่เรียกกันในชื่อ “**หลักการปารีส**” (Paris Principles) เป็นหลักการที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติใน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) หลักการปารีสได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ กำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ถือว่าหลักการปารีสเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ เช่น

การจัดตั้ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบองค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลาย และวิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ International Coordinating Committee of National Human Rights Institution (ICC) เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลก มีสมาชิกปัจจุบันทั้งสิ้น 106 สถาบัน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับหลักการปารีสจะได้รับการประเมินสถานะ “A” ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ICC ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ได้รับการประเมินให้รับสถานะ “A” ในช่วง พ.ศ. 2555-2557 และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions - APF) จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2539 เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความร่วมมือและความเข้มแข็ง ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาค มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 22 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2566)

ข้อสังเกต : แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีอริปไตยในการจัดการเรื่องภายในของประเทศ

ตนเอง แต่ก็มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการและระเบียบแบบแผนสากลที่ได้ยอมรับไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีข้อผูกพันตามระเบียบแบบแผนสากลเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อผูกพันของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการดำเนินงานคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ได้รับการประเมินสถานะ “A” เพื่อไม่ให้ถูกนำไปเป็นข้ออ้างในการตอบโต้ทางการค้าจากต่างประเทศได้

4. ความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออกแบบให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ในการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เบื้องต้นจึงควรศึกษาความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่คุ้มครอง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใดๆโดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น

“เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (พงษ์วัฒน์บุญพิทักษ์) แบ่งได้ 29 อย่างตามมาตรา 25 ถึงมาตรา 49⁵

⁵ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้แก่

1) การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างกว้าง (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง) 2) การกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพ (มาตรา 25 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่) 3) การตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ (มาตรา 26) 4) ความเสมอภาค (มาตรา 27) 5) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 28) 6) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง (มาตรา 29 วรรคหนึ่ง) 7) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานในคดีอาญาไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา 29 วรรคสอง) 8) สิทธิไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน (มาตรา 30) 9) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 31) 10) สิทธิส่วนบุคคล (มาตรา 32) 11) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 33) 12) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 34 วรรคหนึ่ง) 13) เสรีภาพทางวิชาการ (มาตรา 34 วรรคสอง) 14) เสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน (มาตรา 35) 15) เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (มาตรา 36) 16) สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 37) 17) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา 38) 18) การห้ามเนรเทศบุคคลสัญชาติไทย (มาตรา 39) 19) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา 40) 20) สิทธิในข้อมูลข่าวสาร การร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และการฟ้องหน่วยงานรัฐ (มาตรา 41) 21) เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (มาตรา 42) 22) สิทธิอนุรักษฯ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เข้าชื่อเสนอแนะ และจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน (มาตรา 43) 23) เสรีภาพในการชุมนุม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 ใช้ถ้อยคำว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” จึงหมายถึงสิทธิเฉพาะแต่พลเมืองของรัฐไทยหรือผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินคุ้มครองจึงมีความหมายอย่างแคบ คือ “สิทธิพลเมือง” (Civil Rights) หมายถึง สิทธิที่เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากหลักการเวนีส ค.ศ. 2019 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้วย ทำให้โดยหลักการพื้นฐานสากลแล้ว “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินคุ้มครองจึงมีความหมายอย่างกว้าง คือ เป็นทั้ง “สิทธิพลเมือง” และ “สิทธิมนุษยชน” ด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการให้ความสำคัญของปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออกแบบให้องค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นจึงควรศึกษาความหมายของ “สิทธิ” ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่คุ้มครอง ได้แก่

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ใน

ความหมายอย่างแคบ หมายถึง สิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคนตั้งแต่เกิด มนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกัน เป็นสิ่งที่เป็นสากลไม่สามารถจำหน่ายโอนและไม่สามารถแบ่งแยกได้ ตัวอย่างเช่น 1) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม 2) สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ 3) สิทธิและสถานะบุคคล และ 4) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

อย่างไรก็ดี ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้กำหนดให้สิทธิมนุษยชนรวมถึงสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเอง ได้แก่ 1) มีปัจจัยสี่ 2) ใช้ชีวิตอย่างเสรีและมั่นคงปลอดภัย 3) มีส่วนร่วมทางการเมือง 4) มีเสรีภาพในการพูด แสดงความคิดเห็น หรือชุมนุมโดยสันติ 5) มีเสรีภาพในการนับถือศาสนา 6) มีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ 7) มีเวลาพักผ่อนอย่างเพียงพอ 8) ไม่ถูกทรมานหรือทำร้ายร่างกาย 9) ไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยพลการ 10) ไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือดูหมิ่นเหยียดหยาม 11) ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค 12) ได้เรียนหนังสือและรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ 13) เข้าถึงบริการสาธารณะ และ 14) ได้รับสวัสดิการสังคม

จากหลักการพื้นฐานสากลดังกล่าว เห็นว่าสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเอง ก็คือ “สิทธิพลเมือง” นั่นเอง ดังนั้น “สิทธิมนุษยชน” ในความหมายอย่างกว้าง จึงหมายความว่า “สิทธิพลเมือง” ด้วย

โดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 44) 24) เสรีภาพตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 45) 25) สิทธิของผู้บริโภค (มาตรา 46) 26) สิทธิรับบริการสาธารณสุข (มาตรา 47) 27) สิทธิของมารดาที่ตั้งครรภ์ (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง) 28) สิทธิคนชราและผู้ยากไร้ (มาตรา 48 วรรคสอง) 29) การห้ามใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 49)

ข้อสังเกต : ทั้ง “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิพลเมือง” ต่างก็เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจเจกบุคคลผู้ทรงสิทธิอาจยกขึ้นยันรัฐได้ เมื่อพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิทางรัฐธรรมนูญ อาจจำแนกสิทธิทางรัฐธรรมนูญออกเป็น สิทธิทางรัฐธรรมนูญที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิได้ ซึ่งเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” และสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ทรงสิทธิได้ ซึ่งเรียกว่า “สิทธิพลเมือง”

แม้ว่าหลักการพื้นฐานสากล (หลักการ เวนิส ค.ศ. 2019 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948) จะทำให้ความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง เป็น “สิทธิ” ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถคุ้มครองได้ทั้ง “สิทธิพลเมือง” และ “สิทธิมนุษยชน” ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เลือกระบบกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว ให้มีทั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควบคู่กัน จึงควรที่จะใช้ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง เป็น “สิทธิ” ในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ตรวจการ

แผ่นดินมุ่งคุ้มครอง “สิทธิพลเมือง” ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งคุ้มครอง “สิทธิมนุษยชน”

5. ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นสากล ได้แก่

- แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม
- จัดทำรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยดำเนินการ ได้แก่

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นสากล ได้แก่

- แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

⁶ มาตรา 197 และมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁷ มาตรา 244 และมาตรา 245 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยดำเนินการ ได้แก่

- การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

- ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เหมาะสม

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นสากล ได้แก่

- เสนอแนะปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ

ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

- แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้จัดการความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยดำเนินการ ได้แก่

- เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณี คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁹ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสากล ได้แก่

- ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อ

⁸ มาตรา 230 และมาตรา 231 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁹ มาตรา 200 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดำเนินการในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

- เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

- จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁰ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสากลได้แก่

- ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

- เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

- ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

- จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยดำเนินการ ได้แก่

- เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

- พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

¹⁰ มาตรา 257 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹¹ สรุปได้ดังนี้

ภารกิจหลักหรืองานโดยแท้ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสากลได้แก่

- ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

- เสนอแนะมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

- สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

ภารกิจเพิ่มเติมที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยดำเนินการ ได้แก่

- ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องกรณีมีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

ข้อสังเกต : เริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังปรากฏความดำรงอยู่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่าผู้สถาปนารัฐธรรมนูญยังคงเห็นความจำเป็นในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรเพียงแต่ได้มีการปรับเปลี่ยนขอบเขตหน้าที่และอำนาจไปตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ตามที่ผู้สถาปนารัฐธรรมนูญจะเห็นประโยชน์ของแต่ละองค์กรในช่วงเวลานั้น ๆ

โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีภารกิจหลัก คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ภารกิจเพิ่มเติมคือการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายซึ่งเป็นมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มภารกิจเพิ่มเติมเรื่องการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่ง

¹¹ มาตรา 247 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ปรับเปลี่ยนภารกิจเพิ่มเติมเป็นเรื่องการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีกรณีหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีภารกิจหลัก คือ การตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน และการเสนอแนะปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีภารกิจเพิ่มเติมการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ปรับเปลี่ยนภารกิจเพิ่มเติมเป็นการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องกรณีมีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพบว่า**มีหน้าที่และอำนาจที่คล้ายกัน** ได้แก่

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอแนะให้ขจัดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

และการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2) การเสนอแนะปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นแก่ประชาชน และการเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ส่วนหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างกัน โดยถือเป็นอำนาจเฉพาะของแต่ละองค์กร สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่

1) การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

2) การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3) การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองกรณีกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่

1) การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

2) การสร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

3) การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง กรณีมีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

6. วิธีการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น¹² โดยมีองค์ประกอบในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ดังนี้

- ผู้ร้องเรียน คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม
- ผู้ถูกร้องเรียน คือ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- วัตถุประสงค์การพิจารณา คือ การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัตินอกหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

ลักษณะการทำงาน กฎหมายกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกันและลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือ

เกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน¹³

นอกจากนี้ยังเพิ่มบทบาทการทำงานเชิงรุก โดยกฎหมายกำหนดให้เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ¹⁴ กล่าวคือการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องเรียนเท่านั้น สามารถจะหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้ด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : การพิจารณาเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง¹⁵ โดยมีองค์ประกอบ

¹² มาตรา 22(2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹³ มาตรา 22 ววรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹⁴ มาตรา 32 ววรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹⁵ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ดังนี้

- ผู้ร้องเรียน คือ ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ผู้ถูกร้องเรียน คือ หน่วยงานของรัฐหรือ

เอกชน

- วัตถุประสงค์แห่งการพิจารณา คือ การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ลักษณะการทำงาน กฎหมายกำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องดำเนินการโดยมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบและให้เฝ้าระวังและติดตามเหตุการณ์หรือสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศอย่างต่อเนื่องโดยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประสานหรือแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคม¹⁶

