



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง  
ผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์  
รหัส ๕๘๐๓๓๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓  
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ  
การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง  
ผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนขององค์กรดังกล่าว ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทั้งสององค์กรมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันและมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งตรวจสอบและคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ และหรือตามสนธิสัญญาอนุสัญญาภาคีระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น จะเกิดจากการกระทำของบุคคลใดหรือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงการเคารพคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งมีบริบทที่กว้างไปกว่าการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จากบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีความคล้ายคลึงกัน ทำให้มีปัญหาความคาบเกี่ยวหรือทับซ้อนกันในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ของทั้งสององค์กร ดังนั้น ควรมีกลไกความร่วมมือเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้น หรือ ควรมีการเพิ่มเติมบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนต่อไป

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

## การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ๑. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติแนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญที่ดีควรมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ตลอดจนการสร้างหรือพัฒนาองค์กรในรัฐธรรมนูญให้เป็นกลไกในการปฏิรูปในทางการเมือง (Constitutionalism) รวมถึงการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนโดยตรง ได้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่างมีบทบาทอำนาจหน้าที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเช่นเดียวกัน อีกทั้งเมื่อพิจารณาประกอบกับการใช้การตีความเนื้อหาแห่งสิทธิมนุษยชนแล้วจะเห็นได้ว่าการใช้การตีความอย่างกว้างครอบคลุมความหมายในทุกรูปแบบของการถูกละเมิด และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและตรวจสอบกรณีการเลือกปฏิบัติของคนในชาติ (Discrimination) โดยจะเน้นกิจกรรมทั้งส่วนภาครัฐและภาคเอกชนจากรูปแบบภารกิจของทั้งสององค์กรแสดงให้เห็นถึงความคาบเกี่ยวกันหรือทับซ้อนกันของบทบาท อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในขอบเขตการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการตรวจสอบเรื่องความเป็นธรรมและความเหมาะสมของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในการกระทำดังกล่าวก็อาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน อีกทั้งเมื่อพิจารณาประกอบกับการใช้การตีความเนื้อหาแห่งสิทธิมนุษยชนแล้วจะเห็นได้ว่าการใช้การตีความอย่างกว้างครอบคลุมความหมายในทุกรูปแบบของการถูกละเมิดและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและตรวจสอบกรณีการเลือกปฏิบัติของคนในชาติ (Discrimination) โดยจะเน้นกิจกรรมทั้งส่วนภาครัฐและภาคเอกชน

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความคาบเกี่ยวกันหรือทับซ้อนกัน ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ขององค์กรในรัฐธรรมนูญระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งหากพิจารณาจากเรื่องร้องเรียนของประชาชน จะเห็นได้ว่า ลักษณะของเรื่องร้องเรียนมีความกำกวมระหว่างการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการกระทำผิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้เกิดความคาบเกี่ยวหรือทับซ้อนกันของอำนาจดังกล่าว ปัญหาดังกล่าวย่อม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง ตลอดจนประชาชนเกิดความสับสนในเรื่องของขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ดังนั้น ควรมีกลไก ความร่วมมือเพื่อแก้ไขความซ้ำซ้อน และควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรให้มีความ ชัดเจน และมีประสิทธิภาพให้มากขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

## ๒. ความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน อันเนื่องมาจากสภาพสังคมที่ไร้ระบบระเบียบในการปกครอง ณ ขณะนั้น การดำเนินชีวิตของผู้คนในยุคนั้นจึงค่อนข้างที่จะเป็นอิสระ และจากการที่ต่างคนต่างมีอิสระดังกล่าว การใช้สิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของแต่ละคนมักจะมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นอยู่เสมอๆ และเมื่อมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งกันดังกล่าวเกิดขึ้น ต่างคนต่างก็มีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิเสรีภาพและลงโทษผู้ล่วงละเมิดด้วยกำลังของตนในลักษณะของการแก้แค้นทดแทน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคม และจากการไร้ระบบระเบียบในการปกครองดังกล่าว การปกครองบ้านเมือง ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่ดุลพินิจของผู้ปกครองที่จะกระทำตามที่ ตนเห็นสมควร<sup>๑</sup> และผู้ปกครองมักจะใช้อำนาจปกครองในลักษณะตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงผู้ใต้ปกครอง ให้ได้รับความทุกข์ยากแสนสาหัส นักคิดนักปรัชญาในยุคนั้นจึงได้กล่าวอ้างแนวความคิดเรื่องกฎหมาย ธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ของมนุษย์ขึ้น เพื่อประสานความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคมและจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าวและแนวความคิดทั้งสองดังกล่าว ก็ได้พัฒนามาเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน

### ๒.๑ ความหมายและความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

แม้รัฐทุกรัฐจะให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและยอมรับว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐทุกรัฐไม่ใช่เรื่องภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งอีกต่อไป แต่ก็ยังไม่มีกำหนดนิยามของคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอย่างไร แม้แต่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๕ ในฐานะธรรมนูญขององค์การสหประชาชาติและตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกๆ ที่ให้การยอมรับและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับโลก หรือแม้แต่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งถือเป็นเอกสารแม่บทของสิทธิมนุษยชนปัจจุบันก็ไม่ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้อย่างเฉพาะเจาะจง<sup>๒</sup> ว่าหมายความว่าอย่างไรคงกำหนดไว้แต่เพียงองค์ประกอบ

<sup>๑</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๔๓), น. ๑๔

<sup>๒</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานา สิ่งพิมพ์, ๒๕๔๔), น. ๔๒.

หรือลักษณะของสิ่งที่จะถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนเท่านั้น”<sup>๓</sup>

การที่องค์การสหประชาชาติไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงดังกล่าวอาจจะด้วยเหตุผลสามประการคือ ประการแรก เป็นการละไว้ ในฐานะที่เข้าใจกันได้โดยสามัญสำนึก ประการที่สอง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการอธิบายความ และ ประการที่สาม เพื่อเปิดกว้างความหมายไว้เพื่อความยืดหยุ่นหรือต่อการพัฒนา ความหมาย สิทธิมนุษยชนที่ไม่หยุดนิ่งตามพลวัตสังคม<sup>๔</sup> และเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนจะพบว่า แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมีความเป็นพลวัต (Dynamic) โดยขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ของแต่ละสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา<sup>๕</sup> เช่น การมีประวัติศาสตร์ คำนิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง หรือสภาพแวดล้อม ฯลฯ ที่แตกต่างกัน แต่ละสังคมจึงมีความเข้าใจสิทธิมนุษยชนในความหมายที่แตกต่างกันไป การให้นิยามคำว่า สิทธิมนุษยชนไว้เป็นการแน่นอนตายตัว จึงอาจเป็นการไปจำกัด ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้กับสังคมใดสังคมหนึ่ง ในช่วงเวลาใด ช่วงเวลาหนึ่งมากเกินไป ดังนั้น จึงควรปล่อยให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนพัฒนาไปตามพลวัตของสังคมในแต่ละยุค แต่ละสมัย ในการพิจารณาความหมายของคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ในที่นี้จึงจะแยกพิจารณาเป็นสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดดั้งเดิม กับสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดสมัยใหม่

๒.๑.๑ ความหมายตามแนวคิดดั้งเดิม โดยที่แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมีรากเหง้าความคิดมาจากแนวความคิด เรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติ การปรากฏตัวหรือสถานการณ์มีอยู่ของสิทธิมนุษยชน ในสายตาของฝ่ายกฎหมายธรรมชาติหรือธรรมชาตินิยมมักมองว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีอยู่แล้ว โดยธรรมชาติหรือเป็นสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งมนุษย์เพียงค้นพบ (Discover) มิใช่สิทธิที่เกิดจากอำนาจหรือการประทานให้ของมนุษย์ด้วยกันเอง<sup>๖</sup> ดังนั้น จึงมีผู้ให้ความหมายของคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ในยุคนั้นว่า

<sup>๓</sup> คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘

<sup>๔</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๕), น. ๕๗.

<sup>๕</sup> อุดม รัฐอมฤตและคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น. ๔๒.

<sup>๖</sup> จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, น. ๕๙.

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่คนทุกคนมีอยู่โดยเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุที่เขาเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิที่ตั้งอยู่บนความใส่ใจต่อธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์ของเรา<sup>๗</sup> สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิที่เกิดมาเองโดยธรรมชาติในตัวมนุษย์ ในความหมายที่ว่าแหล่งที่มาของสิทธินี้คือธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) มิได้เกิดขึ้นเพราะการอนุญาตจากรัฐหรือเป็นผลจากการกระทำของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น ในการมีสิทธิมนุษยชนบุคคลจึงไม่จำเป็นต้องมีสิ่งใดๆ นอกเหนือจากความเป็นมนุษย์เขาไม่ต้องทำอะไรทั้งสิ้นนอกเสียจากการได้เกิดมาเป็นมนุษย์<sup>๘</sup>

สิทธิมนุษยชน คือ คุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เกิดมา เป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า "รัฐ" (State) เกิดขึ้น<sup>๙</sup> และไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถ สละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบและไม่มี "ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน (Sovereign) " คนใด หรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เช่นกัน<sup>๑๐</sup> สิทธิมนุษยชนจึงมิได้เป็นการที่รัฐบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคล หากแต่เป็นการที่กฎหมายของรัฐได้รับรองถึงความมีอยู่ของสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เช่น สิทธิในชีวิตร่างกายของบุคคล เสรีภาพในทางความเชื่อของบุคคล เป็นต้น<sup>๑๑</sup>

การให้ความหมายสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดดังกล่าว เป็นการให้ความหมายสิทธิมนุษยชนโดยพิจารณาจากธรรมชาติของการเป็นมนุษย์และยืนยันถึงการถือครองสิทธิดังกล่าวโดยมนุษย์ทุกคน<sup>๑๒</sup> และจากความหมายดังกล่าวทำให้เห็นถึงลักษณะของสิทธิมนุษยชน ๒ ประการ คือ ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนและการไม่อาจสละโอนหรือยอมให้พรากไปแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง คือ

<sup>๗</sup> R.J.Vincent, "Human Rights and International Relations" (Cambridge : Cambridge University Press, 1988) ; จรัญ โฆษณานันท์ (แปล), "สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของมนุษย์ : บทวิจารณ์เชิง วิเคราะห์ แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในโลกที่มีไข่วันตก", วารสารกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๑๐, ฉบับที่ ๒, ธันวาคม ๒๕๒๘, น. ๗๙ - ๘๐

<sup>๘</sup> จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๔, น. ๕๗.

<sup>๙</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), น. ๔๔.

<sup>๑๐</sup> เฟ็งอ้าง, น. ๔๐.

<sup>๑๑</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ปรับปรุงใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗), น. ๗๓.

<sup>๑๒</sup> จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๔, น. ๕๘.

