

## บทที่ 4

### กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาในระดับสากลและระดับภูมิภาคจะมีส่วนอย่างมากในการกำหนดมาตรฐานของสิทธิทางอาญาในแต่ละประเทศ ฟังนาโบบัญญัติในฐานะที่เป็นมาตรฐานในตำรา นอกจากนั้นกลไกที่ดำเนินการดังกล่าวทั้งที่เป็นกลไกในระบบสหประชาชาติ และกลไกชั้นระบบของภูมิภาคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบของยุโรปหรือระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา นับว่าได้พิจารณาตัดสินกรณีต่าง ๆ อันเป็นการเยียวยาแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ผลมาจนวนไม่น้อย

แต่หากจะมองในวงกว้างกล่าวได้ว่าปัจจุบันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและมากมายนั้น มีทั้งการละเมิดที่กระทำต่อคนหมู่มาก (Massive violations) และการละเมิดที่กระทำต่อปัจเจกบุคคล (Individual violations) ซึ่งกลไกในระดับภูมิภาคโดยปกติจะมีบทบาทในการแก้ไขเยียวยาเฉพาะกรณีการละเมิดที่กระทำต่อคนหมู่มากเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ปัจเจกบุคคลที่ถูกละเมิดนั้นสามารถเข้าถึงหรือเข้าร้องเรียนต่อกลไกในระดับภูมิภาคได้เพียงร้อยละ 1 หรือ 1 ต่อ 1,000 รายเท่านั้น<sup>1</sup> ขณะเดียวกัน กลไกในระดับภูมิภาคก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศได้อย่างทั่วถึงจึงไม่สามารถที่จะยื่นมือเข้าไปแก้ไขเยียวยาให้ได้

---

<sup>1</sup> United nations, Report of The International Workshop on National Institutions for The Promotion and Protection of Human Rights, Paris, 7-9 October 1991, P.44.

จากข้อจำกัดดังกล่าวของกลไกระดับภูมิภาค สหประชาชาติจึงเห็นว่าแต่ละประเทศควรจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการดำเนินงานและประสานงานด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยเฉพาะ ดังนั้น นับแต่ ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา สหประชาชาติจึงได้รณรงค์และกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ จัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่เป็นภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งมีภาระผูกพันจะต้องดำเนินการภายในรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานของกติกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การยกเลิกกฎหมายเดิมหรือระเบียบต่าง ๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของกติกา การร่างกฎหมายใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับกติกา และงานด้านการส่งเสริม เช่น การให้การศึกษา อบรม การเผยแพร่ข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น จึงจำเป็นจะต้องมีกลไกหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบงานดังกล่าว

วิธีที่ในบทบัญญัติของกติกาดังกล่าวมิได้บังคับให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น ในทางปฏิบัติรัฐภาคีอาจดำเนินการได้ 2 วิธีด้วยกัน

วิธีหนึ่งคือ ดำเนินการผ่านกลไกเดิมภายในรัฐที่มีอยู่ก่อนแล้วไม่ว่าจะเป็น องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และศาลยุติธรรม หรือกลไกอื่น ๆ สำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา ซึ่งในทุกประเทศจะดำเนินการผ่านทางศาลอาญาและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ แต่ที่ผ่านมามีบทบัญญัติในเรื่องการรับผิดชอบของศาล ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในหลายประเทศยังย่อหย่อนในเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดกุม สืบสวน สอบสวน การพิจารณาพิพากษา การลงโทษ และการปฏิบัติต่อนักโทษในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงการชดเชย (Remedies) ค่าเสียหายในกรณีที่รัฐไม่ได้ให้ความเป็นธรรมต่อบุคคลและการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางอาญาอื่น ๆ

วิธีที่สอง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้การปฏิบัติตามกติกาของรัฐ ภาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สหประชาชาติจึงมีเป้าหมายอีกประการหนึ่งคือ การกระตุ้น และเรียกร้องให้รัฐสมาชิก และรัฐภาคีของกติกาดังกล่าวทำการจัดตั้งกลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะขึ้น 2 ซึ่งปัจจุบันมีหลายประเทศที่ได้ จัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นตามคำเรียกร้องขององค์การ สหประชาชาติ ซึ่งจะเป็นสถาบันแห่งชาติ (National Institute) ที่ให้การส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนทุกด้าน รวมทั้งสิทธิมนุษยชนทางอาญาด้วย

#### 4.1 รูปแบบของกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา

รูปแบบของกลไกระดับชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศต่าง ๆ มีหลายรูปแบบ ซึ่งอาจ แบ่งพัฒนาการของการจัดตั้งกลไกระดับชาติออกไปเป็น 3 ช่วงด้วยกัน ได้แก่ 3

1. บุคคลทศวรรษที่ 19 เริ่มมีการจัดตั้งสถาบันที่เรียกว่า ออมบุดสแมน (Ombudsman) หรือผู้ตรวจการรัฐสภา ขึ้นในประเทศแถบสแกนดิเนเวียโดยเฉพาะประเทศสวีเดน
2. ช่วงที่มีการรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาใช้ และสหประชาชาติได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นองค์กรที่ดำเนินงาน ตามหลักการในปฏิญญา

---

2 กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สรุป ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ณ กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่ 26 - 28 มกราคม 2536.