นอกจากนี้ยังเพิ่มบทบาทการทำงานเชิงรุกโดยกฎหมายกำหนดให้เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมิใช่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตามว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและทำความจริงให้ปรากฏโดยไม่ล่าช้า¹⁷ กล่าวคือการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องเรียนเท่านั้น สามารถจะหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้ด้วย

ข้อสังเกต : การดำเนินงานเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและลักษณะการทำงาน พบว่างานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นปัญหาใดหรือเรื่องใดปัญหาทุกเรื่องจึงร้องเรียนไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ดังนั้นงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีลักษณะเป็นงานทั่วไป ส่วนงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ รวมถึงการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ดังนั้นงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีลักษณะเป็นงานเฉพาะ

7. รูปแบบ/สถานะขององค์กร

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : มีรูปแบบขององค์กรสถานะของหน่วยงานธุรการและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

- ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเป็นรูปแบบ “องค์กรเดี่ยว” ผู้ตรวจการแผ่นดินมี 3 คน (ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดี ไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 2 คน และผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 20 ปี จำนวน 1 คน) โดยแบ่งงานตามสายงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

¹⁶ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

¹⁷ มาตรา 34 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมาย

- กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน มีกรรมการสรรหา 9 คน¹⁸ ประกอบด้วย ประธาน ศาลฎีกา 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ผู้นำฝ่ายค้าน 1 คน ประธานศาลปกครองสูงสุด 1 คน บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง 5 คน

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ¹⁹ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชากำกับดูแลและรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการ²⁰ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน²¹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : มีรูปแบบขององค์กร สถานะของหน่วยงาน ธุรการและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนโดยมติของคณะกรรมการ เป็นรูปแบบของ “องค์กรกลุ่ม” ประกอบด้วยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 7 คน (ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี ทั้งนี้ หลักการปารีส ค.ศ. 1991 กำหนดให้ต้องมีกรรมการจากภาคเอกชนด้วย)

- กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีกรรมการสรรหา 11 คน²² ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ผู้นำฝ่ายค้าน 1 คน ประธานศาลปกครองสูงสุด 1 คน ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน 3 คน ผู้แทนสหนายความ 1 คน ผู้แทนสภาวิชาชีพแพทย์และสาธารณสุข 1 คน ผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชน 1 คน อาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาที่สอนด้านสิทธิมนุษยชน 1 คน

- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล²³ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹⁸ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

¹⁹ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

²⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

²¹ มาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

²² มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

²³ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

- เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสถานะเป็นข้าราชการ²⁴ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการโดยอนุโลม

ข้อสังเกต : องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความแตกต่างกันทั้งเรื่องรูปแบบองค์กร คุณสมบัติ จำนวนของกรรมการ และกระบวนการสรรหา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ จึงต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงมีกรรมการจากภาคเอกชน รวมถึงกรรมการสรรหาบางส่วนมาจากภาคเอกชนด้วย อีกทั้งสถานะของหน่วยงานธุรการและเจ้าหน้าที่ที่ปรากฏว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการ ส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นข้าราชการ

ความแตกต่างดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคอย่างมาก หากจะมีการควมรวบทั้งสององค์กรเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอิสระยึดโยงกับประชาชนมากยิ่งขึ้น อาจนำกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาใช้ในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน หรืออาจปรับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยเพิ่มสัดส่วนกรรมการสรรหาจากสภาผู้แทนราษฎรและภาคเอกชนให้มากขึ้น

8. ผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : มีผลการดำเนินงานดังนี้

- ภาพรวม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับงบประมาณจำนวน 323,243,800 บาท มีเจ้าหน้าที่จำนวน 320 คน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการทั้งสิ้น 5,380 เรื่อง โดยได้พิจารณาตรวจสอบ ประสานงาน แสวงหาข้อเท็จจริงจนมีคำวินิจฉัยหรือมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย หรือคำสั่งหรือขั้นตอนใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเป็นจำนวน 3,388 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 62.97 ของเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการในรอบปี โดยมีเรื่องร้องเรียนที่จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนดังนี้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566)

²⁴ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน

	หน่วยงาน	รวม	ร้อยละ
1	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1,395	23.25
2	กระทรวงมหาดไทย	1,289	21.48
3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	790	13.16
4	กระทรวงคมนาคม	322	5.37
5	กระทรวงยุติธรรม	266	4.43
6	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	185	3.08
7	กระทรวงการคลัง	181	3.02
8	กระทรวงสาธารณสุข	173	2.88
9	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	169	2.82
10	กระทรวงศึกษาธิการ	162	2.70
11	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	144	2.40
12	หน่วยงานอิสระอื่นของรัฐ	133	2.22
13	ศาลและหน่วยธุรการของศาล	126	2.10
14	สำนักนายกรัฐมนตรี	112	1.87
15	หน่วยงานเอกชน	69	1.15
16	กระทรวงกลาโหม	60	1.00