- ความเป็นสากล (Universality) ของสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็น สิทธิที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์และติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดสิทธิมนุษยชนจึงไม่มี ข้อจำกัดในทางลักษณะตัวบุคคลคือ<sup>๑๓</sup> เป็นสิทธิที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิโดย ไม่มีการแบ่งแยกว่า บุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาใดหรือศาสนาใดและสามารถ กล่าวอ้างสิทธิดังกล่าว ได้โดยไม่จำกัดสถานที่และเวลา

- การไม่อาจสละโอนหรือยอมให้พรากไป (Inalienability) แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง กล่าวคือ แม้สิทธิมนุษยชนจะเป็นสิทธิที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และบุคคล ทุกคนสามารถกล่าวอ้างสิทธิ ดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ แต่บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็น ผู้ทรงสิทธิดังกล่าว ก็ไม่อาจแสดงเจตนาจำหน่ายโอนหรือสละสิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลใดก็ได้ และรัฐหรือบุคคลใดก็ไม่อาจกระทำการใดอันเป็นการ พรากสิทธิดังกล่าวไปจากบุคคลได้ เพราะหาก ยอมให้มีการโอน การสละ หรือการพรากสิทธิมนุษยชนไปจากบุคคลได้ เท่ากับยอมให้มีการสละหรือ ทำลายความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้ซึ่งไม่อาจทำได้เพราะความเป็น มนุษย์ ไม่อาจจะสละโอนหรือ ทำลายได้โดยรัฐหรือบุคคลใดแม้กระทั่งมนุษย์คนนั้นเอง

นิยามความหมายสิทธิมนุษยชนดังกล่าว เป็นการนิยามความหมายสิทธิ มนุษยชน ในยุคเริ่มต้นในสังคมตะวันตก และเมื่อสังคมและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของ ตะวันตกเปลี่ยนแปลงไปการนิยามความหมายสิทธิมนุษยชนในสังคมตะวันตกก็เปลี่ยนแปลง ตามความ เปลี่ยนแปลงของสังคมด้วย

๒.๑.๒ ความหมายตามแนวคิดสมัยใหม่ ตามแนวคิดสมัยใหม่เห็นว่าสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่สิทธิที่มีมาโดยธรรมชาติของมนุษย์ แต่เกิดจากการกระทำหรือการสร้างสรรค์ของมนุษย์ภายหลังที่ เกิดสังคมการเมืองที่เรียกว่ารัฐแล้ว และเห็นว่า สิทธิมนุษยชน เป็นเรื่องอุดมการณ์หรือแนวคิดที่มนุษย์ กล่าวอ้างเพื่อเรียกร้องให้ประโยชน์ ของตนได้รับการรับรองคุ้มครองจากผู้ปกครองหรือรัฐ โดยอ้าง ความชอบธรรมของประโยชน์นั้นๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human dignity)<sup>๑๔</sup> และมีการ พัฒนาไม่หยุดนิ่งตามความ เปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย สิทธิมนุษยชนตาม แนวคิดสมัยใหม่จึงไม่ใช่ศีลธรรมที่เป็นนิรันดร์ หรือคุณค่าสูงสุดและมีใช้สิ่งสมบูรณ์ถูกต้อง ในทุกๆ สถานที่หรือโดยไม่จำกัดกาล<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๓</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๑, น. ๗๓.

<sup>๑๔</sup> วิชัย ศรีรัตน์, “พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน”, ปีที่ ๔๘, เล่มที่ ๓, กันยายน – ธันวาคม ๒๕๔๔, น. ๔๗.

<sup>๑๕</sup> จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, น. ๑๒๕.



หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในแต่ละยุคสมัย และจากวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ในแต่ละยุคสมัยจนกระทั่งปัจจุบัน จะพบว่าสิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แบ่งออกเป็น ๓ ยุค คือ<sup>๑๖</sup>

ยุคที่ ๑ สิทธิมนุษยชนแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่เน้นคุณค่าอุดมคติ เรื่อง "อิสระเสรีภาพ" ของมนุษย์และถือเป็นยุคเริ่มต้นแห่งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ปรากฏชัดในข้อเขียนของ John Locke นักปรัชญาชาวอังกฤษที่ให้ความสำคัญ กับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชน (Individualism) ว่ามีสิทธิอิสระที่ผู้มีอำนาจ จะละเมิดมิได้อยู่และผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อมๆ กับการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง<sup>๑๗</sup> โดยผ่านทางสัญญาประชาคม (Social Contract) และ Locke ได้อาศัยทฤษฎีสิทธิปัจเจกชนนิยมนี้ สนับสนุน ความชอบธรรมแห่งสิทธิชาวอังกฤษในการต่อสู้กับกษัตริย์ที่เป็นทรราช<sup>๑๘</sup> โดยสิทธิมนุษยชนในยุคนี้ จะสร้างพันธะในทางลบ (Negative Obligation) ให้กับรัฐ กล่าวคือ ห้ามรัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวแทรกแซง ในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ในขณะเดียวกันก็ก่อหน้าที่ให้กับบุคคลที่สามในการที่ต้องมีหน้าที่ เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ทรงสิทธินั้นด้วย สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ จึงก่อพันธะให้รัฐเพียงออกกฎหมายรับรองสิทธิและบังคับใช้เพื่อให้ผู้มีสิทธิได้ใช้สิทธิได้ สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกาย สิทธิในการมีสัญชาติและการได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคล ตามกฎหมาย สิทธิในการมีศักดิ์ศรี สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในมโนธรรม ความคิดและศาสนา และสิทธิในการพูดและการแสดงออก<sup>๑๙</sup> ค่าของสิทธิเสรีภาพอย่างสูงของมนุษย์สองประการ คือ หลักความมีอิสระเท่าเทียมกัน ซึ่งมนุษย์ทุกคนจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และหลักความเสมอภาคของโอกาสที่เป็น

ยุคที่ ๒ สิทธิมนุษยชนแบบความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่ขยายคุณค่าอุดมคติไปสู่เรื่อง "ความเสมอภาค" ของมนุษย์ และทำให้เกิดการปรากฏตัวของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปรากฏในงานเขียนของ John Rawls เรื่อง "ทฤษฎีความยุติธรรม" ซึ่งมีหลักการ สำคัญที่เน้นคุณธรรมหรือหลักความแตกต่างในกรณีของความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักความยุติธรรมทางสังคมแล้วความไม่เสมอภาคดังกล่าว จะต้องได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรมหรือให้

<sup>๑๖</sup> เฟ็งอ้าง, น. ๗๙.

<sup>๑๗</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ , พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), น. ๖๔.

<sup>๑๘</sup> จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๗, น. ๖๓.

<sup>๑๙</sup> วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๔, น. ๔๒.

เป็นประโยชน์มากที่สุดแก่คนที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสที่สุดในสังคม<sup>๒๐</sup> ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วคนเรามีความสามารถและโอกาสไม่เท่ากันทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มแรกและกลุ่มหลังมีคนจำนวนมากที่ตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ จึงทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมาในลักษณะ เป็นสิทธิที่ให้มนุษย์มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีสมกับความเป็นมนุษย์<sup>๒๑</sup>

สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ได้สร้างพันธะในทางบวก (Positive Obligation) ให้กับรัฐ ฝ่ายเดียว คือ เรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมีคุณค่าสมกับความ เป็นมนุษย์แก่ประชาชนทุกคนแต่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลทั่วไป กล่าวคือ บุคคลที่สามหรือเอกชนหาได้มีหน้าที่ต้องจัดหาสิ่งต่างๆ ให้กับบุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิ นั้นๆ ไม่ สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการมีอาหารที่เพียงพอ เป็นต้น

ยุคที่ ๓ สิทธิมนุษยชนแบบกลุ่มบุคคล (Collective Rights) ที่มุ่งสู่หลักความเป็น "ภราดรภาพ" หรือความสมานฉันท์ของเพื่อนมนุษย์ทั้งมวลในโลกเกิดเป็นสิทธิมนุษยชนใหม่ที่เรียกว่า สิทธิในความสมานฉันท์ (Rights of Solidarity) หรือสิทธิของประชาชน (Rights of Peoples) อันเป็นสิทธิร่วมกันของประชาชนทุกคนหาได้เป็นสิทธิของปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามลำดับ แต่เป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล สิทธิมนุษยชนในยุคนี้เกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มประเทศโลกที่สาม ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเหล่านี้ถูกกดขี่และตัดดวงผลประโยชน์จากรัฐเจ้าอาณานิคม และเนื่องจากประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนจึงกล่าวอ้างสิทธิในการพัฒนาโดยถือว่าเป็นหน้าที่ของทุกรัฐที่จะต้องร่วมมือกันสร้างระเบียบโลกที่เป็นธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและต้องช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้น สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ได้แก่ สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากมรดกร่วมของมนุษยชาติ สิทธิของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น ดังนั้น จึงมีผู้ให้ความหมายคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ในความหมายที่แตกต่างกัน ในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

<sup>๒๐</sup> จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๔, น. ๑๓๗.

<sup>๒๑</sup> วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๔, น. ๔๔ - ๔๕.

John Stuart Mill.<sup>๒๒</sup> อธิบายว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ไม่อาจขาดได้ในความสุขของมนุษย์ อันหมายถึงว่าบุคคลทุกคนโดยธรรมชาติมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพนับถือเชิงศีลธรรมอย่างเท่าเทียมกันจากผู้อื่น

Joel Feinberg. อธิบายว่า สิทธิมนุษยชนเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรมอันมั่นคงสมบูรณ์ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของความต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทั้งหมด โดยถือว่าปัจเจกชนทุกคนล้วนมีสิทธิมนุษยชนเพราะทุกคนต่างก็มีความต้องการเยี่ยงมนุษย์เหมือนกัน หากไม่แล้วก็คงไม่สามารถมองเขาเหล่านั้นว่า เป็นตั้งมนุษย์ได้

John Rawls. อธิบายว่า สิทธิมนุษยชน คือ การมีสิทธิที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการในผลประโยชน์ของมนุษย์ต่างๆ ของมนุษย์ ซึ่งสมาชิกของกลุ่มชนจักต้องได้รับการปกป้องและรับรองตามหลักความยุติธรรมทางสังคม

"สิทธิมนุษยชน" หรือ Human Rights หมายถึง สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งปกป้อง "ปัจเจกบุคคล" (Individual) หรือ "กลุ่มบุคคล" (Group) จากการกระทำที่ต้องห้ามของสมาชิกอื่น หรือรัฐ โดยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่ครอบคลุมการดำรงอยู่ของมนุษย์ เพื่อชีวิตที่ดีในสังคมที่ดี โดยมีหลักการที่สำคัญสามเรื่องคือ สิทธิในชีวิต สิทธิในการยอมรับนับถือ และสิทธิในการดำเนินชีวิต และพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ชอบธรรม

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อให้มนุษย์ได้มีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี การที่มนุษย์จะมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีได้ หากได้มีความหมายเพียงการมีชีวิต การดำรงชีวิตเท่านั้น แต่มนุษย์ต้องมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองเพื่อให้บรรลุถึงการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี จากความหมายคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ดังกล่าว จะเห็นว่าสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่หรือในยุคปัจจุบันมิได้หมายความเฉพาะสิทธิธรรมชาติที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็น มนุษย์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ด้วย ได้แก่ สิทธิในความเป็นอยู่ที่ดี สิทธิในการยอมรับนับถือสิทธิในการกำหนดตนเอง สิทธิในการพัฒนาตนเอง หรือสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของรัฐ นอกจากนี้สิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ยังมีได้หมายถึงเฉพาะสิทธิของปัจเจกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิของกลุ่มบุคคลด้วย โดยเฉพาะกลุ่มบุคคล ที่เป็นผู้ด้อยโอกาสและเสียเปรียบในสังคมที่ต้องได้รับการดูแลปกป้องจากสังคมหรือรัฐ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่หรือในยุคปัจจุบันมีสองระดับคือ สิทธิของปัจเจกชนกับ สิทธิของกลุ่มบุคคล (Collective Rights)

<sup>๒๒</sup> จรัญ โฆษณานันท์, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ ๔, น. ๗๐.