3 United nations, Report of The International Workshop on National Institutions for The Promotion and Protection of Human Rights, P.37.

3. ช่วงนับแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา มีการจัดตั้งกลไกระดับชาติ หรือสถาบันระดับชาติ เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นจำนวนมาก

อาจแยกพิจารณาลักษณะหรือรูปแบบของกลไกระดับชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง คือ "สถาบันออมбудสแมน" (Ombudsman) ขณะนี้มีผู้เรียกชื่อภาษาไทยว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภา" เป็นองค์กรที่ถือกำเนิดในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งปัจจุบันได้แพร่หลายไปในหลายประเทศ โดยอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่จะมีวัตถุประสงค์เหมือนกัน คือการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โครงสร้างของออมбудสแมนอาจเป็นบุคคลคนเดียว หรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา และมีบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและตุลาการในนามของรัฐสภา ประเทศที่ได้จัดตั้งสถาบันออมбудสแมนในปัจจุบัน เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ออสเตรีย บาฮามาส แคนาดา ฟินแลนด์ กายานา นามิเบีย เนจีเรีย ซูดาน โปรตุเกส เป็นต้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ของออมбудสแมน โดยทั่วไปจะมีอำนาจรับคำร้องทุกข์จากผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และจะดำเนินการสอบสวนตามข้อมูลที่ได้รับหากเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล บางประเทศให้สิทธิแก่เอกชนในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อออมบูสแมนได้โดยตรง แต่บางประเทศเอกชนต้องส่งคำร้องทุกข์ผ่านสมาชิกของรัฐสภาก่อน บางประเทศก็กำหนดว่าผู้จะร้องทุกข์จะต้องดำเนินการเยียวยาตามวิถีทางอื่นที่มีอยู่ก่อน หากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงมีสิทธิยื่นต่อออมบูสแมน เมื่อรับคำร้องทุกข์แล้วออมบูสแมนจะสอบสวนและทำคำแนะนำ เกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับคำร้องไปยังองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหา หากคำแนะนำที่เสนอไปไม่ได้รับการปฏิบัติตาม ออมบูสแมนอาจส่งคำแนะนำไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

รูปแบบที่สอง คือ "คณะกรรมการ" (Commission) ซึ่งแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารประกอบด้วย คณะบุคคลซึ่งมาจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ บางประเทศก็ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิ และอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม เช่น ประเทศญี่ปุ่น บราซิล บางประเทศสังกัดในกระทรวงการต่างประเทศ เช่น ประเทศเดนมาร์ก หรือบางประเทศสังกัดในกระทรวงมหาดไทย เช่น ประเทศเม็กซิโก ส่วนของประเทศฝรั่งเศสสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่มักจะมีความเป็นอิสระโดยกฎหมาย บางประเทศกำหนดให้มีฐานะเป็น "องค์กรกึ่งอิสระ" (Semi-autonomous agency) ดังเช่น ประเทศเม็กซิโก 4 หน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คือ การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงนโยบาย เช่น การตรวจสอบดูว่าการกระทำของฝ่ายบริหารเป็นไปตามมาตรฐานมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายหรือไม่ มีตีบทกฎหมายหรือมาตรการในกระบวนการยุติธรรมที่ได้มาตรฐานหรือไม่ เป็นต้น

รูปแบบที่สาม คือ ศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ ระบบการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในรูปแบบใหม่ล่าสุด คือ การจัดตั้งกลไกในรูปของศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศที่ชื่อว่า "ศาลอาชญากรรมสงครามระหว่างประเทศ" (International Tribunal on War Crimes) ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ผลักดันให้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2536 (ตามมติที่ 808/1993) ศาลดังกล่าวประกอบด้วยผู้

---

4 Emilio Rabasa Gamboa, Observation and Effectiveness of Human Rights in Mexico, National Commission For Human Rights, 1992, P. IX.

