

รายงาน การศึกษาเบื้องต้น เกี่ยวกับ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

และ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



สารบัญ

	หน้า
พิเศษ	
ความรู้เกี่ยวกับองค์กรอิสระ	1
1. เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระ	2
2. การแบ่งประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทย	3
3. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	5
ส่วนที่ 1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน	8
1.1 ความเป็นมาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	9
1.2 เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	10
1.3 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน	10
1.4 แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน	11
1.5 สถิติผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน	16
1.6 ตัวอย่างผลงานที่สำคัญ	16
1.7 สรุปผลความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2565	24
ส่วนที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	34
2.1 ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	35
2.2 รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2565 เปรียบเทียบกับรายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2565	44
2.3 เปรียบเทียบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	53

	หน้า
ส่วนที่ 3 ความเห็นเกี่ยวกับการควมรวมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) กับ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)	59
3.1 ความเห็นจากคณะอนุกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะที่ 2	60
3.2 ความเห็นจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	62
3.3 ความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	65
3.4 ความเห็น บทวิเคราะห์ บทความทางวิชาการเกี่ยวกับการควมรวมหรือยุบ หน่วยงาน	65
 เอกสารและสิ่งอ้างอิง	 72

พิเศษ

ความรู้เกี่ยวกับองค์กรอิสระ

1. เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ คืออะไร

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ทำไมต้องมีองค์กรอิสระ

ในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตยได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มานานแล้ว โดยองค์กรอิสระจัดเป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด เนื่องจากมีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับประเทศไทย องค์กรอิสระถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในด้านต่าง ๆ โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้ง 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง

ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรอิสระ

- 1) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคลและการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการ เพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย
- 2) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ
- 3) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและขจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนดีมีคุณภาพ คุณธรรมเข้าสู่ระบบการเมือง

4) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

5) ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

ความเป็นอิสระ

- อิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ
- อิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร
- อิสระในเรื่องงบประมาณ
- มีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ

ความเป็นกลาง

- ไม่เป็นฝักฝ่ายในทางการเมือง
- ปราศจากอคติ ไม่ลำเอียง เพราะรัก โกรธ หลง กลัว

ดำรงความยุติธรรม

- มีความเที่ยงธรรม
- มีความชอบธรรม
- มีความชอบด้วยเหตุผล

2. การแบ่งประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทย

2.1 องค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล

มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่

- 2.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ
- 2.1.2 ศาลยุติธรรม
- 2.1.3 ศาลปกครอง
- 2.1.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2 องค์กรอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา

มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเสริมอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ได้แก่

- 2.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.)
- 2.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
- 2.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

2.3 องค์กรอิสระที่ให้คำปรึกษาแนะนำ

มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร ได้แก่

2.3.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

2.3.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ปัจจุบันใช้คำว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม รวมทั้งจัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

องค์กรอิสระทั้ง 2 องค์กรมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำหรับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ปัจจุบันใช้คำว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน) มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ

2.4 องค์กรอิสระที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

มีองค์กรอิสระที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- 2.4.1 คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)
- 2.4.2 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)

3. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

3.1 ลักษณะขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) การมีสถานะเป็น “องค์กร” หมายถึง บุคคล กลุ่มบุคคล คณะบุคคล ในรูปแบบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อันเป็นองค์กรของรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งองค์กรอิสระจึงแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ องค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ

2) การทำงานที่เป็น “อิสระ” หมายถึง การทำงานได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุมจากองค์กรอื่น เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายจึงกำหนดที่มาและการดำเนินงานไว้แตกต่างจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้

2.1) ที่มาและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยคุณสมบัติสำคัญที่กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องมี คือ ต้องเป็นบุคคลที่เป็นอิสระจากการเมืองและหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งไม่อยู่ในตำแหน่งใดในทางธุรกิจเอกชนที่มุ่งหาผลกำไร (มาตรา 216)

2.2) การสรรหาและการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ “คณะกรรมการสรรหา” (มาตรา 217)

2.3) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้องค์กรอิสระแต่ละแห่งให้มี “หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก” เพื่อให้องค์กรอิสระบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย โดยที่หน่วยงานเหล่านั้นจะรับผิดชอบขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระเพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นไปด้วยความอิสระอย่างแท้จริง (มาตรา 220) ทั้งยังบัญญัติให้องค์กรอิสระต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรอีกด้วย (มาตรา 221)

3.2 องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่ององค์การอิสระไว้ในหมวด 12 โดยกำหนดให้มีองค์การอิสระจำนวน 5 องค์การ ได้แก่

- 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.2.1 คุณสมบัติและลักษณะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

- 1) อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี
- 2) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า
- 4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- 5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 6) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202
 - เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระใด
 - ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (17) หรือ (18)
 - เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 - เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา
 - เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนได้รับคัดเลือกหรือสรรหา
 - เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
 - เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
 - เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

- เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ
- มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

3.2.2 การสรรหาและแต่งตั้ง

ในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ดำเนินการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แล้วจึงให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งสำหรับการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.2.3 การพ้นจากตำแหน่งตามวาระผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามทั่วไปตามมาตรา 216 หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเฉพาะตามมาตรา 222 มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 หรือตามมาตรา 246 วรรคสอง และตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา 146 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี

ให้นำความในมาตรา 208 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา 209 มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 235 วรรคสาม ถ้ามีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้นำความในมาตรา 214 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

3.2.4 การทำหน้าที่ร่วมกันขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้องค์กรอิสระกับศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้างานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี กำหนดให้การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนที่ 1

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.1 ความเป็นมาขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman มาจากภาษาสวีดิช ที่แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ในประเทศอังกฤษเรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง มีหลักทั่วไปในการตรวจสอบ คือ การรับเรื่องร้องเรียนที่มาจากประชาชนหรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณาแล้วสรุปรายงานโดยมีการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรืออาจเสนอต่อประชาชนทั่วไป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการก่อตั้งครั้งแรกในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย โดยประเทศแรกที่ให้กำเนิดระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) เรียกว่า “ออมบุดสแมน” (Ombudsman) เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลปัดเป่าเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดีและมีวิวัฒนาการเรื่อยมา หลังจากนั้นระบบผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้แพร่หลายไปในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งยุโรป แอฟริกา เอเชีย เอเชีย-แปซิฟิก แคริบเบียน อเมริกาเหนือ โดยประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินไปประยุกต์ใช้ในบริบทของตน ทำให้ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในแง่มุมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบองค์กร อำนาจหน้าที่ การได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

สวีเดน เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับนับถือในเรื่องระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ ที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” หรือ “Justitie – Ombudsmannen (JO)” หรือ “Parliamentary Ombudsman” โดยมีการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกของโลก ในปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) และแต่งตั้งให้ Mr. Lars August Mannerheim เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรกของโลก เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2353 หลังจากนั้น 110 ปี แนวคิดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนจึงได้รับการนำไปดำเนินการเป็นประเทศที่สอง คือ ประเทศฟินแลนด์ ในปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ซึ่งอยู่ในภูมิภาคยุโรปด้วยกัน

สำหรับประเทศไทยที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย เริ่มมีแนวความคิดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินหลังสวีเดนถึง 188 ปี โดยมีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ค.ศ. 1997) มีชื่อเรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2543 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรก ซึ่งถือเป็นการกำเนิดผู้ตรวจการแผ่นดิน (ของรัฐสภา) ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีการเพิ่มบทบาท หน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น

1.2 เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

นายพิเชต สุนทรพิพิธ และนายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์ (อ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2545: 8) กล่าวว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนและกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระในการดำเนินการที่ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยงานใด จึงทำให้การดำเนินงานตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการพิจารณาแก้ทุกข์ร้อนให้กับประชาชนเป็นไปอย่างเป็นธรรมและเป็นกลางมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมและความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะก่อให้เกิดการบริหารงานราชการที่มีประสิทธิภาพ

นายชวน หลีกภัย (2547) จุดประสงค์หลักในการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรม มีความเป็นกลางและมีการบริหารจัดการที่ดี เพื่ออุดช่องว่างในปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นที่พึ่งของประชาชนต่อไป ขอให้ปฏิบัติงานด้วยความมั่นใจโดยไม่คำนึงถึงเรื่องอื่นที่ไม่ถูกต้อง

1.3 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสมต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการณ์ ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.4 แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน

1.4.1 การดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นของทางราชการ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิได้สังกัดฝ่ายบริหาร โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและอำนวยความสะดวกช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงเชื่อมั่นได้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ร้องเรียนหรือผู้ถูกร้องเรียนก็ตาม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและการมุ่งส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ทั้งนี้ ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ ดังนี้

(1) ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้อัยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่เคหสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าไปในนั้นมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอมให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล

อนึ่ง กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความแตกต่างจากศาลตรงที่ผลของคำพิพากษาของศาลจะมีฝ่ายแพ้ – ชนะ มีการเผชิญหน้ากันระหว่างคู่ความ และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งเน้นการแก้ไขความเดือดร้อนและเยียวยาความทุกข์ร้อนของประชาชนหรือผู้ร้องเรียนมากกว่าการมุ่งชี้ความผิดและการลงโทษ มิได้พิจารณาปัญหาโดยยึดถือเพียงแต่ความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่พิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้สะดวก ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียนและดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร็วเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยใช้แนวทางสันติวิธีในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน

2) การเสนอแนะและการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าจะมีส่วนผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตามว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่การปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกันและลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

ก่อนการเสนอแนะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย

ภายหลังจากการหารือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความ

ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้หน่วยงานของรัฐนั้น ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่า หน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในกำหนดเวลาข้างต้น และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้น โดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น ในกรณีที่ไม่มีข้อยุติได้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่ได้รับข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

หากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามคำแนะนำนั้น ภายในสามสิบวัน เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า การดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อ กฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานให้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาสามสิบ วันดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วต่อไป แต่หาก ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และดำเนินการตามเงื่อนไขระยะเวลา ดังที่ได้กล่าวไปแล้วต่อไป

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้

3) การหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาโดยไม่ต้องมีคำร้องเรียน (Own-Motion Investigation)

ในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเป็นไปอย่างอิสระและเป็นกลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้คำแนะนำในแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาได้โดยไม่ต้องมีคำร้องเรียน (Own-Motion Investigation) แต่เรื่องที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณานั้น ควรจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม หรือเรื่องที่เป็นปัญหาสังคมในปัจจุบันและเป็นที่สนใจของสาธารณะ

1.4.2 ขั้นตอนการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน

1) การรับเรื่องร้องเรียน

เมื่อได้รับการร้องเรียนแล้ว จะพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และไม่ใช่ว่าเรื่องที่ถูกกฎหมายห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา ซึ่งได้แก่

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่้นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

(5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

(8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

2) การแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อรับเป็นเรื่องร้องเรียนแล้ว จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือ

ให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา และการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ รวมถึงการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

3) การพิจารณาวินิจฉัยและการเสนอแนะ

กรณีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดจาก “ตัวบทกฎหมาย” ผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอน การปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

กรณีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดจาก “การกระทำ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

4) การติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้มีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอน การปฏิบัติงานใด ๆ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน (ขยายได้อีกไม่เกิน 60 วัน) หาก หน่วยงานของรัฐแจ้งภายในกำหนดเวลาว่าไม่อาจดำเนินการได้ ต้องปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว หากได้ข้อยุติก็ให้ดำเนินการตามข้อยุตินั้น หากไม่อาจหาข้อยุติได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ หากหน่วยงานของรัฐ ไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ดำเนินการตามข้อยุติ หรือไม่ดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจต่อไป

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือ ความไม่เป็นธรรม หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากหน่วยงานของรัฐแจ้งภายใน กำหนดเวลาว่าไม่อาจดำเนินการได้เพราะจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติ หากได้ข้อยุติก็ให้ดำเนินการตามข้อยุติ นั้น หากไม่อาจหาข้อยุติได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ หากหน่วยงาน ของรัฐไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ดำเนินการตามข้อยุติ หรือไม่ดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจต่อไป

1.5 สถิติผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน

นับแต่ก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมาเป็นระยะเวลา 23 ปี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 60,067 เรื่อง ดำเนินการเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว 57,827 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 96.27 โดยมีเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาทั้งสิ้น 2,240 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 3.73 (ข้อมูล ณ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2566)

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการทั้งสิ้น 5,380 เรื่อง มีคำวินิจฉัยและมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน จำนวน 3,388 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 62.97 ของเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการในรอบปี

1.6 ตัวอย่างผลงานที่สำคัญ

1.6.1 ผลงานด้านการลดการสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น

การใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเฉพาะด้านหน้า

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนขอให้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณี que ผู้ร้องเรียนติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ หากมีความต้องการสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนทุกครั้งจะขอให้ถ่ายสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนทั้งด้านหน้าและด้านหลัง ทำให้ผู้ร้องเรียนและประชาชนเสียค่าใช้จ่ายในการถ่ายสำเนาโดยไม่จำเป็น และเห็นว่าควรให้มีการถ่ายสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเฉพาะด้านที่มีตัวเลข 13 หลักเท่านั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้วได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสอบถามข้อมูลการใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมที่ดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง และบริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ได้รับแจ้งข้อมูลว่า แต่ละหน่วยงานไม่ได้กำหนดระเบียบหรือหลักเกณฑ์ว่าจะต้องถ่ายสำเนาบัตรทั้งสองด้าน แต่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยในทางปฏิบัติถือหลักว่าเป็นหน่วยงานผู้ให้บริการจึงรับผิดชอบเป็นผู้ถ่ายสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ถือบัตร โดยจะถ่ายสำเนาเพียงด้านเดียวเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ส่วนหน่วยงานของรัฐอื่นยังคงเป็นหน้าที่ของประชาชนผู้ไปติดต่อราชการที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการถ่ายสำเนาบัตรเองและหน่วยงานมักจะขอให้ถ่ายสำเนาทั้งด้านหน้าและด้านหลัง

