

สิทธิมนุษยชนกับสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

นายวราเทพ รัตนากร\*

## 1. ความเบื้องต้น

เหตุการณ์ที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมิให้เห็นอยู่เป็นประจำ และในการนี้รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องบรรเทาและเยียวยาความเดือดร้อนนั้นให้แก่ประชาชน การร้องทุกข์ก็ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนจะขอให้รัฐช่วยบรรเทาและเยียวยาความเดือดร้อนดังกล่าวได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว” จากหลักการดังกล่าวนายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในฐานะขององค์กรฝ่ายบริหารจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อบรรเทาและเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงมีข้อขัดข้องอยู่บ้าง บางประการ อันอาจทำให้ในบั้นปลายแล้วการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในบทความนี้จะได้ศึกษาถึงสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมไทย รวมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะในกรณีที่จะต้องพิจารณาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเป็นการดำเนินการที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างแท้จริง

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

### 2.1 พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีมาตั้งแต่สมัยกรีกที่มีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ส่วนคำว่า “สิทธิมนุษยชน” นั้นเป็นถ้อยคำที่เริ่มใช้กันเมื่อศตวรรษที่

---

\* อธิบดีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

20 นี้เอง โดยเรื่องสิทธิมนุษยชนมีรากฐานทางความคิดมาจากทฤษฎีตามกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ (Natural Rights) ในฐานะที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีถิ่นที่อยู่ ชนชั้นวรรณะ ชาติพันธุ์ เพศ อายุ สีผิว ภาษา มีความเชื่อทางศาสนาหรือทางการเมืองเป็นเช่นไร ทุกคนสามารถใช้สิทธิตามธรรมชาติเหล่านี้ได้เสมอภาค และเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุผลเพราะบุคคลนั้นเป็นมนุษย์ โดยทั่วไปแล้วสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีมาก่อนการเกิดขึ้นของ “รัฐ” ดังนั้น การเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชนจึงมิได้เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิแก่บุคคล หากแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายของรัฐได้บัญญัติรับรองสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น เสรีภาพในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนแต่เดิมนั้นยังไม่มีฐานเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างแท้จริงหากแต่โน้มเอียงไปในทางปรัชญาอยู่มาก เพราะเป็นแต่เพียงการยอมรับว่าบุคคลควรมีสิทธิบางประการในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งมีประเด็นปัญหาตามมาว่าสิทธิดังกล่าวมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร อันเป็นเรื่องที่ขาดความชัดเจนและไม่แน่นอน ด้วยเหตุนี้ นานาประเทศจึงได้พยายามที่จะทำให้สิทธิตามกฎหมายธรรมชาติมีสภาพบังคับเป็นสิทธิตามกฎหมายด้วยการนำเอาแนวความคิดสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติรวบรวมไว้เป็นเอกสารทางกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญา หรือให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายภายใน เช่น บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

## 2.2 ความหมายของสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน

สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่อยู่เคียงคู่กับบุคคลอย่างขาดเสียไม่ได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ก่อนที่จะพิจารณาถึงความหมายของสิทธิมนุษยชน จึงควรต้องพิจารณาถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยรับรองไว้เสียก่อน

### 1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “สิทธิ” (Right) นั้น หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย<sup>2</sup> แต่ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้นถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน นอกจากนี้ สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายถึงความรวมถึง การให้

---

<sup>1</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ วรรกร โอภาสนันท์ และอารยา สุขสม, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), น. 4-6.

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 21.

หลักประกันในทางหลักการ คือการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครองเรื่องกรรมสิทธิ์ หรือเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลได้รับการรับรองและคุ้มครองในทางปฏิบัติ

ส่วน “เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” นั้น หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น กฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นเสรีภาพตามกฎหมายมหาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดชะตากรรมของตน โดยมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของตนบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น รัฐหรือบุคคลอื่นมีหน้าที่เพียงไม่เข้ามารบกวนการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น ตัวอย่างเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ เช่น เสรีภาพนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

## 2) ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพแตกต่างกันตรงที่ “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น เช่น สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลผู้ทรงสิทธิจะใช้สิทธิดังกล่าวไม่ได้ตราบดีที่รัฐยังไม่ได้จัดการเลือกตั้ง หรือสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ บุคคลผู้ทรงสิทธิมีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องให้ผู้นั้นคำขอได้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเหล่านั้น เป็นต้น

ในขณะที่ “เสรีภาพ” เป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อความอิสระในการตัดสินใจที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง แม้เสรีภาพจะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐหรือบุคคลอื่น เช่นเดียวกับสิทธิ แต่หน้าที่นั้นก็เป็นแต่เพียงหน้าที่ที่จะต้องงดเว้นกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของบุคคลผู้ทรงเสรีภาพเท่านั้น บุคคลผู้ทรงเสรีภาพจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยการใช้เสรีภาพของตนได้สะดวกขึ้น<sup>3</sup> เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ผู้ทรงเสรีภาพย่อมมีอำนาจ

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, น. 22.