๒.๑.๓ แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แม้แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน จะปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน แต่ในสมัยนั้นไม่ได้ เรียกว่า สิทธิมนุษยชน (Human Rights) แต่เรียกว่า "สิทธิธรรมชาติ (Natural Rights)" และต่อมา เรียกว่า "สิทธิของมนุษย์ (Rights of Man)" ก่อนที่จะมีการเรียกว่าสิทธิมนุษยชนดังเช่นปัจจุบัน และบุคคลแรกที่ใช้คำว่า "สิทธิมนุษยชน" แทน คำว่า "สิทธิของมนุษย์" หรือ "สิทธิธรรมชาติ" คือ Thomas Paine นักเขียนและนักต่อสู้ทางการเมือง ชาวอังกฤษ ในงานแปลคำประกาศสิทธิของ มนุษย์และพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ของฝรั่งเศสเป็นภาษาอังกฤษ ต่อมาคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ได้ปรากฏ ในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๕ แต่คนส่วนใหญ่ มักเข้าใจกันว่าการเปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า "สิทธิของมนุษย์" มาเป็นคำว่า "สิทธิมนุษยชน" มาจาก ข้อเสนอแนะของนาง Eleanor Roosevelt ในปี ค.ศ. ๑๙๔๓ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ ซึ่งรับผิดชอบในการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและได้รับการยอมรับ จนใช้คำนี้อย่างจริงจัง ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ และเป็นที่ยอมรับและยอมรับ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศและใช้คำนี้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

๒.๑.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดเรื่องสิทธิ มนุษยชนไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นแนวคิดที่มีมานาน แล้ว ตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน โดยอยู่ในรูปแบบของสิทธิ ธรรมชาติและพัฒนามาเป็นสิทธิมนุษยชน ในปัจจุบัน และมนุษย์ได้กล่าวอ้างสิทธิมนุษยชนเพื่อการ ปลดปล่อยความเป็นอิสรภาพและเรียกร้อง ความเท่าเทียมกันของมนุษย์จากการถูกกดขี่ข่มเหง เอารัดเอาเปรียบ และทารุณกรรมต่างๆ ของ ฝ่ายที่สูงและเหนือกว่า โดยเฉพาะในช่วงระหว่าง สงครามโลกครั้งที่ ๑ จนเริ่มสงครามโลกครั้งที่ ๒ ถือได้ว่า เป็นยุคเหตุโหดสำหรับมนุษยชาติ ประชาชนพลเมืองนับล้านๆ คนถูกกดขี่และเช่นฆ่า โดยรัฐบาลของตนเองอย่างทารุณ ทั้งนี้ เนื่องจากการเกิดขึ้น ของลัทธิชาตินิยมและลัทธิเหยียด เผ่าพันธุ์อื่นๆ (Xenophobia) จึงนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการทหารแบบเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะ เป็น รัฐบาลฟาสซิสต์ในอิตาลี นาซีในเยอรมันและอีกหลายๆ ประเทศ<sup>๒๓</sup> และที่สะท้อนใจมนุษยชาติมาก ที่สุดคือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวโดย ฮิตเลอร์ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ จากความโหดร้าย ระหว่างมนุษย์ด้วยกันดังกล่าว จึงได้มีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นในระดับ ภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ โดยมีรากฐาน ความคิดในการเรียกร้องให้มีการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนมาจากหลักนิติรัฐและหลักสังคมน กล่าวคือ

<sup>๒๓</sup> วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๗, น. ๒๗.

### หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถึงขนาดกล่าวกันว่า "การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้ โดยปราศจากหลักนิติรัฐและเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น จึงจะควรค่าแก่การเรียกว่า "นิติรัฐ" (Rechtsstaat หรือ L'Etat de Droit หรือ The Rule of Law) เป็นคำที่นักประวัติศาสตร์และนักปรัชญาการเมืองทางตะวันตกใช้เรียกรัฐประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วง คริสตศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ราษฎรแต่ละคนจะเห็นสมควรตามแนวความคิดของลัทธิรัฐธรรมนุญนิยม (Individualism) ที่เชื่อมั่นในความสามารถและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันของปัจเจกชนแต่ละคนและลัทธิเสรีนิยมที่เชื่อและเชื่อมั่นในความมีคุณค่าและความสามารถที่จะพัฒนาไปสู่คุณค่านั้นได้ด้วยตัวเองของมนุษย์แต่ละคน ถ้าได้รับโอกาสที่จะเลือกวิถีทางในการดำเนินชีวิตของตนไปได้โดยเสรี ซึ่งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อป้องกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ รัฐมีอำนาจจำกัดโดยต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ กรณีที่รัฐจะล่วงล้ำสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจจึงจะกระทำใดและกระทำได้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Fisherr von Aretin นักคิดที่สำคัญของเยอรมันได้ให้ความหมายของคำว่า "นิติรัฐ" ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรูปแบบที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป<sup>๒๔</sup> โดยรัฐมีขึ้นเพื่อ ประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจของรัฐจะมีขอบเขตจำกัดลง เมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์การที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>๒๕</sup> ต่อมาความหมายของคำว่า "นิติรัฐ" ถูกลดขอบเขตความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหากลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ โดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็น "นิติรัฐ" ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐและเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว

<sup>๒๔</sup> Albert Bleckmann Staatsrech l – Staatsorganisationsrecht, ๔. Aufl., Carl Heymanns Verlag ๑๙๙๗, S.๑๘๘. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗), น. ๒๓ – ๒๔.

<sup>๒๕</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "หลักนิติธรรม (Rule Of Law)," ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑ : น. ๒๖.

โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล และจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้รัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติอีกต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคลและนี่คือความหมายของ"นิติรัฐ"Gerhard Anschütz อธิบายว่า หลักนิติรัฐ คือ การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนจะกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีฐานทางกฎหมายให้ใช้อำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้

จากความหมายของคำว่า "นิติรัฐ" ดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐหมายถึง หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและองค์กรต่างๆ ของรัฐโดยกฎหมาย กล่าวคือ การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ รัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะต้องดำรงรักษาไว้ และเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่างและการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้ไว้อย่างชัดเจนและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และเพื่อให้การปกครองโดยหลักนิติรัฐหรือโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนถูกองค์กรของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรตุลาการได้ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐและขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นเสียหรือขอให้ไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตนหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐกฎหมายจึงเป็นทั้ง "แหล่งที่มา (source)" และ "ข้อจำกัด (limitation)" อำนาจกระทำการต่างๆ ของรัฐและองค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้กล่าวว่า "ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมายไม่ใช่มนุษย์ (Government of laws, not of men)"

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วนคือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา กล่าวคือ

องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง และเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้วจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคง แน่นนอนแห่งนิติฐานะของบุคคล องค์ประกอบในทางเนื้อหาประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ หลายประการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

องค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญคือ มีค่าบังคับในระดับสูงสุด ผูกพันอำนาจมหาชนของรัฐทุกอำนาจให้ต้องเคารพและเรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้องและเมื่อพิจารณาในทางเนื้อหาแล้วนิติรัฐจึงมุ่งตรงไปยังการรักษาความยุติธรรมในรัฐเอาไว้ ในแง่นี้เราจึงอาจกล่าวได้ว่า นิติรัฐมีลักษณะเป็น "ยุติธรรมรัฐ" (Gerechtigkeitsstaat) และ องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้ หลักการคุ้มครองความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมาย หลักการกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและหลักความพอสมควรแก่เหตุ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า "หลักนิติรัฐ" เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์สุดท้าย (Ultimate aim) อยู่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ (Arbitrarily) ในสภาพการณ์ที่รัฐมีข้อจำกัด ถูกผูกพันต่อกฎหมายรวมทั้งถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการใด ซึ่งมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญดังนี้คือบรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายและการควบคุมไม่ให้กฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ

#### หลักสังคมนิติรัฐ

หลักสังคมนิติรัฐ หรือหลักสังคมนิติรัฐเสนอโดย Hermann Heller นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวเยอรมันตะวันตก เขาได้เสนอหลักการดังกล่าวในข้อเขียนของเขาชื่อ "นิติรัฐหรือเผด็จการ" โดยเสนอว่า มีแต่ต้องพัฒนานิติรัฐแบบเสรีดั้งเดิมไปสู่สังคมนิติรัฐ หรือนิติรัฐทางสังคมนั้น จึงจะป้องกันการเผด็จการได้ และตามทรรศนะของ Heller หลักสังคมนิติรัฐ หรือนิติรัฐทางสังคมนั้นมีข้อแตกต่างจากนิติรัฐแบบเสรีนิยมดั้งเดิม โดยเฉพาะ

ความเข้าใจที่แตกต่างกันในเรื่องความเสมอภาคในนิติรัฐว่า มีความเสมอภาคเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้นเอง กล่าวคือ ทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมายโดยไม่ได้พิจารณาว่าแต่ละคนอยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้หรือไม่ ในนิติรัฐนั้น ฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมจะไม่ได้รับการพิจารณาแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้เสรีภาพที่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกันตามรูปแบบดังกล่าวจะนำไปสู่เสรีภาพที่ไม่มีขอบเขตของผู้ที่แข็งแรงกว่าหรือผู้ที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจสูงกว่า ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจริงๆ ในสังคม และบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้กำหนดความเป็นไปในสังคมตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงผู้ที่มีฐานะอ่อนแอกว่าแต่ประการใด

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการทำสัญญาในนิติรัฐนั้น จะอนุญาตให้คู่สัญญาทำความตกลง กำหนดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อประโยชน์ของตนได้ทุกกรณีในสิ่งที่ตนสามารถจะบรรลุผลได้ กรณีนี้ย่อมเกิดขึ้นได้กับผู้ว่างงานซึ่งอยู่ในช่วงเวลาวิกฤติในการดำรงชีพ แต่เขาจะไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับยกเว้นแต่อย่างใด ทั้งผู้ว่างงานและนายจ้างต่างก็สามารถใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของตนได้เช่นเดียวกันแต่ในกรณีนี้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือ ผู้ว่างงานอยู่ในฐานะที่อ่อนแอกว่า ไม่มีพลังใดๆ มาต่อรองในการทำสัญญาจึงจำเป็นต้องจำยอมรับตามเงื่อนไขที่นายจ้างกำหนดให้ทุกกรณี ความไม่ยุติธรรมในกรณี เช่นนี้จะไม่ได้รับการพิจารณาในนิติรัฐเลย ในนิติรัฐฐานะในทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันของนายทุน กับคนว่างงานจะไม่แตกต่างกันในทางกฎหมาย เพราะว่าทุกคนมีสิทธิเสมอภาคเหมือนกันหมด ไม่ว่าจะเป็นนายทุนหรือคนว่างงาน ความเสมอภาคในนิติรัฐแบบดั้งเดิมจึงเป็นความเสมอภาคตามรูปแบบตรงกันข้าม ความเสมอภาคในความหมายของสังคมนิติรัฐนั้นมีใช้ความเสมอภาคเพียงรูปแบบตาม กฎหมายเท่านั้น แต่ทว่าต้องเป็นความเสมอภาคในเสรีภาพตามความเป็นจริงด้วย กล่าวคือ องค์กรผู้ออกกฎหมายของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการให้ผู้ที่มีฐานะอ่อนแอในสังคม มีเสรีภาพในทางความเป็นจริงและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายไม่น้อยไปกว่าผู้มีอำนาจในสังคมหรือผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า ดังนั้น รัฐจะต้องคุ้มครองคนงานโดยกำหนดเงื่อนไขการทำงาน การประกันค่าแรงงานขั้นต่ำและการคุ้มครองแรงงานโดยมาตรการที่เหมาะสม นอกจากนั้น กฎหมายคุ้มครองผู้เช่ากฎหมายคุ้มครองเยาวชนก็เป็นตัวอย่างในกรณีนี้ได้กฎหมายเหล่านี้จำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างสำคัญ แต่ผลในทางความเป็นจริงกฎหมายเหล่านี้มิได้ทำให้เสรีภาพของบุคคลลดน้อยถอยลง ตรงกันข้ามกลับทำให้มีเสรีภาพมากขึ้นกล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้เสรีภาพไปในทางที่ผิดโดยคนส่วนน้อยผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยขยายเสรีภาพในความเป็นจริงให้กับผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือผู้ที่มีฐานะที่ต่อยกว่าในทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่สามารถจะรักษาหรือปกป้องประโยชน์อันพึงมีพึงได้โดยอาศัยกำลังของตนเองได้