พิพากษา 11 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อที่ประเทศสมาชิกเสนอมา และผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกตั้งจะทำงานที่โดยมีวาระ 4 ปี<sup>5</sup>

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลอาชญากรรมสงครามนานาชาติขึ้นมาคือ เพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษบุคคลที่ได้ก่ออาชญากรรมและถูกกล่าวหาว่าได้ก่ออาชญากรรมสงครามนับตั้งแต่ประเทศยูโกสลาเวียแตกแยกออกจากกันเมื่อปี ค.ศ. 1991 ได้แก่ ขนสามเชื้อชาติ คือ ชาวเซิร์บ ชาวโครแอท และมุสลิม ซึ่งในช่วงที่เกิดสงครามนั้นได้มีการปฏิบัติการณ์ที่เหี้ยมโหด นับแต่การจัดสร้างค่ายกักกันฝ่ายตรงข้าม การรื้อทำลายล้างบังคับ เนรเทศชาวมุสลิม และการข่มขืนสตรีมุสลิมอย่างเป็นระบบ

ในการดำเนินงานของศาลดังกล่าว ผู้พิพากษามีอำนาจตามบทที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ระบุว่า ยินยอมให้มีการรื้อทำลายล้างได้ ในกรณีที่ความมั่นคงของนานาชาติกำลังถูกคุกคาม อีกทั้งประเทศใดก็ตามที่ปฏิเสธไม่ยอมรับร่วมมือกับการสอบสวนหรือไม่ยินยอมส่งตัว (ผู้ร้ายข้ามแดน) หรือผู้ต้องสงสัยเป็นอาชญากรรมมารับการดำเนินคดี อาจถูกลงโทษโดยการคว่ำบาตรจากนานาชาติได้

อนึ่ง ศาลอาชญากรรมสงครามระหว่างประเทศดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลอาชญากรรมสงครามแห่งนูเรมเบิร์ก ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาในระหว่างปี ค.ศ. 1945-49 เพื่อดำเนินการไต่สวนเหล่าผู้นำนาซีที่ก่อสงครามโลกครั้งที่สอง กระทำทารุณกรรมแก่พลเมืองประเทศที่ตนยึดครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวซึ่งกล่าวกันว่ามีชาวยิวถูกฆาตกรรมไปประมาณ 6 ล้านคน รวมทั้งอาชญากรรมสงครามชาวญี่ปุ่นแห่งกรุงโตเกียว ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดสงครามเอเชียแปซิฟิกจากเหตุของสงครามโลกครั้งที่ 2

---

<sup>5</sup> United Nations, First Session of International Tribunal on War Crime in Former Yugoslavia opens in Hagve, Press Release 17 November 1993.



รูปแบบอื่น ๆ บางประเทศอาจจัดตั้งกลไกระดับชาติในรูปแบบที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันออกไป และอาจมีชื่อเรียกได้หลายอย่าง เช่น กลไกระดับชาติของประเทศฝรั่งเศสที่มีลักษณะคล้ายศาลปกครอง และมีชื่อเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า เมเดียเตอร์ (Mediateur) ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

#### 4.2 หลักการในการจัดตั้งกลไกระดับชาติ <sup>6</sup>

ด้วยความเชื่อมั่นของสหประชาชาติว่า การจัดตั้งกลไกระดับชาติหรือคณะกรรมการระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชนจะเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยขยายการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรจะต้องได้รับการพิจารณาไปพร้อมกับการทบทวนปรับปรุงกฎหมายและกลไกหรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย

ดังนั้น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงได้จัดทำและให้การรับรองเอกสารที่เรียกว่า "หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันระดับชาติ" ซึ่งหลักการนี้ควรจะต้องได้รับการนำไปพิจารณาเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ

หลักการในการจัดตั้งกลไกระดับชาติดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### ก. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

---

<sup>6</sup> The United Nations Commission on Human Rights, Annex to Resolution 1992/54 on National Institutions for The Promotion and Protecion of Human Rights, 3 March 1992.

1. สถาบันระดับชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
2. สถาบันระดับชาติควรมีอำนาจอย่างกว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และอำนาจดังกล่าวควรมีผู้รับรองไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น
3. สถาบันระดับชาติควรมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้

3.1 ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งพิจารณาเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อสาธารณชน ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

- บทบัญญัติของกฎหมายหรือด้านบริหารต่าง ๆ รวมทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การตุลาการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจหมายถึงรวมถึง ความรับผิดชอบของสถาบันระดับชาติในการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายหรือเอกสารรับรองสิทธิต่าง ๆ พร้อมทั้งการให้ความเห็นข้อเสนอแนะในการที่จะให้บทบัญญัติเหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ตลอดจนข้อเสนอแนะในการร่างกฎหมายใหม่หรือมาตรการด้านบริหารใหม่ ๆ ด้วย
- สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันได้วินิจฉัยว่าควรเข้าไปดูแล
- การจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปและเหตุการณ์เฉพาะเรื่อง
- กระตุ้นรัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และจัดทำข้อเสนอเพื่อการแก้ไขดำเนินการเพื่อยุติสถานการณ์ดังกล่าว กรณีที่จำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นและโต้ตอบในนามของรัฐบาล

