

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ และที่มาของผู้บริหารในองค์กรอิสระภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550

: กรณีศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผศ.ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ *

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ จะนำเสนอปัญหาความซ้ำซ้อนและความคล้ายคลึงของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงประเด็นที่มาของผู้บริหารในองค์กรทั้งสอง ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงโครงสร้าง โดยผลการศึกษาพบความเหมือนกันของทั้งสององค์กรในประเด็น 1)อำนาจสั่งการให้บุคคล หรือหน่วยงาน ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ 2) การดำเนินการกรณีไม่ดำเนินการตามข้อเสนอ 3) การกำหนดบทลงโทษ มีความเหมือนกันในอำนาจในการลงโทษผู้ที่ไม่มาให้ข้อมูลหรือส่งหลักฐานและวัตถุพยาน 4) พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบ เมื่อมีการร้องเรียน 5) การติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ 6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกต 7) การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ 8) การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง สำหรับความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินคือ การฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย และกรณีผู้ถูกร้องเรียนเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ยกเว้น บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคลหรือเอกชน ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้นที่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง ส่วนปัญหาด้านที่มานั้นยังมีปัญหาคณะกรรมการสรรหาที่กำหนดไว้ไม่ได้ยึดโยงกับภาคประชาชน จากปัญหาทั้งความซ้ำซ้อนและที่มาของผู้บริหารองค์กรทั้งสอง แนวทางที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาได้แก่ การมีองค์กรเดียวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผนวกหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกันหรือมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน แต่มีอำนาจในฐานะเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพิพากษาคัดสินคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หรือทางเลือกที่สาม ที่มีทั้งสององค์กรแต่ต้องพัฒนาระบบการทำงานว่าองค์กรทั้งสองจะสามารถทำหน้าที่สอดประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแบ่งกันทำงานคนละมิติ ในส่วนองค์กรประกอบของคณะกรรมการสรรหาต้องมีส่วนหนึ่งมาจากภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน (Societal Actor) ส่วนหนึ่งซึ่งถือเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actor)

* นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ถือกำเนิดมาพร้อมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทในการทำหน้าที่**ตรวจสอบและถ่วงดุล**การใช้ อำนาจรัฐ (นั่นทวัฒน์ บรมานันท์และคณะ, 2548, หน้า 1) หน่วยงานทั้งสองนี้ ต่างถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ในฐานะสถาบันแห่งชาติในการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**มีบทบาทในการตรวจสอบและรายงานข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่รัฐ** (ผู้ตรวจการรัฐสภา, 2554, หน้า 34) โดยเน้นการทำหน้าที่นี้ เมื่อประชาชนได้ถูกกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**มีหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงาน การกระทำ หรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการกระทำอันไม่เป็นตาม พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคีด้วยเช่นเดียวกัน** (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของอนาคต, 2554, หน้า 21) ซึ่ง มีการดำเนินการที่เห็นทั้งในแง่การป้องกัน ก่อนมีการละเมิดและภายหลังการละเมิด ทั้งนี้ยังรวมถึง กรณีการละเมิดจากภาคเอกชนอีกด้วย (สุรสิทธิ์ โกศลนาวัน, 2547, หน้า 74)

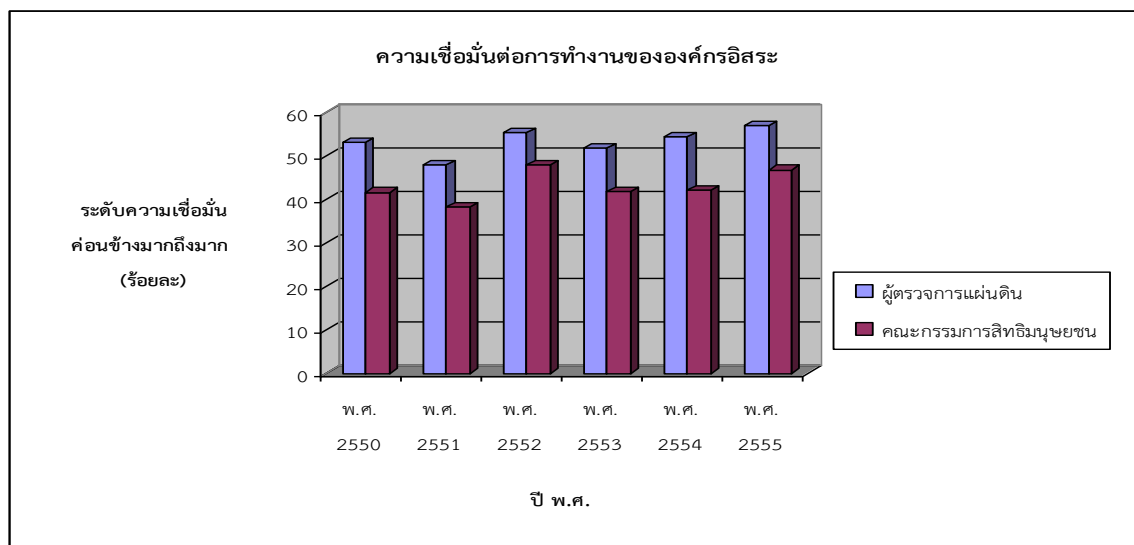
เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หน่วยงานทั้งสองยังคงถูกกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ¹ และได้ถูกเปลี่ยนชื่อจากผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยเป็นหนึ่งในสี่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ถูกกำหนดเป็น หนึ่งในสามองค์กรในหมวดองค์กรอื่นตาม รัฐธรรมนูญภายใต้ความพยายามออกแบบกลไกการตรวจสอบอำนาจและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ให้กับประชาชน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2555 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสองนี้ ได้รับความเชื่อมั่นในการทำงานจากภาคประชาชนในระดับเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 50 และมี ทิศทางที่จะไม่เพิ่มขึ้น หากเปรียบเทียบแต่ละองค์กรแล้ว พบว่าระดับความเชื่อมั่นของภาค ประชาชนต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 ทุกปี และเป็นที่น่าสังเกตว่าระดับการเปลี่ยนแปลงของความเชื่อมั่นมีแนวโน้มที่มีความสัมพันธ์ไปใน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวดที่ 11 โดยแบ่งเป็นส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาตรา 229 ถึงมาตรา 254 สาระสำคัญเป็นเรื่ององค์กรประกอบ เงื่อนไขการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน รวม 4 องค์กร สำหรับส่วนที่ 2 ของหมวดนี้ได้รับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255 ถึงมาตรา 257 สาระสำคัญ เป็นเรื่ององค์กรประกอบ เงื่อนไขการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวม 3 องค์กร

ทิศทางเดียวกัน กล่าวคือจะมีการขึ้นหรือลงของระดับความเชื่อมั่นในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่วนหนึ่งประชาชนอาจเห็นว่า เป็นความรับผิดชอบร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยไม่แยกแยะว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรใด หากมองในอีกด้านหนึ่ง ลักษณะการทำงานของทั้งสองน่าจะมีลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกัน จนทำให้ประชาชนไม่สามารถแยกแยะได้ว่าหน่วยงานทั้งสองมีการทำงานแตกต่างกันอย่างไร