### หลักการทั่วไปของสังคม - นิติรัฐ แบ่งได้ ๓ ประการ คือ

๑) รัฐมีหน้าที่ต่อสังคม ในขอบเขตนี้รัฐมีหน้าที่สร้างสถาบันกฎหมายทางสังคมให้สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการสงเคราะห์ การแบ่งส่วนการชดเชยหรือทดแทนสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ หรือผู้ที่มีฐานะอ่อนแอในสังคม อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวของรัฐมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตปัจจัยทางวัตถุเท่านั้น แต่รวมไปถึงขอบเขตของทางวัฒนธรรมของชาติด้วย เช่น เรื่องการศึกษา เป็นต้น

๒) สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวเนื่องกับสังคม หลักการนี้ของสังคม - นิติรัฐ เป็นความเกี่ยวพันโดยตรงต่อสถานะของสิทธิขั้นพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้จึงมักจะเรียกหลักการนี้ว่า "ความเกี่ยวเนื่องกับสังคมของสิทธิขั้นพื้นฐาน" กล่าวคือ โดยทั่วไปจะต้องตีความสิทธิขั้นพื้นฐานให้หมายถึง สิทธิเสรีภาพที่เป็นจริง นั่นคือมีหลักประกันให้แก่ทุกคนในมาตรฐานที่เท่าเทียมกันที่จะก่อให้เกิดโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นจริง

๓) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างรัฐกับสังคม หลักการนี้พัฒนามาจากหลักการของสังคมรัฐซึ่งเกี่ยวพันอยู่กับหลักประชาธิปไตย ตามหลักการนี้จะเรียกร้องให้รัฐผูกพันกับสังคมแบบพื้นฐานของการจัดองค์กรแบบประชาธิปไตย

### ๒.๑.๕ องค์กรระดับระหว่างประเทศหรือระดับสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

#### (๑) องค์กรของสหประชาชาติ <sup>๒๖</sup>

องค์กรของสหประชาชาติที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปกป้อง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้แก่ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรี เศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการว่าด้วย สถานภาพของสตรี คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม คณะอนุกรรมาธิการ ว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อยข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่ง สหประชาชาติ องค์กรศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ซึ่งแต่ละองค์กร มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

<sup>๒๖</sup> รายละเอียดโปรดดูใน จรัญ โฆษณานันท์, *อ้างแล้ว* เซิงอรรถที่ ๗, น. ๔๑๒ - ๔๔๑.

ก. สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติประกอบด้วยผู้แทนจากสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้ คือ ริเริ่มศึกษาและทำคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อให้บรรลุซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งปวงแก่ประชาชนผ่านมติอนุมติตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก่อตั้งองค์กรย่อยที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิ มนุษยชน เคลื่อนไหวต่อสู้ระดับสากลต่อลัทธิเผด็จการฟาสซิสต์นิยมและลัทธิล่าอาณานิคม ตลอดจนการมีมติประณามอย่างเปิดเผยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในบางประเทศ

ข. คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงถือเป็นองค์กรสูงสุดที่มีความรับผิดชอบพื้นฐานในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกถาวรซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจสำคัญ ๕ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน และ สมาชิกไม่ถาวรที่มาจากการเลือกตั้งอีก ๖ ประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติในยูโกสลาเวียและรวันดา ซึ่งมีลักษณะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ คณะมนตรีความมั่นคงได้ก่อตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาลงโทษบุคคลที่รับผิดชอบต่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างรุนแรง เป็นต้น

ค. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วยกรรมการ ๕๕ คน นอกจากมีอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้วยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ด้านสิทธิมนุษยชนในรูปของการทำคำแนะนำที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วไป รับรองรายงาน ทำกิจกรรมร่วมและสรุปความตกลงต่างๆ จากหน่วยงานชำนาญการของสหประชาชาติซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ที่สำคัญยิ่งด้านสิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีฯ คือ การใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นทำงานเป็นการเฉพาะที่สำคัญคือ การตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะอนุกรรมการว่าด้วย การป้องกัน การเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย คณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพของสตรี และอำนาจหน้าที่ในการรับรองให้มีมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ที่ ๑๒๓๕ ในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ และมติฯ ที่ ๑๕๐๓ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ซึ่งเป็นมติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการตรวจสอบศึกษาอย่างจริงจังต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปนโยบายแบ่งแยกผิวและการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และให้อำนาจแก่คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อยในการพัฒนา กลไกรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเอกชนและกลุ่มคนได้

ง. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ประกอบด้วยตัวแทนรัฐสมาชิก ๕๓ คน โดยที่คณะกรรมการฯ เป็นเสมือนองค์กรย่อยหนึ่งของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการฯ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นข้อเสนอคำแนะนำ ตลอดจนรายงานเพื่อให้คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ พิจารณา ตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับตราสาร สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งปวง การปกป้องชนกลุ่มน้อยและการป้องกันการเลือกปฏิบัติและ เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับสิทธิมนุษยชน การช่วยเหลือคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ ในการประสานงาน กิจกรรมเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ การตรวจสอบศึกษาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง รวมถึงนโยบายการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติการแบ่งแยกพลเมืองและการแบ่งแยกผิวในทุกประเทศ และการดำเนินการสืบสวนคำร้องเรียนจากเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งบ่งชี้ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นไปอย่างรุนแรง ต่อเนื่องและมีเหตุอันน่าเชื่อถือ เป็นต้น

จ. คณะกรรมการว่าด้วยสภาพของสตรี คณะกรรมการว่าด้วยสภาพของสตรีประกอบด้วยกรรมการ ๔๕ คน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคมและดำรงฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล มีหน้าที่ในการเตรียมข้อเสนอแนะและรายงานอันเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิสตรีทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ พลเมือง สังคมและการศึกษาเสนอต่อ คณะกรรมการเศรษฐกิจฯ การทำข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจฯ ในปัญหาเร่งด่วน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการใส่ใจทันที โดยมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมหลักความเท่าเทียมในสิทธิของชายและหญิง รวมทั้งการพัฒนาข้อเสนอต่างๆ เพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลจริงจัง และการวางบรรทัดฐานระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองสิทธิสตรี การตรวจสอบคำร้องเรียนพร้อมทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

ฉ. คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีฐานะเป็นองค์กรย่อยหนึ่งของคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ และถือเป็นกลไกตรวจสอบของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ช. คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย เป็นองค์กรย่อยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๒๖ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจากรายชื่อที่รัฐสมาชิกของสหประชาชาติเสนอมา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ๒ ลักษณะ คือ ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอันเกี่ยวข้องกับการป้องกัน

การเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐานและการคุ้มครองต่อชนกลุ่มน้อย ทางด้านเชื้อชาติ ชาติ ศาสนา และภาษา และการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ข. ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ บุคคลที่จะเป็นข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ต้องเป็นบุคคลที่มีศีลธรรมอย่างมากและมีความซื่อสัตย์เที่ยงตรง และมีความสามารถเชี่ยวชาญในด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้อื่นๆ โดยได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการสหประชาชาติโดยผ่านการรับรองจากสมัชชาใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหมดอันกินความตั้งแต่สิทธิพลเมือง การเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิในการพัฒนา การให้คำปรึกษาและการช่วยเหลือทางเทคนิคแก่รัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหา โดยผ่านศูนย์สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ การประสานความร่วมมือระหว่าง ประเทศเพื่อการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง และการสร้างความเข้มแข็งในการปรับใช้กลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติต่างๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

ฅ. องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก มีฐานะเป็นองค์กรชำนาญพิเศษหนึ่งของสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน คือ การศึกษาค้นคว้าปัญหาทาง ทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การยกย่อง มีมติรับรองอนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติในการศึกษารับรองให้ มีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยผ่านคณะกรรมการว่าด้วย อนุสัญญา และข้อเสนอแนะ ซึ่งมีหน้าที่พื้นฐานในการวางหลักประกันให้มีข้อมูลดีฉันมิตรภาพ เพื่อสร้างความก้าวหน้าในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของยูเนสโก การมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยรหัสสารพันธุกรรมมนุษย์และสิทธิมนุษยชน อันเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมทางด้านชีว

#### (๒) องค์กรที่จัดตั้งตามตราสารสิทธิมนุษยชน

องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตามตราสารสิทธิมนุษยชนมีหลาย องค์กรด้วยกัน แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ในฐานะที่เป็นตราสารสำคัญในการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่านั้น ซึ่งแต่ละกติกาฯ ได้จัดตั้งองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคือ

คณะกรรมการการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เติมการตรวจสอบดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นอำนาจของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ ต่อมา คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ ได้มีมติก่อตั้งคณะกรรมการการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกติกาฯ ฉบับนี้แทนคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ โดยเฉพาะการตรวจสอบรายงานของรัฐสมาชิกและส่งข้อสังเกตไปให้คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ และองค์การสิทธิมนุษยชนอื่นของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการการฯ ประกอบด้วยคณะผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๑๘ คน และในการพิจารณาตรวจสอบรายงานของแต่ละรัฐโดยคณะกรรมการการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจฯ รัฐเจ้าของรายงานจะได้รับเชิญให้ส่งผู้แทนหนึ่งคนเข้านำเสนอชี้แจงรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการฯ สามารถซักถามประเด็นต่างๆ ได้ และคณะกรรมการการฯ สามารถขอให้เสนอรายงานเฉพาะคราวเมื่อมีสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงเกิดขึ้น หรือตั้งคณะตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อค้นหาข้อมูลขั้นต้นเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาสิทธิเฉพาะเรื่อง

## ๒.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๒.๒.๑ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ มีองค์กรทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก คือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ และกลุ่มที่สองคือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภายในองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรเหล่านี้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิโดยแบ่งออกเป็น (ก) องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ (ข) องค์กรในฝ่ายบริหาร (ค) องค์กรในฝ่ายตุลาการ และ (ง) องค์กรเฉพาะด้านคุ้มครองสิทธิ

๒.๒.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกเหนือจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปยุโรปซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องปฏิบัติตามในฐานะประเทศที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรปแล้ว ในกฎหมายภายในของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอง ก็ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ รัฐบัญญัติที่ ๒๐๐๗-๒๕๒ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๐๐๗ ว่าด้วย

คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Loi no. 2007 du 5 mars 2007 relative a la Commission nationale consultative des droits de l'homme) โดยกำหนดให้มี คณะกรรมการ ที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และรัฐ กฤษฎีกาที่ ๒๐๐๗ - ๑๑๓๗ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๐๐๗ ว่าด้วยองค์ประกอบ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๒.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี<sup>๒๗</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๐๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถาบันระดับชาติที่ทำงาน เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ รวมทั้งสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ลง นามไว้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี ได้จัดตั้งขึ้น พร้อมทั้งมี การประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น โดยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลีมีทั้งสิ้น ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธาน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๑ คน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อีก ๑๐ คน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องประกอบด้วยผู้หญิงอย่างน้อย ๔ คน กรรมการทั้ง ๑๑ คนใน ๔ คน จะถูกเลือกจากสภาแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี และอีก ๔ คน จะถูก เสนอชื่อโดย ประธานาธิบดีสาธารณรัฐเกาหลี และอีก ๓ คน จะถูกเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา โดยผ่านความ เห็นชอบจากประธานาธิบดีเกาหลี กรรมการสิทธิมนุษยชนมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี สามารถเป็นได้ ๒ ครั้ง และได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการจากรัฐบาล อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea ) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๕ (National Human Rights Commission of the Republic of Korea Act) มีดังนี้

<sup>๒๗</sup> เรียบเรียงจากรายงานผลการศึกษาดูงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea) เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยนางจันทร์ชม จินตยานนท์ และคณะ เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวง ยุติธรรม ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑) พัฒนา สนับสนุนและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสำรวจ วิจัย แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน

๒) สอบสวนและเยียวยาให้กับเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ

๓) ส่งเสริมและสร้างความตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในโรงเรียน ภาครัฐ และภาคประชาสังคม

๔) ประสานความร่วมมือภายในประเทศกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง NGOs และผู้มีส่วนได้เสีย