ตามกฎหมายในอันที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้รัฐมาจัดการชุมนุมหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการชุมนุมให้ก่อนที่จะใช้เสรีภาพนั้น และผู้ทรงเสรีภาพก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการชุมนุมให้แก่คนผู้ทรงเสรีภาพมีอำนาจตามกฎหมายเพียงเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นงดเว้นกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการชุมนุมเท่านั้น

### 3) ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพหรือบุคคลซึ่งได้รับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง ดังนี้

(1) สิทธิมนุษยชน (Human Right) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจถูกพรากไปจากมนุษย์ได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของผู้คนนั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์และเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถจะละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มีผู้ปกครองคนใดหรือคณะใดที่จะมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้ ตัวอย่างสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในการนับถือศาสนาและแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนโดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนสัญชาติใด เชื้อชาติใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วย<sup>4</sup>

(2) สิทธิพลเมือง (Citizen Right) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ สิทธิพลเมืองจึงมิได้เฉพาะภายหลังเวลาที่เกิดรัฐแล้วเท่านั้น และรัฐมักจะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิประเภทนี้ให้แก่พลเมืองของตนเท่านั้น ตัวอย่างสิทธิพลเมือง เช่น สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และสิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น

### 2.3 การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

---

<sup>4</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552) น. 49.

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ผูกติดอยู่กับมนุษย์ทุกคน เป็นสิ่งที่ไม่อาจมีผู้ใดพรากไปจากมนุษย์ได้ด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเรื่องสำคัญทั้งในระดับกฎหมายภายในประเทศและระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้<sup>5</sup>

1) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยกฎหมายภายในประเทศ

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลนั้น รัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐในอันที่จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในรัฐของตน โดยการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ เพราะการบัญญัติไว้เช่นนั้นย่อมเท่ากับว่าสิทธิและเสรีภาพมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญและมีคุณค่าในฐานะความเป็นกฎหมายสูงสุดไปด้วย ซึ่งเป็นไปตาม “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” และส่งผลให้การตรากฎหมายและการใช้อำนาจของรัฐจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ นอกจากนี้ การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญยังเป็นการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในทางศาลแก่บุคคลซึ่งถูกกระทำละเมิดจากรัฐไว้อีกด้วย

2) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยกฎหมายระหว่างประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลในระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ถือว่ายังมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายภายใน เนื่องจากแต่เดิมปัจเจกบุคคลไม่ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศแตกต่างจากรัฐที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ และแม้ว่ารัฐต่าง ๆ จะทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลก็ตาม สนธิสัญญาเหล่านั้นก็เป็นแต่เพียงการผูกพันการใช้อำนาจของรัฐภาคีในอันที่จะคำนึงถึงการปฏิบัติต่อประชาชนของตนเท่านั้น กล่าวคือ ข้อความในสนธิสัญญามีได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการละเมิดสนธิสัญญาเหล่านั้นแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ รัฐต่าง ๆ จึงคิดค้นวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยความร่วมมือกันจัดทำสนธิสัญญาเพื่อสร้างหลักประกันและให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับในเวลาต่อมาและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ต่อไปในอนาคต<sup>6</sup>

### 3. องค์กรที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

#### 3.1 องค์กรในต่างประเทศ

---

<sup>5</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ วรกร โอภาสนันท์ และอารยา สุขสม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 66-78.