3.2 สนับสนุนและส่งเสริมการออกกฎหมาย และการปฏิบัติตามเอกสารรับรองสิทธิระหว่างประเทศที่ประเทศเข้าเป็นภาคีไว้บ้าง เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 สอดส่องการปฏิบัติตามสนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งประเทศนั้นได้ลงนามหรือให้สัตยาบัน



3.4 จัดทำรายงานต่าง ๆ ที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธะกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการต่าง ๆ และต่อสถาบันระดับภูมิภาคต่าง ๆ โดยเป็นรายงานที่เสนอความคิดเห็นต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนภายใต้ความเป็นเอกราชของประเทศ

3.5 ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ และองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันระดับชาติของประเทศอื่น ๆ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3.6 ช่วยเหลือการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการสอน วิจัย เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และสถาบันอื่น ๆ

3.7 เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชน และต่อต้านการแบ่งแยกชนชั้นทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งแยกเรื่องเชื้อชาติ โดยการประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ หรือให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงเรื่องดังกล่าว

#### **๗. องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระ**

1. สถาบันระดับชาติ ควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย โดยอาจมาจากการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่น และควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจแก่องค์กรที่จะสามารถช่วยทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

ก. องค์กรภาคเอกชน ที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมนักกฎหมาย แพทย์ นักหนังสือพิมพ์ และนักวิทยาศาสตร์

ข. องค์กรด้านศาสนา

ค. มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญด้านนี้

ง. รัฐสภา

จ. หน่วยงานของรัฐ

2. สถาบันระดับชาติควรได้รับการสนับสนุนในปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับงบประมาณที่เพียงพอ
3. เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกของสถาบันระดับชาติ การแต่งตั้งควรมีกำหนดวาระที่แน่นอน เพราะการแต่งตั้งดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการกระทำของเจ้าพนักงาน

### ค. วิธีดำเนินงาน

ภายใต้กรอบของอำนาจหน้าที่ สถาบันระดับชาติจะมีวิธีดำเนินงานดังนี้

1. มีอิสระในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับจากรัฐบาล หรือที่ส่งถึงสถาบันโดยตรงโดยไม่ผ่านเจ้าหน้าที่ระดับสูง
2. รับฟังข้อมูลจากบุคคลหรือจากเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาปัญหา
3. เผยแพร่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ
4. จัดตั้งคณะทำงานโดยเลือกจากสมาชิกของสถาบัน และจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลืองานของสถาบัน
5. ในแง่ของบทบาทพื้นฐานขององค์กรภาคเอกชนในการขยายงานของสถาบันระดับชาติ นับเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ของภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นการต่อต้านกลุ่มนิยมเชื้อชาติ ฯลฯ

### ง. หลักการที่เกี่ยวข้องกับสถานะของคณะกรรมการกับอำนาจกึ่งตุลาการ

สถาบันระดับชาติอาจมีอำนาจที่จะพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ซึ่งคำร้องเรียนนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเอง หรือโดยตัวแทน หรือบุคคลที่สาม องค์กรภาคเอกชน สหภาพแรงงานหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ คณะกรรมการจะใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนดังกล่าวโดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

1. หาทางเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
2. แจ้งสิทธิให้กับผู้ร้องเรียนได้ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเยียวยาแก้ไข และการส่งเสริมให้เขาได้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้น
3. พิจารณาการร้องเรียนที่ได้รับหรือส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นที่มีอำนาจ
4. ให้ข้อเสนอแนะต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอเรื่องการปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ทางบริหารต่าง ๆ

หลักการในการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงแนวทางที่สหประชาชาติจัดทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่และประเทศในแนวทางดังกล่าวไปจัดตั้งกลไกในประเทศของตนและมีความเป็นเอกภาพในจัดตั้งกลไกดังกล่าวขึ้นทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกมีประวัติศาสตร์สภาพทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ที่แตกต่างกัน ฉะนั้นในทางปฏิบัติจึงไม่สามารถกำหนดรูปแบบกลไกแบบใดที่เป็นมาตรฐานสากลที่จะมีความเหมาะสมสำหรับทุกประเทศ<sup>7</sup> การกำหนดโครงสร้างของกลไกระดับชาติจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เพื่อให้กลไกที่จัดตั้งขึ้นมาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

---

<sup>7</sup> United Nations, United Nations Workshop for The Asia - Pacific Region on Human Rights Issues Report, Jakarta, 26-28 January 1993, P.12.