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2555 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดให้มีการประชุมหารือ เพื่อแก้ไขปัญหาตามคำร้องเรียนนี้ขึ้น โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม ได้แก่ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีความเห็นร่วมกันว่า เดิมบัตรประจำตัวประชาชนรุ่นเก่าจะมีข้อมูลสำคัญจะอยู่ทั้งด้านหน้า และด้านหลัง จำเป็นต้องใช้ประกอบกันทั้งสองด้าน แต่ปัจจุบันประชาชนใช้บัตรประจำตัวประชาชนแบบ อนุกรมประสงค์ หรือสมาร์ทการ์ด (Smart Card) ซึ่งเป็นบัตรที่ออกด้วยระบบคอมพิวเตอร์เพิ่มมากขึ้น บัตรประเภทนี้ จะปรากฏข้อมูลรายการบุคคลทั้งหมดที่ด้านหน้าบัตร ส่วนด้านหลังมีเพียงรหัสการผลิตและรหัสกำกับเลขที่บัตร เพื่อประโยชน์ในการควบคุมบัตรของทางราชการ ประชาชนจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ด้านหลังบัตรในการอ้างอิง และตามปกติหน่วยงานจะตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นจากรายการด้านหน้าบัตร ในส่วนเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ชื่อตัว ชื่อสกุล และเลขที่อนุญาตให้ทำบัตรเท่านั้น กรณีที่หน่วยงานจำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นในการแสดง ตนของบุคคลผู้เป็นเจ้าของบัตรประกอบการพิจารณา หรือจะต้องขอสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ถือบัตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบัตรประจำตัวประชาชนแบบสมาร์ทการ์ด ซึ่งมีข้อมูลส่วนบุคคลที่สำคัญ ครบถ้วนอยู่ด้านหน้าบัตร ไว้เป็นหลักฐาน ควรให้ถ่ายสำเนาบัตรเฉพาะด้านหน้าเพียงด้านเดียว เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและลดภาระด้านค่าใช้จ่ายของประชาชนตามหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ผลการพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นควรอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติ ให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์และ แนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ แล้วแจ้งเวียนไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อถือปฏิบัติ รวมทั้งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ ภาคเอกชนนำแนวทางปฏิบัติของทางราชการไปใช้ต่อไปด้วย

การดำเนินการของหน่วยงาน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ติดตามความคืบหน้าการดำเนินการตามคำวินิจฉัย ทราบ ว่า เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2555 กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการสร้างภาระ ความเดือดร้อนให้กับประชาชน สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็น หน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติ ในเรื่องนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนต่อไปแล้ว

1.6.2 ผลงานด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

การสมัครสอบเข้ารับราชการในตำแหน่งตุลาการศาลยุติธรรมของผู้พิการ

ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ผู้ร้องเรียนได้สมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำปี 2552 รุ่น 58 และได้รับการตรวจร่างกายเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2552 ต่อมาคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ ปรากฏว่า ไม่มีรายชื่อของผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนจึงมีหนังสือขอทราบเหตุผลในการตัดสิทธิผู้สมัคร ซึ่งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้ชี้แจงว่า ผู้ร้องเรียนมีสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การตัดสิทธิผู้สมัครโดยอ้างว่า ผู้ร้องเรียนมีร่างกายไม่เหมาะสมดังกล่าว เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือความพิการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนที่ถูกตัดสิทธิสอบ มาตรา 26 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม มาตรา 26 (10) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามคำวินิจฉัยที่ 16/2545 แต่เนื่องจากเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มข้อความในมาตรา 30 วรรคสาม โดยบัญญัติให้การเลือกปฏิบัติต่อผู้มีร่างกายพิการจะกระทำมิได้ ผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกครั้งหนึ่ง จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผลการพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แล้วมีความเห็น ดังนี้

1. กรณีตามคำร้องเรียน มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 หรือไม่ จึงเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 245 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ มาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และแม้ว่าประเด็นการร้องเรียนในเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ไม่มีปัญหา

เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบทบัญญัติมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 วรรคสาม โดยเพิ่มเติมคำว่า “ความพิการ” ซึ่งไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาก่อน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545 เป็นการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเป็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีประเด็นเพิ่มเติมใหม่

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ที่บัญญัติว่า “มีกาย... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างโดยการอ้างเหตุผลตามความเหมาะสม ซึ่งอาจเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจและเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้สมัครบางคนเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกาย ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 245 (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 14 (1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ต่อมา ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับแจ้งจากศาลรัฐธรรมนูญว่า ตุลาการประจำคดีได้มีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (1) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 27 ประกอบข้อ 17 (18)

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะยังคงหลักการเรื่องความเสมอภาคและหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไว้เช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องเกี่ยวกับมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ไว้แล้วก็ตาม แต่มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องของความพิการเพิ่มเติมเข้ามา จึงเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยมาก่อน

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อความที่ว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” ในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรมฯ เป็นการกำหนดที่ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็น อันอาจจะส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

ดังกล่าว เป็นการตัดสิทธิคนพิการไม่ให้อาจสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ทั้งความพิการก็มิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ ที่จะมีผลต่อการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เกี่ยวข้อง ข้อความดังกล่าวจึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการ

ดังนั้น มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรมฯ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ

1.6.3 ผลงานด้านการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การคุ้มครองและรับรองสิทธิประโยชน์ของนักศึกษาฝึกงานเป็นการเฉพาะ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาและระดับอาชีวศึกษาเข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการตามหลักสูตรที่สถาบันการศึกษากำหนด ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับควบคุมดูแลการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา มีเพียงกฎระเบียบของสถาบันการศึกษาบางแห่งและข้อตกลงร่วมระหว่างสถาบันศึกษากับสถานประกอบการเท่านั้น โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานก็ไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ เนื่องจากนักศึกษาที่ฝึกประสบการณ์ไม่ถือว่าเป็นแรงงานตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น สถานประกอบการใช้ให้ทำงานเกินเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ให้ทำงานที่เป็นงานต้องห้ามและอันตราย ให้ทำงานโดยไม่สนใจสภาพร่างกายทำให้ร่างกายและจิตใจทรุดโทรมหรือเกิดสุขภาพ การล่วงละเมิดทางเพศ ไม่ได้รับการชดเชยในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินอันเกิดจากการทำงานตามระบบที่ควรจะเป็น ผู้ร้องเรียนจึงขอให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายเพื่อดูแลนักศึกษาผู้เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการโดยเฉพาะ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคุ้มครองนักศึกษาที่เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการตามหลักสูตรของสถาบันการศึกษาทั้งในระดับอุดมศึกษาและระดับอาชีวศึกษา โดยการรวบรวมข้อเท็จจริงและศึกษากฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง และระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งนักศึกษาไปฝึกงานของสถาบันการศึกษา รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้นักศึกษาที่เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงาน รวมถึงการหารือเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจากการหารือข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องพบว่า การคุ้มครองนักศึกษาที่เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการ

ฝึกเตรียมเข้าทำงาน ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง กำหนดรายการตามสัญญาการฝึกเตรียมเข้าทำงาน เป็นต้น แต่ปัญหาการดำเนินการคุ้มครองนักศึกษาในระหว่างการฝึกงานนั้น หน่วยงานของรัฐไม่ได้มีการประสานหรือกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ร่วมกันเพื่อให้มีการกำกับ ดูแล และคุ้มครองความปลอดภัยให้กับนักศึกษาจากสถาบันการศึกษาทุกแห่งที่เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการตามที่กำหนดในหลักสูตรของสถาบันการศึกษา เช่น การจัดทำฐานข้อมูลกลางเพื่อรวบรวมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำฐานข้อมูลกลางและประสานงานข้อมูลเกี่ยวกับการส่งและรับนักศึกษาเข้าฝึกงานในสถานประกอบการ การกำหนดข้อบังคับหรือข้อตกลงระหว่างสถาบันศึกษากับสถานประกอบการให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเข้าตรวจสอบและแจ้งให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ย่อมส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ไม่สามารถจะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่นักศึกษา โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดความคุ้มครองให้กับนักศึกษาโดยเฉพาะเจาะจง ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับเรื่อง การกำหนดมาตรฐานการส่งนักศึกษาที่เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการ เพื่อให้นักศึกษาได้รับการคุ้มครองในระหว่างการฝึกงานให้เหมาะสมกับหลักสูตรการเรียนการสอนเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้พิจารณาจัดทำประกาศคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์การฝึกงานหลักสูตรการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพในสถานประกอบการ พ.ศ. มาบังคับใช้ ดังนั้น เรื่องร้องเรียนนี้จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐสมควรมีการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุตามมาตรา 22 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายแล้วจึงมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อศึกษาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของนักศึกษาฝึกงาน ดังนี้

1. ให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเกี่ยวกับเรื่อง การกำหนดมาตรฐานการส่งตัวนิสิตและนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการ โดยให้นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของนักศึกษาฝึกงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รวบรวมเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พิจารณาประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการส่งตัวนิสิตและนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่เข้ารับการฝึกงานในสถานประกอบการ

2. ให้นำหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานกำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ตรวจสอบ ติดตาม กำกับ และดูแล ให้สถานประกอบการที่รับนักศึกษาเข้าฝึกงานปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองนักศึกษาในระหว่างการฝึกงานตามหลักสูตรของสถาบันการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6.4 ผลงานด้านการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

การแก้ไขปัญหาเพื่อให้นโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” (Universal Coverage for Emergency Patients: UCEP) สามารถคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

นโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” (Universal Coverage for Emergency Patients : UCEP) เป็นนโยบายที่รัฐบาลประกาศใช้เพื่อคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตให้สามารถเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลทุกแห่งที่ใกล้ที่สุด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการรักษาพยาบาลของประชาชนในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต โดยผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเข้ารับรักษาจนพ้นภาวะวิกฤต ซึ่งในการแถลงรายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2562 ต่อวุฒิสภา เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563 ได้มีสมาชิกวุฒิสภานำเสนอปัญหาเรื่องการคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตซึ่งยังไม่สามารถคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงหยิบยกปัญหาเรื่องการคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตขึ้นพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งมีดำริให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งคณะทำงานศึกษากรณีการคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินเพื่อศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

คณะทำงานฯ ได้แสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตตามนโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ โดยคณะทำงานฯ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการแสวงหาข้อเท็จจริงในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การขอให้หน่วยงานให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ การสัมภาษณ์เชิงลึก การหารือเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของหน่วยงาน และการประชุมรับฟังปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยพบว่า นโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” ถือเป็นนโยบายของภาครัฐที่มีประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นนโยบายที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชน เมื่อยามที่มีอาการฉุกเฉินวิกฤตจะสามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล ณ โรงพยาบาลที่ใกล้ที่สุดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา นโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” ได้ให้ความคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าโรงพยาบาลเอกชนจะเบิกค่าใช้จ่ายจากการรักษาพยาบาลผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้ในอัตราที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่โรงพยาบาลเอกชนโดยส่วนใหญ่ได้ให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือเยียวยาและรักษาพยาบาลผู้ป่วยฉุกเฉินตามมาตรฐานวิชาชีพอย่างเต็มที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างดำเนินการตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจอย่างเต็มที่เพื่อบริหารจัดการ ศึกษา และรวบรวมสภาพปัญหา รวมทั้งหามาตรการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้รับการคุ้มครองและได้รับประโยชน์สูงสุดจากนโยบายนี้อย่างแท้จริง ซึ่งเห็นได้จากกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับทราบว่าการดำเนินนโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” อาจมีประเด็นปัญหาที่ทำให้ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้รับการคุ้มครองอย่างไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหามาทำให้ปัญหาคือคลายลงได้ ดังนั้น ปัญหาตามประเด็นดังกล่าวจึงได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมแล้วตามมาตรา 37 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

อย่างไรก็ตาม จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะทำงานฯ ยังพบบางประเด็นปัญหาที่หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขให้สำเร็จลุล่วงแล้วจะทำให้ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตได้รับการคุ้มครองตามนโยบาย “เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่” ได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อศึกษาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ดังนี้

1. ด้านการประชาสัมพันธ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือไปยังเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ โรงพยาบาลเอกชน เครือข่ายอาสาสมัครกู้ชีพ เพื่อให้แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต และเพิ่มการรับรู้ให้กับประชาชนในวงกว้างต่อไป

2. ด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ ซึ่งได้มีการปรับรายการยาให้ครอบคลุมยาได้มากขึ้น และปรับค่าธรรมเนียมแพทย์เพิ่มขึ้นอีก ประมาณร้อยละ 30 รวมทั้งขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาข้อสรุปที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินคัดแยกระดับความฉุกเฉินผ่านระบบ PA และเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาแนวทางเพื่อพิจารณาปรับปรุงประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราค่ารักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยนอกหรือผู้ป่วยใน สถานพยาบาลของเอกชน กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน พ.ศ. 2560 ในกรณีการเบิกค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้ป่วยใช้สิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการที่ยังไม่พ้นภาวะวิกฤตและเกินระยะเวลา 72 ชั่วโมง เพื่อให้ผู้ป่วยไม่ต้องสำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลในช่วงที่ยังไม่พ้นภาวะวิกฤตไปก่อน รวมทั้งเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผลักดันให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ยังปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบไม่แล้วเสร็จ ดำเนินการแก้ไขกฎ ระเบียบให้รองรับการจ่ายค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

3. ด้านการบริหารจัดการ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่กำกับมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของโรงพยาบาลเอกชนดำเนินการตามกฎหมายหากตรวจสอบพบว่าโรงพยาบาลเอกชนมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ป่วยที่มีอาการเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต รวมทั้งขอให้พิจารณาหาแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การ

พิจารณาอาการพันภาวะวิกฤตไม่ทำให้ผู้ป่วยมีภาระค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น เนื่องจากบางกรณีแพทย์ผู้ทำการรักษาได้พิจารณาว่าผู้ป่วยพันภาวะวิกฤตในขณะที่ยังไม่สามารถหาโรงพยาบาลปลายทางรับรักษาต่อได้ ทำให้ผู้ป่วยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในช่วงที่พันภาวะวิกฤตโดยไม่จำเป็น

อนึ่ง เนื่องจากกรณีการคุ้มครองผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตถือเป็นหนึ่งในหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 55 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต (UCEP) อีกทั้งยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติและการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีดำริให้นำผลการแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบและพิจารณาสั่งการและติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนในการที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงต่อไป

1.7 สรุปผลความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2565

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

สถาบันพระปกเกล้าได้ร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับใช้เป็นข้อมูลทางวิชาการประกอบการจัดทำโครงการวัดระดับการให้บริการของหน่วยงานรัฐ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Audit) นำไปสู่การนำเสนอแนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและนำไปใช้พัฒนาการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มในสังคมไทย ประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่ (1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (2) เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล (3) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (4) หลักเกณฑ์การคำนวณคะแนน (5) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอผลการสำรวจ และ (6) สรุปผลความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2565 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