แผนภูมิที่ 1 : ความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรอิสระ



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550-2555

จากแผนภูมิข้างต้นแสดงถึงข้อมูลระดับความเชื่อมั่น แม้ไม่ได้สะท้อนผลการดำเนินงานขององค์กรโดยตรง แต่ก็ทำให้เห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสองอาจสุมเสี่ยงต่อการมีปัญหาที่เกิดจากการรับรู้ของภาคประชาชน มีคำกล่าวที่ว่า “องค์กรการเมืองจะเชื่อถือหรือไม่เชื่อถือองค์กรอิสระหรือไม่ ไม่สำคัญเท่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดเชื่อถือ” การที่ประชาชนมีความเชื่อมั่น (Trust) ต่อองค์กรอิสระจึงเสมือนเป็นปัจจัยชี้ขาดการดำรงอยู่ขององค์กร (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547) สิ่งที่ยังจำเป็นต้องทบทวนนอกเหนือจากผลและวิธีการดำเนินการแล้ว ยังมีในเรื่องของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันทั้งสองก็ควรต้องมีการทบทวนด้วย เพราะผลกระทบส่วนหนึ่งจากความซ้ำซ้อนอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเชื่อมั่นจากประชาชนมีแนวโน้มที่อยู่ในระดับสูงกว่านี้ เนื่องจากองค์กรทั้งสองมีบทบาทในการทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในด้านการคุ้มครองสิทธิ และเป็นอีกช่องทางที่ทำให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม **ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่คาบเกี่ยวกัน ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ถูกออกแบบในปัจจุบัน มีการขาด**

ความเป็นเอกภาพและความชัดเจน นำมาซึ่งปัญหาความซ้ำซ้อน² นอกจากนี้ ข้อถกเถียงถึงเรื่องที่มาโดยเฉพาะกรณีที่มาจากการสรรหาในปัจจุบัน ที่ถูกโจมตีว่า ขาดการยึดโยงกับภาคประชาชน ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงอย่างมากในสังคมไทย และเชื่อว่าเป็นส่วนสำคัญของผลสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อทั้งสององค์กรที่ไม่มากอย่างที่ควร ดังนั้นบทความชิ้นนี้จะแบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรอิสระทั้งสอง และข้อเสนอแนะและทางเลือกในการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง โดยจะนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งกระทบต่อการทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินยอมรับว่าพบ ปัญหาการรับคำร้องจากผู้ร้องเรียนจำนวนหนึ่งที่มีเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำแต่ไม่ได้ทำการเก็บสถิติคำร้องที่ซ้ำซ้อน เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และจากการสัมภาษณ์ บุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน พบว่า มีความซ้ำซ้อนในคำร้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ส่วนหนึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ทางสำนักงานคณะกรรมการสิทธิได้มีการตั้งอนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตั้งแต่การส่งต่อ เพราะไม่ได้อยู่ในอำนาจและเห็นว่าควรให้หน่วยงานองค์กรอื่นรับพิจารณา ในส่วนของเรื่องร้องเรียนปีพ.ศ. 2555 พบว่ามีเรื่องร้องเรียนจำนวน 65 เรื่องจาก 325 เรื่อง คิดเป็น ร้อยละ 20 ทั้งนี้ยังไม่รวมเรื่องที่ไม่พบประเด็นการละเมิด เรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจ และเรื่องที่ยุติเพราะอยู่ในชั้นศาล อีก 110 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 35.8 รวมทั้งหมด 175 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 53.84 จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 325 เรื่อง ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนความซ้ำซ้อนและคาบเกี่ยวของอำนาจหน้าที่ รวมไปถึงความไม่ชัดเจนของภารกิจขององค์กรอิสระในการรับรู้และความเข้าใจของประชาชน แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นพฤติกรรมตามธรรมชาติของผู้ร้องเรียนที่ทำในทุกช่องทางก็ตาม

การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีแนวโน้มที่จะเกิดความซ้ำซ้อนกันมากยิ่งขึ้น เพราะการทำงานส่วนใหญ่ของทั้งสององค์กร มัก

² รศ. ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ให้ความเห็นว่าประเทศไทยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับอารยประเทศที่มีองค์กรลักษณะดังกล่าวไม่มาก หากแต่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งยกตัวอย่างให้เห็นในหลายองค์กร รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ที่ถูกมองว่าขาดเอกภาพและการบูรณาการในการทำงานร่วมกันทั้งที่มีการซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังให้ความเห็นว่าปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินไม่แสดงหน้าที่ที่ควรจะเป็นเช่นควรทำหน้าที่ตรวจสอบมากกว่าที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจตัวเอง ทั้งที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทให้เป็นองค์กรตรวจสอบ

เกี่ยวข้องกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนที่มีปริมาณมากและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว³ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องยังพบว่า ปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนที่ส่งเข้ามา มักมีลักษณะที่ก้ำกึ่งระหว่างการละเมิดสิทธิและกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นในกรณีที่มีผู้เสียชีวิตจากการชนย้ายผู้ชุมนุม การสลายการชุมนุมทางการเมือง ความไม่ชัดเจนเหล่านี้ล้วน ต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสิน ที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการ ซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนต้องเสียเวลาเพิ่มขึ้น และหากปฏิเสธว่าไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานด้วยแล้วก็จะทำให้เกิดความรู้สึกในเชิงลบ ทั้งนี้แม้เจ้าหน้าที่จะอธิบายและพยายามทำความเข้าใจแล้วก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิดความหว้งเนื่องจากมีความคาดหวังต่อหน่วยงานที่ติดต่อว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาให้ลุล่วงได้ ความคาดหวังนี้มีผลอย่างมากต่อทัศนคติและน่าจะมีผลต่อระดับความเชื่อมั่นของที่มีต่อองค์กร เพราะธรรมชาติของผู้ที่กำลังเดือดร้อนก็มักจะไม่นิ่งเหตุผลเนื่องจากอยู่ในอารมณ์ที่จะรับฟังหลายครั้งอาจไม่รอที่จะทำความเข้าใจ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่เกิดจากการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน ขณะที่โดยธรรมชาติของผู้ร้องเองก็มักขอความช่วยเหลือในหลายหน่วยงาน และถือเป็นสูตรสำเร็จของผู้เรียกร้องว่า จะต้องเสนอแบบเหวี่ยงแห ทำให้พบว่า มีเรื่องซ้ำซ้อนอยู่จำนวนมาก

ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะยุติการดำเนินการทันที เมื่อพบว่า เรื่องอยู่ในชั้นศาลแล้ว ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือเรื่องไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 25 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การยุติการดำเนินการไม่ทางใดทางหนึ่งหรือการส่งต่อเรื่อง ตามกฎหมายกำหนดก็ยิ่งทำให้ประชาชนเห็นว่า หน่วยงานอาจไม่ได้ช่วยอะไรได้มากนัก ทั้งนี้ หากรวมถึงการขาดอำนาจบังคับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิ ยิ่งทำให้ยิ่งตอกย้ำความรู้สึกผิดหวังของประชาชน ด้วยความเข้าใจว่าหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งไม่สามารถเป็นที่พึ่งได้ แม้ว่าจะมีการส่งต่อให้อีกหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้อยู่ก็ตาม สิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลต่อความเชื่อมั่นที่ปรากฏในส่วนแรกของบทความ