#### 4.3 กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในต่างประเทศ

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ละประเทศ นอกจากจะดำเนินการผ่านทางระบบกฎหมาย และกลไกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ โดยผ่านกระบวนการจับกุม คမ်းขัง ฟ้องร้องคดี ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 แต่ละประเทศยังได้ดำเนินการผ่านทางสถาบันหลักหรือกลไกหลักอีกกลไกหนึ่งคือ ฝ่ายตุลาการ คือ ศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลอาญาที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญา

แต่เนื่องจากระบบศาลของบางประเทศอาจมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ครบถ้วนทุกประการ หลายประเทศจึงได้จัดตั้งกลไกระดับชาติที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นโดยตรง เพื่อให้การสนับสนุนให้การดำเนินงานของกลไกอื่น ๆ โดยเฉพาะศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิทางอาญามากขึ้น

ดังนั้น ในบทนี้จึงจะขอกล่าวถึงตัวอย่างกลไกระดับชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบที่นิยมจัดตั้งกัน ได้แก่ "ออมбудสแมน" หรือผู้ตรวจการรัฐสภา "คณะกรรมการสิทธิ" และ "ศาล" ของบางประเทศ ดังต่อไปนี้

ก. กลุ่มประเทศที่จัดตั้งกลไกระดับชาติในรูปแบบของ "ออมбудสแมน" (หรือผู้ตรวจการรัฐสภา)

กลไกระดับชาติในรูปแบบของสถาบันอมбудสแมน มีกำเนิดเป็นครั้งแรกที่ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1809 หลังจากนั้นเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศฟินแลนด์ซึ่ง เป็นประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียก็ขึ้นสร้างสถาบันอมбудสแมน เข้าไปใช้ในประเทศของตน

เมื่อ ค.ศ. 1919 และเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเดนมาร์กก็นำมาใช้เมื่อปี ค.ศ. 1954 ตามด้วยเยอรมันตะวันตก เมื่อปี ค.ศ. 1957 นิวซีแลนด์นับเป็นประเทศแรกในกลุ่มแองโกลแซกซอนที่นำมาใช้เมื่อปี ค.ศ. 1962 นอร์เวย์ เมื่อปี ค.ศ. 1963 อังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1967 พร้อม ๆ กับบางมลรัฐ ในสหรัฐอเมริกา และหลังจากนั้นฝรั่งเศสก็นำมาใช้เมื่อปี ค.ศ. 1973 และตามด้วยออสเตรเลีย เมื่อปี ค.ศ. 1976 <sup>8</sup>

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการกำเนิดสถาบันออมبودสแมนในประเทศต่าง ๆ ส่วนเป็นผลมาจากอิทธิพลของปรัชญาการเมืองหรือแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อว่า เดิมนั้นมนุษย์มีชีวิตรอยู่ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์ยอมสละสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างสมบูรณ์ตามธรรมชาติบางอย่างเพื่อมารวมอยู่ในสังคมเดียวกันภายใต้ "สัญญาประชาคม" (Social Contract) และกฎหมายที่วางแนวระเบียนควบคุมพฤติกรรมไว้คุ้มครองสมาชิกของสังคมนั้น ๆ สมาชิกของสังคมทุกคนยอมเสมอไปตามกฎหมาย และมีผู้ปกครองหรือรัฐบาลซึ่งสมาชิกของสังคมพร้อมใจกันให้ความเห็นชอบในการมอบอำนาจให้เป็นตัวแทนของตนในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่สมาชิกในสังคมโดยทั่วกัน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันออมبودสแมนที่มีการจัดตั้งในประเทศต่าง ๆ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและครอบคลุมในเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย และออมبودสแมนในแต่ละประเทศก็จะมีภาระงานที่แตกต่างกันในรายละเอียด ดังจะได้แยกพิจารณาต่อไป

---

8 ชีร์ภัทร์ เสรีรังสรรค์, วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบออมبودสแมน, เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ระบบการตรวจสอบของสภาผู้แทนราษฎร : ประสพการณ์ของไทยและแคนาดา โรงแรมซิดีบีชีรีสอร์ท ประจวบคีรีขันธ์ 14 - 16 พฤศจิกายน 2536 จัดโดยคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร และองค์การพัฒนาระหว่างประเทศของแคนาดา (CIDA)

## ประเทศสวีเดน <sup>9</sup>

ประเทศสวีเดนได้จัดตั้งสถาบันออมบุดสแมนตามรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1809 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1. เพื่อสร้างความมั่นใจว่า เจ้าหน้าที่และบุคลากรของหน่วยงานได้ปฏิบัติงานตามภาระและหน้าที่ทุกด้านด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม
2. เพื่อตรวจสอบการทำงานของศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในเรื่องของความเป็นธรรมและความยุติธรรม
3. เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้เกิดถูกส่งล่าจากระบวนการบริหารและการปกครองประเทศ

ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้มีออมบุดสแมนได้ 4 คน โดยจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทุกพรรค ไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภาจะเป็นชายหรือหญิงก็ได้ แต่ส่วนใหญ่มาจากผู้มีอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย วิธีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ที่จะมาเป็นออมบุดสแมนในสวีเดนจะใช้วิธีการลงมติเห็นชอบในที่ประชุมรัฐสภาโดยแยกการเลือกตั้งระหว่างประธานและผู้ตรวจการรัฐสภาคนอื่น ๆ และใช้การออกเสียงด้วยวิธีลงคะแนนลับ รัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งออมบุดสแมนให้มีวาระในตำแหน่งนี้ 3 ปี ส่วนการพ้นจากตำแหน่งอาจจะโดยการถูกรัฐสภาถอดถอน ตาย หรือลาออก

ออมบุดสแมนที่ได้รับการเลือกตั้งจะทำหน้าที่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศ

---

<sup>9</sup> Frank Stacy, Ombudsman Compared, Clarendon Press : Oxford, 1978, pp.1 - 17.



2. ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่มียศตั้งแต่นายสิบเอกทหารบก (กองทัพบก) หัวหน้าทหารเรือชั้นจ่า (กองทัพเรือ) และจ่าสิบตรี (กองทัพอากาศ)
3. ตรวจสอบและควบคุมบุคคลที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ (บุคคลที่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของออมบุดสแมนคือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา สมาชิกองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เสนาบดีว่าการยุติธรรม คณะกรรมการผู้ว่าการการธนาคารแห่งประเทศไทยสวีเดน)

สำหรับการจัดโครงสร้างองค์กรสำนักงาน มีรายละเอียดดังนี้

1. มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างออมบุดสแมน คือ
  - ประธานหรือหัวหน้าออมบุดสแมนจะดูแลเรื่องภายใน การจัดเก็บภาษี การบริหารงานยุติธรรม และทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของฝ่ายพลเรือนซึ่งมิได้อยู่ในขอบเขตอำนาจของออมบุดสแมนคนอื่น ๆ
  - ออมบุดสแมนคนที่ 2 ดูแลเรื่องศาลยุติธรรม อัยการ ตำรวจ และราชทัณฑ์
  - ออมบุดสแมนคนที่ 3 ดูแลเรื่องกองทัพ องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และ
  - ออมบุดสแมนคนที่ 4 ดูแลการสังคมสงเคราะห์และการศึกษา
2. มีสำนักงานออมบุดสแมน โดยมีเลขานุการสำนักงาน ผู้อำนวยการฝ่ายการโตสวน สืบสวน และเจ้าหน้าที่จำนวนประมาณ 60 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย
3. กรณีจำเป็นอาจจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและที่ปรึกษาฝ่ายต่าง ๆ
4. ประธานจะเป็นผู้กำหนดวิธีการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำทั่วไปที่จำเป็นสำหรับงานของสำนักงานและปรึกษากับออมบุดสแมนคนอื่น ๆ ก่อนที่จะสรุปแผนงานการปฏิบัติงานในขั้นสุดท้าย
5. ประธานอาจกำหนดลักษณะของงานหรือคดีที่จำเป็นที่จะต้องผ่านการพิจารณาของตนหรือออมบุดสแมนคนอื่น ๆ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือการวินิจฉัยเฉพาะเรื่อง โดยไม่ต้องพิจารณาขอบเขตของการดูแลตรวจตรา

6. ในกรณีที่ประธานลาพักผ่อนหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ออมбудสแมนที่อยู่ในตำแหน่งนานที่สุดจะเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน ถ้ามีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเท่าเทียมกัน ให้พิจารณาผู้ที่มีอายุมากกว่า

7. ในกรณีที่ออมбудสแมนคนใดคนหนึ่งป่วย มีสุขภาพไม่แข็งแรงหรือมีเหตุผลอื่น ๆ ที่เป็นเหตุไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลานาน ประธานอาจถือเป็นความจำเป็นในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนโดยต้องรายงานต่อรัฐสภา

ในการร้องทุกข์ต่อออมбудสแมนนั้น กฎหมายของสวีเดนเปิดกว้างให้บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชน ชาวสวีเดน หรือชาวต่างประเทศที่มีได้อาศัยในประเทศสวีเดน (อาทิ สมาชิกรัฐสภา ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย ครู นักศึกษา นักเรียน ทหาร นักโทษ คนไข้ในโรงพยาบาลประสาท หรือประชาชนผู้เสียภาษีที่ไม่พอใจต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่) มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ได้ โดยผู้ร้องทุกข์ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือกรณีที่เกิดขึ้น และการร้องทุกข์ส่วนใหญ่จะเสนอเป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากจำเป็นจริง ๆ กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่อาจเขียนหนังสือได้ เจ้าหน้าที่อาจจะช่วยเขียนข้อความในคำร้องให้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ

ส่วนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของออมбудสแมนจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการคือ

- ออมбудสแมนจะไม่พิจารณาตัดสินเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้ว 2 ปี ก่อนที่จะมีการร้องทุกข์ ยกเว้นกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะ
- ออมбудสแมนจะไม่รับดำเนินการคำร้องทุกข์ที่ผู้ร้องไม่ระบุนาม
- ออมбудสแมนจะไม่เข้าไปแทรกแซงในเรื่องที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แต่จะแทรกแซงถ้ามีการกล่าวหาว่าคดีนั้นไม่มีความคืบหน้าหรือการตัดสินคดี มิได้กระทำภายในเวลาที่กำหนด
- เมื่อมีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด หากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจคำพิพากษารั้งสุดท้าย ออมбудสแมนจึงจะรับเรื่องไว้พิจารณา

เมื่อออมبودสแมนรับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้แล้ว จะดำเนินการสอบสวนพิจารณาและใช้อำนาจดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

1. มีอำนาจขอตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากทางราชการหรือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ รวมทั้งการขอคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการไต่สวนด้วยวาจา หรือพูดคุยกันทางโทรศัพท์ เพื่อให้ได้หลักฐานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น
2. ออมبودสแมนอาจใช้อำนาจดังกล่าวข้างต้นด้วยตนเองหรือขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรืออาจขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยทำการสืบสวนสอบสวนได้
3. เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือตอบข้อซักถามหรือให้ความช่วยเหลือในการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ออมبودสแมนต้องการ
4. ออมبودสแมนมีอำนาจที่จะดำเนินการลงโทษตามกฎหมาย เช่น ตักเตือน ดำเนินการทางวินัย การฟ้องคดี ทั้งนี้การตักเตือนจะกระทำโดยวิธีประกาศให้ทราบในหน้าหนังสือพิมพ์หรือทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา
5. ออมبودสแมนอาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดหากเห็นว่าการพิจารณาโทษของหน่วยงานไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง
6. ออมبودสแมนอาจขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการทำการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานเสียใหม่ หรืออาจจะเสนอให้รัฐบาลแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั้งในส่วนของกฎระเบียบ และข้อบังคับ
7. ในการควบคุมดูแลศาลยุติธรรม ออมبودสแมนมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีในศาลชั้นต้น หากคู่ความหรือพยานบุคคลได้รับการปฏิบัติโดยไม่เหมาะสมแต่จะต้องเป็นช่วงภายหลังการพิจารณาของศาลเรียบร้อยแล้ว
8. ออมبودสแมนยังมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงคำพิพากษาของศาลซึ่งอาจมีผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัวหรือจนกระทั่งได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน
9. ในการประกาศผลการตัดสินเรื่องร้องทุกข์ใด ๆ โดยปกติมักจะกระทำภายใน 6 เดือนหลังจากที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ ทั้งนี้โดยการประกาศโดยเปิดเผยในหน้าหนังสือพิมพ์

กิจกรรมอีกอย่างหนึ่งหลังจากพิจารณาข้อร้องทุกข์ของออมبودสแมนแล้วจะต้องมีการจัดทำรายงานผลการสืบสวนเสนอต่อสื่อมวลชน มีการพิมพ์รายงานประจำปีเผยแพร่ผลงานโดยเสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชน รวมทั้งการจัดทำวารสารบันทึกคำร้องเรียนและการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ โดยระบุรายละเอียดด้วย

### ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระบบอมبودสแมน ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้รับแนวความคิดมาจากระบบอมبودสแมนของสวีเดน โดยได้รับมาใช้ในปี ค.ศ. 1957 โดยมีการจัดตั้งองค์กรอมبودสแมนสำหรับกิจการทหาร หรือผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร (Military Ombudsman หรือ Parliamentary Commissioner for Military Affairs) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลังจากที่เยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกันสิทธิมูลฐาน (Basic Law) ในปี ค.ศ. 1949 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภา (House of Representative) กับกองทัพ (Armed Forces) และกำหนดให้รัฐสภา (Parliament) ควบคุมกิจการเกี่ยวกับการทหารด้วย ดังนั้นจึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949 เมื่อปี ค.ศ. 1956 กำหนดเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งองค์กรอมبودสแมนสำหรับกิจการทหาร เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนและช่วยเหลือสภาในการควบคุมกิจการทหาร ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง อานาจหน้าที่ ได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้ง 10

---

10 วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, "อมبودสแมนหรือข้าหลวงตรวจการฝ่ายกลาโหม รัฐสภาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, ตุลพาห, 32 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2529): 28-45.