สถาบันพระปกเกล้าศึกษาความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่าง ๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2565 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545 – 2565 ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 1 – 15 เมษายน พ.ศ. 2565 ร่วมกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ใช้แผนการสุ่มตัวอย่างแบบ Stratified tree – stage Sampling เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์สมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป กระจายในทุกจังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 33,420 ตัวอย่าง แบ่งออกเป็น ประชาชนในเขตเทศบาล 17,460 ตัวอย่าง และนอกเขตเทศบาล 15,960 ตัวอย่าง ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ขนาดตัวอย่างจำแนกรายภาค

ภาค	ตัวอย่างประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป (ตัวอย่าง)
กรุงเทพมหานคร	1,500
ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร)	10,500
ภาคเหนือ	7,140
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8,400
ภาคใต้	5,880
รวมทั้งประเทศ	33,420

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า (2566)

2. เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.) และองค์กรอัยการ โดยมีข้อคำถามดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ท่านมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรต่อไปนี้มาก – น้อยเพียงใด

องค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	ระดับความเชื่อมั่น				
	เชื่อมั่นมาก (4)	ค่อนข้าง เชื่อมั่น (3)	ไม่ค่อย เชื่อมั่น (2)	ไม่เชื่อมั่น (1)	ไม่รู้จัก (0)
ศาลยุติธรรม					
ศาลรัฐธรรมนูญ					
ศาลปกครอง					
ผู้ตรวจการแผ่นดิน					
คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)					
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ					
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)					
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)					
องค์กรอัยการ					

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า (2559)

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ Tablet รวบรวมรายละเอียดในแบบสอบถามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป รวมทั้งสิ้น 76 จังหวัด ทั่วประเทศและกรุงเทพมหานคร

4. หลักเกณฑ์การคำนวณคะแนน

ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลของการศึกษาในครั้งนี้ สถาบันพระปกเกล้าใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือด้วยวิธีการสัมภาษณ์ รายละเอียดดังนี้

4.1 การคำนวณคะแนน ตัวแปรความเชื่อมั่น คะแนนเต็ม 4 คะแนน มีการแปลงคำตอบที่ได้จากแต่ละตัวแปรเป็นคะแนน มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

<u>ระดับความเชื่อมั่น</u>	<u>คะแนน</u>
เชื่อมั่นมาก	4
ค่อนข้างเชื่อมั่น	3

ไม่ค่อยเชื่อมั่น	2
ไม่เชื่อมั่น	1

4.2 การแปลผลระดับความเชื่อมั่น ตัวแปรความเชื่อมั่น คะแนนเต็ม 4 คะแนน มีหลักเกณฑ์การแปลผลระดับความเชื่อมั่น ดังนี้

<u>ระดับความเชื่อมั่น</u>	<u>คะแนนเฉลี่ย</u>
เชื่อมั่นมาก	3.50 – 4.00
ค่อนข้างเชื่อมั่น	2.50 – 3.49
ไม่ค่อยเชื่อมั่น	1.50 – 2.49
ไม่เชื่อมั่น	1.00 – 1.49

หมายเหตุ: การคำนวณค่าร้อยละและคะแนนความเชื่อมั่นโดยในการคำนวณค่าร้อยละได้รวม ผู้ตอบทั้งที่มีความเชื่อมั่นและไม่มีความเชื่อมั่น ส่วนการคำนวณคะแนนไม่รวม ผู้ตอบที่ไม่เชื่อมั่น/ไม่รู้จัก

5. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอผลการสำรวจ

การเสนอผลการสำรวจรายภาคและทั่วประเทศในรูปของค่าร้อยละ (Percentage) และค่าเฉลี่ย (Mean) เพื่อนำเสนอระดับความเชื่อมั่นของประชาชน นอกจากนี้ การประมาณค่าสถิติเป็นการคำนวณค่าร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามลักษณะที่ต้องการศึกษาในระดับจังหวัด ภาค และประเทศ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ

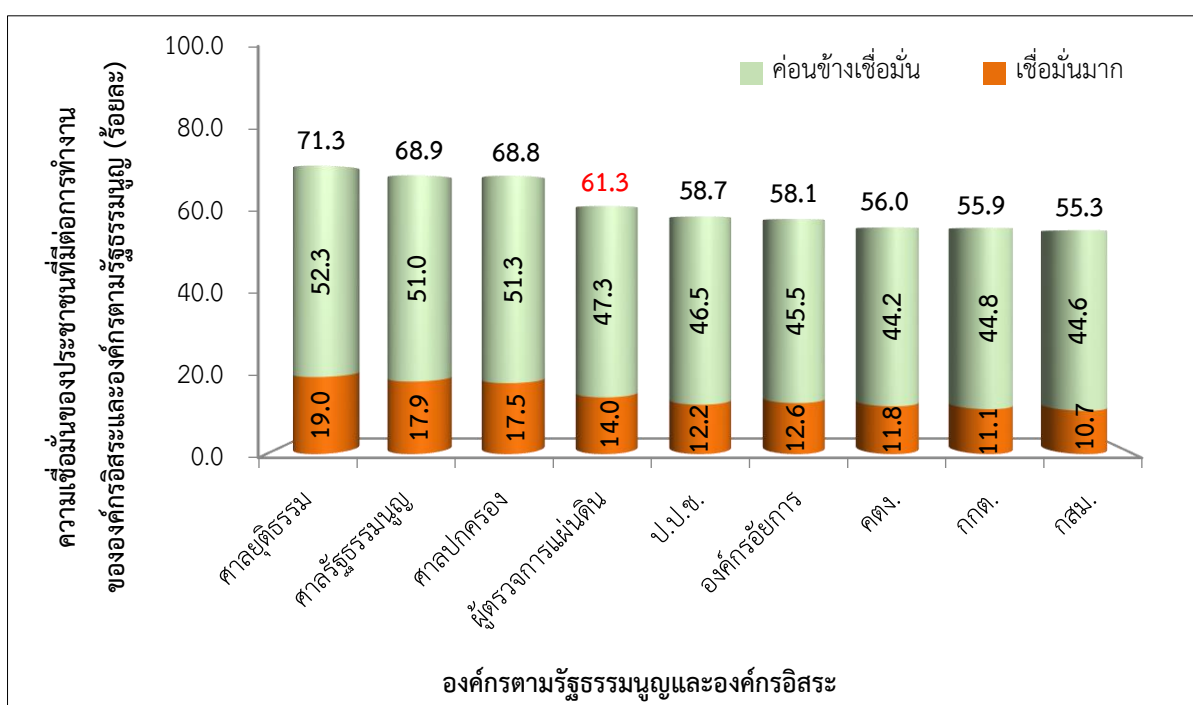
6. สรุปผลความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2565

6.1 ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศึกษาโดยสถาบันพระปกเกล้า พบว่า องค์กรอิสระที่ประชาชนค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมากต่อการทำงานเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

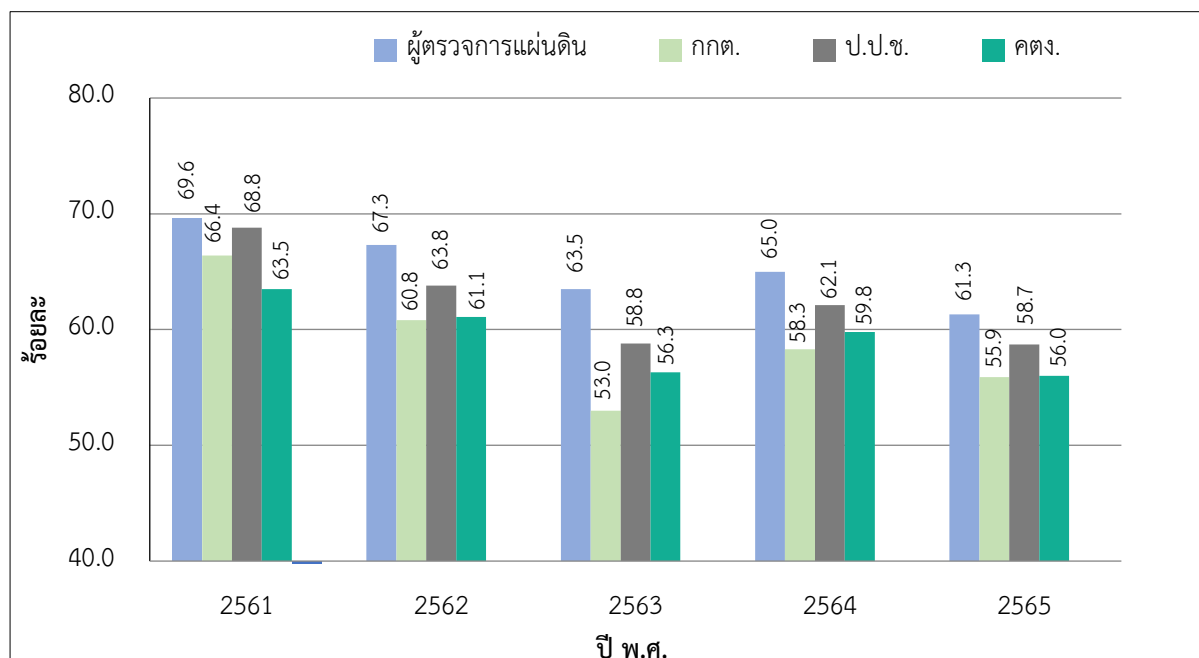
- ผู้ตรวจการแผ่นดิน ร้อยละ 61.3
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร้อยละ 58.7
- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ร้อยละ 56.0
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง ร้อยละ 55.9
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร้อยละ 55.3

อย่างไรก็ตาม ศาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทหรืออรรถคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ ประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง พบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของศาล ร้อยละ 71.3 68.9 และ 68.8 ตามลำดับ ส่วนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอัยการ ร้อยละ 58.1 ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2565

6.2 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อการทำงานขององค์กรด้านการตรวจสอบ
ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อการทำงานขององค์กรด้านการตรวจสอบซึ่งประกอบด้วย 4 องค์กร ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า ในปี พ.ศ. 2561 – 2563 ประชาชนมีแนวโน้มมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรด้านการตรวจสอบลดลง ซึ่งอาจมีผลมาจากผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานที่เป็นที่รับรู้ของประชาชนโดยทั่วไป ในขณะที่ปี พ.ศ. 2564 ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า คิดเป็นร้อยละ 65.0 และลดลงในปี พ.ศ. 2565 คิดเป็นร้อยละ 61.3 ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ร้อยละของประชาชน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อการทำงานขององค์กรด้านการตรวจสอบ ระหว่างปี พ.ศ 2561 - 2565

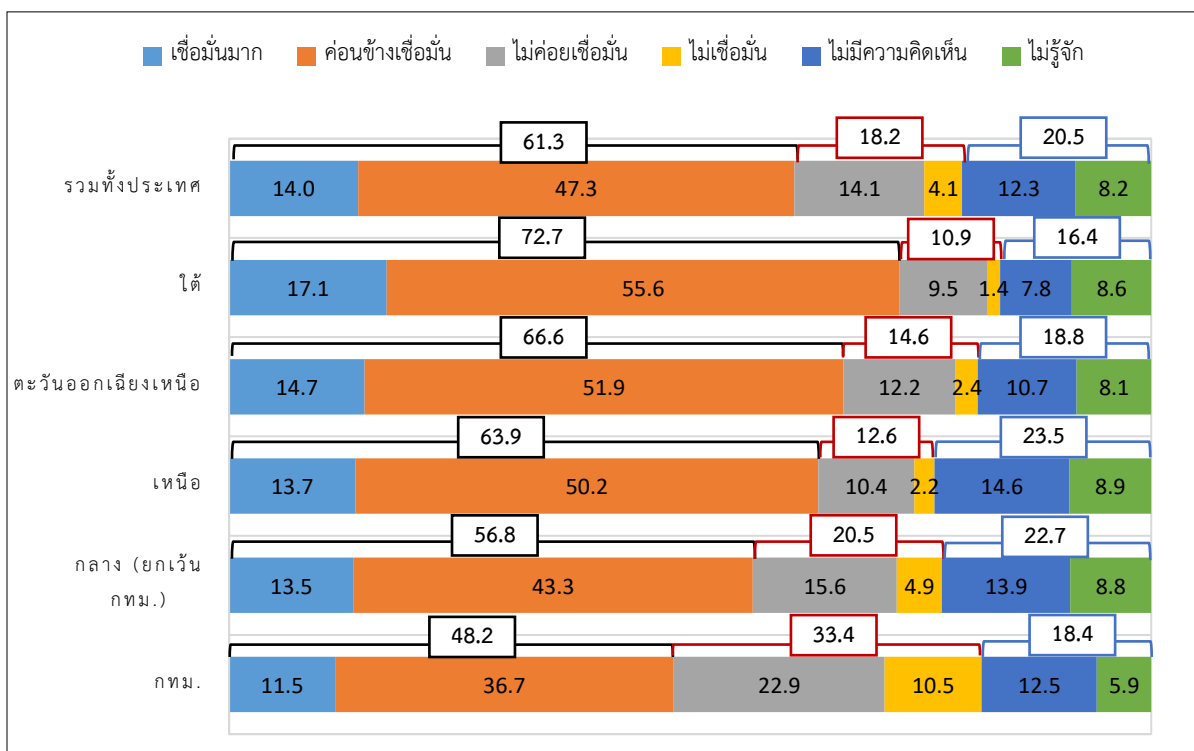
6.3 ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (รายภาคและรายจังหวัด)

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเชื่อมั่นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยจำแนกเป็นรายภาคและรายจังหวัดนั้น พบว่า ประชาชนค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมากต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 61.3 ประกอบด้วย

- ประชาชนค่อนข้างเชื่อมั่นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 47.3
- ประชาชนเชื่อมั่นมากต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 14.0
- ประชาชนไม่ค่อยเชื่อมั่นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 14.1
- ประชาชนไม่มีความเห็นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 12.3
- ประชาชนไม่รู้จักผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 8.2
- ประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คิดเป็นร้อยละ 4.1

เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายภาค เฉพาะในส่วนที่ประชาชนค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมากต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า ประชาชนในภาคใต้ค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมากต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 72.7 รองลงมา คือ ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 66.6 ภาคเหนือ คิดเป็นร้อยละ 63.9 ภาคกลาง (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) คิดเป็นร้อยละ 56.8 ในขณะที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมากต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.2 ดังแสดงในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ร้อยละของประชาชน จำแนกตามความเชื่อมั่นที่มีต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายภาค

ผลการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายจังหวัด พบว่าประชาชนที่มีความเชื่อมั่นมากต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในช่วงร้อยละ 40.1 – 50.0 ประกอบด้วย 1 จังหวัด คือ พิจิตร รองลงมา คือ ช่วงร้อยละ 30.1 – 40.0 ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ น่าน เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ อุบลราชธานี และชุมพร ช่วงร้อยละ 20.1 – 30.0 ประกอบด้วย 17 จังหวัด ได้แก่ ตาก นครสวรรค์ ชัยนาท สุพรรณบุรี สิงห์บุรี ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา สกลนคร มุกดาหาร สุรินทร์ ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา กระบี่ ตรัง สงขลา และยะลา ช่วงร้อยละ 10.1 – 20.0 ประกอบด้วย 31 จังหวัด ได้แก่ ลำพูน พะเยา อุดรดิษฐ์ สุโขทัย อุทัยธานี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง นครปฐม กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ ระยอง จันทบุรี ตราด พัทลุง สตูล หนองคาย บึงกาฬ อุดรธานี ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ยโสธร ศรีสะเกษ และบุรีรัมย์ และจังหวัดที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นมากอยู่ในช่วงร้อยละ 0.1 – 10.0 ประกอบด้วย 23 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำปาง กำแพงเพชร

พิษณุโลก เลย หนองบัวลำภู นครพนม ร้อยเอ็ด อานาจเจริญ นครราชสีมา สระแก้ว ชลบุรี นครนายก ปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ นครศรีธรรมราช ภูเก็ต ปัตตานี และนราธิวาส

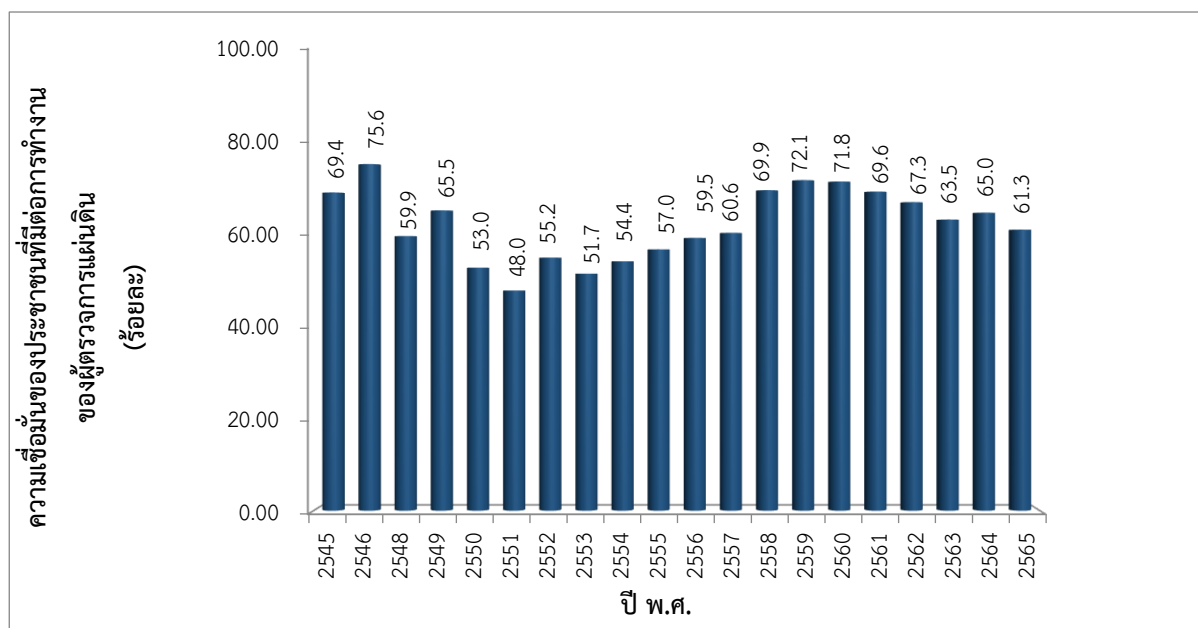
ตารางที่ 3 ร้อยละของประชาชน จำแนกตามความเชื่อมั่นมากที่มีต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นรายจังหวัด

ร้อยละของประชาชน ที่มีความเชื่อมั่นมาก ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน	จังหวัด
40.1 – 50.0	จำนวน 1 จังหวัด ได้แก่ พิจิตร
30.1 – 40.0	จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ น่าน เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ อุบลราชธานี และชุมพร
20.1 – 30.0	จำนวน 17 จังหวัด ได้แก่ ตาก นครสวรรค์ ชัยนาท สุพรรณบุรี สิงห์บุรี ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา สกลนคร มุกดาหาร สุรินทร์ ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา กระบี่ ตรัง สงขลา และยะลา
10.1 – 20.0	จำนวน 31 จังหวัด ได้แก่ ลำพูน พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ สุโขทัย อุทัยธานี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง นครปฐม กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ ระยอง จันทบุรี ตราด พัทลุง สตูล หนองคาย บึงกาฬ อุตรธานี ขอนแก่น กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ยโสธร ศรีสะเกษ และบุรีรัมย์
0.1 – 10.0	จำนวน 23 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำปาง กำแพงเพชร พิษณุโลก เลย หนองบัวลำภู นครพนม ร้อยเอ็ด อานาจเจริญ นครราชสีมา สระแก้ว ชลบุรี นครนายก ปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ นครศรีธรรมราช ภูเก็ต ปัตตานี และนราธิวาส

6.4 ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2545 – 2565

สำหรับสถิติในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อความเชื่อมั่นในการทำงานด้านการตรวจสอบและให้คำปรึกษาของผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2562 พบว่า ในปี พ.ศ. 2546 ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 75.6 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มขึ้นและลดลงสลับกันเป็นบางปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2551 ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.0 ต่อมาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 51.7 ในปี พ.ศ. 2553

เป็นร้อยละ 72.1 ในปี พ.ศ. 2559 หลังจากนั้นความเชื่อมั่นของประชาชนมีแนวโน้มลดลงระหว่างปี พ.ศ. 2560 – 2563 คิดเป็นร้อยละ 71.8, 69.6, 67.3 และ 63.5 ตามลำดับ ในขณะที่ปี พ.ศ. 2564 ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2563 คิดเป็นร้อยละ 65.0 และลดลงในปี พ.ศ. 2565 คิดเป็นร้อยละ 61.3 ดังแสดงในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2545 – 2565

อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่าง ๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะที่สถาบันพระปกเกล้าดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่าง ๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการดำเนินงานด้วยระยะเวลาและงบประมาณที่จำกัด รวมถึงเป็นการศึกษาในภาพรวมของหลายองค์กร ไม่สามารถกำหนดประเด็นคำถามให้มีความละเอียดและเป็นการเฉพาะของแต่ละหน่วยงานได้ ซึ่งการที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะนำผลการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าไปใช้ประกอบเป็นตัวชี้วัดในการดำเนินงาน จะได้เพียงข้อมูลบางส่วนและไม่ครอบคลุมตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการและจะสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนางานต่อไปได้ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิผลได้ดำเนินการว่าจ้างสถาบันพระปกเกล้าศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การรับรู้ ความเชื่อมั่น และความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 โดยที่กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนทั่วไปทั่วประเทศ ทั้ง 76 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร จำนวน 1,200 คน พบว่า ในภาพรวมประชาชนทั่วไปโดยส่วนใหญ่ ร้อยละ

69.3 ไม่รู้จักผู้ตรวจการแผ่นดิน มีกลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 30.7 ที่รู้จักผู้ตรวจการแผ่นดิน (สถาบันพระปกเกล้า, 2565)

จะเห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติยื่นศาลรัฐธรรมนูญตีความกรณีรัฐสภาลงมติวินิจฉัยว่าการเสนอชื่อบุคคลให้รัฐสภาเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีถือเป็นญัตติซึ่งต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 41 ซึ่งกำหนดว่า “ญัตติใดที่ตกไปแล้ว ห้ามนำญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันขึ้นเสน่อีกในสมัยประชุมเดียวกัน” เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2566) เป็นที่กล่าวถึงของสังคมโดยส่วนใหญ่ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงาน รวมถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไปในตัว ทำให้ประชาชนบางส่วนที่ยังไม่รู้จักสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รู้จัก รวมถึงเข้าใจหน้าที่และอำนาจขององค์กรเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงองค์กรหากได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐได้ในอนาคต ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพและสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนได้มากที่สุดคือผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเองที่เป็นที่กล่าวถึงทั้งในสื่อกระแสหลักและสื่อสังคมออนไลน์ ดังนั้น **สิ่งที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรเร่งดำเนินการคือการสร้างผลสัมฤทธิ์ของงานในหน้าที่และอำนาจโดยตรงของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสังคม**

นอกจากนี้ จากการประชุมบูรณาการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) และสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2566 รศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร ตำแหน่งนักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กล่าวถึงสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องดำเนินการคือการกำหนดดัชนีชี้วัดในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสามารถจำแนกจุดแข็ง จุดอ่อน รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนนั้นได้ ในมุมมองของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยระบุว่า **ปัญหาใหญ่ของประเทศไทยในปัจจุบันคือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการทุจริตของข้าราชการระดับสูง** หากไม่เร่งดำเนินการแก้ไขในเรื่องนี้ หน่วยงานราชการของไทยจะถึงจุดวิกฤต สะท้อนได้จากการที่ประชาชนไม่มีที่พึ่งพาเมื่อได้รับความเดือดร้อนต้องหันไปพึ่งพาสื่อสังคมออนไลน์ การที่ทนายความหรือประชาชนไม่ได้นึกถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น **ภารกิจใหญ่ที่สุดของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการสร้างธรรมาภิบาลให้กับสังคม และจะดำเนินการอย่างไรให้ประชาชนนึกถึงผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรที่สามารถช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ยุติธรรมในระบบราชการของประเทศไทย**

ส่วนที่ 2

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1 ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
1.	ที่มาขององค์กร	ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีต้นกำเนิดจากประเทศสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ว่าเป็นกลไกที่เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว และได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยจะกำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เป็นกลไกในการตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	เป็นองค์กรตามหลักสากล เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายใต้หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือที่เรียกในชื่อ “หลักการปารีส”	
		<p>หมายเหตุ : ปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลกจำนวน 162 ประเทศ/ดินแดน โดยมีประเทศ/ดินแดนที่แยกองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่รวมกับกรรมการสิทธิมนุษยชนประมาณ 130 ประเทศ/ดินแดน หรือคิดเป็นร้อยละ 80 โดยประมาณ¹ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความเหมาะสมของการมีองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” แยกออกจากกัน</p>		

¹ ข้อมูลจาก Global Alliance of Human Rights Institution ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2564 และ International Ombudsman Institute (IOI) ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2564

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
2.	หน้าที่และอำนาจ	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ</p> <p>(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัด หรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น</p> <p>(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่ หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ</p> <p>ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณี โดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง ที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความ เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อ หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(2) จัดทำรายงานผลการประเมิน สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อ ประชาชน</p> <p>(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ หลักสิทธิมนุษยชน</p>	<p>แม้ว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติต่างเป็นองค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ แต่มีบริบทการ ทำงานและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่าง กัน</p> <p>การดำรงไว้ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการ แผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นเรื่องที่ เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนและประเทศชาติ</p>

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
		<p>แผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป</p> <p>ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป</p> <p>มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้</p> <p>(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย</p>	<p>(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม</p> <p>(1) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน</p> <p>(2) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>เมื่อรับทราบรายงานตาม (1) และ (2) หรือข้อเสนอแนะตาม (3) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า</p> <p>ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
		ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง		
3.	รูปแบบการทำงาน	ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน 3 คน แต่ละคน มีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยคำร้องเรียน ที่อยู่ในความรับผิดชอบ จึงทำให้เกิดความรวดเร็ว และคล่องตัวในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับ ประชาชน	มีรูปแบบการทำงานที่เป็นคณะกรรมการเพื่อ ร่วมกันพิจารณาและปรึกษาหารือให้เกิดความ รอบคอบในการทำงาน ทั้งตามกฎหมายของไทย และตามพันธกรณีและอนุสัญญาระหว่าง ประเทศ	การคงไว้ซึ่งองค์กรผู้ตรวจการ แผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ โดยแยกกันทำ หน้าที่ จึงเป็นประโยชน์ต่อการ แก้ไขปัญหาให้กับ ประชาชน ในบริบทที่แตกต่างกันได้ อย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4.	วิธีการจัดการ เรื่องร้องเรียน	เน้นการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนด้วย “หลักสันติวิธี และกระบวนการไกล่เกลี่ย เจริญ ประณีประนอม” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐให้ความ ร่วมมือในการแก้ไขปัญหา สร้างความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและ ประชาชนเพื่อหาทางออกร่วมกัน มากกว่าการ ตรวจสอบเพื่อจับผิดหน่วยงานของรัฐ และ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีเพื่อหา	ใช้วิธีผลักดันให้เข้ามาตรฐานสากล โดย ยึดหลักการการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนของสังคม ในรูปแบบของเครือข่ายชุมชน บุคคล องค์กร สิทธิมนุษยชน และจัดตั้งคณะอนุกรรมการซึ่ง ประกอบด้วย บุคคลและผู้แทนหน่วยงานที่มี บทบาทในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน จากภาคประชาสังคม ภาคเอกชน หน่วยราชการ ประชาชนชาวบ้าน และนักวิชาการ	วิธีการจัดการเรื่องร้องเรียนมี รูปแบบ และกระบวนการจัดการที่ แตกต่างกัน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถ แก้ไขความเดือดร้อนให้กับ ประชาชนได้ โดยการหารือ เสนอแนะ โดยมีต้องออกเป็น รายงานที่ยึดตามหลักการสากล เท่านั้น แต่ยึดการพิจารณาแก้ไข