แต่ในบทความชิ้นนี้ จะชี้ให้เห็นถึงรากลึกของปัญหาที่มีผลต่อทัศนคติของประชาชน ในประเด็นความเหลื่อมและคล้ายคลึงของอำนาจหน้าที่ ซึ่งหากเปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทั้งสอง ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะพบขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่

³ จากการสัมภาษณ์คุณอัญญรัฐ เอ่งฉ้วน ผู้อำนวยการกลุ่มงานการคุ้มครอง เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2556 เวลา 11.00น.-12.00น. พบว่ามีความซ้ำซ้อนในคำร้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ส่วนหนึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ทางสำนักงานคณะกรรมการสิทธิได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตั้งแต่ การส่งต่อเพราะไม่ได้อยู่ในอำนาจและเห็นว่าควรให้หน่วยงาน องค์กรอื่นรับพิจารณา จำนวน 65 เรื่อง จาก 325 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 20 ทั้งนี้ยังไม่รวมเรื่องที่ไม่พบประเด็นการละเมิด เรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจ และเรื่องที่ยุติเพราะอยู่ในชั้นศาล อีก 110 เรื่อง คิดเป็น ร้อยละ 35.8 รวมทั้งหมด 175 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 53.84 จาก เรื่องร้องเรียน 325 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2555 ของเรื่องร้องเรียน ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนความซ้ำซ้อนและคาบเกี่ยวของอำนาจหน้าที่ รวมไปถึงความไม่ชัดเจนของการกิจขององค์กรอิสระในการรับรู้และความเข้าใจของประชาชน แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นพฤติกรรมตามธรรมชาติของผู้ร้องที่ทำในทุกช่องทางก็ตาม

เหมือนกันค่อนข้างมาก ตั้งแต่การสั่งการตามอำนาจหน้าที่ การดำเนินการกรณีไม่ดำเนินการตามข้อเสนอ การกำหนดบทลงโทษ พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบ เมื่อมีการร้องเรียนติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะ การรายงานผลการตรวจสอบ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
1. การสั่งการตามอำนาจหน้าที่	- ให้นำหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุเพื่อประกอบการพิจารณา - ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน พยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา - ตรวจสอบสถานที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้า	- มีหนังสือสอบถามส่วนราชการได้ - มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุเอกสารได้
2. การดำเนินการกรณีไม่ดำเนินการตามข้อเสนอ	- เมื่อเรื่องใดได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนั้นได้เป็นไปตามกฎหมาย แต่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับในเรื่องนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคกันในกฎหมายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อหน่วยงานเพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไข - กรณีที่หน่วยงานไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวในเวลาอันควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ	- เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบแล้วให้ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดและแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบเมื่อพ้นระยะเวลามีได้ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป - กรณีที่ปรากฏว่าการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่ได้ดำเนินการหรือ

ขอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ
	และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเป็นกรณีเร่งด่วน - ไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะให้เสนอนายกรัฐมนตรีหรือผู้ควบคุมหน่วยงานและให้ดำเนินการรายงานผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบด้วย	สั่งการให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
3. การกำหนดบทลงโทษ	- ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ - ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	- ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ - ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
4. พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียน	- เรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ (ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม) ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น - เรื่องการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมแต่ไม่รวมถึงการพิจารณา	- เรื่องการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ขอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ
	พิพากษารรคดีของศาล - ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ	
5. ติดตาม ประเมินผล และจัดทำ ข้อเสนอแนะ	- การติดตาม ประเมินผลและจัดทำ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญ - เรื่องการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ	- เสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อ บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือ ละเลยการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน เพื่อดำเนินการ - ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการ ตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อ ดำเนินการต่อไป
6. รายงานผล การตรวจสอบ	- รายงานผลการตรวจสอบและผลการ ปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร และ วุฒิสภาทุกปี	- จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมิน สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อ สาธารณชน
7. การเสนอ เรื่องต่อศาล รัฐธรรมนูญ	- เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมี ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วย ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย	- กรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบ ต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
8. การเสนอ เรื่องต่อศาล ปกครอง	- เมื่อมีกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด ตาม มาตรา 13 (1)(ก) (ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ	- กรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด ในทาง ปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมี ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย(หมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตรา ขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับ

ขอบเขต อำนาจหน้าที่	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ
	ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาล ปกครองโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาล ปกครองพิจารณาวินิจฉัย	ดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราช กำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจาก รัฐสภาแล้ว)
9. ฟ้องคดีต่อ ศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหาย	-	- เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและ เป็นกรณีที่เห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม
10. ข้อแตกต่าง (ข้อแตกต่าง ตามตัวบท กฎหมาย แต่ ในทางปฏิบัติมี ความ คลุมเครืออยู่ บ้าง)	- ผู้ที่ถูกร้องเรียน ต้องเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ ของรัฐ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ - มูลเหตุของการกระทำความผิด ต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ของหน่วยงานนั้นๆ - การเสนอเรื่องต่อศาล เป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ใดๆ ก็ตาม มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ - การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง เมื่อมีกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ฯลฯ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมาย	- ผู้ที่ถูกร้องเรียน เป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือ ภาคเอกชนก็ได้ - มูลเหตุของการกระทำความผิด ต้องเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิ มนุษยชน - การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ - การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง เมื่อมีกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง การกระทำอื่นใด ในทางปกครอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

จากตารางแสดงการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แสดงให้เห็นถึงความคล้ายคลึงกัน ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองในบางประเด็น ดังต่อไปนี้

1. อำนาจสั่งการให้บุคคล หรือหน่วยงาน ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เพื่อประกอบการพิจารณา สำหรับรายละเอียดมีความต่างกันตรงที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน พยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา และตรวจสอบสถานที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้า ขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจเรียกเอกชนที่เกี่ยวข้องได้

2. การดำเนินการกรณีไม่ดำเนินการตามข้อเสนอ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกันแต่แตกต่างกัน รายละเอียดของการรายงาน ยกเว้น ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต่างออกไป

3. การกำหนดบทลงโทษ มีความเหมือนกันในอำนาจในการลงโทษผู้ที่ไม่มาให้ข้อมูลหรือส่งหลักฐานและวัตถุพยาน

4. พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบ เมื่อมีการร้องเรียน กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ในส่วนนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีขอบเขตที่กว้างกว่า คือรวมถึงข้อตกลงต่าง ๆ ที่เป็นพันธกรณี ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมด้วย

5. การติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีลักษณะที่มีการดำเนินการติดตามเหมือนกัน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการดำเนินการในระดับการประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงกว้างอย่างเป็นระบบกว่า นอกจากนี้มีส่วนหนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เสนอมาตรการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน

6. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกต ทั้งสองหน่วยงานมีการดำเนินการเหมือนกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันในการดำเนินงานในลักษณะของการจัดทำรายงาน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดทำรายงานตรวจสอบ ผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกต ซึ่งก็จะมีลักษณะคล้ายประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรและการทำหน้าที่ที่ผ่านมามากกว่าขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะทำเป็นรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์การด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งดูเหมือนว่าจะมีขอบเขตที่กว้างกว่าโดยมองที่สถานการณ์และที่ประเด็นมากกว่าตัวการดำเนินงาน

7. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอได้หากเห็นว่ามีความเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะทำได้เมื่อเห็นว่ามีส่วนเสียหายร้องเรียน

8. การเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง มีความเหมือนกันต่างกันว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการกำหนดบุคคลที่กระทำตามมาตรา 13 (1) (ก) ไว้อย่างชัดเจน ขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้คำว่ากระทำอื่นใดในทางการปกครองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน

สำหรับความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเจน ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดินคือ การฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย และกรณี ผู้ถูกร้องเรียนเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ยกเว้น บุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หรือเอกชน ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้นที่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง

2. ปัญหาที่มาของผู้บริหาร⁴องค์กรอิสระทั้งสอง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่างมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาที่คล้ายคลึง กล่าวคือโดยที่มาจากผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คน มาจากคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือก จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก⁵ รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบที่มา องค์ประกอบ และวาระของ
การดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเด็นย่อย	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ
1. ที่มา	- คณะกรรมการสรรหา 7คน (มาตรา 243) - พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา 242) - เลือกกันเองเพื่อเป็นประธาน 1 คน	- คณะกรรมการสรรหา 7คน (มาตรา 243) - พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา 256) - เลือกกันเองในที่ประชุมเพื่อเป็นประธาน 1 คน
2. องค์ประกอบ	- 3 คน (มาตรา 242)	- 7 คน (มาตรา 256)

⁴ ผู้บริหารในที่นี้หมายถึง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

⁵ มาตรา 243 นี้ได้นำบทบัญญัติมาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลมสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน และได้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรค 3 มาตรา 206 มาตรา 207 และมาตรา 209 (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243 สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3. วาระการดำรงตำแหน่ง	- 6 ปี (นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง) โดยดำรงตำแหน่งวาระเดียว (มาตรา 242 วรรค 5)	- 6 ปี (นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง) โดยดำรงตำแหน่งวาระเดียว (มาตรา 256 วรรค 4)
-----------------------	---	---

จากตารางแสดงให้เห็นถึง ที่มา องค์ประกอบ และวาระของการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีนัยยะที่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีวาระที่ดำรงตำแหน่งที่ไม่สั้นจนเกินไป ทำให้สามารถทำงานได้ลุล่วง และการกำหนดให้มีเพียงวาระเดียวก็ช่วยทำให้การทำหน้าที่ทำได้อย่างเต็มที่เพื่อไม่ให้ต้องกังวลใจว่าได้ใช้อำนาจถูกใจผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือไม่ ไม่ต้องห่วงว่าจะต้องกลับมาเป็นอีก (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547) สำหรับองค์ประกอบนั้นเห็นว่าการกำหนดจำนวนไม่มากและการกำหนดให้มีการเลือกประธานจะทำให้เกิดความคล่องตัว ขณะที่คณะกรรมการสิทธิต้องออกแบบให้มาจาก ความหลากหลายมากกว่าเพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธิสามารถทำได้อย่างครอบคลุม สอดคล้องกับความหลากหลายและความเป็นพหุนิยมของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (Pluralism) การมีองค์ประกอบ 7 คน ก็เป็นสิ่งที่ไม่มากเกินไปที่จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานและการมีที่มาที่ครอบคลุมหลากหลาย⁶ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันนี้ อาจมีข้อกังขาในแง่การขาดองค์ประกอบของผู้ที่มาจากองค์กรเอกชน (Non-Government Organization) ด้านสิทธิมนุษยชน แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ระบุให้คณะกรรมการต้องมาจากองค์กรเอกชนก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย คณะกรรมการโดยส่วนใหญ่แม้จะทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนา

⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Right Commission) ประกอบด้วยบุคคลที่หลากหลายสาขาอาชีพ เช่น นักกฎหมาย ผู้พิพากษา แพทย์ สื่อมวลชน ตัวแทนสหภาพแรงงาน ตัวแทนองค์กร เอกชนที่มีชื่อเสียงในสังคม บางประเทศมีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมอยู่ด้วย เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศแคนาดา และประเทศเนเธอร์แลนด์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาและตุรกี แต่งตั้งโดยรัฐสภา ประเทศเม็กซิโก ประเทศโมร็อกโก แต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศนิวซีแลนด์ แต่งตั้งโดยหัวหน้าคณะรัฐบาล เป็นต้น วาระการดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่แต่ละประเทศจะกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน เช่น วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือ 6 ปี จำนวนกรรมการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศ ศรีลังกา ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศแอฟริกาใต้ มีจำนวน 5 คน ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ มีจำนวน 7 คน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา มีจำนวน 8 คน ประเทศบราซิล มีจำนวน 15 คน ประเทศอินโดนีเซีย มีจำนวน 25 คน และประเทศฝรั่งเศส มีจำนวน 70 คน (บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล, 2547)

สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีจำนวน 7 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาองค์ประกอบเช่นเดียวกับการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์ประกอบนี้ได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ระบุในหมวด 1 มาตรา 5 ของ พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จำนวน 11 คน

เอกชนแต่ก็ไม่ใช่ผู้แทนโดยตรง ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ทั้งนี้การตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มาจากองค์กรเอกชน ก็อาจเป็นที่ยอมรับได้ในระดับหนึ่งที่ทำให้เกิดความหลากหลายและนำภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้ามา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เป็นที่น่ายินดีอีกประการ คือการมีส่วนร่วมของชายเข้ามาร่วมด้วย

อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่าการมีความชอบธรรมของการใช้อำนาจตรวจสอบฝ่ายการเมืองควรยึดโยงหรือตรวจสอบโดยตรงจากภาคประชาชนและสื่อมวลชนหรือให้เข้าไปมีส่วนร่วม อาจเป็นคณะผู้บริหาร⁷ ที่อาจสร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานจะทำหน้าที่คุ้มครองและอย่างเต็มที่ นอกจากการเข้าร่วมในลักษณะนี้แล้ว ก็อาจเข้ามาเป็นคณะกรรมการสรรหา ซึ่งในหลักการไม่ควรนำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการมาทำหน้าที่นี้⁸ เพราะถือเป็นผู้ใช้อำนาจในภาครัฐที่จะถูกตรวจสอบ โดยเฉพาะประเด็นจริยธรรม และหากมีการนำองค์ประกอบดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นในสัดส่วนที่พอเหมาะ ก็อาจจะเพิ่มระดับการยอมรับในความชอบธรรมของกระบวนการที่มาของคณะกรรมการมากขึ้น เนื่องจากทุกฝ่ายจะยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งและคัดสรรผู้มีอำนาจตรวจสอบการทำงานนี้ก็ควรมีภาคประชาสังคมซึ่งเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State actor) เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยตามหลักของการสร้างระบบความพร้อมรับผิดที่นำภาคสังคมเข้ามาร่วมตรวจสอบ (Social Accountability) การออกแบบในลักษณะนี้ก็อาจช่วยให้ลดแรงกดดันที่เกิดจากความขัดแย้งที่มีอยู่ในสังคมไทยในปัจจุบัน