<sup>6</sup> *เพ็งอ้าง*, น. 20

องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ มีทั้งในระดับสหประชาชาติและระดับนานาชาติประเทศ โดยมีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาเป็นกลไกขับเคลื่อนกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแต่ละระดับ โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

#### 1) ระดับสหประชาชาติ

ตามกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ และได้กำหนดให้หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ เช่น คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคม ทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้เป็นจริง โดยสหประชาชาติมีทรรศนะว่ามนุษย์ควรได้อยู่อาศัยในสังคมที่เคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (basic human rights) และมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้งในระบบที่มีหลายพรรคการเมืองแข่งขันกัน อันเป็นความมั่นคงทางการเมืองซึ่งจัดเป็น 1 ใน 7 ความมั่นคงของมนุษย์ที่สหประชาชาติมุ่งหวังที่จะพัฒนา<sup>7</sup> นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยสถาบันต่าง ๆ ภายใต้กฎบัตรหรือสนธิสัญญาก่อตั้ง (Constitutional Basis) และมีกระบวนการพิจารณาตรวจสอบและทำงานที่เป็นพิเศษ หน่วยงานที่เป็นหลักในเรื่องนี้ คือ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Right) นอกจากนี้ยังมี คณะอนุกรรมาธิการเพื่อการป้องกันการเลือกปฏิบัติและปกป้องชนกลุ่มน้อย (The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) และคณะกรรมาธิการว่าด้วยสถานภาพสตรี (The Commission on Status of Women) นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการร้องทุกข์ต่อองค์การสหประชาชาติกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงอีกด้วย<sup>8</sup>

#### 2) ระดับนานาชาติ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่นานาชาติต่างให้ความสนใจและให้ความสำคัญ โดยอาจแยกกลุ่มประเทศที่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะ และกลุ่มประเทศที่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น โดยแต่ละกลุ่มมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

(1) กลุ่มประเทศที่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะ เช่น

- คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

- คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การระหว่างรัฐอเมริกันและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การระหว่างรัฐอเมริกัน

---

<sup>7</sup> The United Nations Development Programme (UNDP), **Human Development Report 1994**, (New York: Oxford University Press, 1994), p. 32.

<sup>8</sup> Buergenthal Thomas, **International Human Rights in a Nutshell**, ( St. Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1995), pp. 67-80.

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การระหว่างประเทศรัฐแอฟริกันและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การระหว่างรัฐแอฟริกัน

(2) กลุ่มประเทศที่มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น

- ศาลอาญาระหว่างประเทศ
- สำนักงานเลขาธิการของกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ
- สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

### 3.2 องค์กรในประเทศไทย

องค์กรของรัฐในประเทศไทยที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจจำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ส่วนราชการหรือหน่วยงานขององค์กรฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (การคุ้มครองในรูปแบบป้องกัน) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะกรรมการการกัญญาหมายการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นตามข้อ 82 (1) แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมาย การยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิชุมชนในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 องค์กรฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

กลุ่มที่ 4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

## 4. การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

กล่าวเฉพาะการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรฝ่ายบริหารนั้น มีส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแบบป้องกันและแก้ไข เช่น กรณีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของร่างกฎหมาย เพื่อไม่ให้ร่างกฎหมายมีเนื้อหาสาระจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร หรือกรณีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่มีภารกิจจัดวางระบบและส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการดำเนินการให้พยาน ผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญาได้รับการคุ้มครอง ช่วยเหลือ หรือเยียวยา เป็นต้น นอกจากกรณีดังกล่าว หากมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือ

ส่วนราชการ หรือจำเป็นต้องให้ส่วนราชการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดปล่อยทุกข์ บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิเสนอคำร้องทุกข์ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552<sup>9</sup> ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ และมีศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนกลไกตามระเบียบนี้ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าระเบียบดังกล่าวได้ใช้บังคับมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ก็ยังคงมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอยู่หลายประการ ทั้งนี้ เนื้อหาในส่วนนี้จะได้อธิบายหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์โดยสังเขป ดังนี้

#### 4.1 การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ กำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการ หรือจำเป็นต้องให้ส่วนราชการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดปล่อยทุกข์ มีสิทธิเสนอคำร้องทุกข์ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้<sup>10</sup> โดยผู้ร้องทุกข์จะต้องร้องทุกข์ด้วยตนเอง เว้นแต่เจ็บป่วยหรือไม่สามารถร้องทุกข์ด้วยตนเองได้และไม่สามารถมอบฉันทะให้ผู้ใดร้องทุกข์แทนได้ ให้ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามี ภริยา หรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้จัดการร้องทุกข์แทนได้<sup>11</sup>

คำร้องทุกข์นั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและใช้ถ้อยคำสุภาพ โดยมีรายการชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องร้องทุกข์พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและคำขอให้ส่วนราชการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดปล่อยทุกข์ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์หรือผู้รับมอบฉันทะหรือผู้จัดการแทนและในกรณีที่เป็นการมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทนจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ร้องทุกข์ไปด้วย