	หน่วยงาน	รวม	ร้อยละ
17	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	53	0.88
18	รัฐสภาและหน่วยราชการในฝ่ายรัฐสภา พรรคการเมือง	45	0.75
19	กระทรวงแรงงาน	37	0.62
20	กระทรวงอุตสาหกรรม	37	0.62
21	กระทรวงพาณิชย์	36	0.60
22	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	34	0.57
23	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	31	0.52
24	กระทรวงพลังงาน	30	0.50
25	หน่วยงานอิสระไม่สังกัดกระทรวง	30	0.50
26	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวง	25	0.42
27	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	14	0.23
28	กระทรวงการต่างประเทศ	13	0.22
29	กระทรวงวัฒนธรรม	9	0.14
30	องค์กรวิชาชีพ	9	0.14
31	รัฐวิสาหกิจในกำกับของรัฐมนตรี	3	0.05
32	หน่วยงานอื่น ๆ (วัด / กองทุนต่าง ๆ / มูลนิธิ ฯ)	19	0.31
รวม		6,001	100.00

*หมายเหตุ: เนื่องจากเรื่องร้องเรียนบางเรื่องได้ร้องเรียนหลายหน่วยงาน ทำให้ผลรวมของจำนวนเรื่องที่จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมีจำนวนมากกว่าจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ

* หมายเหตุ : ตารางนี้ต้องการนำเสนอการจำแนกเรื่องร้องเรียนตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน

- ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่สำคัญ ได้แก่

1) เรื่องความล่าช้าในการดำเนินคดีและเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

เมื่อพนักงานสอบสวนมีหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหาไว้กับทางเรือนจำแล้วชะลอการดำเนินคดีไว้นานกว่าผู้ต้องหารายดังกล่าวจะครบกำหนดพ้นโทษในคดีเดิมเสียก่อน จึงจะนำตัวมาดำเนินคดีที่อายัดตัวไว้ต่อไป ทำให้จำนวนคดีที่มีการอายัดตัวค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อคดี เช่น บางคดีพนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการจนกระทั่งคดีขาดอายุความ ทำให้ไม่สามารถนำผู้ต้องหามาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ หรือส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานเสื่อมสลายหรือสูญหายไปตามระยะเวลาที่เนิ่นช้าออกไปจนไม่อาจพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้ ซึ่งความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาส่งผลกระทบต่อหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ตลอดจนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติและกรอบระยะเวลาในการดำเนินคดีอาญาที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระ โดยกำหนดให้มีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว รวมถึงตรวจสอบการดำเนินการของสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหมั่นติดตามผลการดำเนินการของพนักงานสอบสวน

2) เรื่องการลบข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากร

ใน พ.ศ. 2563 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้นำข้อมูลและลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องหามาจัดเก็บในฐานข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรไว้ก่อน แม้ต่อมาพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือศาลพิพากษายกฟ้องก็ไม่ได้ตัดแยกรายชื่อของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นออกจากทะเบียนประวัติอาชญากรโดยอัตโนมัติ เป็นระเบียบที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีความวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินคดี อาจทำให้บุคคลดังกล่าวเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ และเป็นภาระแก่ประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ยกฟ้อง แต่ยังมีข้อมูลติดค้างอยู่ในทะเบียนประวัติอาชญากร จึงเสนอแนะต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าว

โดยแยกทะเบียนประวัติผู้ต้องหาออกจากทะเบียนประวัติอาชญากรซึ่งต่อมาในพ.ศ. 2566 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รายงานผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2566 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

3) เรื่องปัญหาผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติจะกระทำโดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่และมีแผนที่กำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยได้เกิดปัญหาข้อพิพาทจากผู้ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่ทำกินของประชาชน ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ปัญหาการจับกุมดำเนินคดีประชาชนโดยมิชอบ รวมถึงปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว และพบว่ามิมีประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาเกิดจากข้อกฎหมายระเบียบ และแนวปฏิบัติ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับ

สภาพสังคมและชุมชน ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขก็จะทำให้ความขัดแย้งขยายขอบเขตมากขึ้นในโอกาสที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ขึ้นแทนกฎหมายฉบับเดิม โดยมีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงหลักการและวิธีดำเนินการหลายประการ และกฎหมายฉบับใหม่ได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นหัวใจหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งดูแลและบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้นำไปประกอบการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

4) เรื่องหญิงที่แต่งงานแล้วมีสิทธิที่จะใช้นามสกุลของตนเองได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 บัญญัติว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญเรื่องหลักความเสมอภาคจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ การวินิจฉัยดังกล่าวมีผลทำให้หญิงที่แต่งงานแล้วย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้นามสกุลเดิมของตนได้ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2545)

5) เรื่องหญิงมีสามีสามารถแยกยื่นภาษีเงินได้จากการยื่นรวมกับสามีทำให้เสียภาษีต่ำลง

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 กรณีที่บัญญัติให้ถือเอาเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่ยื่นภาษี ทำให้สามีภริยาต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นจากกรณีต่างฝ่ายต่างแยกยื่น เมื่อยังไม่มีกรมการสมรสเนื่องจากอัตรากำหนดเก็บภาษีเงินได้เป็นอัตรากำหนดเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลภายหลังการสมรส จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ การวินิจฉัยดังกล่าวมีผลทำให้หญิงมีสามีสามารถแยกยื่นภาษีเงินได้และเสียภาษีต่ำลง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2555)

6) เรื่องคนพิการสมัครสอบเป็นผู้พิพากษา

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีที่นายความเป็น โปลิโอสมัครสอบเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) มีมติไม่ให้ทุนความ ดังกล่าวมีสิทธิสอบข้อเขียน ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 26(10) “มีกาย...ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการฝ่าย ตุลาการ” ไม่ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่ง ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือ สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ

หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545)

ต่อมากรณีคล้ายกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 26(10) “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็น ข้าราชการฝ่ายตุลาการ...” ขัดรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความ พิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของ บุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็น ทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” เนื่องจากมีหลักการ เหมือนรัฐธรรมนูญ 2540 แต่เพิ่มเติมคำว่า “ความพิการ” จึงวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555)

7) เรื่องข้อสันนิษฐานกรรมการหรือ ผู้จัดการของนิติบุคคล ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำ ความผิดด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีวัตถุประสงค์ให้ ดำเนินคดีแก่กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของ นิติบุคคล โดยให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิด กับนิติบุคคลด้วย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่ง ของจำเลยก่อน ขัดกับหลักนิติธรรมในข้อที่ว่า

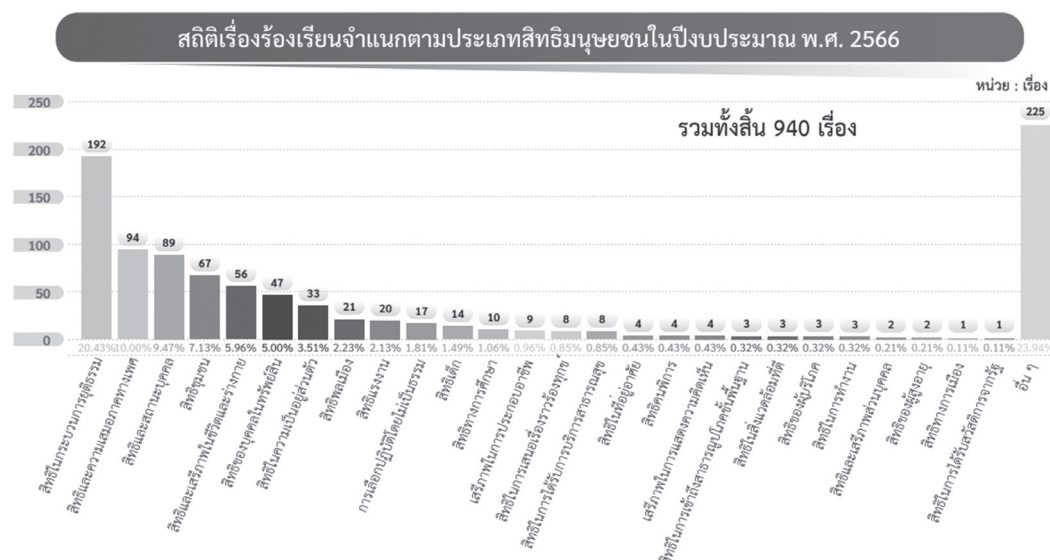
โจทก์ในคดีอาญาต้องมีการพิจารณาพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2556)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ :
มีผลการดำเนินงาน ดังนี้

- **ภาพรวม** ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับงบประมาณจำนวน 216,231,000 บาท มีเจ้าหน้าที่จำนวน 322 คน ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า

มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเรื่องที่ยขอให้ดำเนินการรวมถึงเรื่องที่เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบรวมทั้งสิ้น 940 เรื่อง รับไว้ดำเนินการ 610 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 64.89) และไม่รับไว้ดำเนินการ (มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณา) 330 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 35.11) มีสถิติเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทสิทธิมนุษยชนได้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2566)

แผนภาพที่ 1 : สถิติเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทสิทธิมนุษยชนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566



ที่มา : สำนักรับเรื่องร้องเรียนและประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2566)

- ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่สำคัญ ได้แก่

1) เรื่องพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกอายัดตัวล่าช้า (สิทธิในการควบคุมตัว) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำกับ

สถานีตำรวจทุกแห่งให้ความร่วมมือ ในการชี้แจงข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน ตรวจสอบหาสาเหตุความล่าช้า ให้เร่งรัดการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ประมวลข้อมูล ปัญหาอุปสรรค และ

ข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีที่มีการอายัดตัวผู้ต้องหา ซึ่งถูกคุมขังในคดีอื่น เพื่อให้มีการกำหนดแนวทางในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับพนักงานสอบสวนทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาและปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้พนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยอาจนำระบบการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะการประชุมทางจอภาพและเทคโนโลยีด้านสารสนเทศมาใช้ในทางปฏิบัติให้มากขึ้น

ผลดำเนินการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือแจ้งกำชับให้พนักงานสอบสวนทั่วประเทศดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น กำชับและเร่งรัดพนักงานสอบสวนให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 ให้ศึกษาคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหลักสิทธิมนุษยชน

2) เรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายขณะทำการจับกุม (สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม) ให้กำชับเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาล โคกครามและทุกหน่วยงานในสังกัดให้ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการบันทึกภาพและเสียงการตรวจค้น จับกุม และการสอบสวนคดีอาญา โดยเคร่งครัดด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ร่วมจับกุมผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบันทึกภาพและเสียง โดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่