3. ข้อเสนอแนะและทางเลือกในการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง

ความคล้อยคลึงในอำนาจหน้าที่และบทบาทที่กำหนดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหลายประเด็นข้างต้น และการไม่ยึดโยงกับภาคประชาชนของคณะกรรมการสรรหาของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ล้วนเป็นสาเหตุหลักที่สำคัญ ที่ทำให้ลักษณะการทำงานได้รับผลกระทบและถูกมองจากหลายหน่วยงานว่ามี ข้ำซ้อนกันอย่างมาก และเป็นประเด็นที่สังคมกำลังถามหาเผ้าติดตามว่าองค์กรทั้งสองจะปรับตัวอย่างไร ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้มีตั้งแต่ทางเลือกในการยุบหน่วยงานโดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดินในหลายประเทศเมื่อมีการตั้ง

⁷ ประธานและคณะกรรมการ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ปรับจากเดิมที่เคยมี 11 คน เหลือ 7 คนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2550 ปัจจุบันมี ศาสตราจารย์ ดร. อมรา พงศาพิชญ์ เป็นประธาน นายแพทย์แท้จริง ศิริพานิช นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ นายปริญญ์ ศิริสารการ พล.ต.อ. วันชัย ศรีนวนนิต นางวิสา เบญจมา เป็นกรรมการ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นประกอบด้วย นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ เป็นประธาน ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช นายประวิตร รัตนเพียร เป็นผู้ตรวจการ

⁸ ฐานคติของผู้เขียนมองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่พยายามออกแบบระบบตรวจสอบ ไม่ใช่ฐานคติว่าเป็นองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนตัวแบบเดิม จึงมองแง่มุมที่แตกต่างว่าให้ภาคประชาชนโดยตรงและสื่อมวลชนนั้น ควรเข้ามามีบทบาทมากกว่า ฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือองค์กรที่เป็น ตัวแสดงภาครัฐ (State actor) ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับ งานวิจัย ที่ของ ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์ และคณะ ที่เสนอแนะในรายงานการวิจัย ติดตามผลและประเมินการทำงานขององค์กร กรณี ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในหน้า 120

องค์กรอิสระและองค์กรตุลาการใหม่ๆ ขึ้นมา ขณะที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจมากกว่า ก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีผู้ตรวจการแผ่นดินหรือแนวทางที่จะรักษาข้อดีขององค์กรนี้ที่มีความยืดหยุ่น เปิดกว้างไม่เคร่งครัดโดยอาจวางเกณฑ์ใหม่ ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น (สุรพล นิติไกรพจน์, 2551, หน้า 75) และหากมองในแง่ช่องทางที่ประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือมีมากขึ้น ซึ่งก็อาจจะดีสำหรับรัฐที่มีประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ต้องรัฐต้องสร้างกลไกหรือระบบการตรวจสอบตนเองอยู่เสมอ(Self-restraining state) เพื่อตรวจสอบการทำงาน หากแต่มีหลายองค์กรนั้นจำเป็นต้องขจัดความซ้ำซ้อนและควรนำภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนให้เข้ามาร่วมในกระบวนการตรวจสอบให้มากขึ้นด้วยตามแนวคิดการสร้างระบบพร้อมรับผิดชอบจากภาคประชาสังคม (Social Accountability) ที่อาจทำให้ทั้งประสิทธิภาพและความชอบธรรมเกิดขึ้น และอาจเป็นส่วนสำคัญที่จะหลายฝ่ายยอมรับในองค์กรอิสระทั้งสองมากขึ้น เพราะประชาชนเป็นผู้ร่วมตรวจสอบด้วยโดยตรง และหากต้องมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ ก็ต้องสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและมีประสิทธิภาพให้มากขึ้นนอกเหนือจากการแยกหน้าที่ให้มีความชัดเจนและเป็นอิสระจากกัน โดยอาจนำระบบเทคโนโลยีการสื่อสารและคอมพิวเตอร์ที่ช่วยเชื่อมโยง คัดกรองข้อมูล และตรวจจับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยอาศัยหลักคิดให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเป็นศูนย์กลางในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามจากการสำรวจเบื้องต้นพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศที่ยังคงอยู่ส่วนใหญ่มักปรับตัวเอง โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและทำงานในเชิงรุกมากขึ้น⁹ บางประเทศปรับตัวเองไปในส่วนของงานตรวจสอบการคอร์รัปชัน และบางประเทศมีการควบรวมกัน(Merge) จากปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ ที่เป็นรากของปัญหา บทความชิ้นนี้จึงมี ข้อเสนอแนะที่เป็นทางเลือกซึ่ง อาจสรุปได้เป็น 3 แนวทางได้แก่

ทางเลือกที่ 1 มีองค์กรเดียวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผนวกหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกัน โดยเพิ่มบทบาทให้มีลักษณะคล้ายกับผู้ตรวจการแผ่นดินในยุโรปโดยอาจประยุกต์ตัวแบบคลาสสิก (Classic model) อย่างประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ได้แก่ ประเทศสวีเดน ฟินแลนด์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ และขอบเขตของภารกิจค่อนข้างกว้างขวาง ครอบคลุมไปถึงการมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรตุลาการด้วย (วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2553) ทั้งนี้ การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังทำหน้าที่ทั้งตรวจสอบการทำงานของ

⁹ ศาสตราจารย์ Victor O Ayeni ได้กล่าวปาฐกถาในงานครบรอบ 200 ปีของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ในปี 2552 ว่า โจทย์หน้าใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มขยายงานไปในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น และบางส่วนจะมีการออกแบบเป็นองค์กรลูกผสมที่รวมเอางานด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาบางประเทศได้มีการเพิ่มชื่อข้างหน้าเช่น Human Right Ombudsman เช่นในยุโรปตะวันออก ที่พยายามนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์โดยดูจากประเทศ เดนมาร์กและไอร์แลนด์ ในส่วนของเอกสารที่เสนอในงานนี้ได้พยายามรวบรวมข้อเสนอต่างๆ หนึ่งในบรรดาข้อเสนอที่น่าสนใจคือ การรวม (Merge) หน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้เหตุผลของการลดความซ้ำซ้อนและการประหยัดทรัพยากรเป็นสำคัญ องค์กรที่รวมกัน ทำให้องค์กรผู้ตรวจการใหม่เป็นองค์กรลูกผสม (Hybrid)

ข้าราชการและหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ตรวจสอบด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมกับการทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชน ที่จะทำให้องค์กรมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้น เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการอาจมีมากขึ้นแค่ไหน ก็ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ขององค์กรอื่นด้วย แต่หากมีเจตนาให้หน่วยงานผู้ตรวจการนี้ ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมือง¹⁰ อย่างจริงจัง ดังนั้นควรมีองค์ประกอบของกรรมการสรรหา หรืออาจเป็นองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินเองที่ควรมีส่วนหนึ่งมาจาก ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน (Societal Actor) ที่จัดเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actor) ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ความชอบธรรมในการตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นในสายตาประชาชนให้มากขึ้น