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
		<p>วิธีแก้ไขปัญหาก็ให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ อันจะทำให้เกิดความพึงพอใจทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน และสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์แบบได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (Win-Win Solution) อีกด้วย</p> <p>แม้ว่าความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น รัฐจะทำถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแล้วก็ตาม แต่หากความเดือดร้อนของประชาชนยังคงอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจใช้การประชุมหารือร่วมทั้งสองฝ่ายเพื่อหาแนวทางการแก้ไขหรือลดทอนความเดือดร้อนให้ประชาชนในเบื้องต้น รวมถึงการคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิโดยหน่วยงานภาครัฐได้ก่อนที่จะต้องมีการเสนอแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบให้เป็นรูปธรรมและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำอีกต่อไป</p>		ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นให้รวดเร็วในแต่ละปีจึงมีจำนวนเรื่องค้างการพิจารณาจำนวนไม่มาก
5.	ลักษณะงาน	เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในลักษณะ Check and Balance ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของ 3 ฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยมุ่งเน้นการใช้หลักนิติธรรมในการพิจารณา ตรวจสอบ และหาแนวทางการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ภายใต้การคุ้มครอง	ใช้การส่งเสริมและสร้างให้เกิดมาตรฐาน	ด้วยหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของแต่ละองค์กร จะเป็นตัวแยกลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่แต่ละองค์กรจะรับไว้พิจารณา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมีความแตกต่างกัน อีกทั้งกฎหมายของทั้งสอง

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
		<p>ของกฎหมาย กฎ ระเบียบเดียวกัน อย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน ทั้งนี้ ในหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 230 ที่กำหนดไว้นั้น สอดคล้องกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 ที่บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ</p>		<p>หน่วยงานมีกลไกที่แก้ไขไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ โดยได้กำหนดให้ปรึกษาหารือร่วมกันและกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน</p>
6.	<p>พันธกรณีและความสัมพันธ์กับภาคีต่างประเทศ ทั้งระดับภูมิภาคและระดับโลก</p>	<p>คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยตามกฎหมาย (คณะกรรมการเวนิส) ได้รับรองและพัฒนากฎหมายที่ช่วยปกป้องและส่งเสริมสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน เรียกว่า “หลักการเวนิส” (The Venice principles) ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระและความเป็นสากลของผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>“หลักการเวนิส” ได้กำหนดถึงหลักการสำหรับการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในที่ยังไม่มีและวางแนวทางสำหรับการปรับปรุงสำนักงานในปัจจุบัน โดยมีการเน้นย้ำว่า รัฐบาลควรเคารพหลักการดังกล่าวเพื่อประกันว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน</p>	<p>องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รายงานดังกล่าวได้นำไปสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (UN International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีสในปี 1991 (พ.ศ.</p>	<p>ตามหลักการและระเบียบแบบแผนสากลทั่วโลกจะยึดมั่นในข้อผูกพันต่าง ๆ ที่แต่ละองค์กรให้ไว้ ซึ่งข้อผูกพันจะเกิดจากการพิจารณาจากพื้นฐานเดิมที่แต่ละองค์กรมีสถานะอยู่ในปัจจุบัน หากมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในทางที่เป็นการถูกยุบหรือถูกคว่ำรวมน่าเชื่อถือในสายตาของต่างประเทศเป็นอย่างมากและจะกระทบต่อ</p>

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
		<p>สามารถบรรลุศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่และได้รับความคุ้มครองจากภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความอิสระและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>ต่อมาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีมติให้การรับรองข้อมติแห่งสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ไกล่เกลี่ย ข้อมติดังกล่าวถือเป็นการให้การรับรองหลักการที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งในด้านของความเป็นอิสระของหน่วยงาน ความเป็นกลาง ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค อีกทั้งยังเป็นก้าวสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้ถึงบทบาทการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรมครอบคลุมถึงการผลักดันให้มีหลักการเกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการเฉพาะ โดยนำ “หลักการเวนิส” มาเป็นพื้นฐาน</p>	<p>2534) ทำให้เกิดการจัดทำ “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” หรือที่เรียกกันในชื่อ “หลักการปารีส” (Paris Principles) เป็นหลักการที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ในปี 1993 (พ.ศ. 2536) หลักการปารีสได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ กำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ถือว่าหลักการปารีสเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อให้แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน</p>	<p>ภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้วยเนื่องจากประเด็นเรื่องความโปร่งใสและธรรมาภิบาลถือเป็นเรื่องสากลและถูกพิจารณาในนัยที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม</p>

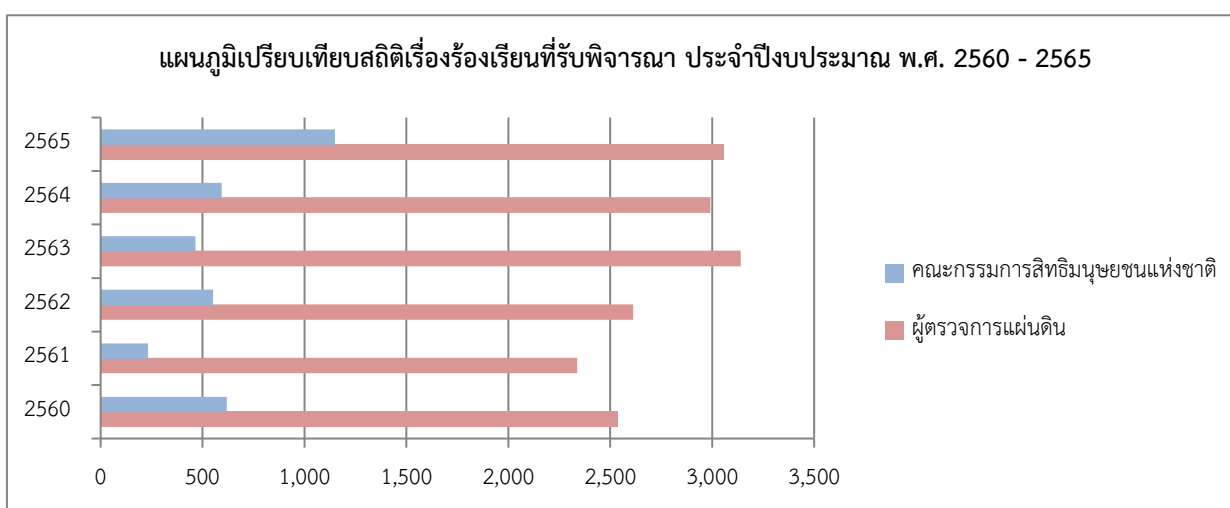
ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
7.	สถานะของสำนักงาน/เจ้าหน้าที่	<p><u>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560</u></p> <p>มาตรา 40 ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชากำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน</p>	<p><u>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560</u></p> <p>มาตรา 40 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ</p> <p>มาตรา 50 ข้าราชการสำนักงาน ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตาม พรบ. นี้</p> <p>ให้ข้าราชการสำนักงานเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ</p> <p>การได้อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มีได้กำหนดไว้ใน พรบ. นี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการโดยอนุโลม</p> <p>การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
		<p>หมายเหตุ: จะเห็นได้ว่า ทั้ง 2 หน่วยงานเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีสถานะที่ชัดเจนคือ เป็นส่วนราชการ (โดยแท้) ส่วนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) มีสถานะไม่ใช่ส่วนราชการ (เช่นเดียวกับ กกต.) ซึ่งทำให้ลักษณะการบริหารองค์กรไม่ยึดติดรูปแบบแบบราชการ การทำงานมีความคล่องตัว สายการบังคับบัญชาสั้น รวมทั้งมีความอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ซึ่ง สผผ. สามารถรับและสร้างคนใหม่ทั้งหมด (Recruit) ต่างกับ กสม. ที่สามารถโอนย้ายข้าราชการ หรือมีขีดจำกัดในการรับบุคลากรใหม่ ซึ่งเป็นรูปแบบตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมทั้งรูปแบบโครงสร้างการทำงานยังเป็นแบบข้าราชการ มีลำดับชั้น ซึ่งต่างกับ สผผ. ที่มีระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานตนเองได้</p>		

2.2 รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2565 เปรียบเทียบกับรายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2565

2.2.1 การเปรียบเทียบจำนวนเรื่องร้องเรียน

การดำเนินงานด้านเรื่องร้องเรียน	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เรื่อง) ²						ผู้ตรวจการแผ่นดิน (เรื่อง) ³					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2560	2561	2562	2563	2564	2565
เรื่องร้องเรียนที่ต้องดำเนินการทั้งหมด ⁴	-	-	-	-	-	-	5,339	4,435	4,282	4,948	4,866	5,250
เรื่องร้องเรียนที่รับพิจารณาในปีงบประมาณ	619	232	551	465	593	1,149	2,539	2,338	2,612	3,140	2,991	3,059
เรื่องร้องเรียนที่ยกมาพิจารณาจากปีงบประมาณก่อน	-	-	-	-	-	-	2,800	2,097	1,670	1,808	1,875	2,191
เรื่องร้องเรียนที่ไม่รับไว้พิจารณา	-	-	-	185	191	225	-	-	-	-	-	-
เรื่องร้องเรียนในปีงบประมาณที่ดำเนินการแล้วเสร็จ	1,009	50	393	387	83	41	3,242	2,765	2,205	3,073	2,675	2,839
เรื่องร้องเรียนจากปีงบประมาณก่อนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ	-	395			70	128	-	-	-	-	-	-
การติดตามผลการดำเนินงานตามมาตรการ/ข้อเสนอแนะ	64	144	289	131	86	146	-	-	-	-	-	-



² ข้อมูลการดำเนินงานด้านเรื่องร้องเรียนจากรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2565

³ ข้อมูลการดำเนินงานด้านเรื่องร้องเรียนจากรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2565

⁴ เรื่องร้องเรียนที่รับทั้งหมด หมายถึง เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาในปีงบประมาณ รวมกับเรื่องร้องเรียนที่ยกมาพิจารณาจากปีงบประมาณก่อน

2.2.2 การเปรียบเทียบหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 3 อันดับ

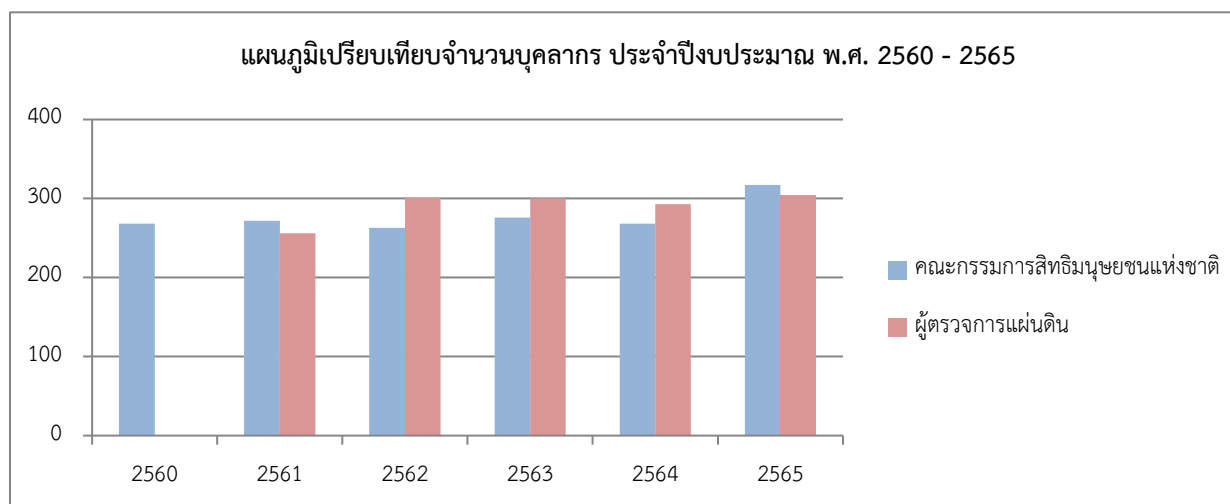
ปีงบประมาณ	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ		ผู้ตรวจการแผ่นดิน	
	หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 3 ลำดับ	ประเด็นการร้องเรียน	หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 3 ลำดับ	ประเด็นการร้องเรียน
2560	-	<ol style="list-style-type: none"> สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิพลเมือง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน 	<ol style="list-style-type: none"> กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 	<ol style="list-style-type: none"> เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
2561	-	<ol style="list-style-type: none"> สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน 	<ol style="list-style-type: none"> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย 	<ol style="list-style-type: none"> เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
2562	<ol style="list-style-type: none"> หน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ 	<ol style="list-style-type: none"> สิทธิในกระบวนการยุติธรรม การปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล 	<ol style="list-style-type: none"> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 	<ol style="list-style-type: none"> เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
2563	<ol style="list-style-type: none"> หน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 	<ol style="list-style-type: none"> สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิพลเมือง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน 	<ol style="list-style-type: none"> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 	<ol style="list-style-type: none"> ดำเนินคดีล่าช้า ไม่ถอนอายุคดี กลับแก้คดีดำเนินคดี

ปีงบประมาณ	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ		ผู้ตรวจการแผ่นดิน	
	หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 3 ลำดับ	ประเด็นการร้องเรียน	หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 3 ลำดับ	ประเด็นการร้องเรียน
	2. หน่วยงานในสังกัดกรมราชทัณฑ์ 3. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)		2. กระทรวงมหาดไทย	1. ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ 2. ปัญหาความประพฤติของเจ้าหน้าที่ 3. การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง
			3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ 2. ทุจริต 3. การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง
2564	-	1. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม 2. สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย 3. สิทธิพลเมือง	1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. ดำเนินคดีล่าช้า 2. ไม่ถอนอายุคดี
			2. กระทรวงมหาดไทย	1. ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ 2. ทุจริต 3. ปัญหาความประพฤติของเจ้าหน้าที่
			3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. ปัญหาความประพฤติของเจ้าหน้าที่ 2. ทุจริต
2565	-	1. สิทธิและสถานะบุคคล 2. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม 3. สิทธิชุมชน	1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1. ดำเนินคดีล่าช้า 2. กลับแก้งค์ดำเนินคดี 3. ไม่ถอนอายุคดี
			2. กระทรวงมหาดไทย	1. ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ 2. ปัญหาความประพฤติของเจ้าหน้าที่ 3. เลือกปฏิบัติ/กลับแก้งค์
			3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า 2. ปัญหาความประพฤติของเจ้าหน้าที่

2.2.3 การเปรียบเทียบจำนวนบุคลากร

ประเภทบุคลากร	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คน)						ผู้ตรวจการแผ่นดิน (คน)					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2560	2561	2562	2563	2564	2565
เลขาธิการ รองเลขาธิการ และที่ปรึกษาสำนักงานฯ	147	10	7	7	7	4	-	4	4	3	5	5
พนักงาน/ข้าราชการ		143	147	143	137	164	-	214	256	260	255	266
ลูกจ้างประจำ/พนักงานราชการ	56	53	50	58	65	119	-	25	33	33	33	33
ลูกจ้างชั่วคราว/ลูกจ้างโครงการ/พนักงานจ้างเหมาบริการ	53	49	48	56	62	11	-	13	8	4	-	-
ที่ปรึกษาและผู้ช่วยเลขานุการประจำ กสม./ผผ.	12	17	11	12	15	19	3	5	5	14	19	34
รวมทั้งสิ้น	268	272	263	276	286	317	3	261	306	314	312	338