ทางราชการจัดหาให้หรือสิ่งอื่นใดที่สามารถบันทึกภาพและเสียงได้ เว้นแต่มีเหตุอันมิอาจกระทำการได้ให้บันทึกเหตุแห่งการนั้นไว้ในบันทึกการจับกุม รวมทั้งให้มีการออกกฎระเบียบ หรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดและมีการใช้กำลังในการจับกุม ต้องรายงานการใช้กำลังต่อผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง โดยระบุรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ถูกจับ สภาพแวดล้อมระดับและพฤติการณ์ของการใช้กำลัง ผลของการใช้กำลังรวมถึงภาพและเสียงที่ได้บันทึกไว้เป็นหลักฐานในขณะทำการจับกุมด้วย

ผลดำเนินการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือกำชับไปยังหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว และมีคำสั่งให้อำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติการจับและให้เจ้าพนักงานตำรวจผู้จับกุมแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการจับให้ผู้ถูกจับทราบ โดยบันทึกไว้ในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีและบันทึกการจับกุม และมีคำสั่งให้มีการบันทึกภาพและเสียงการจับกุมไว้เป็นหลักฐานในขณะทำการจับกุม เพื่อเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) เรื่องปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำ (สิทธิในกระบวนการยุติธรรม) ให้คณะรัฐมนตรีเร่งหามาตรการให้แก่องคมราชทัณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำหรือทัณฑสถาน รวมทั้ง

เพิ่มจำนวนบุคลากรทางการแพทย์เพื่อให้การรักษาพยาบาลผู้ต้องขังครอบคลุมทั้งกลางวันและกลางคืน จัดอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และคณะรัฐมนตรีควรพิจารณาใช้นโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่มุ่งเน้นให้คดีความขึ้นสู่การพิจารณาของศาลน้อยลง และทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายได้มากขึ้น และกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู

ผลดำเนินการ คณะรัฐมนตรีโดยกระทรวงยุติธรรมรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อไปศึกษาข้อมูลและจัดทำแผนงบประมาณทั้งด้านทรัพยากรและบุคลากร เพื่อกำหนดสถานที่ที่เหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภทและจะจัดทำคำของบประมาณสนับสนุนเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการรักษาพยาบาลให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น กรมราชทัณฑ์ได้จัดหลักสูตรอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตามข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมาโดยตลอดสำหรับการพิจารณาให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ปัจจุบันมีมาตรการเพื่อการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรม กระแสหลักที่สำคัญ เช่น ระเบียบศาลยุติธรรมว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติงานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ก่อนฟ้องคดี พ.ศ. 2562 มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

4) เรื่องการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ
เขาปู่ - เขาย่า ทับที่ดินของราษฎร (สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน) ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีส่วนร่วมระหว่างราษฎรกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กันแนวเขตที่ดินพิพาทออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า เรงัดเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเพื่อพิจารณาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า และเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีรวมทั้งให้ส่งมอบพื้นที่ที่กันออกให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปจัดสรรให้แก่ผู้ร้อง

ผลดำเนินการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดที่ดินให้แก่ผู้ร้องแล้ว อีกทั้งปัจจุบันพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดให้พื้นที่บริเวณใดที่มีการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการแล้ว

5) เรื่องสถาบันการเงินเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นในการทำนิติกรรมสัญญาและธุรกรรมทางการเงิน (สิทธิคนพิการ) ให้บริษัทผู้ถูกร้องกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการแก่บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นโดยให้คำนึงถึงการให้บริการอย่างมีคุณภาพและปฏิบัติต่อลูกค้าอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 โดยให้ธนาคารพาณิชย์ยกเลิกระเบียบการให้บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น ซึ่งมีใช้คนเสมือนไร้ความสามารถนำบุคคลไปเป็นพยานในการทำธุรกรรมทางการเงินและจัดให้มีตู้ ATM ที่มีอักษรเบรลล์ที่แป้นกดตามความเหมาะสมเท่าที่จะทำได้โดยพนักงานธนาคารควรให้คำแนะนำวิธีการใช้งานในครั้งแรกแก่บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น

ผลดำเนินการ บริษัทผู้ถูกร้องได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการแก่บุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น โดยคำนึงถึงการให้บริการอย่างมีคุณภาพและปฏิบัติต่อลูกค้าอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เช่น การกำหนดวิธีการแสดงตัวตนในรูปแบบที่หลากหลายการบริการเปิดบัญชีด้วยระบบ Online Application ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ลูกค้าอย่างเป็นธรรม (Market conduct) รวมถึงบุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง

อยู่แล้ว เช่น การพัฒนา Mobile banking application และเครื่องถอนเงินสดอัตโนมัติ (ATM) ที่มีอักษรเบรลล์ ทั้งนี้ สถาบันการเงินหลายแห่งได้กำหนดระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคนพิการทางการมองเห็นโดยจัดให้พนักงานสาขาเป็นพยานในกรณีที่ถูกคำไม่นำพยานมาด้วยแล้ว และสมาคมธนาคารไทยและสถาบันการเงินจะปรับตู้ ATM ให้รองรับการถอนเงินสดของคนพิการทางการมองเห็นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