๕) ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผ่านทาง The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF) และ The International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)

๖) ประสานความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของสาธารณรัฐเกาหลี จะมีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ดังนี้

ก. มีอำนาจพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ข. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่การตรวจสอบและเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ไม่มีบทอำนาจลงโทษ มีอำนาจเพียงให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือศาล โดยไม่มีข้อบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ แต่โดยทั่วไปเมื่อมีข้อเสนอแนะแล้วก็จะมีการกดดันจากองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคม เช่น สื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลก็จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คิดเป็นร้อยละ ๙๐

ค. มีความเป็นอิสระตามหลักการปารีส แต่ก็ได้ทำงานร่วมกับภาคสังคม มีได้ทำงาน แต่เพียงลำพัง

ง. เป็นองค์กรกึ่งระหว่างประเทศ โดยจะมีกลุ่มทำงานด้านระหว่างประเทศและภายในประเทศ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ได้มีการนำหลักการของสหประชาชาติ มาปรับใช้ สำหรับการจัดทำรายงานประเทศ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงานต้องจัดทำรายงานที่ได้รับคำแนะนำหรือคำปรึกษา จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### ๓. องค์กรในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

นอกจากกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านกระบวนการศาลแล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นผลพวงจากการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาเป็นเวลายาวนาน และประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการเสนอความคิด และร่วมร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย ที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกำหนดกลไกต่างๆ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และให้ความสำคัญกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้ความเห็น ดังนี้

#### ๓.๑ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและให้ความเห็นในเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน และให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งเรียกว่า Ombudsman เป็นภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจผู้ตรวจการ” โดยมีหน้าที่หลักในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ต่อมาในศตวรรษที่ ๒๐ ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่มาเป็นการให้คำแนะนำและกำหนดมาตรฐานในการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากจนก่อให้เกิดการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในประเทศอื่นๆ ตัวอย่างเช่น ประเทศฟินแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ รวมไปถึงกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชียแปซิฟิก เป็นต้น

ประเทศไทยได้นำแนวคิดของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนเข้ามา จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน และช่วยลดภาระงานของสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร โดยแนวคิดดังกล่าวได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้มีการบัญญัติจัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ขึ้นเพื่อเป็นกลไกหนึ่งของรัฐสภาในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช



๒๕๕๐ ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยเพิ่มภารกิจการตรวจสอบในด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และภารกิจในด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนในกรณีไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐทุกประเภท นอกจากนั้นแม้ในการปฏิบัติจะชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเกิดความไม่เป็นธรรมหรือลำเอียง ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบเพื่ออำนวยความสะดวกความเป็นธรรมตามกฎหมายและความเป็นธรรมตามความเป็นจริง อีกทั้งยังมีอำนาจในการหยิบยกเรื่องที่เห็นว่ามีความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสังคมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นพิจารณาสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ (Own Motion)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว จะดำเนินการแก้ไขเยียวยาโดยการเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น โดยเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธีภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมถึงเสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ตลอดจนพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ในการพิจารณาตรวจสอบปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและมูลเหตุไม่ต่างกันที่อาจเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก โดยทำการศึกษาถึงสาเหตุที่มาของปัญหาและดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลหรือบูรณาการงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เป็นต้น

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นเป็นภารกิจพื้นฐานของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกประเทศที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐให้อยู่ในครรลองคลองธรรมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติธรรม โดยการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของสังคมอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

### ๓.๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีลักษณะที่ไม่มีอำนาจบังคับ หากเสนอแนะมาตรการแก้ไขแก่บุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวแล้วไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็จะรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย โดยเหตุที่การใช้องค์กรศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองระดับข้อพิพาท อาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย<sup>๒๘</sup>

### ๓.๓ กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

เนื่องจากสภาพปัญหาหลายประการที่ขัดขวางมิให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรม เช่น ปัญหาการไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย สิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรม ทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ปัญหาความยากจน ผู้บริสุทธิ์ไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาตามหลักสิทธิมนุษยชน และแม้ว่าปัจจุบันจะมีหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายเพิ่มมากขึ้น แต่ปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญอยู่ ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม

<sup>๒๘</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th>

ประกอบด้วย ๑๑ ส่วนราชการ โดยมีส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานกิจการยุติธรรม

โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายและสิทธิต่าง ๆ แก่ประชาชน การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญา การช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน การคุ้มครองพยานในคดีอาญา

๓.๓.๑ การกิจกรรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กำหนดตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕<sup>๒๙</sup> มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ๑) จัดระบบการบริหารจัดการด้านคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- ๒) ส่งเสริมและพัฒนาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- ๓) ส่งเสริมและพัฒนากลไกการระงับข้อพิพาทในสังคม
- ๔) ประสานงานด้านคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ
- ๕) พัฒนาระบบ มาตรการ และดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งจำเลยที่ถูกดำเนินคดีอาญาโดยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา
- ๖) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- ๗) ดำเนินการคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา
- ๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

<sup>๒๙</sup> กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, <http://www.rlpd.go.th/>

๓.๓.๒ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จำแนกลักษณะการทำงานได้ ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑) งานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรม และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้แก่

๑.๑) การคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกรณีผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

๑.๒) การคุ้มครองพยานในคดีอาญา

๑.๓) คลินิกยุติธรรม ศูนย์บริการรับเรื่องร้องทุกข์และให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ประชาชน

๒) งานส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๒.๑) การสร้างเครือข่าย และอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

๒.๒) โครงการฝึกอบรมเครือข่ายวัฒนธรรมเพื่อสิทธิเสรีภาพ

๒.๓) การจัดเวทีประชุม/อบรม/สัมมนา แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนตามโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสิทธิและเสรีภาพ

๒.๔) การผลิตสื่อ/สิ่งพิมพ์/สื่ออิเล็กทรอนิกส์/สื่อพื้นบ้าน/นิทรรศการ/โทรทัศน์/วิทยุกระจายเสียง เพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายแก่ประชาชน

๒.๕) โครงการนำวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ มาเป็นกระบวนการในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

#### ๔. บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

##### ๔.๑ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยมีวิสัยทัศน์การดำเนินงานในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการสร้างความเป็นธรรมภายใต้หลักธรรมาภิบาลตลอดจนเสริมสร้างและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้แก่สังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเสมอภาคและเป็นที่ยังของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้โดยมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

๑. พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนในกรณีไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐทุกประเภทนอกจากนั้นแม้ในการปฏิบัติจะชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเกิดความไม่เป็นธรรมหรือลำเอียง ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบเพื่ออำนวยความสะดวกความเป็นธรรมตามกฎหมายและความเป็นธรรม ตามความเป็นจริง อีกทั้ง ยังมีอำนาจในการหยิบยกเรื่องที่เห็นว่ามีความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสังคมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นพิจารณาสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ (Own Motion) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาโดยการเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น โดยเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธีภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมถึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสม ตลอดจนพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยในกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ในการพิจารณาตรวจสอบปัญหาเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและมูลเหตุไม่ต่างกันที่อาจเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการแก้ไขปัญหา

ความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก โดยทำการศึกษาถึงสาเหตุที่มาของปัญหาและดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลหรือบูรณาการงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เป็นต้น

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นเป็นภารกิจพื้นฐานของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกประเทศที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในครรลองคลองธรรมของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของสังคมอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ สำหรับการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีเรื่องร้องเรียนที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้นจำนวน ๔,๗๓๗ เรื่อง โดยได้พิจารณาตรวจสอบแล้วเสร็จ จำนวน ๒,๘๙๗ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๑๕ ของเรื่องร้องเรียนที่ต้องดำเนินการทั้งหมด โดยยกตัวอย่างผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นประจักษ์ชัด ดังนี้

#### ๑.๑ เรื่องร้องเรียนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์สาธารณะ

๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ กรณีกฎหมายและการกระทำของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (กต.) มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ประชาชนผู้ต้องการเข้าสอบคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยคุณสมบัติของตุลาการมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความบกพร่องทางกาย และการบังคับใช้ที่ทำให้ผู้ที่ร่างกายพิการ (โปลิโอ) ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้พิพากษาเป็นลักษณะการเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการไม่เสมอภาคกับคนปกติ ขัดกับมาตรา ๓๐ ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๕ ว่า การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว ขัดกับรัฐธรรมนูญในเชิงเนื้อหาของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) โดยเฉพาะข้อความที่ว่า “ กายหรือจิตใจไม่เหมาะสม ” เป็นถ้อยคำที่กำหนดลักษณะทางร่างกายหรือสภาพจิตใจที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาที่ เกินความจำเป็น และเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง โดยไม่คำนึงถึง ความรู้ความสามารถของผู้พิการ

ที่ได้รับการศึกษาอันเป็นคุณสมบัติทั่วไปอย่างเท่าเทียมกับบุคคลผู้มีสภาพทางร่างกายและจิตใจ  
โดยทั่วไป แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๐) จะใช้ควบคู่กับมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑๑)  
ที่บัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการศึกษาพิเศษ ต้อง  
ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน และผ่านการ  
พิจารณาของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก็ตาม แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของผู้พิการ  
ตั้งแต่ขั้นตอนการสมัครสอบคัดเลือกและเป็นการตัดสิทธิในเบื้องต้นของผู้พิการ ทำให้ไม่มีโอกาส  
เข้าสอบข้อเขียนเพื่อแสดงความรู้ความสามารถในเชิงวิเคราะห์การปรับใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริง  
อันเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไป  
ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และในการนั่งพิจารณาคดี ของผู้พิพากษาและตุลาการต้องครอบ  
องค์คณะผู้พิพากษาอาจจะมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในการเดินเผชิญสืบนอกศาลอยู่บ้าง  
แต่อาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้เป็นองค์คณะคนอื่นไปเดินเผชิญสืบนอกศาลได้ โดยมีได้  
ขัดต่อหลักวิธีพิจารณาของศาลแต่อย่างใด<sup>๓๐</sup>

---

<sup>๓๐</sup> ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ เอกสารประกอบการสอนกระบวนวิชา กฎหมายสิทธิมนุษยชน  
(๑๗๗๔๖๕) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณี การจัดการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ว่าไม่ชอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่ กำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่ว ราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีทุจริตในการดำเนินโครงการรับ จำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลและเมื่อได้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าการปฏิบัติตามนโยบาย ดังกล่าวส่งผลให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการโดยอาจมีข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ดังนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีข้อเสนอแนะไปยังประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (นายกรณ์มนตรี) และรัฐบาลเพื่อพิจารณาปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสม ตัวอย่างเช่น ขอให้พิจารณา รับจำนำข้าวเปลือกในราคาที่เหมาะสมใกล้เคียงกับราคาตลาด รวมถึงขอให้พิจารณากระบวนการ ตรวจสอบปริมาณและคุณภาพของข้าวสารที่แปรรูปแล้วก่อนจะนำจัดเก็บในคลังของรัฐบาล และใน ส่วนการระบายข้าวในคลังของรัฐบาลขอให้ดำเนินการเปิดการประมูลอย่างเปิดเผย เป็นต้น พร้อมกัน นี้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ส่งพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

#### ๑.๒ เรื่องร้องเรียนที่เป็นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ

๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีที่กลุ่มนายทุนบุกรุกที่หลวง ปลุกป่าล้มน้ำมันและยางพารา ในที่ดินที่ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมถึงกรณีความ ล่าช้าในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจำนวนกว่า ๑,๖๐๐ ไร่ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มี ข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้เร่งดำเนินการยึดคืนพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่เหลือนจาก กลุ่มนายทุนและชาวบ้านที่บุกรุกครอบครอง ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถนำมา ประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาคารบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่อื่นๆ ได้



๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณี บทบัญญัติของประมวลรัษฎากรในเรื่องการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่าบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ซึ่งมีผลให้การจัดเก็บภาษีเงินได้ในรอบปีถัดไปของผู้เสียภาษีมีสิทธิเลือกได้ว่าจะยื่นรายการเสียภาษีรวมกันหรือแยกต่างหากจากคู่สมรสก็ได้ อันเป็นการแตกต่างจากเดิมที่ต้องใช้สิทธิยื่นในนามสามีเท่านั้น

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้ดำเนินการปลุกฝังการมีจิตสำนึกด้านคุณธรรม และจริยธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภท รวมถึงปลุกฝังคุณธรรมและจริยธรรมในเด็กและเยาวชน ดังเช่น โครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ใส่ใจคุณธรรม ซึ่งเป็นการอบรมสัมมนาภายใต้หลักสูตร “จริยธรรมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน” หรือโครงการส่งเสริมความรู้เรื่องโรงเรียนต้นแบบด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยการถ่ายทอดต้นแบบโรงเรียนคุณธรรมจากโรงเรียนบางมูลนากภูมิวิทยาคม เป็นต้น

ดังนั้น จากบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ครอบคลุมกลุ่มผู้ใช้อำนาจรัฐและครอบคลุมสิทธิเกือบทุกส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการดำเนินการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ทั้งในเชิงการป้องกัน คุ้มครอง และเยียวยาสิทธิของประชาชน การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวล้วนแต่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง ”

#### ๔.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด

สิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย การเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

#### ๔.๒.๑ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>๓๑</sup>

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๓) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(๔) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๕) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๖) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

<sup>๓๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th>

(๗) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กร เอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๘) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๙) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย และมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจาก บุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ แรกที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ (ตามข้อ ๒ - ๔ และเป็นการ เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และที่กฎหมายบัญญัติ ตามลำดับ สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ กสม. จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามข้อ ๒ นั้น หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือ กฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา แล้ว เป็นต้น ทั้งนี้ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ขอยกตัวอย่างผลงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นประจักษ์ชัด ดังนี้<sup>๒๘</sup>

<sup>๒๘</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, ๒๕๕๔, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน หน้า ๘๖-๘๗ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

กรณีที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบเรื่อง การเกณฑ์ทหาร ของบุคคล เพศที่สาม และได้มีการดำเนินการผลักดันจนศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน (หน่วยบัญชาการกำลังสำรองเดิม) และสัสดี จังหวัดลพบุรี เพิกถอนใบรับรองผลการตรวจเลือกทหารกองเกิน (สด.๔๓) ใบสำคัญสำหรับ คนจำพวกที่ ๔ (สด.๕) และ ใบสำคัญให้รับราชการทหาร (สด.๙) ของกลุ่มเพศที่สามผู้ฟ้องคดี ที่ใช้ข้อความว่า "เป็นโรคจิตถาวร" เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเมิด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๔ และ ๒๖ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๓ ดำเนินการให้มีการระบุข้อความใหม่ให้ถูกต้องตาม ข้อเท็จจริงที่บ่งบอกถึงลักษณะของผู้ฟ้องคดี ขณะเข้ารับการตรวจเลือกที่แสดงให้เห็นว่าไม่อาจเข้ารับ ราชการทหารได้ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลพิเคราะห์ว่า การที่คณะกรรมการตรวจเลือกทหารกองเกินอาศัย เพียงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ สภาพร่างกายและบุคลิกดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้มีภาวะทางเพศสภาพ ไม่ตรงกับเพศกำเนิด ซึ่งมีได้สัมพันธ์กับอาการของผู้ป่วยทางจิตตามความหมายทางวิชาการ แล้วนำมา วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดี เป็นโรคจิตถาวร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และยังทำให้ ผู้ฟ้องคดีต้อง ได้รับความอับอายและสูญเสียความภาคภูมิใจในคุณค่าของตนเองที่มีต่อครอบครัวและสังคม เนื่องจากการปรากฏข้อความว่าเป็นโรคจิตถาวรในเอกสารประจำตัวของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเอกสารราชการที่ต้อง นำไปแสดงในการสมัครงานหรือในการอื่นๆ จึงเป็นการตีตราว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการทางจิต ผิดปกตอย่าง รุนแรงและไม่อาจรักษาให้หายขาดได้ ทั้งที่ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นโรคจิตแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นการลดทอน คุณค่าความเป็นมนุษย์ ของผู้ฟ้องคดีให้น้อยลง จึงเป็นกรณีที่เป็นการใช้ อำนาจตามกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิด ความเสียหาย อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดี

ในกรณีนี้ปรากฏว่า เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการเสนอร่าง กฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ที่ออกตามพระราชบัญญัติ ราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดคนจำพวกที่ ๒ ซึ่งมีร่างกายที่เห็นได้ชัดว่าไม่สมบูรณ์ดี เหมือนคนจำพวกที่ ๑ แต่ไม่ถึงทุพพลภาพ โดยเพิ่มเติมว่า "ข้อ ๓ (๑๒) ภาวะเพศสภาพไม่ตรงกับเพศ กำเนิด" ซึ่งเป็นไปด้วยความ เห็นชอบด้วยกันของผู้ถูกฟ้องที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กลุ่มเครือข่าย ความหลากหลายทางเพศ รวมทั้งผู้ฟ้องด้วย

จากตัวอย่างที่ยกขึ้นมาี้ แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ มนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น แม้จะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเฉพาะราย แต่มีความประสงค์จะแก้ไขปัญหาก่เกิดขึ้นในภาพรวม และเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย มิใช่มีความ มุ่งหมายที่จะเยียวยาความเสียหายเฉพาะกรณีให้แก่ผู้เสียหายเท่านั้น และเมื่อพิจารณา จากบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เห็นได้ว่า มีบทบัญญัติรองรับให้บุคคล หรือหน่วยงานต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ แต่หากเป็นกรณี

พ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการ ตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย

#### ๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.

๒๕๕๒

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติไว้ ดังนี้<sup>๒๙</sup>

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
- (๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าเชื่อว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
- (๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- (๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และ องค์กรอื่นใดด้านสิทธิมนุษยชน
- (๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

<sup>๒๙</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th>

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทย

จะเข้าเป็นภาคีสันธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมาย

อื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใดๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(๒) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องของมาตราวันเวลาและสถานที่ที่กำหนด

(๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๓๓ ให้กรรมการ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีบทกำหนดโทษดังนี้

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา ๓๒ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๒ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อมูลจากการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะนโยบาย จำนวน ๑๐ เรื่อง

๑.๑ ข้อเสนอแนะที่เสนอโดยตรงจำนวน ๒ เรื่อง

- ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

- ข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารกรณีน้ำท่วมในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

๑.๒ ข้อเสนอแนะที่เสนอผ่านรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวน ๘ เรื่อง

๑.๒.๑ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

- กรณีผู้ที่เคยรับโทษจำคุกจำกัดสิทธิในการสอบเข้ารับราชการ
- กรณีถูกศาลลงโทษปรับในคดีอาญา

๑.๒.๒ สิทธิชุมชน

- กรณีการทำเรือแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ตลาดคลองเตย

๑.๒.๓ สิทธิผู้ลี้ภัย

- กรณีรัฐบาลไทยจะดำเนินการผลักดันผู้หนีภัยชาวกระเหรี่ยงส่งกลับเข้าไปในพื้นที่รัฐกระเหรี่ยงสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า

- กรณีผู้อพยพทางเรือชาวโรฮิงญา จำนวน ๗๘ คน ถูกจับกุมและดำเนินคดีในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

๑.๒.๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

- กรณีการตรวจสอบคำร้องที่กล่าวหาว่า มีการกระทำทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่ไร้มนุษยธรรม ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

#### ๑.๒.๕. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา

- กรณีการเก็บเงินบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครองนักเรียน
- สิทธิในการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐกรณีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

#### ๒. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย จำนวน ๓ เรื่อง

- ความเห็นและข้อเสนอเกี่ยวกับ (ร่าง) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. .... ออกตามความใน พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ (เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕)
- ข้อเสนอแนะต่อข้อยกเว้นในมาตรา 3 ตามร่างพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ..... (เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕)
- ร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่...) พ.ศ. .... (เสนอต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕)

#### ๔.๓ ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนในบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ต่างมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจและให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเหมือนกัน จึงเป็นที่มาของปัญหาความซ้ำซ้อนและคล้ายคลึงกันของอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กร โดยหากพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรสามารถพิจารณาได้จากตารางเปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

<sup>๑๐</sup> ผศ.ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ, ๒๕๕๘, “ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และที่มีของผู้บริหารในองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ : กรณีศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า



ตารางเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินกับ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ขอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ความเปลี่ยนแปลง ของแนวค้ำำาชา พินิติ
<p>๑.การติดตาม อำนาจหน้าที่</p>	<p>๑) ใ้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ พนักงานอัยการ พนักงาน สอบสวนหรือบุคคลใดมีหนังสือ ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ ถ้อยคำหรือส่งวัตถุเพื่อ ประกอบการพิจารณา</p> <p>๒) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน พยานหลักฐานอื่น ประกอบการพิจารณา</p> <p>๓) ตรวจสอบสถานที่เกี่ยวกับ เรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้ง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทราบล่วงหน้า</p>	<p>๑) มีหนังสือสอบถาม ส่วนราชการได้</p> <p>๒) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงาน เอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสารได้</p>	<p>อำนาจสั่งการให้บุคคล หรือหน่วยงาน ชี้แจง ข้อเท็จจริงหรือมาให้ ถ้อยคำหรือส่งวัตถุเพื่อ ประกอบการพิจารณา สำหรับรายละเอียดมี ความต่างกันตรงที่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถขอให้ศาลส่ง วัตถุเอกสารหลักฐาน พยานหลักฐานอื่นมา ประกอบการพิจารณา และตรวจสอบสถานที่ เกี่ยวกับเรื่องที่มีการ ร้องเรียนโดยแจ้งให้ เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองทราบ ล่วงหน้า ขณะที่ คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติมี อำนาจเรียกเอกชนที่ เกี่ยวข้องได้</p>

ข้อบัญญัติ อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ	ศาลาความเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี
<p>๒. การ ดำเนินการ กรณีไม่ ดำเนินการ ตาม ข้อเสนอแนะ</p>	<p>๑) เมื่อเรื่องใดพิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนั้นได้เป็นไปตาม กฎหมาย แต่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับในเรื่องนั้นก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมหรือความไม่ เสมอภาคกันในกฎหมายหรือ เป็นการเลือกปฏิบัติ ให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ หน่วยงานเพื่อดำเนินการให้มี การปรับปรุงหรือแก้ไข</p> <p>๒) กรณีหน่วยงานไม่ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ดังกล่าวในเวลาอันควรให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยัง องค์กรเพื่อปฏิรูปกฎหมายตาม รัฐธรรมนูญและรายงานผลต่อ คณะรัฐมนตรี สภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อ ทราบเป็นการเร่งด่วน</p> <p>๓) ไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะให้เสนอ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ควบคุม หน่วยงานดำเนินการให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบด้วย</p>	<p>๑) เมื่อบุคคลหรือ หน่วยงานได้รับแจ้ง รายงานผลการตรวจสอบ แล้วดำเนินการตาม มาตรการแก้ไขปัญหาการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ แล้วเสร็จในระยะเวลาที่ กำหนด แล้วแจ้งผลการ ดำเนินการให้ คณะกรรมการฯ ทราบ เมื่อพ้นระยะเวลาตาม มาตรการแก้ไขปัญหาการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ คณะกรรมการฯ รายงาน ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่ง การต่อไป</p> <p>๒) กรณีที่ปรากฏว่าการ รายงานต่อนายกรัฐมนตรี นั้นไม่ได้ดำเนินการหรือ สั่งการให้ดำเนินการหรือ สั่งการให้ดำเนินการต่อไป ตามมาตรการที่มีการ แก้ไขปัญหาการละเมิด สิทธิมนุษยชนให้คณะ กรรมการฯ รายงานต่อ รัฐสภาเพื่อดำเนินการ ต่อไป</p>	<p>การดำเนินการกรณีไม่ ดำเนินการตาม ข้อเสนอ ซึ่งมีลักษณะ คล้ายกันแต่ต่างกัน รายละเอียดของการ รายงาน ยกเว้นการ ดำเนินการเกี่ยวกับ จริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ แตกต่างกันไป</p>

กรอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ใดอาจดำเนินการ	โดยหลักการแล้ววิธีใด ซึ่งระบอบกฎหมาย	ความสัมพันธ์เชิง บังคับกับ หน้าที่
๓. การ กำหนด บทลงโทษ	๑) ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ ส่งวัตถุเอกสารหรือ พยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือ ถูกสั่งต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ ๒) ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการ ปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่ เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำ ทั้งปรับ	๑) ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุเอกสารหรือ พยานหลักฐานที่ถูกเรียก หรือถูกสั่งต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือ ปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ๒) ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวาง การปฏิบัติหน้าที่ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ	การกำหนดบทลงโทษ มีความเหมือนกันใน อำนาจการลงโทษ ผู้ไม่มาให้ข้อมูลหรือ ส่งหลักฐานและวัตถุ พยาน
๔. พิจารณา สอบสวนหา ข้อเท็จจริง และ ตรวจสอบ เมื่อมี การร้องเรียน	๑) เรื่องการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและ การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติ หน้าที่ (ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดย ไม่เป็นธรรม) ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น ๒) เรื่องการละเลยการปฏิบัติ หน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่	๑) เรื่องการกระทำหรือ ละเลยการกระทำอัน เป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชนหรือ อันไม่เป็นไปตาม พันธกรณีระหว่าง ประเทศเกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชน	พิจารณาสอบสวนหา ข้อเท็จจริง และ ตรวจสอบเมื่อมีการ ร้องเรียนและตรวจสอบ เมื่อมีการร้องเรียน กรณีการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายและการ ปฏิบัติหรือละเลยไม่ ปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ

พลเมือง อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิ ของประชาชน	คณะกรรมการสิทธิ ของประชาชน
	<p>โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล</p> <p>๓) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p>		<p>มีอำนาจสอบสวนการกระทำ/ละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิ รวมถึงข้อตกลงต่างๆที่เป็นพันธกรณี ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมองค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมด้วย</p>
<p>๕. ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะ</p>	<p>๑) การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>๒) เรื่องการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p>	<p>๑) เสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนเพื่อดำเนินการ</p> <p>๒) ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป</p>	<p>ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมีลักษณะที่มีการดำเนินการในระดับการประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงกว้างอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้มีส่วนหนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>

ขอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ	ความคล้ายคลึงกันใด ของหน่วยงาน หน้าที่
			ส่วนคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น เสนอมาตรการ แก้ไขต่อบุคคลหรือ หน่วยงานที่มีการกระทำ ที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน
๖. รายงานผล การตรวจสอบ	๑) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อม ข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา	๑) จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศเสนอต่อ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อ สาธารณชน	รายงานผลการ ตรวจสอบและผลการ ปฏิบัติหน้าที่พร้อม ข้อสังเกต ทั้งสอง หน่วยงานมีการ ดำเนินการเหมือนกัน แต่มีความแตกต่างกัน ในการดำเนินงานใน ลักษณะของการจัดทำ รายงาน กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดทำรายงาน ตรวจสอบผลการ ปฏิบัติหน้าที่พร้อม ข้อสังเกต ซึ่งมีลักษณะ คล้ายการประเมินผล การดำเนินงานของ องค์กรในขณะ ที่ คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ จัดทำรายงานประจำปี

ขอบเขตอำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักร	ความคล้ายคลึงกันในจรรยาบรรณของภาคประชาชาติ
			เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งดูเหมือนว่าจะมีเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน
๗. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	๑) เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย	๑) กรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอได้หากเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะทำ เมื่อเห็นว่า มีผู้เสียหายร้องเรียน
๘. การเสนอเรื่องต่อศาล	๑) เมื่อมีกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๓ (๑) (ก) (ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย	๑) กรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียน ว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยหรือรัฐสภา หรือ	การเสนอเรื่องต่อศาลปกครองมีความเหมือนกัน แตกต่างกันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการกำหนดบุคคลที่กระทำตามมาตรา ๑๓ (๑) (ก) ให้อย่างชัดเจน ขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้คำว่ากรกระทำอื่นใดในทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน

ขอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ	ความคล้ายคลึงกันใน ของหน่วยงาน หน้าที่
		กฎหมายที่ใช้บังคับตั้งแต่ พระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับ การพิจารณาอนุมัติจาก รัฐสภาแล้ว)	
๙. การฟ้อง คดีต่อศาล ยุติธรรม		๑) เมื่อได้รับการร้องขอ จากผู้เสียหายและเป็น กรณีที่เหมาะสม เพื่อ แก้ไขปัญหาการละเมิด สิทธิมนุษยชน	
๑๐. ข้อ แตกต่าง (ข้อแตกต่าง ตามตัวบท กฎหมาย แต่ ในทางปฏิบัติ มีความ คลุมเครืออยู่ บ้าง)	๑) ผู้ที่ถูกร้องเรียน ต้องเป็น ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ๒) มูลเหตุของการกระทำผิด ต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับหน่วยงานนั้นๆ ๓) การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่ง กฎหมายใดๆก็ตามมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	๑) ผู้ที่ถูกร้องเรียน เป็น บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ ๒) มูลเหตุของการกระทำ ความผิด ต้องเกี่ยวข้องกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ๓) การเสนอเรื่องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ	

ขอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ	ความคล้ายคลึงกันใน ขอบเขตอำนาจ หน้าที่
	๔) การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง เมื่อมีกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย	๔) การเสนอเรื่องต่อ ศาลปกครอง เมื่อมีกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทาง ปกครองกระทบต่อ สิทธิมนุษยชนและมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบ ด้วยกฎหมาย	



#### ๔.๔ ความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

“สิทธิ” เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรับรองและคุ้มครอง ดังนั้น การละเมิดสิทธิของประชาชน จึงถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้นแล้ว การใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจ ทั้งการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ตามกฎหมาย ผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด นิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกรณีพิพาททางปกครองหรือกรณีการใช้อำนาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุแห่งการละเมิดสิทธิของประชาชนทั้งสิ้นและเมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าวล้วนเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนอาจกล่าวได้ว่ามีหลักการพื้นฐานขององค์กรมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน ซึ่งพิจารณาได้จากรูปแบบของภารกิจของทั้งสององค์กร ดังนี้

๑. การพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน

##### ๑.๑ การดำเนินการตามข้อร้องเรียนด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม

ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
<p>เรื่องกรณีโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษสร้างความเดือดร้อนแก่ชุมชน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับข้อร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและ เขม่าควันดำจากโรงงานผลิตแอสฟัลท์ติก คอนกรีต (ยางมะตอย) ซึ่งตั้งอยู่ใกล้เขตชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้ประชาชนในเขตพื้นที่ดังกล่าวมีปัญหาสุขภาพ และต้องเผชิญกับมลพิษทางอากาศและเสียงที่เกิดจากการวิ่งเข้าออกของรถบรรทุกตลอดเวลา รวมถึงอันตรายจากการใช้เส้นทางสัญจรไปมา จึงได้นำความทุกข์ร้อนดังกล่าวร้องเรียน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน</p>	<p>คณะกรรมการสิทธิได้รับข้อร้องเรียนว่าได้เกิดมลพิษทางเสียงกับชุมชนที่อยู่อาศัยในแนวทงเส้นทางขึ้นลงของเครื่องบิน นับตั้งแต่เปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิ</p>

วิเคราะห์: จะเห็นได้ว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวข้างต้นเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นลักษณะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายในชีวิต เสรีภาพ และอนามัย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เรื่องร้องเรียนบางเรื่องสามารถร้องเรียนได้ทั้งสององค์กร แต่อย่างไรก็ตาม แม้ลักษณะของเรื่องร้องเรียนจะเกิดจากปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ตลอดจนวิธีการสอบสวนเรื่องร้องเรียนของทั้งสององค์กรนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชน ว่ากรณีตามที่ร้องเรียน ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการหยิบยกเรื่องที่เห็นว่า มีความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสังคม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นพิจารณาสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ (Own Motion) ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมุ่งพิจารณาสอบสวนว่า ในเรื่องนั้น ๆ มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ โดยมีได้มุ่งตรวจสอบข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ลักษณะปัญหาตลอดจนข้อเท็จจริงเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน แต่บทบาทอำนาจหน้าที่และกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของทั้งสององค์กรมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของทั้งสององค์กรส่งผลดีให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในการที่จะมีโอกาส และมีทางเลือกตลอดจนมีช่องทางการร้องเรียนเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ตนได้รับ อันเป็นหน้าที่สำคัญของทั้งสององค์กรในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๑.๒ กรณีการดำเนินการตามข้อร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีไม่ได้รับความ  
ความเป็นธรรมในด้านสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
<p>ปัญหาการบุกรุกการเข้าถือครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ว่า ถูกอธิบดีกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กล่าวหาว่า มีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณเขตอำเภอวังน้ำเขียว และจะทำการจับกุม รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน</p>	<p>การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้เกิดการรुकล้ำที่ทำกินของประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน เรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เนื่องจากเจ้าหน้าที่มณฑลทหารบก ได้เข้ามาปักหลักเขตแดนทหารขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการขยายจากแนวเดิมที่มีการปักหลักเขตแดนทหารไว้แล้ว ทำให้เกิดการรुकล้ำเข้าไปในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านหลายหมู่บ้าน ชาวบ้านจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน ได้มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จังหวัด และอำเภอ แต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข</p>

วิเคราะห์: จะเห็นได้ว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ประชาชนไม่ได้รับความความเป็นธรรมในด้านสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัย อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งจากข้อเท็จจริงข้างต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิในด้านที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกัน ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ทั้งสองหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับไว้พิจารณาได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำหรือดเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการอันส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย แต่สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น แม้จะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการกระทำของเอกชนที่ทำให้เกิดการรुकล้ำที่ดินทำกินของประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จะต้องพิจารณาว่า ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยนั้น การกระทำหรือการละเลยการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือไม่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงจะมีอำนาจรับไว้วินิจฉัยต่อไป

๑.๓ ข้อร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำ  
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
<p>ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ กรณีที่ นายตำรวจ ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพฤติกรรมข่มขู่ประชาชน เพื่อให้หยุดการชุมนุมเรียกร้อง เรื่องราคาขงพารา และร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรบางสะพาน กรณีไม่ออกมกตรวจที่เกิดเหตุ โดยอ้างเรื่องความไม่ปลอดภัย</p>	<p>กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เข้าสลายการชุมนุมโดยปฏิบัติการอย่างทารุณโหดร้าย เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้สนธิกำลังจำนวนหลายพันนายเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มราษฎรผู้ไร้ที่ดินทำกินบริเวณแปลงสวนปาล์มน้ำมัน การสลายการชุมนุมดังกล่าวเป็นการปฏิบัติกรอย่างทารุณโหดร้าย ไร้ซึ่งมนุษยธรรม โดยกลุ่มกองกำลังผสมได้ใช้อาวุธแก๊สน้ำตา ยิงใส่กลุ่มราษฎร และยังใช้กำลังทุบตีทำร้ายเด็ก ผู้หญิง และคนชรา</p>