กรณีที่คำร้องทุกข์ใดมีรายการไม่ครบถ้วนตามที่กล่าวมาข้างต้น หรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้เจ้าหน้าที่ส่วนราชการให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องทุกข์เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์นั้นให้ถูกต้อง และหากผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ จะต้องระบุในคำร้องทุกข์ให้ชัดเจนพร้อมด้วยเหตุผลสนับสนุนที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและรีบด่วนในการบรรเทาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ร้องทุกข์โดยชัดเจน<sup>12</sup> ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์มีเหตุจำเป็นไม่สามารถทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือได้ อาจแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ส่วนราชการด้วยวาจาหรือทางโทรศัพท์ก็ได้<sup>13</sup>

<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 179 ง วันที่ 14 ธันวาคม 2552

<sup>10</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 18

<sup>11</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 19

<sup>12</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 20

<sup>13</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 21



สำหรับการเสนอคำร้องทุกข์นั้น ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ ส่วนราชการ หรือส่งทางไปรษณีย์ไปยัง ส่วนราชการ หรือกระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ก็ได้<sup>14</sup>

#### 4.2 การรับคำร้องทุกข์

เมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับคำร้องทุกข์จะออกไปรับคำร้องทุกข์ให้แก่ ผู้ร้องทุกข์ไว้เป็นหลักฐาน<sup>15</sup>

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องทุกข์ที่เสนอมาโดยการส่งไปรษณีย์ไปยังส่วนราชการ หรือกระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์หรือจาก ส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นจะตอบแจ้งการรับคำร้องทุกข์ไปยังผู้ร้องทุกข์โดยทางไปรษณีย์ ตามสถานที่อยู่ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์หรือกระทำในการรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วย ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์หรือรูปแบบอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์กำหนด ภายใน 15 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์<sup>16</sup>

#### 4.3 การพิจารณาคำร้องทุกข์

เมื่อเจ้าหน้าที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบคำร้องทุกข์ได้พิจารณาคำร้องทุกข์และรวบรวม ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสมควรแล้ว ให้รีบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่<sup>17</sup> โดยระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ดังนี้

##### 1) คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์

ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการ ก.พ. เลขานุการ ก.พ.ร. เลขานุการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อัยการสูงสุด และผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 3 คน ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านกฎหมาย สังคมสงเคราะห์ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านละ 1 คน โดยมีปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้อำนวยการ ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้อำนวยการสำนักตรวจราชการและ เรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ<sup>18</sup>

<sup>14</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 22

<sup>15</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 24

<sup>16</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 25

<sup>17</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 29 ข้อ 31 และข้อ 33

<sup>18</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 6

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายและแผนเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใด และรายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไป ในกรณีที่การปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล ตลอดจนพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง ส่วนราชการและอำนาจหน้าที่อื่นตามระเบียบนี้<sup>19</sup>

2) คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็น กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเป็นประธานกรรมการ อธิบดีและผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่อ อย่างอื่นซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอธิบดีเป็นกรรมการ และกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คนซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย สังคมสงเคราะห์ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน ด้านละ 1 คน<sup>20</sup>

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม อำนาจการ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ของส่วนราชการภายในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนเกี่ยวกับการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ส่วนราชการภายในกระทรวง รายงานผลการสั่งการของรัฐมนตรีพร้อมทั้งเสนอวิธีการที่รัฐมนตรีควรสั่งการ ต่อไป ในกรณีที่การปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล ตลอดจนพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง ส่วนราชการภายในกระทรวง<sup>21</sup>

กรณีที่คณะกรรมการตาม 1) หรือ 2) ได้คำร้องทุกข์แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็จะพิจารณา คำร้องทุกข์นั้นว่าสามารถปลดเปลื้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ตามที่ร้องขอได้หรือไม่ โดยจัดทำคำวินิจฉัยและมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการตาม ข้อเสนอแนะนั้น ซึ่งต้องระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลในการสั่งการด้วย<sup>22</sup> อย่างไรก็ดี หากตามกฎหมายไม่อาจปลดเปลื้องทุกข์ได้ แต่สมควร เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกข์โดยวิธีการอื่น คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางการแก้ไขตามความ เหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการได้<sup>23</sup>

## 5. สภาพปัญหาจากการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

<sup>19</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 9

<sup>20</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 12

<sup>21</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 13

<sup>22</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 15

<sup>23</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 26

เมื่อได้อธิบายหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์โดยสังเขปแล้ว เนื้อหาในส่วนนี้จะได้อธิบายสภาพปัญหาจากการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ ดังนี้