แผนภาพที่ 1

ทางเลือกที่ 1 เมืองครีเดีย

คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่รวมหน้าที่ของและกรรมการสิทธิมนุษยชนเข้าด้วยกัน

- ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่มากขึ้นเช่น การผนวกงานด้านสิทธิมนุษยชน และการตรวจสอบองค์กรตุลาการ
- อาจทำหน้าที่เพิ่มเติม ในการตรวจสอบเอกชน หรือเพิ่มอำนาจให้ใกล้เคียงกับศาล
- ไม่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ต้องมีสัดส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากภาคประชาชนหรือสื่อมวลชน
- นำภาคประชาชนและสื่อมวลชนเข้ามาเป็นกลไกในการสรรหาคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาความชอบธรรมของที่มา ที่ควรยึดกับภาคประชาสังคมโดยตรง ซึ่งไม่ใช่ตัวแสดงภาครัฐ (Non -State Actor)

ทางเลือกที่ 2 เมืองครีเดียที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน แต่มีอำนาจในฐานะเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพิพากษาตัดสินคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ทำให้มีความเชื่อมโยงไม่ซ้ำซ้อนในกระบวนการทำงานของศาล หรือเป็น “องค์กรด้านอนุญาโตตุลาการด้านสิทธิมนุษยชน”

¹⁰ ข้อเสนอนี้อาจขัดแย้งกับ ข้อเสนอของ ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะที่ให้ข้อเสนอแนะให้พรรคการเมืองและระบบราชการเข้าไปมีส่วนร่วมในหน้า 120 ในงานวิจัย การติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรอิสระ กรณี ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ตีพิมพ์ ในปี พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ เนื่องจากฐานคิดของผู้เขียนและบริบทของการเขียนงานแตกต่างกันออกไปโดย ผู้เขียนตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2550 เป็นหลัก ที่มององค์กรทั้งสองได้รับอำนาจในการตรวจสอบภาครัฐ หรือแม้แต่การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา แม้ว่าจะไม่กล่าวโดยตรงแต่ก็เหมือน ให้ตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งน่าจะรวมถึง รัฐสภา ดังนั้นบทบาทในการตรวจสอบน่าจะมาจากภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรรมการสรรหา หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่บทบาทหน้าที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือไม่ได้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือสมาชิก รัฐสภา อีกแล้ว ในทางตรงข้ามมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน จึงควรเป็นองค์กรด้านประชาชน สื่อมวลชน และภาคประชาสังคมที่ไม่ใช่ตัวแสดงภาครัฐ (Non- State Actor) ตามที่แสดงเหตุผลประกอบแล้วในหน้า 13

เพื่อทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนให้เกิดประสิทธิผล ซึ่งจะเป็นการเพิ่มอำนาจขึ้น อย่างไรก็ตามหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้บริหารในภาครัฐก็จะขาดไปโดยอาจนำไปผนวกกับหน่วยงานอื่น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งหากเป็นอย่างนั้น ปปช. ที่มีอำนาจอยู่แล้วก็จะมีอำนาจมากเกินไป แต่ต้องกระจายอำนาจดังกล่าวจากการมีภาคส่วนที่มากขึ้นในรูปของการอภิบาล (Governance) ที่ใช้ภาคส่วนย่อยๆ ตามประเด็นการทำงานเช่นการส่งเสริมความเข้าใจให้ประชาชนรู้จักการรักษาสิทธิการเผื่อระวังการละเมิดสิทธิและที่สำคัญการเข้ามาเป็นองค์คณะที่มีจำนวนประชาชนและภาคประชาสังคมรายย่อยให้มากขึ้น เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบกันเอง อย่างไรก็ตามหากมีมากเกินไปจะทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพ จะเกิดการเข้าใจว่าคงมีผู้อื่นทำหน้าที่แล้ว (Free rider) และหากน้อยเกินไปก็จะมีกลุ่มบางกลุ่มมีอำนาจเกินไป ความพอดีขององค์ประกอบจึงเป็นรายละเอียดที่ต้องค้นหา แต่แนวคิดนี้ต้องพยายามยึดหลัก การนำภาคอื่นที่ไม่ใช่รัฐที่กระจายตัวอยู่เข้ามาร่วมในการทำหน้าที่ในขณะที่มีการเข้ามาช่วยจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจและสร้างความชอบธรรมในการทำหน้าที่อีกด้วย

แผนภาพที่ 2

ทางเลือกที่ 2 มีองค์กรเดียวแต่ทำหน้าที่เน้นงานด้านสิทธิมนุษยชน

- มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ไม่มีผู้ตรวจการแผ่นดิน โอนงานด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปให้ ป.ป.ช.
- ทำข้อตกลงให้มีหลักประกันว่า ข้อมูลหลักฐานจากการไต่สวนจะสามารถใช้ในชั้นศาลได้
- ต้องมีสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชนหรือสื่อมวลชน
- นำภาคประชาชนและสื่อมวลชนเข้ามาเป็นกลไกในการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการเพื่อแก้ปัญหาความชอบธรรมของ ที่มา ที่ควรยึดกับภาคประชาสังคมโดยตรง ซึ่งไม่ใช่ตัวแสดงภาครัฐ (Non -State Actor)

ทางเลือกที่ 3 มีทั้งสององค์กรอย่างในปัจจุบัน แต่ต้องพัฒนาระบบการทำงานว่าองค์กรทั้งสองจะสามารถทำหน้าที่สอดประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นช่องทางที่หลากหลายให้ประชาชนสามารถเข้าถึง (Accessibility) กระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น¹¹ โดยแบ่งกันทำงานคนละ

¹¹ แนวคิดพื้นฐานในแง่หนึ่งมองจากความไม่ซ้ำซ้อนกันแต่ทำหน้าที่ลักษณะคล้ายกันซึ่งบทสัมภาษณ์นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 ที่กล่าวว่า" สถาบันทั้งสองต่างเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นเดียวกัน แม้มีลักษณะงานที่คล้ายกันแต่ต่างกันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรภาครัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม เป็นตัวแทนของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของระบบราชการและการใช้อำนาจรัฐแต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิแห่งชาติครอบคลุมเรื่องสิทธิทั้งหมด รวมทั้งสิทธิของภาคธุรกิจเอกชนด้วย แต่ยอมรับว่ามีความซ้ำซ้อนในบางคดี แต่ก็มีกรณีตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนทำหน้าที่ดูแลเรื่องร้องเรียนต่างๆ กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว" ในจุลนิติ ฉบับ ม.ค. - ก.พ. 54