2.2.4 การติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการนำเสนอผลการดำเนินงานด้านการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเสนอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและคณะรัฐมนตรี ซึ่งระบุไว้ในรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยจำแนกข้อมูลเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการติดตามผลจากการเสนอแนะมาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่วนที่สองเป็นข้อมูลการติดตามผลจากการเสนอแนะมาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีรายละเอียดของการติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละด้าน ดังนี้

2.2.4.1 ข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

1) การติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิ

มนุษยชน จำแนกตามประเภทสิทธิ

ประเภทสิทธิมนุษยชน	การติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
สิทธิพลเมือง	3	6	11	4	2	1
สิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	-	-	-	-	-	-
สิทธิชุมชน	27	27	19	17	22	38
สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	13	23	5	2	9	23
การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม	11	1	6	2	5	12
สิทธิและเสรีภาพในการจัดการที่ดิน	1	3	19	1	1	-
สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย	2	7	104	1	7	12
สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล	1	1	-	5	-	-
สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข	2	2	4	-	-	2
สิทธิในทรัพย์สิน	3	2	1	1	2	30
สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ	1	-	-	-	-	-
สิทธิในกระบวนการทางปกครอง	-	2	-	1	-	-
สิทธิเด็ก	-	3	2	-	2	1
สิทธิสตรี	-	5	1	-	-	-
สิทธิผู้สูงอายุ	-	6	1	-	1	-
สิทธิผู้พิการ	-	-	-	-	-	1
สิทธิผู้ต้องขัง	-	-	-	-	-	1
สิทธิแรงงาน	-	-	-	-	-	15
สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น	-	-	-	-	-	3
สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว	-	-	-	-	-	3

ประเภทสิทธิมนุษยชน	การติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
สิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง	-	-	-	-	-	2
สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล	-	-	-	-	-	2
สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม	-	-	-	-	-	-
สิทธิและเสรีภาพในการนับถือ/การปฏิบัติตามหลักศาสนา	-	-	-	-	1	-
สิทธิและสถานะบุคคล	-	-	-	-	1	-
สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา	-	-	-	-	-	-
ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน	-	-	-	-	-	-
สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร	-	-	-	-	-	-
สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ	-	-	-	-	-	-
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	-	-	-	-	-	-
สิทธิผู้บริโภค	-	-	-	-	-	-
สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ	-	-	-	-	-	-
สิทธิและเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม	-	-	-	-	-	-
* หมายเหตุ การติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการติดตามผลรวมกับคำร้องปีก่อนหน้า						

2) ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำแนก ตามสาเหตุการยุติเรื่อง

สาเหตุการยุติเรื่อง	ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)*					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
1. ยุติการติดตาม จำแนกตามรายการณี	32	78	39	42	53	146
- กรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานได้ดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการทั้งหมดหรือบางส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว	21	60	34	38	49	102

สาเหตุการยุติเรื่อง	ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)*					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
- กรณีที่คู่กรณีได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ในประเด็นเดียวกันกับมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการ	4	1	2	1	-	13
- กรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานไม่อาจดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการได้โดยมีเหตุอันสมควร	3	3	2	2	3	12
- กรณีที่การดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการไม่เป็นประโยชน์อีกต่อไป	1	5	-	-	-	-
- กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด	-	-	1	-	-	19
- กรณียุติเรื่องตามมาตรา 25 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542	-	-	-	1	-	-
- กรณีหน่วยงานได้รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ	-	-	-	-	1	-
- ไม่ระบุสาเหตุการยุติการติดตามที่ชัดเจน	3	9	-	-	-	-
2. หน่วยงานดำเนินการแล้วบางส่วน	17	-	-	-	-	-
3. หน่วยงานไม่แจ้งผลการดำเนินการ	1	-	-	-	-	-
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ระหว่างการติดตาม	13	-	-	-	-	-
5. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องโดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี	1	-	-	-	-	-
* หมายเหตุ ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นผลการติดตามผลรวมกับคำร้องปีก่อนหน้า						

2.2.4.2 ข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1) การติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จำแนกตามประเภทสิทธิ

ประเภทสิทธิมนุษยชน	การติดตามการเสนอมาตรการ/แนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองการสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)*					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
สิทธิพลเมือง	-	26	1	3	-	1
สิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	-	4	-	-	-	-
สิทธิชุมชน	-	6	3	55	-	5
สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	-	8	3	2	-	2
การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม	-	-	-	5	-	2
สิทธิและเสรีภาพในการจัดการที่ดิน	-	1	2	6	-	-
สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย	-	6	100	3	-	3
สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล	-	1	-	4	-	-
สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข	-	2	-	1	-	10
สิทธิในทรัพย์สิน	-	-	-	3	-	8
สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ	-	1	2	1	-	1
สิทธิในกระบวนการทางปกครอง	-	-	-	1	-	-
สิทธิเด็ก	-	1	2	1	-	-
สิทธิสตรี	-	-	-	1	-	-
สิทธิผู้สูงอายุ	-	-	-	1	-	1
สิทธิผู้พิการ	-	-	2	1	-	-
สิทธิผู้ต้องขัง	-	-	1	-	-	2
สิทธิแรงงาน	-	-	-	-	-	3
สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น	-	-	-	-	-	-
สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว	-	-	-	-	-	2
สิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง	-	-	-	1	-	-
สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล	-	-	-	-	-	-

ประเภทสิทธิมนุษยชน	การติดตามการเสนอมาตรการ/แนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองการสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)*					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม	-	-	-	-	-	1
สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา/การปฏิบัติตามหลักศาสนา	-	-	-	-	-	1
สิทธิและสถานะบุคคล	-	-	-	6	-	3
สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา	-	-	-	1	-	1
ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน	-	-	-	1	-	-
สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร	-	-	-	-	-	3
สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ	-	-	-	-	-	3
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	-	-	-	-	-	2
สิทธิผู้บริโภค	-	-	-	-	-	1
สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ	-	-	-	-	-	1
สิทธิและเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม	-	-	-	-	-	1

* หมายเหตุ การติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองการสิทธิมนุษยชนเป็นการติดตามผลรวมกับคำร้องปีก่อนหน้า

2) ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
จำแนกตามสาเหตุการยุติเรื่อง

สาเหตุการยุติเรื่อง	ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
1. ยุติการติดตาม จำแนกตามรายกรณี	-	50	-	-	-	-
- กรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานได้ดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการทั้งหมดหรือบางส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว	-	7	-	-	-	-
- กรณีที่คู่กรณีได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ในประเด็นเดียวกันกับมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการ	-	-	-	-	-	-

สาเหตุการยุติเรื่อง	ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (เรื่อง)					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
- กรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานไม่อาจดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการได้โดยมีเหตุอันสมควร	-	-	-	-	-	-
- กรณีที่การดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการจะไม่เป็นประโยชน์อีกต่อไป	-	-	-	-	-	-
- กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด	-	-	-	-	-	-
- กรณียุติเรื่องตามมาตรา 25 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542	-	-	-	-	-	-
- กรณีหน่วยงานได้รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจ	-	-	-	-	-	-
- ไม่ระบุสาเหตุการยุติการติดตามที่ชัดเจน	-	43	-	-	-	-
2. หน่วยงานดำเนินการแล้วบางส่วน	-	-	116	-	-	-
3. หน่วยงานไม่แจ้งผลการดำเนินการ	-	-	-	-	-	-
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ระหว่างการติดตาม	-	6	-	-	-	-
5. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องโดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี	-	14	5	6	8	7
* หมายเหตุ ผลการติดตามข้อเสนอแนะ/มาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นผลการติดตามผลรวมกับคำร้องปีก่อนหน้า						

2.3 เปรียบเทียบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

สถาบันพระปกเกล้าได้ร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับใช้เป็นข้อมูลทางวิชาการประกอบการจัดทำโครงการวัดระดับการให้บริการของหน่วยงานรัฐ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน นำไปสู่การนำเสนอแนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและนำไปใช้พัฒนาการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มในสังคมไทย ประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่ (1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (2) เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล (3) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (4) หลักเกณฑ์การคำนวณคะแนน (5) วิธีการ

วิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอผลการสำรวจ และ (6) เปรียบเทียบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

สถาบันพระปกเกล้าศึกษาความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่าง ๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2564 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545 – 2564 ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 1 – 19 เมษายน 2564 โดยสำรวจประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย ครั้วเรือนละ 1 คน กระจาย 77 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 33,420 ตัวอย่าง แบ่งเป็นประชาชนในเขตเทศบาล 17,460 คน และนอกเขตเทศบาล 15,960 คน ทั้งนี้ จะไม่รวมผู้ที่อาศัยอยู่ในครั้วเรือนคนงานที่มีคนงานมาอยู่รวมกันในสถานที่ที่นายจ้างจัดหาให้โดยไม่เสียค่าที่พัก รวมทั้งอาศัยอยู่ในครั้วเรือนสถาบัน เช่น เรือนจำ ค่ายทหาร โรงแรม วัด และหอพักนักศึกษา เป็นต้น ขนาดตัวอย่างแบ่งเป็นตัวอย่างในกรุงเทพมหานครและรายภาค ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ขนาดตัวอย่างจำแนกรายภาค

ภาค	ตัวอย่างประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป (ตัวอย่าง)
กรุงเทพมหานคร	1,500
ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร)	10,500
ภาคเหนือ	7,140
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8,400
ภาคใต้	5,880
รวมทั้งประเทศ	33,420

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า (2565)

3.2 เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.) และองค์กรอัยการ โดยมีข้อคำถามดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ท่านมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรต่อไปนี้มาก – น้อยเพียงใด

องค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	ระดับความเชื่อมั่น				
	เชื่อมั่น มาก (4)	ค่อนข้าง เชื่อมั่น (3)	ไม่ค่อย เชื่อมั่น (2)	ไม่เชื่อมั่น (1)	ไม่รู้จัก (0)
ศาลยุติธรรม					
ศาลรัฐธรรมนูญ					
ศาลปกครอง					
ผู้ตรวจการแผ่นดิน					
คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)					
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ					
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)					
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)					
องค์กรอัยการ					

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า (2559)

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ Tablet รวบรวมรายละเอียดในแบบสอบถามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป รวมทั้งสิ้น 76 จังหวัด ทั่วประเทศและกรุงเทพมหานคร

3.4 หลักเกณฑ์การคำนวณคะแนน

ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลของการศึกษาในครั้งนี้ สถาบันพระปกเกล้าใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือด้วยวิธีการสัมภาษณ์ รายละเอียดดังนี้

3.4.1 การคำนวณคะแนน ตัวแปรความเชื่อมั่น คะแนนเต็ม 4 คะแนน มีการแปลงคำตอบที่ได้จากแต่ละตัวแปรเป็นคะแนน มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

<u>ระดับความเชื่อมั่น</u>	<u>คะแนน</u>
เชื่อมั่นมาก	4
ค่อนข้างเชื่อมั่น	3

ไม่ค่อยเชื่อมั่น	2
ไม่เชื่อมั่น	1

3.4.2 การแปลผลระดับความเชื่อมั่น ตัวแปรความเชื่อมั่น คะแนนเต็ม 4 คะแนน มีหลักเกณฑ์การแปลผลระดับความเชื่อมั่น ดังนี้

<u>ระดับความเชื่อมั่น</u>	<u>คะแนนเฉลี่ย</u>
เชื่อมั่นมาก	3.50 – 4.00
ค่อนข้างเชื่อมั่น	2.50 – 3.49
ไม่ค่อยเชื่อมั่น	1.50 – 2.49
ไม่เชื่อมั่น	1.00 – 1.49

หมายเหตุ: การคำนวณค่าร้อยละและคะแนนความเชื่อมั่นโดยในการคำนวณค่าร้อยละได้**รวม** ผู้ตอบทั้งที่มีความเชื่อมั่นและไม่มีความเชื่อมั่น ส่วนการคำนวณคะแนน**ไม่รวม** ผู้ตอบที่ไม่เชื่อมั่น/ไม่รู้จัก

3.5 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอผลการสำรวจ

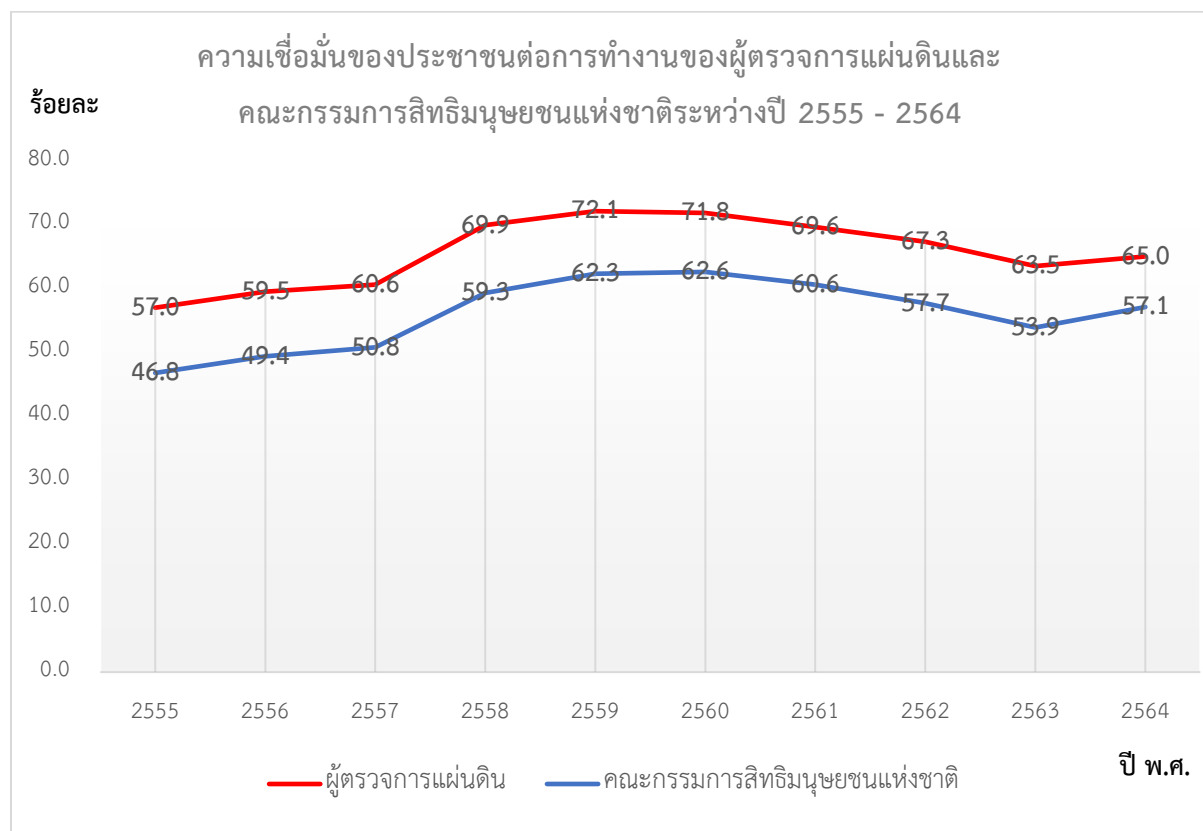
การเสนอผลการสำรวจรายภาคและทั่วประเทศในรูปของค่าร้อยละ (Percentage) และค่าเฉลี่ย (Mean) เพื่อนำเสนอระดับความเชื่อมั่นของประชาชน นอกจากนี้ การประมาณค่าสถิติเป็นการคำนวณค่าร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามลักษณะที่ต้องการศึกษาในระดับจังหวัด ภาค และประเทศ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ

3.6 เปรียบเทียบความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2555 – 2564

จากการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าระหว่างปี พ.ศ. 2555 – 2564 เป็นระยะเวลา 10 ปี พบว่าประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินสูงกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกปี (ภาพที่ 1) อาจเนื่องมาจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแสวงหาข้อเท็จจริงในขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ตลอดจนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควร

ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณี และเสนอแนะมาตรการแนวทางป้องกัน เยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน รวมถึงเสนอแนะมาตรการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม รวมถึงสร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562)

จากรายงานด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2564 ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รายงานถึงปัญหาในภาพรวมของประเทศไทย โดยเฉพาะด้านการเมืองการปกครองเป็นประเด็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การจำกัดเสรีภาพการแสดงออก การปิดกั้นสื่อ การปิดกั้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การจำกัดสิทธิในการชุมนุม การจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมือง การผลักดันผู้ลี้ภัย การค้ามนุษย์และการทุจริตคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับรายงานของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประจำปี 2564 กล่าวถึงสภาพปัญหาด้านการเมืองการปกครอง และด้านกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการใช้มาตรการเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและมหาวิทยาลัยมหิดล, 2565) นอกจากนี้ยังมีเรื่องอื่น ๆ อีกมากมายที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนั้นจึงอาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ภาพที่ 1 ร้อยละของประชาชน จำแนกตามความเชื่อมั่นต่อการทำงานระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า (2565)

ส่วนที่ 3

ความเห็นเกี่ยวกับการควมรวมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.)
กับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

3.1 ความเห็นจากคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะที่ 2

3.1.1 ไม่ควรควบรวมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้กับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจาก

1) หน้าที่และอำนาจ ที่มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่งของ กสม. ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยครอบคลุมส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ แต่ยังคงเป็นเฉพาะที่เกี่ยวกับ กสม. เท่านั้น ทั้งนี้ การรวมผู้ตรวจการแผ่นดินไว้กับ กสม. จะต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจ ที่มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่ง ที่เกี่ยวข้องกับทั้งสององค์กรด้วย แต่หากมิได้กำหนดไว้ อาจเป็นเพียงการยกเลิกผู้ตรวจการแผ่นดินมากกว่าการรวมไว้กับ กสม.

2) ยังไม่มีความชัดเจนถึงเจตนารมณ์ในการรวมสององค์กร อีกทั้งหน้าที่และอำนาจ ที่มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่งตามร่างรัฐธรรมนูญ ยังกำหนดไว้เฉพาะของ กสม. จึงเห็นว่าไม่ควรรวมสององค์กรไว้ด้วยกัน

3) การรวมผู้ตรวจการแผ่นดินไว้กับ กสม. ควรคำนึงถึงบริบทและความจำเป็นในภาพรวมของประเทศ โดยจะต้องพิจารณาผลกระทบอย่างรอบด้าน การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน จะพิจารณาตามหลักกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น ส่วน กสม. จะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายในประเทศ พันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตาม

4) การโอนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นพนักงานมาเป็นข้าราชการ จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการบริหารงานบุคคลด้วย เช่น การคำนวณเงินเดือน และการนับอายุราชการ การพิจารณาความประหยัดหรือความคุ้มค่าในการรวมองค์กร

5) การพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิและมุ่งช่วยเหลือประชาชน และเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนดกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐไม่ให้ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ให้ กสม. เป็นกลไกตรวจสอบการดำเนินการอย่างใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งมุ่งพิจารณาและตรวจสอบที่ตัวบุคคล และองค์กรเป็นหลัก และมีอำนาจในการชี้แจงปัญหาข้อเท็จจริงใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิ

ดังนั้น การยุบรวมองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินงานที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน อาจทำให้เกิดผลกระทบด้านการปรับตัวในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างสององค์กร ส่งผลให้การดำเนินงานตามภารกิจหลักขององค์กรดังกล่าวเกิดความล่าช้า

6) การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นอิสระ สามารถใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณา วินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใด ๆ เป็นการเฉพาะเจาะจงตัวบุคคล แตกต่างจากการดำเนินงานองค์กรคณะ กสม. ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใด ๆ เป็นองค์กรคณะเท่านั้น ดังนั้น การยุบรวมอาจก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใด ๆ ในการดำเนินงานตามภารกิจหลักได้

7) การยุบรวมอาจเป็นการลดทอนความน่าเชื่อถือต่อภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของต่างประเทศ เนื่องจากปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยมีภาคีเครือข่ายในต่างประเทศ

8) หากมีการยุบรวม ควรมีการวางแผนการโดยควรกำหนดโครงสร้างภายในองค์กรออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการตรวจสอบข้อเท็จจริงเฉพาะเจาะจงตัวบุคคล กับส่วนของการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากองค์กรใช้อำนาจของรัฐ เพื่อป้องกันการทำหน้าที่ทับซ้อนกันระหว่างสององค์กรเมื่อได้ควรรวม

9) หากมีการยุบรวม ควรมีการกำหนดแผนปรับเปลี่ยนโครงสร้างบุคลากรรวมทั้งแผนการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นพนักงานซึ่งแตกต่างจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นข้าราชการ

10) ในการยุบรวม ควรมีการศึกษาข้อมูล ผลกระทบที่อาจส่งผลกระทบต่อรูปแบบการปรับเปลี่ยนองค์กรว่ามีข้อดี ข้อเสียหรือไม่ อย่างไร

11) ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นตัวแทนของรัฐสภาในการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือการดำเนินการอย่างใด ๆ ของภาครัฐ แต่ กสม. ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากหน่วยงานรัฐต่าง ๆ การยุบผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ากับ กสม. อาจทำให้ขาดตัวแทนในการทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กับประชาชน

12) ที่มา บทบาท หน้าที่ วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ จุดมุ่งหมายในการดำเนินงานของทั้งสององค์กรมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ

- ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและเพื่อไม่ให้ประชาชนรับภาระในการดำเนินการอย่างใด ๆ เกินกว่าเหตุ อีกทั้งยังมีอำนาจในการประสานงานขอความร่วมมือจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงภายในประเทศซึ่งมีความแตกต่างจาก กสม.

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่แก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความผูกพันกับองค์กรระหว่างประเทศ

การยุบรวมทั้งสององค์กรจึงทำให้ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ในภาพรวมขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.1.2 ข้อดีของการควบรวม

- ค่าใช้จ่ายลดลง

3.2 ความเห็นจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (โดยสำนักกฎหมายและคดี)

	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
1)	รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ 2540 ถึง 2560 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากหน่วยงานของรัฐ	มุ่งเน้นการตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน	
2)	ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละท่านมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมของประชาชนตามที่ได้มีการแบ่งงานในด้านต่าง ๆ ไว้	กรรมการแต่ละท่านต้องร่วมกันใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเป็นรูปแบบองค์คณะ	หากยุบรวมกันอาจมีปัญหาว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยองค์กรรูปแบบใดระหว่างองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่ม
3)	ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยเป็นสมาชิกสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเอเชีย Asian Ombudsman Association (AOA) และสมาชิกสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ	กสม. เป็นสมาชิกคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ International Coordinating Committee of National Human Rights Institution (ICC)	ทั้ง ผผ. และ กสม. ต่างเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ หากยุบรวมกันอาจทำให้เกิดความเสียหายลดทอนความน่าเชื่อถือต่อ

	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
	International Ombudsman Institute (IOI)		ภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของต่างประเทศ
4)	มีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน	มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชน	หากยุบรวมกัน จะต้องปรับโครงสร้างของหน่วยธุรการเป็น 2 ส่วน เพื่อรองรับภารกิจที่แตกต่างกันทั้งสองด้าน
5)	เจ้าหน้าที่มีสถานะเป็น “พนักงานราชการ”	เจ้าหน้าที่มีสถานะเป็น “ข้าราชการ”	หากยุบรวมกันจะเกิดความลำบากในการปรับเปลี่ยนสถานะของเจ้าหน้าที่ทั้งสององค์กร
6)	ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้หลัก “กัลยาณมิตร” ไม่มีอำนาจลงโทษหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน โดยรับฟังปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเสนอแนะทางออก ทำให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือกับ ผผ. ในการแก้ไขความเดือดร้อนให้กับประชาชน		การยุบรวมกับ กสม. อาจทำให้วิธีการแก้ไขปัญหาของ ผผ. ที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวสิ้นไป
7)	นอกจากภารกิจการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีภารกิจในการเสนอแนะแก้ไขกฎหมาย ทุกระเบียบ คำสั่ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ		การยุบรวมกันอาจทำให้ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินหายไป

	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
	<p>ที่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร แก่เหตุ ภารกิจเสนอแนะต่อ ครม. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และ ภารกิจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง กรณีกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย</p>		
8)	<p>ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดย ใช้หลักกัลยาณมิตร มีความใกล้ชิด กับรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประสานงานกับหน่วยงานของ รัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ นอกจาก ผผ. จะรับเรื่อง ร้องเรียนจากประชาชนโดยตรงแล้ว ยังมีกรณีที่ ส.ส. และ ส.ว. ส่งเรื่อง ร้องเรียนของประชาชนให้ ผผ. แก้ไขปัญหาด้วย รวมถึงในการ รายงานผลการดำเนินการของ ผผ. ต่อรัฐสภา ผผ. ก็พร้อมรับฟังคำติชม ของสมาชิกรัฐสภาเพื่อนำมา ปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อให้มี</p>		<p>การยุบรวมกันจะทำให้ขาด ตัวแทนในการทำหน้าที่ ประสานงานระหว่างฝ่าย บริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กับ ประชาชน</p>

	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ข้อสังเกต
	ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในวงกว้าง		
9)	รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาภายในประเทศ	มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความผูกพันต่อองค์กรระหว่างประเทศด้วย	อำนาจหน้าที่ ที่มา วัตถุประสงค์ ในการดำเนินการมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การบูรรวมกันอาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3.3 ความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการยกเลิกองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ใช่การรวมผู้ตรวจการแผ่นดินไว้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ดังนั้น ในการบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กสม. จึงอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องหน้าที่และอำนาจ ที่มา คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามให้ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การยกเลิกผู้ตรวจการแผ่นดิน จำเป็นต้องพิจารณาผลกระทบในหลายด้าน ทั้งในเรื่องของหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่หายไป ผลกระทบของบุคลากรที่ถูกเปลี่ยนสถานะ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญ ยังไม่ปรากฏหลักการและเหตุผลความจำเป็นที่ชัดเจนประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

3.4 ความเห็น บทวิเคราะห์ บทความทางวิชาการเกี่ยวกับการควบรวบหรือยุบ

ประเด็นเรื่องการยุบรวบระหว่างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีการกล่าวถึงมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประเด็นหลักที่มีการกล่าวถึง ได้แก่ สาเหตุหลักที่ต้องมีการควบรวบ 2 หน่วยงาน โดยมีประเด็นการทับซ้อนในหน้าที่การปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิด้านการแก้ไขความทุกข์ร้อนหรือความเดือดร้อนของประชาชนจากการ

กระทำจากหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คัดค้านความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคของบุคคล ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ให้ความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวอย่างหลากหลาย เช่น

บทสัมภาษณ์ของ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ กับ ThaiPublica ในงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) พบว่า แต่ละองค์กรมีความสำคัญ ผู้ตรวจการฯ มีผลงานสำหรับประชาชนแล้ว โอเค เพียงแต่ให้อำนาจเขาหน่อยว่า เวลาเห็นอะไรให้ยับยั้งได้ชั่วคราว กสม. ก็สำคัญ ต้องคิดว่าองค์กรที่จะยุบล้มเหลวตรงไหน จะปรับองค์กรอย่างไร มากกว่าจะมายุบรวม เพราะมันคนละเรื่อง ไม่มีใครเขาเอาผู้ตรวจการฯ มายุบรวมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน บางประเทศอาจจะมีผู้ตรวจการฯ หลาย ๆ ด้าน เช่น สวีเดน ที่เป็นต้นแบบ ก็จะมีผู้ตรวจการแผ่นดินทุกเรื่อง แต่ไทยจะกลายเป็นประเทศเดียวในโลกที่เอาผู้ตรวจการฯ มารวมกับ กสม. ซึ่งจริง ๆ ไทยก็เป็นภาคีสถิตินมนุษยชนกับสหประชาชาติ จึงควรมี กสม. แต่จะอย่างไรให้มัน Function ให้มันดีขึ้นมากกว่าจะไปยุบรวมกัน มันตกลง ⁵

การนำเสนอบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน” โดย ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ มีความเห็นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2558 ว่า การเสนอยุบ รวมหรือเลิกองค์กรอิสระในฐานะที่ตนเป็นนักวิจัย เกิดข้อสงสัยว่า มีการนำหลักฐานหรือข้อมูลอะไรมาสนับสนุน ซึ่งก็มีเพียงการกล่าวกว้าง ๆ ว่าไม่มีผลงานบ้าง อะไรบ้าง ก็ไม่ทราบว่ามันมีเอกสารอะไรที่เป็นเรื่องเป็นราวไหม เพื่อยืนยันว่าหน่วยงานนั้นหน่วยงานนี้ไม่มีผลงาน ⁶

iLaw ได้นำเสนอบทความ เรื่อง “ร่วมจับตาอนาคต ที่คนกำหนดไม่ใช่เรา” โดยเสนอประเด็นความเห็นของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอยุบรวมผู้ตรวจการฯ กับกรรมการสิทธิฯ ดังนี้

1) เลิศรัตน์ รัตนวานิช กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรทั้งสองมีหน้าที่ทับซ้อนกันในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน มีองค์กรที่เป็นอิสระและเป็นกลางเหมือนกัน จนแทบจะมีหลักการ

⁵ ThaiPublica. “เดือนเด่น นิคมบริรักษ์” วิทยากร์จุดอ่าน ป.ป.ช. - สตง. กับจุดตายใช้อำนาจพิเศษปราบคอร์รัปชัน “ถ้าจะแค่ล้างบาง... ก็แก้ปัญหามาไม่ได้” เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2015, <https://thaipublica.org/2015/04/duenden-tdri/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2566.