6) เรื่องการลบประวัติอาชญากรและแผนพิมพ์ลายนิ้วมือ (สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล) ให้สถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรธานี ตรวจสอบคัดแยกและทำลายแผนพิมพ์ลายนิ้วมือและรายการประวัติหรือบัญชีประวัติของบุคคลที่ถูกบันทึกในทะเบียนประวัติอาชญากรและภายหลังคดีถึงที่สุด โดยได้รับการพิจารณาว่าไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดออกจากสารบบหรือฐานข้อมูลประวัติอาชญากร และให้กองทะเบียนประวัติอาชญากร รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติติดตามและกำชับการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งผลการดำเนินคดีถึงที่สุด และการคัดแยกและทำลายแผนพิมพ์ลายนิ้วมือ รวมถึงรายการประวัติหรือบัญชีประวัติออกจากสารบบหรือฐานข้อมูลประวัติอาชญากร พร้อมทั้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแจ้งบุคคลหรือผู้ที่ถูกบันทึกทะเบียนประวัติอาชญากรได้รับรู้หรือทราบประวัติของตนเอง ในกรณีที่มีการลบหรือเปลี่ยนแปลงรายการฐานข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรของบุคคลที่ถูกบันทึกไว้ในประวัติอาชญากร

ผลดำเนินการ สถานีตำรวจภูธรเมืองอุดรธานีได้คัดแยกและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำโปรแกรมบันทึกผลคดีถึงที่สุดผ่านเครือข่าย VPN และให้จัดการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้บันทึกผลคดีให้สถานีตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตรวจสอบข้อมูล และบันทึกผลคดีถึงที่สุดผ่านโปรแกรมดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2564 เป็นต้นไป โดยให้มีการบันทึกผลคดีถึงที่สุดค้างเก่าที่ยังไม่เคยมีการรายงานผลคดีตั้งแต่ พ.ศ. 2537 - ปัจจุบัน และอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อสังเกต: จากผลการดำเนินงานในภาพรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จำแนกเรื่องร้องเรียนตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนโดยมีสถิติหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน 10 อันดับแรกได้แก่ 1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2) กระทรวงมหาดไทย 3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กระทรวงคมนาคม 5) กระทรวงยุติธรรม 6) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7) กระทรวงการคลัง 8) กระทรวงสาธารณสุข 9) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ 10) กระทรวงศึกษา

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จำแนกเรื่องร้องเรียนตามประเภทสิทธิมนุษยชนโดยมีสถิติประเภทเรื่องร้องเรียน 10 อันดับแรกได้แก่ 1) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม 2) สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ 3) สิทธิและสถานะ

บุคคล 4) สิทธิชุมชน 5) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย 6) สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน 7) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว 8) สิทธิพลเมือง 9) สิทธิแรงงาน และ 10) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

จากการจำแนกประเภทดังกล่าวเห็นได้ว่าประเภทเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ของทั้งสององค์กรมีความคล้ายคลึงกัน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงยุติธรรม กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นสิทธิและสถานะบุคคลและสิทธิพลเมือง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนและสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เป็นต้น

ทั้งนี้ จากตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่สำคัญของทั้งสององค์กร วิเคราะห์ประกอบกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท

1) เรื่องที่ดำเนินการได้เฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ เรื่องหญิงที่แต่งงานแล้วมีสิทธิที่จะใช้นามสกุลของตนเองได้ เรื่องหญิงมีสามีสามารถแยกยื่นภาษีเงินได้ทำให้เสียภาษีต่ำลง และเรื่องข้อสันนิษฐานกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย โดยที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีพบปัญญัตติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมายกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550) ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะให้มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต้องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น

2) เรื่องที่ดำเนินการได้เฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แก่เรื่องสถาบันการเงินเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นในการทำนิติกรรมสัญญาและธุรกรรมทางการเงิน เนื่องจากเป็นกรณีเอกชนเป็นผู้ถูกร้องเรียน ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเอกชนที่เกี่ยวข้องได้ (ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มีอาจตรวจสอบเอกชนได้) ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะร้องเรียนการกระทำของเอกชนรวมทั้งการเฝ้าระวังความเสียหายก็ต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น

3) เรื่องที่ดำเนินการได้ทั้งสององค์กรและเป็นเรื่องร้องเรียนที่คล้ายกันได้แก่เรื่องความล่าช้าในการดำเนินคดีและเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

กับเรื่องพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกอายัดตัวล่าช้า เรื่องการลบข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากร กับ เรื่องการลบประวัติอาชญากรและแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ เรื่องปัญหาผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ กับเรื่องการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขาปู่ - เขาย่า ทับที่ดินของราษฎร โดยที่เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กร และปรากฏข้อเท็จจริงอยู่บ่อยครั้งว่าประชาชนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งสององค์กรจึงได้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนดังกล่าวควบคู่กันไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อทั้งสององค์กรเห็นว่าไม่เหมาะสมในการวิเคราะห์ ดังนี้

- มุมมองทางบวก เมื่อสามารถร้องเรียนได้ทั้งสององค์กรและทั้งสององค์กรก็มีหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนนั้นก็ประโยชน์แก่ผู้ร้องเรียน ถือเป็นเรื่องดีที่มีหน่วยงานดูแลรับผิดชอบเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนได้มากกว่าหนึ่งองค์กร เปรียบได้กับการที่มีหลากหลายหน่วยงานของรัฐในการช่วยเหลือดูแลประชาชน เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กรและการตีความ “สิทธิ” ที่ทั้งสององค์กรมุ่งคุ้มครองในความหมายอย่างกว้าง

- มุมมองทางลบ การมีสององค์กรที่ดำเนินงานเรื่องร้องเรียนในเรื่องเดียวกันถือเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน เกิดความไม่คุ้มค่า