วิเคราะห์: จะเห็นได้ว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเกิดจากการการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิชุมนุม ดังนั้น ประชาชนสามารถร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทั้งสองหน่วยงาน เพราะเรื่องดังกล่าวเกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย รวมทั้งเสรีภาพของประชาชน อันส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ดังนั้น เรื่องดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับไว้พิจารณาได้ โดยในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งตรวจสอบว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพฤติกรรมข่มขู่ประชาชนตามที่ร้องเรียนหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรบางสะพานไม่เดินทางไปตรวจสอบที่เกิดเหตุตามที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างจริงหรือไม่เป็นสำคัญ มากกว่าการตรวจสอบในประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการกระทำที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทย

เป็นภาคี เพราะประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่จะชุมนุมด้วยความสงบและปราศจากอาวุธ รวมทั้ง การดำเนินการควบคุมการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของ กฎหมายและเป็นไปตามหลักสากล ซึ่งจากข้อเท็จจริงข้างต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่ เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิชุมชน ประชาชนสามารถร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทั้งสอง หน่วยงาน ซึ่งเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชน ในการร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไข ความเดือดร้อนเสียหาย

๒. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกันในเรื่องบทบัญญัติแห่ง กฎหมายใดที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบ สิทธิมนุษยชน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการร้องเรียนเรื่อง การจัดเก็บเงินสมทบของสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เพราะบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับ ข้อร้องเรียนเรื่องบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๕) กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมี ปัญหาเกี่ยวกับความชอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๒๕๖ วรรคห้า หรือไม

วิเคราะห์: จะเห็นได้ว่าข้อร้องเรียนทั้งสองเรื่อง เป็นการกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติของกฎหมาย มีความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบของรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชน กล่าวคือประชาชนสามารถเข้าร้องเรียนต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเห็นว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวต้องเป็น ปัญหาว่ากฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเมื่อประชาชนร้องเรียนไปแล้ว ผู้ตรวจการ แผ่นดินจะเสนอความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วย กฎหมายต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา

และการทำคำวินิจฉัยและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ.๒๕๕๐ สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ.๒๕๕๐

๓. การเสนอเรื่องต่อศาลปกครองที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกันของ กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
<p>ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่อง ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบกรณีที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้ผู้ขอได้รับใบอนุญาตแต่ละราย มีสิทธิยื่นประมุขความถี่ยังไม่ ก่อให้เกิดการแข่งขันเสรี และเป็นธรรม ตามนัยมาตรา ๔๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และขอให้เสนอเรื่อง ต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอน การกระทำทางปกครองของ สำนักคณะกรรมการกิจการกระจาย เสี่ยง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ</p>	<p>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับข้อร้องเรียนเรื่อง หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีกลุ่มสถาบัน แพทย์ศาสตร์แห่งประเทศไทยตัดสิทธิผู้สมัครสอบเข้าเรียนแพทย์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เนื่องจากขาดรูปหนึ่งใบ)</p>

วิเคราะห์: จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการ กฏ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฏ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### ๔. การเสนอเรื่องที่มีความคล้ายคลึงกันของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ

	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง
ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียน กรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากการถูกตัดสิทธิจากการเป็นผู้สมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำปี ๒๕๕๒ รุ่น ๕๘ อันเนื่องมาจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมพิจารณาเห็นว่าผู้ร้องมีสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการ ผู้ร้องเรียนจึงร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินเพราะถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่ธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพร่างกายหรือความพิการ มาตรา ๒๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรค ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐	ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบกรณีที่มีการกำหนด หลักเกณฑ์เงื่อนไขให้ผู้ขอได้รับใบอนุญาต แต่ละเลยมีสิทธิยื่นประมูลความถี่ ยังไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมตามนัยมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และขอให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง

	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลปกครอง
		เพื่อเพิกถอนการกระทำทางปกครองของสำนักคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับข้อร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติให้เกิดการขัดกันแห่งประโยชน์ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับข้อร้องเรียนเรื่องหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีกลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทยตัดสิทธิผู้สมัครสอบเข้าเรียนแพทย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เนื่องจากขาดรูปหนึ่งใบ)

วิเคราะห์: ตารางเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าเรื่องที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อันนำมาสู่การพิจารณาของทั้งสององค์กร การจะเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจหน้าที่และดุลพินิจขององค์กรนั้นๆ เป็นสำคัญ

แต่เมื่อพิจารณาทบทวนอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรจากตารางเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาท อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในขอบเขตการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบเรื่องการปฏิบัติหรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ



พนักงาน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม โดยไม่รวมถึงการกระทำของเอกชน ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าว อาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน และเมื่อพิจารณาประกอบกับการใช้การตีความเนื้อหาแห่งสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้การตีความอย่างกว้างครอบคลุมความหมายในทุกรูปแบบของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตัวอย่างเช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิอาศัย สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการชุมนุม เป็นต้น อันเป็นผลให้ทุกรูปแบบของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทำลงโดยหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำต้องคำนึงถึงการเคารพคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจตนารมณ์ของการก่อตั้งและวัตถุประสงค์ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรที่มีความแตกต่างกันนั้น ย่อมทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในการที่จะมีโอกาสและมีทางเลือกตลอดจนมีช่องทางกรร้องเรียนเพิ่มมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและเยียวยาความเสียหาย

## ๕. สรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการจัดตั้งตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรแล้วจะเห็นได้ว่า ทั้งสององค์กรถูกออกแบบมาให้มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนในกรณีไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการปฏิบัติ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐทุกประเภท นอกจากนั้นแม้ในการปฏิบัติจะชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเกิดความไม่เป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบเพื่ออำนวยความสะดวกความเป็นธรรมตามกฎหมายและบรรเทาความเดือดร้อนต่อประชาชนผู้ร้องเรียน อีกทั้งยังมีอำนาจในการหยิบยกเรื่องที่เห็นว่ามี ความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อสังคมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นพิจารณาสอบสวนโดยไม่มี การร้องเรียนได้ (Own Motion) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว จะดำเนินการแก้ไขเยียวยาโดยการเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น โดยเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธี ภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมถึงเสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสม ตลอดจนพิจารณาเสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย ในกรณีที่เห็นว่าทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ในการพิจารณาตรวจสอบปัญหา เรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและมูลเหตุไม่ต่างกันที่อาจเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ (การสอบสวนในลักษณะเชิงระบบ Systemic Investigation) เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหา ในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก โดยทำการศึกษาดังสาเหตุที่มาของปัญหาและดำเนินการลงพื้นที่เพื่อเก็บ ข้อมูลหรือบูรณาการงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งตรวจสอบและคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ และหรือตามสนธิสัญญา อนุสัญญาภาคีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นจะเกิดจากการกระทำของบุคคลใดหรือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนก็ตาม โดยการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงการเคารพคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องพิจารณาว่า นโยบาย กฎหมาย และการกระทำของกรณีตามที่ร้องเรียนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่อย่างไร เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจะควรรวมผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรเดียว โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน” โดยอ้างว่าเป็นเพราะอำนาจหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานคล้ายคลึงกันนั้น ย่อมเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในเจตนารมณ์และภารกิจขององค์กร กรณีดังกล่าวมีเสียงสะท้อนจากหลายภาคส่วนว่า ไม่เห็นด้วยกับควรรวมองค์กรทั้งสองเพราะวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรมีความแตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรสร้างความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนของแต่ละองค์กรให้มีความชัดเจนและยอมรับว่าการร้องเรียนของประชาชนอาจเข้าซ้อนได้ แต่เป็นหน้าที่ขององค์กรทั้งสองที่จะต้องมีระบบกลั่นกรองการรับเรื่องและดำเนินการสอบสวนคำร้องเรียน โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวหากเป็นการร้องเรียนซ้ำซ้อนซึ่งต่อมาคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้ยกเลิกการควรรวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อย่างไรก็ตามยังได้มีการกำหนดว่าหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วเป็นระยะเวลาสี่ปี ให้มีการประเมินผลการทำงานของทั้งสององค์กร และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ ทำหน้าที่ประเมินผลการทำงานเป็นรายปีและส่งให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จากลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีความคาบเกี่ยวของทั้งสององค์กรนั้น จะเห็นได้ว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสอง

องค์กรตลอดจนแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมุ่งตรวจสอบและคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งแม้ว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรจะแตกต่างกัน แต่กระบวนการในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยมีระดับเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ทำได้เพียงการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาไม่สามารถยับยั้งหรือลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้

### ข้อเสนอแนะ

๑. การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในตัวเองอย่างสมบูรณ์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของทั้งรัฐและเอกชน โดยในส่วนของเอกชนนั้น ก็จะเป็นในเรื่องที่เอกชนผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ดังเช่น รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส เพราะประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยรัฐ หรือเอกชนก็ตาม ประกอบกับควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมาตรการในการลงโทษเบื้องต้นได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเพื่อประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน

๒. การแก้ไขปัญหาคาบเกี่ยวกันในอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรดังกล่าวข้างต้น ควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรให้มีความชัดเจน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้มีลักษณะซ้ำซ้อนกัน หรือซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น เพื่อให้ทั้งสององค์กรสามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน อันจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดจากการจัดตั้งองค์กรทั้งสอง

๓. ควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลรวมทั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติงานซึ่งลักษณะสำคัญขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถูกออกแบบและกำหนดให้องค์กรรวมทั้งผู้บริหารจะต้องมีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง เพื่อให้มีอำนาจในการตรวจสอบอย่างแท้จริง โดยสามารถตรวจสอบทั้งข้าราชการประจำรวมถึงฝ่ายการเมืองได้ทุกระดับ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ ดังนั้น หลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานจึงเป็นหลักสำคัญ

ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งการที่จะทำให้องค์กรดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามแผนบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณในด้าน การบริหารงานต่าง ๆ ที่เพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินการตามพันธกิจที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๔๓.

คณิต ณ นคร, กระบวนการยุติธรรมกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓

จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๕.

ชาติ ชัยเดชสุริยะ. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๙.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๒ ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ . พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานา สิ่งพิมพ์. ๒๕๔๔.

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๕๓.

คณิต ฅ นคร, กระบวนการยุติธรรมกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓

จรัญ โฆษณานันท. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม,  
กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๕.

ชาติ ชัยเดชสุริยะ. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทาง  
อาญา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๙.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.  
พิมพ์ครั้งที่ ๒ ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย  
มหาชนยุคต่างๆ . พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๖.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.  
พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม  
มาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร :  
ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานา สิ่งพิมพ์. ๒๕๕๔.

## บทความ

กระมล ทองธรรมชาติ. องค์การตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๗ เล่มที่ ๑๙ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๘).

จรัญ โฆษณานันท์. “สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของมนุษย์ : บทวิจารณ์เชิง วิเคราะห์ แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในโลกที่มีไข่วันตก”. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (ธันวาคม ๒๕๒๘).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “หลักนิติธรรม (Rule Of Law)”, รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. องค์การอิสระกับผลการปฏิรูปทางการเมือง วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๖ เล่มที่ ๑๘ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๘).

วิชัย ศรีรัตน์. “พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน”. ปีที่ ๔๘ เล่มที่ ๓ (กันยายน – ธันวาคม ๒๕๔๔).

สุรพล นิติไกรพจน์. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๕๑) : ๗๔-๗๘.



## เอกสารอื่นๆ

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘

จันทร์ชม จินตยานนท์ และคณะ. “รายงานผลการศึกษาดูงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea)” กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

ทศพล ทรศนกุลพันธ์. “เอกสารประกอบการสอนกระบวนวิชา กฎหมายสิทธิมนุษยชน(๑๗๗๔๖๕)” มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖.

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. “รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน” สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๔.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๕๔, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิฯ, ๒๕๕๕

## วิทยานิพนธ์

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ. “ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และที่มีของผู้บริหารในองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ : กรณีศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘.

สิริยา พรหมราชยศ. “ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

## เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. “ภารกิจกรมคุ้มครองสิทธิ”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๘, <http://www.rlpd.go.th/>

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “บทบาทและอำนาจหน้าที่” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๘, <http://www.nhrc.or.th>