⁶ ประชาไทย. ทีดีอาร์ไอประเมินองค์กรอิสระ ชี้ยังขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน แนะนำเปิดรายงานต่อสาธารณะ. เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2015, <https://prachatai.com/journal/2015/58494> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2566.

เหมือนกัน การรวมเป็นองค์กรเดียวกันจะช่วยให้การร้องเรียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการรวมกันจะยกระดับกฎหมายให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อำนาจที่กำหนดไว้ก็ไม่น้อยไปกว่าเดิม

2) ขจัดภัย บुरुษพัฒน์ อภิปรายว่า ไม่เห็นด้วย การรวมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกับผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะทั้งสององค์กรมีภารกิจ โครงสร้าง วัฒนธรรมที่ต่างกัน การรวบรวมอาจจะสร้างปัญหาได้ ส่วนเหตุผลที่ระบุว่ารวมสององค์กรเพื่อลดความซ้ำซ้อน เพิ่มความสะดวกให้ประชาชน และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานนั้น ไม่มีน้ำหนักพอ เพราะการแก้ไขปรับปรุงแต่ละองค์กรน่าจะง่ายกว่า

3) ประสาร มฤคพิทักษ์ อภิปรายว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีขอบเขตของจริยธรรม กฎหมาย ระบบราชการ แต่กรรมการสิทธิเน้นไปสู่ประชาชน ถ้ามีการควบรวมกันต้องใช้เวลา 3-4 ปี ถึงรวมกันได้ เหตุผลที่บอกว่าซ้ำซ้อน จึงต้องควบรวมกันไม่น่าจะสำคัญเท่าการที่สิทธิของประชาชนพร่าเลือนไป ⁷

บทความจาก BrandThink เรื่อง เหตุที่เราต้องเป็น “เครื่องดำ” และต้องออกมาประท้วง เพราะ “องค์กรอิสระ” ไม่ทำงานตรวจสอบผู้มีอำนาจไม่ได้จริง มีความเห็นดังนี้

1) คอนเซ็ปต์ องค์กรอิสระคือ องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมถึงบุคลากรในหน้าที่มีหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยจากประชาชนทั้งหมด ให้ทั้งองค์กรและบุคคลที่มีอำนาจอธิปไตยอยู่ในมือ ทำตัวอย่างที่ถูกต้องที่ควร

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่คอยตรวจสอบว่า กฎหมายที่ทางสภาออกมานั้น ทำให้ประชาชนเดือดร้อนหรือไม่ หรือออกกฎหมายมาแล้วเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามหรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชน สอบสวน รวมถึงการทำความจริงให้ปรากฏ

3) ตั้งแต่มีองค์กรอิสระมา มีรัฐประหารไป 2 รอบ และก็ต้องมีการตั้งองค์กรอิสระใหม่ทุกครั้ง ซึ่งเงื่อนไขในการตั้งองค์กรอิสระโดยคณะรัฐประหารก็จะ “พิเศษ” เสมอ เพราะอย่างน้อย ๆ ผู้มีอำนาจในการตั้งกรรมการคัดสรรองค์กรอิสระโดยทั่วไป ก็จะกำหนดให้มีทั้งฝ่ายรัฐบาลและผ่านค่าน รวมถึงศาล เป็นผู้ตั้งและ

⁷ ilaw. “ร่วมจับตาอนาคต ที่คนกำหนดไม่ใช่เรา”. เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558, <https://ilaw.or.th/node/3663> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2566.

ในภาวะหลังรัฐประหาร แน่แน่นอนว่าไม่มีสภา ดังนั้น ผู้ตั้งองค์กรอิสระจึงเป็นคนของคณะรัฐประหารทั้งสิ้น ซึ่งก็ไม่น่าแปลกใจว่า คนพวกนี้จะไม่ “อิสระ” สมชื่อเท่าไร⁸

นายจุมพล รัตนภาส ได้ศึกษาอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2530 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ ได้วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ ดังนี้

หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การจัดตั้งเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ปลอดจากการแทรกแซงสิ่งการบังคับบัญชา และมีวงหลักเกณฑ์ทั่วไปมอบหมายอำนาจหน้าที่โดยให้ความสำคัญต่อความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม หรือภาระแก่ประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ เป็นขอบเขตและเงื่อนไขการใช้อำนาจที่ถูกจำกัดตามรัฐธรรมนูญ อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและนิติรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินยังขาดบทบาทในการเยียวยาต่อประชาชน โดยให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบเพื่อคุ้มครองสิทธิและทรัพย์สิน กรณีที่เอกชนหรือประชาชนได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่สามารถแปลงประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่

ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เสนอมาตรการหรือแนวทางเหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีขอบเขตจำกัดแตกต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรอิสระอื่นซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติเสริมอำนาจกึ่งตุลาการ ได้แก่ อำนาจสืบสวน ใต้สวน สั่งลงโทษ หรือเสนอเรื่องและความเห็นต่อศาล การขาดบทบัญญัติดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

⁸ BrandThink. เหตุที่เราต้องเป็น “เครื่องดำ” และต้องออกมาประท้วง เพราะองค์กรอิสระไม่ทำงาน ตรวจสอบผู้มีอำนาจไม่ได้จริง. เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2021, <https://www.brandthink.me/content/independent-organization> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2566.

ทั้งนี้ การใช้อำนาจผ่านองค์กรอิสระมีความแตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่ โดยยึดหลักการแบ่งอำนาจเพื่อป้องกันมิให้มีการรวมศูนย์การใช้อำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่เพียงองค์กรเดียว และให้แต่ละองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อให้ใช้อำนาจรัฐอย่างจำกัดและนำไปสู่เป้าประสงค์สุดท้ายเพื่อการคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ⁹

นอกจากนี้ จากบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญในคอลัมน์มุมมองกฎหมาย โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้เคยวิเคราะห์องค์ประกอบที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระแต่ละหน่วยงานไว้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ได้ปรับเปลี่ยนบทบาท หน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้ช่วยเหลือประชาชน และภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฎ กติกา มากกว่าเป็นการตรวจสอบ จับผิดหน่วยงานของรัฐ เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งให้มีลักษณะทำงานเชิงรุกแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน จึงกำหนดให้เสนอแนะ ให้หน่วยงานดำเนินการ โดยมีได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปดำเนินการจัดการเอง และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับแนวนโยบายและการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยเอกเทศเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เพียงแต่ให้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณา วินิจฉัยได้¹⁰

ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีกรอบหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติมจากที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยให้มีหน้าที่และอำนาจชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้งยังเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ โดยเฉพาะกระบวนการสรรหาคณะกรรมการมาดำรงตำแหน่งต้องมีความหลากหลาย สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ต้องให้มีผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนได้เข้ามามี

⁹ จุมพล รัตตนาส. อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562: 59 – 67.

¹⁰ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่อง “รัฐธรรมนูญ: หมวด 12 องค์กรอิสระ (ตอนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน)”. สารวุฒิสภา ปีที่ 27 เดือนสิงหาคม 2562: 15 – 20.

ส่วนร่วมในการสรรหาด้วย ทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการให้เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาชาติในการรับรองคุ้มครอง องค์กรสิทธิมนุษยชนด้วย ¹¹

ในแวดวงทางวิชาการ จัดโดยกองบรรณาธิการ The 101 World ยังได้มีการจัดเสวนาออนไลน์ Constitutional Dialogue: รัฐธรรมนูญเสวนา ครั้งที่ 4 องค์กรอิสระ ในหัวข้อ อิสระ-เป็นธรรม-รับผิดชอบ : ข้อเสนอใหม่ ริเซต “องค์กรอิสระ” ไทย ในการเสวนาดังกล่าว มีนักวิชาการร่วมถกเถียง วิพากษ์กันหลายประเด็น สรุปประเด็นที่น่าสนใจได้ ดังนี้

1. ดร.เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นตัวแทนที่วิจัยรัฐธรรมนูญใหม่ เสนอว่า แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระต้องคิดใหม่คือ ควรจะลดอำนาจหน้าที่ในด้านศีลธรรมอย่างการจัดทำประมวลจริยธรรมหรืออำนาจหน้าที่ในการอบรมเรื่องประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ซึ่งสุดท้ายกลายเป็นการให้อำนาจองค์กรอิสระออกหลักสูตรพิเศษให้นักการเมือง และข้าราชการเรียนด้วยกัน และทำให้คนที่ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและคนที่จะต้องถูกตรวจสอบใกล้ชิดกันเกินไป จนกลไกอาจไม่มีประสิทธิภาพมากนัก เสนอให้การกำกับดูแลองค์กรอิสระ ต้องถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ ผ่านการทำ Judicial Review จากเดิมที่พยายามออกแบบองค์กรอิสระเหมือนองค์กรที่ 4 ที่ใช้อำนาจอัยการ ควรดึงกลับมาอยู่ภายใต้ปีกของฝ่ายบริหาร แต่อยู่อย่างห่าง ๆ มีอิสระพอสมควร

“ผมไม่ได้คิดไปไกลถึงขั้นเสนอให้มีการยุบองค์กรอิสระ องค์กรอิสระมีประโยชน์ แต่ในเมื่อไม่สามารถสร้างกลไกตรวจสอบภายใต้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่สามารถตรวจสอบได้จริง ต้องแก้ปัญหาโดยการเพิ่มกลไกเรื่องการกลั่นกรองก่อนเข้ารับตำแหน่ง กลไกแต่งตั้ง และให้หน้าที่องค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่”

2. นพ. นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ อดีตสมาชิกวุฒิสภา และอดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) กล่าวว่า การให้คณะกรรมการสิทธิฯ เป็นตัวแทนเจรจากับรัฐบาล แก้ไขความขัดแย้งผ่านกระบวนการขององค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จะเป็นจุดหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดความต่อเนื่องในสังคม หน้าที่ของ กสม. คือ การตรวจสอบไม่ใช่การลงโทษผู้ละเมิด

¹¹ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่อง “รัฐธรรมนูญ: หมวด 12 องค์กรอิสระ (ตอนที่ 6 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)”. สารวุฒิสภา ปีที่ 27 เดือนพฤศจิกายน 2562: 21 – 23.

“เราต้องแยกระหว่างอำนาจในการตรวจสอบและอำนาจการลงโทษเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความน่าเชื่อถือ”

ในการเป็นองค์กรอิสระต้องเป็นทั้งตัวองค์กรและสำนักงาน สำนักงานเป็นกำลัง แขนงขาในการตรวจสอบและทำหน้าที่ทุกอย่างจึงต้องเป็นอิสระ ไม่เป็นระบบราชการ เพราะราชการค่อนข้างแข็งข้อ เป็นปัญหาในการติดตามเรื่องสิทธิมนุษยชน

3. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล หัวหน้าศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มองประเด็นขององค์กรอิสระว่า การลดความซ้ำซ้อนขององค์กร ระบุอำนาจหน้าที่ที่เป็นภารกิจหลักขององค์กรต่าง ๆ ให้ชัดเจนขึ้น เพื่อลดการทำหน้าที่ที่ไม่จำเป็น และลดการใช้งบประมาณอย่างสิ้นเปลือง รวมถึงการทำให้องค์กรอิสระไม่กลายเป็นส่วนขยายของหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพราะมีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า ในช่วงหลังข้าราชการจากหน่วยงานอื่นโยกย้ายเข้ามาทำงานในองค์กรอิสระจำนวนมาก นี้อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานตามภารกิจหลักขององค์กรได้¹²

จากตัวอย่างความคิดเห็น มุมมองในการวิเคราะห์ วิพากษ์ ของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระนั้น จะเห็นได้ว่า มีประเด็นที่ต้องให้องค์กรอิสระ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับมาทบทวน พิจารณาในหลายเรื่องตั้งแต่ หน้าที่และภารกิจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ กลไกการคัดกรองผู้มีคุณสมบัติให้เหมาะสมกับภารกิจ วิธีการหรือรูปแบบในการทำงานขององค์กรต่าง ๆ การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในแต่ละองค์กร การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสร้างผลงานเชิงประจักษ์ให้เห็นชัดเจน ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ย่อมนำมาซึ่งการแสดงให้เห็นถึงประโยชน์และความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรอิสระเหล่านั้นไว้ มากกว่าแค่การคิดถึงการประหยัดงบประมาณ เพราะหากเกิดความเสียหายแก่ประชาชนแล้วไม่มีหน่วยงานใดแก้ไข ประชาชนทุกชั้นรื้อนยังคงอยู่ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

¹² กองบรรณาธิการ The 101 World. อิสระ - เป็นธรรม - รับผิดชอบ: ข้อเสนอใหม่ รีเซ็ต “องค์กรอิสระ” ไทย. เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2021, , <https://www.the101.world/constitution-dialogue-independent-accountability-agency/>, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและมหาวิทยาลัยมหิดล. 2565. **แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566 – 2570)**. กรุงเทพมหานคร: มปท.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2566. **ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่าง ๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2565 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545 – 2565**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
- สถาบันพระปกเกล้า. 2565. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย การรับรู้ ความเชื่อมั่น และความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน**. รายงานเสนอต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 15 พฤศจิกายน 2565. ม.ป.ท.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2565. **ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่าง ๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2564 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545 – 2564**. กรุงเทพมหานคร (ebook).
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2566. **ผู้ตรวจการแผ่นดินแถลงผลวินิจฉัย ยื่นศาล รธน. ตีความกรณีเสนอชื่อ “พิธา” ชั่ว** (Online). <https://www.ombudsman.go.th/new/news660724>., 18 กันยายน 2566.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2562. **องค์กรอิสระ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

**ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2141 8341
สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ)
WWW.OMBUDSMAN.GO.TH**