มิติ และการใช้เครือข่าย ในการเพิ่มประสิทธิภาพของการทำหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เช่น มีระบบเทคโนโลยีกลางที่ใช้ร่วมกันในการแยกแยะประเภทและจัดสรรไปในหน่วยงานที่ควรรับผิดชอบรวมทั้งมีระบบติดตามผล ทั้งนี้ควรลดข้อจำกัดในการทำหน้าที่ร่วมกับศาลที่เกี่ยวข้องและพิจารณาโอกาสความเป็นไปได้ของบุคลากรที่สามารถทำหน้าที่ฟ้องคดีในศาลยุติธรรมและอาจต้องมีการปรับโครงสร้างเพื่อสนับสนุนงานส่วนนี้ให้มีความเป็นไปได้ รวมทั้งความเป็นอิสระ ซึ่งอาจต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรทั้งสองใหม่ โดยพิจารณาความถนัด สถานะของข้าราชการที่อาจทำหน้าที่ในงานใกล้เคียง เช่น ให้องค์กรที่ไม่ใช่ข้าราชการทำหน้าที่การส่งฟ้องศาล หรือฟ้องร้องแทนผู้เสียหาย เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรมีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือก หรือให้ผู้ที่เป็นตัวแทน/มีบทบาทสำคัญในหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการสิทธิมนุษยชน มาจาก ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน (Societal Actor) ส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actor)

แผนภาพที่ 3

ทางเลือกที่ 3 มีทั้งสององค์กร อย่างในปัจจุบัน โดยแบ่งหน้าที่ให้เกิดความแตกต่างให้ชัดเจนขึ้น และพัฒนาระบบงานร่วมกันในการคัดกรองเรื่องร้องเรียนที่มีความซ้ำซ้อน

- มีทั้งสององค์กร แต่พัฒนาระบบคัดกรอง การรับเรื่องราวร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วย หรือออกแบบหน่วยงานย่อยที่รับเรื่องร่วมกัน
- ตั้งคณะกรรมการร่วมและจัดแบ่งกันทำงานให้ชัดเจน โดยพยายามขจัดส่วนที่ซ้ำซ้อนระหว่างกันและต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ
- มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เช่น ระบบการคัดกรองเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ เช่น มีระบบเทคโนโลยีกลางที่ใช้ร่วมกันในการแยกแยะประเภท และจัดสรรไปในหน่วยงานที่ควรรับผิดชอบ รวมทั้งมีระบบติดตามผล
- ลดข้อจำกัดในการทำหน้าที่ร่วมกับศาลที่เกี่ยวข้อง โดยอาจทำข้อตกลงร่วมในการทำงานที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพของทั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลที่เกี่ยวข้อง
- พิจารณาจัดแบ่งส่วนงานและการจัดคนทำงานระหว่างสององค์กรใหม่ โดยพิจารณาความถนัดสถานะของบุคลากรและข้อจำกัดในการทำหน้าที่ เช่น ความสามารถทำหน้าที่ฟ้องคดีในศาลยุติธรรม การใช้ข้าราชการทำหน้าที่ใกล้เคียง และให้พนักงานทำหน้าที่ในงานคุ้มครอง
- ต้องมีสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชนหรือสื่อมวลชน
- นำภาคประชาชนและสื่อมวลชนเข้ามาเป็นกลไกในการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการเพื่อแก้ปัญหาความชอบธรรมของที่มาที่ควรยึดกับภาคประชาสังคม ซึ่งไม่ใช่ตัวแสดงภาครัฐ (Non-State Actor)

ทั้ง 3 แนวทางเป็นข้อเสนอแนะ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา ความซ้ำซ้อน ในบทบาทหน้าที่กับหน่วยงาน ทั้งนี้ควรพิจารณาความซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

ขณะที่ทางเลือกแต่ละทางต่างก็มีข้อจำกัด และความเป็นไปได้อันเนื่องมาจากการดำเนินการขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกัน แก้ไขปัญหาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในบริบทประเทศไทย ดังนั้น การถกเถียง แลกเปลี่ยน และเรียนรู้ร่วมกันในแนวทางเลือกต่างๆ ในเชิงเหตุผลในการรอบการบริหารองค์กร ย่อมนำมาซึ่งข้อสรุปและแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการองค์กรอิสระทั้งสองนี้ ที่สุดแล้วการมีองค์กรอิสระในทุกประเภทจะต้องเป็นองค์กรที่ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ เชื่อใจ และขณะที่การทำงานขององค์กรเหล่านั้นต้องทำอย่างเข้าใจประชาชน มีความเอาใจใส่ อย่างจริงจังและจริงใจ ก็จะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่น รวม 7 องค์กร ในจำนวนนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนโดยตรง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และจากการดำเนินงานตลอดระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา พบว่าระดับความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรทั้งสอง ไม่มากเท่าที่ควร สาเหตุเป็นเพราะความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ และที่มาของผู้บริหารของทั้งสององค์กรอันเกิดจากรัฐธรรมนูญ

การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความซ้ำซ้อนกัน งานส่วนใหญ่ของทั้งสององค์กรมักเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ที่สำคัญพบว่ามีหลายประเด็นที่เกิดจากความคล้ายคลึงของอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) อำนาจสั่งการให้บุคคล หรือหน่วยงาน ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ 2) การดำเนินการกรณีไม่ดำเนินการตามข้อเสนอ 3) การกำหนดบทลงโทษ สำหรับผู้ที่ไม่มาให้ข้อมูลหรือส่งหลักฐานและวัตถุพยาน 4) การพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบ เมื่อมีการร้องเรียน 5) การติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ 6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกต 7) การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญการเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง ยกเว้นการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดิน และ 8) ผู้ถูกร้องเรียนส่วนใหญ่ มัก เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐท้องถิ่น

ความคล้ายคลึงในอำนาจหน้าที่ ข้างต้นน่าจะเป็นสาเหตุหลักที่สำคัญที่ทำให้ลักษณะของการทำงาน ถูกมองจากหลายฝ่ายว่าซ้ำซ้อนกันอย่างมาก นอกจากนี้ประเด็นของที่มาของผู้บริหารที่ไม่ได้มีภาคประชาชนเข้าไปเป็นตัวแทน ทั้งแง่การคณะกรรมการสรรหา หรือการเข้าไปเป็น

องค์กรประกอบสำคัญในการทำงาน นำมาซึ่งข้อเสนอแนะในแต่ละทางเลือก ทั้งการควมรวมให้เหลือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงแห่งเดียว โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่และขจัดงานบางส่วนให้องค์กรอิสระอื่น เช่น ปปช. หรือการคงไว้ทั้งสององค์กรที่ต้องแก้ปัญหาในเชิงบูรณาการและจัดแบ่งองค์กร (Restructure) ทั้งสองให้สามารถสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน ก็จะเป็นทางเลือกให้กับผู้มีอำนาจได้พิจารณาว่าจะเลือกแบบใด สำหรับที่มาของผู้บริหารองค์กรอิสระนั้น ก็ควรมีภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นตัวแทนประชาชน ทั้งในคณะกรรมการสรรหา หรือในส่วนของผู้บริหารที่ควรมีเป็นตัวแทนที่มาจากภาคส่วนอื่นที่ไม่ได้มาจากรัฐ (Non-state actor) เข้ามาทำหน้าที่ก็อาจช่วยเพิ่มการยอมรับและความเชื่อมั่นจากประชาชนมากขึ้น