#### 5.1 สภาพปัญหาในทางปฏิบัติ

แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องทุกข์ให้สะดวกต่อการร้องทุกข์ของประชาชน โดยกำหนดให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ ส่วนราชการ หรือส่งทางไปรษณีย์ไปยังส่วนราชการ หรือกระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ รวมทั้งการที่คณะรัฐมนตรีได้จัดให้มีการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้หลายช่องทางด้วยกัน เช่น โทรศัพท์สายด่วนเลขหมาย 1111 หรือเว็บไซต์ [www.1111.go.th](http://www.1111.go.th) หรือตู้ ปณ. 1111 รวมทั้งจุดบริการประชาชน 1111 ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการดำเนินการในเชิงรับ (passive) อยู่มาก เนื่องจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการ หรือจำเป็นต้องให้ส่วนราชการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์นั้น อาจไม่ทราบว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนจะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์ผ่านช่องทางใด ประกอบกับไม่มีการประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง รวมทั้งประชาชนที่อยู่ในท้องที่ห่างไกลย่อมไม่สะดวกในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ตลอดจนการหวาดกลัวต่ออิทธิพลและการคุกคามโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเหตุเหล่านี้ทำให้การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ ไม่อาจเกิดผลสัมฤทธิ์ได้เท่าที่ควรซึ่งยังเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขในทางปฏิบัติต่อไป

#### 5.2 สภาพปัญหาในทางข้อกฎหมาย

1) การเสนอและจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ นี้ ในด้านหนึ่งย่อมเป็นการรับฟังปัญหาความคับข้องใจของประชาชนและส่งเรื่องให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือเยียวยาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น หรือหากเป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่ประชาชนจำนวนมากก็อาจดำเนินการในรูปของมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการช่วยเหลือเยียวยาต่อไป จึงเท่ากับว่ากระบวนการเสนอและจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเพียงการทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับการใส่ใจและดูแลจากรัฐเท่านั้น แต่ไม่อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้รับการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์ทั้งหมด เพราะการดำเนินการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์นั้นเป็นการกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของปัญหาที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการของรัฐเอง การกำหนดให้คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของส่วนราชการภายในกระทรวงนั้นเอง อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางในการวินิจฉัยได้ ดังนั้น แนวทางการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพ จึงควรที่จะใช้รูปแบบของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมี

ความเป็นกลางเหมือนดังเช่นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในอดีต<sup>24</sup> หรือแก้ไขจำนวนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ให้มีจำนวนที่ใกล้เคียงกับกรรมการโดยตำแหน่ง

นอกจากนี้ เนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการปฏิบัติงานจนเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดจากการปฏิบัติงานร่วมกันหลายส่วนราชการ ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งเป็นกรรมการในระดับนโยบายและมีจำนวนกรรมการค่อนข้างมากเป็นผู้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดนั้น ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าสำหรับการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้อีกกรณีหนึ่ง

2) เมื่อคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์และคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นประการใดแล้ว ต้องทำคำวินิจฉัยเป็นหนังสือ โดยระบุชื่อผู้ร้องทุกข์ เหตุแห่งการร้องทุกข์ ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์ เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย และข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการตามข้อเสนอแนะนั้น ซึ่งต้องระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลในการสั่งการด้วย<sup>25</sup> ดังนั้น การสั่งการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ นี้ จึงเป็นการสั่งการภายในขององค์กรฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดังกล่าวที่อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งอาจมีประเด็นปัญหาในเรื่องสภาพบังคับและผลผูกพันของการสั่งการกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการอ้างว่าได้ปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้

---

<sup>24</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
- (จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ต่อมา เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2542 สิทธิในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงกลายเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการ ให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>25</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 15

## 6. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

### 6.1 ข้อสรุป

สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครอง ทั้งนี้ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุข และช่วยเหลือเยียวยา รวมทั้งปลดเปลื้องความเดือดร้อนหรือเสียหายของประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการ และเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ใส่ใจและดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนสมกับที่ประชาชนได้ให้ความไว้วางใจให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ

โดยในระบบกฎหมายไทยนั้น องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจจำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ส่วนราชการหรือหน่วยงานขององค์กรฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นตามข้อ 82 (1) แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 องค์กรฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

กลุ่มที่ 4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำหรับการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรฝ่ายบริหารนั้น มีส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแบบป้องกันและแก้ไข เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นต้น นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว หากมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการ หรือจำเป็นต้องให้ส่วนราชการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์ บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิเสนอคำร้องทุกข์ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอและจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ อย่างไรก็ตามการใช้บังคับระเบียบดังกล่าวก็ยังคงมีประเด็นซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอยู่หลายประการ ดังนี้

1) สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ยังไม่ทั่วถึงและไม่มีมาตรฐานเดียวกัน โดยที่การเสนอและการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ มีลักษณะเป็นการดำเนินการในเชิงรับ ดังนั้น หากขาดการประชาสัมพันธ์ที่ทั่วถึงแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่ทราบว่าความเดือดร้อนหรือความเสียหายของตนจะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดเปลื้องทุกข์

อย่างไร รวมทั้งการเกิดความหวาดกลัวต่ออิทธิพลและการคุกคามโดยเจ้าหน้าที่อีกประการหนึ่ง ที่ทำให้การเสนอและการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบดังกล่าวไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เท่าที่ควร

2) การดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์และคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ยังไม่เหมาะสม กล่าวคือ การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ กำหนดให้คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งเป็นกรรมการในระดับนโยบายและมีจำนวนกรรมการค่อนข้างมากเป็นผู้วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดนั้น อาจทำให้เกิดความล่าช้าสำหรับการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดปล่อยทุกข์ให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงฯ ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ของส่วนราชการภายในกระทรวงนั้นเอง ก็อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางในการวินิจฉัยได้ จึงควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3) สภาพบังคับและผลผูกพันของการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ มีลักษณะเป็นการสั่งการภายในขององค์กรฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ที่อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น จึงอาจมีประเด็นปัญหาในเรื่องสภาพบังคับและผลผูกพันของการสั่งการได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการอ้างว่าได้ปฏิบัติงาน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน องค์กรที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอและการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ และสภาพปัญหาของการใช้บังคับระเบียบดังกล่าวแล้ว เห็นควรมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การเสนอและการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ภายในองค์กรฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1) กรณีที่สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ยังไม่ทั่วถึงและไม่มีมาตรฐานเดียวกันนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับสิทธิดังกล่าวไม่มากเท่าที่ควร ประกอบกับการที่มีทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เข้ามาทำหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ร่วมกับองค์กรฝ่ายบริหารด้วย ทำให้ลักษณะของเรื่องราวร้องทุกข์และวิธีการพิจารณามีความซ้ำซ้อนกันและยากแก่การทำความเข้าใจของประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรของรัฐดังกล่าว โดยเฉพาะองค์กรฝ่ายบริหารจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของตน และดำเนินการเชิงรุกเพื่อรับทราบ

ปัญหาความเดือดร้อนหรือเสียหายของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันว่าสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนนั้นได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างแท้จริง

2) กรณีที่การดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์และคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ยังไม่เหมาะสมนั้น โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นการจัดการในระดับนโยบายและมีจำนวนกรรมการค่อนข้างมากและยังเป็นผู้วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดด้วย ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าสำหรับการช่วยเหลือเยียวยาหรือปลดปล่อยทุกข์ให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยแยกเป็นคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ด้านนโยบายต่างหาก และให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์เป็นการเฉพาะดังเช่นระบบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

สำหรับกรณีคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ของส่วนราชการภายในกระทรวงนั่นเอง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่อาจมีประเด็นเกี่ยวกับส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางในการวินิจฉัย ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ ให้มีจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งและจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ใกล้เคียงกัน

3) กรณีประเด็นสภาพบังคับและผลผูกพันของการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น แม้ว่าคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และคณะกรรมการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ประจำกระทรวงฯ มีปลัดกระทรวงเป็นประธานกรรมการก็ตาม แต่เนื่องจากสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น สภาพบังคับทางกฎหมายจึงทำได้เพียงให้มีข้อเสนอแนะให้ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการเท่านั้น กรณีจึงอาจมีประเด็นปัญหาในเรื่องสภาพบังคับและผลผูกพันของการสั่งการได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการอ้างว่าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงควรยกฐานะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ เป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้ลำดับศักดิ์ของกฎหมายฉบับนี้มีสภาพบังคับมากกว่าการเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และยังสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติมสำหรับการเสนอและการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ได้ เช่น การกำหนดสภาพบังคับและผลผูกพันของการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และบทกำหนดโทษ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ในระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายหลายฉบับได้บัญญัติวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ เช่น กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรณีการร้องทุกข์ของผู้บริโภคที่ได้รับ

ความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ดังนั้น การยกฐานะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ฯ เป็นพระราชบัญญัติ จึงควรต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดลักษณะของเรื่องราวร้องทุกข์ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอและการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ในองค์กรฝ่ายบริหารเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว

---