ที่ทั้งสององค์กรใช้กำลังคนและงบประมาณของแต่ละองค์กรมาพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องเดียวกัน ควรที่ทั้งสององค์กรจะได้ตกลงแบ่งงานกัน โดยกำหนดเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของแต่ละองค์กร ทั้งนี้โดยอาศัยการตีความ “สิทธิ” ในความหมายอย่างแคบเพื่อช่วยในการกำหนดแบ่งงานตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กร

9. ความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กร

ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป²⁵

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการเรื่องใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน²⁶

ข้อสังเกต: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออกแบบกลไกให้มีองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเล็งเห็นแล้วว่าทั้งสององค์กรอาจมีการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ทั้งสององค์กรปรึกษาหารือวางหลักเกณฑ์ กำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งสององค์กรได้มีความตกลงร่วมมือกันในการส่งเสริมการปฏิบัติงานซึ่งกันและกันในหลาย ๆ เรื่อง แต่ด้วยความที่ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีขอบเขตหน้าที่และอำนาจกว้างขวาง และแต่ละองค์กรก็ประสงค์ทำหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในวงกว้าง จึงยังไม่ปรากฏว่าได้มีการปรึกษาหารือในการแบ่งงานกันเพื่อให้การปฏิบัติงานในบางเรื่องร้องเรียนไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน

10. บทสรุป

จากการเปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่าการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้สถาปนารัฐธรรมนูญเลือกระบบกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

²⁵ มาตรา 22 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

²⁶ มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

โดยเลือกให้มีสององค์กรทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามแบบของประเทศแอฟริกาใต้ ด้วยอีกเหตุผลหนึ่ง คือ ต้องการให้ประเทศไทยได้รับการยกเลิกมาตรการตอบโต้ทางการค้าจากประเทศต่าง ๆ เมื่อเลือกใช้ระบบที่มีสององค์กรแล้ว แม้ว่าทั้งสององค์กรจะมีความแตกต่างกันในความหมายของ “สิทธิ” ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครอง วิธีการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนที่งานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเป็นงานทั่วไป ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีลักษณะเป็นงานเฉพาะ รวมถึงรูปแบบ/สถานะขององค์กรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐและมีพนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการและมีเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจของทั้งสององค์กรมีความใกล้เคียงกัน อีกทั้งที่มาและหลักพื้นฐานสากลได้กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของทั้งสององค์กรที่คล้ายกัน ซึ่งมาจากระบบที่ให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทำให้เรื่องร้องเรียนบางประเภทผู้ร้องเรียนสามารถยื่นเรื่องได้ทั้งสององค์กรเกิดความทับซ้อนกัน อย่างไรก็ตาม เห็นว่าอยู่ที่ที่จะเลือกมองว่าเห็นมุมมองใด ถ้าเห็นมุมมองก็เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่มีหลายองค์กรดูแลรับผิดชอบ ถ้าเห็นมุมมองก็ถือว่าเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกัน ก็ควรกำหนดแบ่งงานให้ชัดเจน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กรให้สามารถตกลงแบ่งงานกันได้²⁷

อนึ่ง ในการพิจารณาการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรนั้น นอกจากเรื่องเหตุผลความจำเป็นซึ่งผู้สถาปนารัฐธรรมนูญเห็นว่าควรมีทั้งสององค์กรแล้ว เรื่องผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนก็สำคัญเช่นกัน เห็นว่าทั้งสององค์กรยังมีผลงานที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเพียงแต่อาจยังไม่เป็นที่รับรู้รับทราบถึงประชาชนทั่วไป จึงควรเพิ่มบทบาทการทำงานเชิงรุกให้มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการหยิบยกเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนขึ้นมาพิจารณาเอง ซึ่งจะทำให้ผลงานเป็นที่รับรู้รับทราบและประชาชนจดจำได้ง่ายขึ้น เข้าใจอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กร รู้ว่าเรื่องประเภทใดควรร้องเรียนองค์กรใด ทำให้ประชาชนเลือกใช้บริการทั้งสององค์กร กลายเป็นองค์กรทางเลือกสำหรับประชาชนในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดแก่ประชาชน ให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนจึงถือเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญและมีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยที่องค์กรอิสระต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรอิสระ อาจปรับกระบวนการสรรหาให้มีความยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น และ

²⁷ มาตรา 221 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ได้เปรียบเทียบผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้

ประชาชนได้พิจารณาถึงความแตกต่างและประโยชน์ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรด้วยแล้ว □

บรรณานุกรม

- พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สืบค้น เมษายน 20, 2567. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วไล ฌ ป้อมเพชร. (2551). *สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่ม 32 เรื่องที่ 4 สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2566). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2566). *หลักการปารีส*. สืบค้น ตุลาคม 17, 2566, จาก <https://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/Paris-Principles.aspx>
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2566). *รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2566). *สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ*. สืบค้น ตุลาคม 17, 2566, จาก http://ombstudies.ombudsman.go.th/ewt_news.php?nid=34
- สุเทพ เอี่ยมคง. (2554). *ผู้ตรวจการแผ่นดิน*. สืบค้น ตุลาคม 17, 2566, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.hp?title=%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99&oldid=7055>