ในท้ายที่สุดผู้มีอำนาจทุกฝ่าย ก็ควรทบทวนว่าต้องการให้องค์กรอิสระทั้งสองทำหน้าที่ใดกันแน่ ถ้าต้องการให้ตรวจสอบ ต้องการให้ตรวจสอบใครบ้าง หลายอย่างไม่ชัดเจนและต้องอาศัยการตีความ ดังนั้นตรรกะการคิดและการเสนอทางเลือกให้เหมาะสม จะถูกหรือผิดต้องเริ่มจากเจตนารมณ์ที่จะออกแบบองค์กรอิสระเหล่านี้ให้ทำหน้าที่เพื่อใคร แทนใคร แทนประชาชน หรือแทนสมาชิกรัฐสภา หรือตรวจสอบรัฐสภา หรือรัฐบาล หรือตรวจสอบในระดับหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการในรูปแบบต่างๆ หากมีพื้นฐานการคิดและเจตนารมณ์ที่มีความชัดเจน ผู้เขียนก็มีความเชื่อว่า ไม่ว่ารูปแบบไหน ก็จะสามารถออกแบบให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับและนำไปสู่ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรอิสระในที่สุด

บรรณานุกรม

- กรมทอองธรรมชาตอองคร้การตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 7 เล่มที่ 19 มกราคม – เมษายน พ.ศ.2548 , หน้า 3.
บรรเจต สิงคะเนติ และ นิรันดร์ พิทักษ์วัชรระ เรื่อง หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและภาคปฏิบัติ” วารสาร จุลนิติ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1
มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
หน้า 11–28.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ องค์การอิสระกับผลการปฏิรูปการเมือง วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 6 เล่มที่ 18
กันยายน - ธันวาคม พ.ศ. 2547. หน้า 13-27.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์ พนา ทอองมีอาคม และ ชลัท จงสีบพันธ์ 2548. การติดตามและประเมินผลการ
ทำงานขององค์การอิสระ : ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.
- สุรพล นิติไกรพจน์. บทบาทและการกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 1
ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2551. หน้า 74-78.
- ลิขิต วีรเวคิน. 2556. ความถูกต้องตามกฎหมาย ความชอบธรรมทางการเมืองและธรรมแห่งอำนาจ
ธรรมศาสตร์ เสริมอาวุธทางปัญญาสู่สังคมไทยลำดับที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ พิมพ์ครั้งที่ 6. (2550).
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552.
http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/act50parstate52.pdf.
[Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2556.
- พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552.
<http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/ombudsman2552.pdf>. [Online].
สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2556.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนักงานเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติ.รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
เกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของ หน่วยงานต่าง ๆ
ประจำปี พ.ศ. 2550. [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2556.

สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ประจำปี พ.ศ. 2551. [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2556.

สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ประจำปี พ.ศ. 2552. [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2556.

สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ประจำปี พ.ศ. 2553. [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2556.

สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ประจำปี พ.ศ. 2554. [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2556.

สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ประจำปี พ.ศ. 2555. [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2556.

สุรพล นิติไกรพจน์ สรุปการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” สำนักวิชาการและยุทธศาสตร์ วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2551. หน้า 74-79.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 . [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2556.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 . [Online]. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2556.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน. 2550. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2554. รายงานประจำปี 2554 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2545. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน.ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 เมษายน-กันยายน 2545. กรุงเทพมหานคร: มปป.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2545. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน.ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2551. กรุงเทพมหานคร: มปป.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2545. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน.ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2549 - มีนาคม 2550. กรุงเทพมหานคร: มปป.

- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2548. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน.ปีที่ 4
ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2548-มีนาคม 2549. กรุงเทพมหานคร: มปป.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2550. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เมษายน -
กันยายน 2550. กรุงเทพมหานคร: มปป.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.2553. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-
กันยายน 2551. กรุงเทพมหานคร: มปป.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2553. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-
ธันวาคม 2552. กรุงเทพมหานคร: มปป.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2553. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-
ธันวาคม 2553.กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2553. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 เมษายน -
กันยายน 2548. กรุงเทพมหานคร: มปป.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 10 เล่มที่ 30 กันยายน-ธันวาคม 2551.
กรุงเทพมหานคร :พี เพรส.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 11 เล่มที่ 31 มกราคม-เมษายน 2552.
กรุงเทพมหานคร :พี เพรส.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 6 เล่มที่ 18 กันยายน-ธันวาคม 2547.
กรุงเทพมหานคร :พี เพรส.
- สุรสิทธิ์ โกศลนาวัน. 2547. บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิและ
เสรีภาพของบุคคล. กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์.

ภาคผนวก ก.

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วย 2 ส่วนคือส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีสามคน และเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธาน ตาม มาตรา 242 ทั้งหมดจะได้รับการคัดเลือก จากคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คนที่ระบุไว้ในมาตรา 243 ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคนและบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ผู้ตรวจการแผ่นดินดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว ในระยะเวลา 6 ปี สำหรับอำนาจหน้าที่นั้น มาตรา 244 ได้กำหนด โดยสรุป ดังนี้

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนใน 2 กรณีได้แก่

1.1) ในกรณี การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน

1.2) ในกรณี การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

อำนาจหน้าที่ทั้งสองนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน นอกจากจะให้อำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้นแล้วยัง ให้อำนาจอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาและสอบสวนเมื่อเห็นว่า การกระทำดังกล่าวมีผลต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองโดยไม่ต้องมีการร้องเรียน (Own motion) ได้ซึ่งเป็นกรณีที่ 3

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในการหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบันยังเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่อื่นๆ อีกได้แก่

2. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของศาล

3. ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามมาตรา 279 วรรคสามและมาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

4. ศึกษาประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

5. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

6. การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่าในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดของ ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการ ส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองละพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า (มาตรา 245)

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ใน หมวด 11 ที่ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีบทบาทหน้าที่อื่นที่สำคัญได้แก่

1. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (ตามมาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

2. การทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หากประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเลือก จากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เลือกกันเอง (มาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

3. การรายงาน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือกรณี กระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ พิจารณา

ดำเนินการโดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270 (มาตรา 279 วรรคสาม)

4. การเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีหน้าที่ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการ ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม นอกจากนี้ ยังมีอำนาจไต่สวน และเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรง หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่ใช่ไป ด้วยความเป็นธรรม (มาตรา 280)

2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีฐานะเป็นองค์กรอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานทางธุรการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ประกอบด้วยคณะบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256 ได้กำหนดให้มีประธานคณะกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอีก 6 คน รวมทั้งสิ้น 7 คน ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนถึง 11 คน คณะกรรมการสิทธิแห่งชาติเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นที่ประจักษ์

สำหรับอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 นั้นได้แก่

- 1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีไม่มีการดำเนินการที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
- 2) เสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- 3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- 4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- 5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา
- 6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ 3 เรื่อง ได้แก่

- 1) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

- 2) การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีการร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดในทางการปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

- 3) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา 152 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

สำหรับการทำหน้าที่นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำรวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