การแต่งตั้งออมبودสแมนนั้น คณะกรรมการฝ่ายกิจการทหารของสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับกลุ่มสมาชิกของสภา จะเป็นผู้เสนอชื่อและคัดเลือกจากสุภาพบุรุษชาวเยอรมัน จำนวน 1 คน ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุครบ 35 ปีบริบูรณ์ และเคยรับราชการในกองทัพอากาศไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้พิพากษามาก่อนหรือรับราชการในตำแหน่งสูงทางฝ่ายบริหาร และต้องไม่เป็นสมาชิกของรัฐบาลมลรัฐหรือสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐใด อนึ่งในการออกเสียงจะใช้วิธีลงคะแนนลับ ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้เสียงข้างมาก โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งให้มีวาระในตำแหน่งได้ 5 ปี (แต่สามารถได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้) ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนั้น ออมبودสแมนอาจพ้นจากตำแหน่งโดยคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหารเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ในกรณีที่ประพฤติปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม หรือกรณีตายหรือลาออก

ออมبودสแมนฝ่ายกิจการทหารของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะทำหน้าที่ ดังนี้

1. ให้การช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหาร เฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทหาร โดยจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามคำแนะนำของสภาหรือคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหารซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารโดยตรงและกิจการนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีกลาโหมเท่านั้น
2. อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนตามคำแนะนำดังกล่าวนี้มีเท่าเทียมกับอำนาจสืบสวนของสภา หรือคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหารและจะใช้เกินขอบเขตไม่ได้
3. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของข้าราชการทหาร ซึ่งอำนาจในส่วนนี้มีความเป็นอิสระจากสภาและคณะกรรมการฝ่ายกิจการทหาร

ผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อออมبودสแมน คือ ข้าราชการทหารโดยส่วนบุคคลหรือเป็นกลุ่มสมาชิกของครอบครัวทหาร จเรทหาร นอกจากนั้นออมبودสแมนมีสิทธิใช้ดุลพินิจที่จะยกเรื่องที่ไม่ มีผู้ร้องทุกข์มาสอบสวนได้เอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น



การรับเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ทหารทุกคนมีสิทธิทำคำร้องทุกข์และส่งไปยังออมбудสแมนฝ่ายกิจการทหารโดยไม่ต้องส่งเป็นทางการก็ได้
- สิทธิในการร้องทุกข์นี้มีลักษณะทางอ้อมเดียวกับสิทธิร้องทุกข์ตามระเบียบของกระทรวงกลาโหมที่ให้อุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองไปยังผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในระดับสูงกว่า
- คำร้องทุกข์ดังกล่าวจะต้องเกี่ยวข้องกับกองทัพของเยอรมัน
- ข้าราชการทหารที่ร้องทุกข์มีสิทธิเข้าพบออมбудสแมนได้เป็นการส่วนตัวโดยไม่ถูกกีดกันหรือถูกตมหนิด ๆ
- ออมбудสแมนสามารถชี้มูลพินิจที่จะเปิดเผยเรื่องที่ร้องทุกข์หรือนามผู้ร้องทุกข์ได้ เว้นแต่ผู้ร้องทุกข์ไม่ประสงค์จะให้เปิดเผย

เมื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว ออมбудสแมนจะดำเนินการพิจารณาและในอำนาจดำเนินการในขอบเขต ดังต่อไปนี้

1. มีอำนาจสอบถามเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการสืบสวนจากรัฐมนตรีกลาโหม เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกลาโหม รวมทั้งการสอบถามข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ทหารที่อยู่ในสังกัดกองทัพต่าง ๆ เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความลับทางราชการทหารหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติที่ไม่อาจเปิดเผยได้
2. มีอำนาจตรวจสอบเอกสาร พยานหลักฐาน สอบปากคำหรือเรียกคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม และนายทหารที่สังกัดตามกองทัพต่าง ๆ
3. หน่วยราชการทุกระดับจะต้องให้ความร่วมมือหรือช่วยเหลือให้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นเกี่ยวกับเรื่องที่สืบสวน
4. ออมбудสแมนมีสิทธิเข้าตรวจราชการตามหน่วยรบหรือสถานศึกษาของกองทัพได้ ทุกเวลาโดยมิต้องแจ้งให้ทราบก่อนล่วงหน้า สิทธิการตรวจราชการนี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของอมбудสแมนไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้



5. ออมбудสแมนมีอำนาจสอบถามรัฐมนตรีหรือข้าราชการหรือของมลรัฐเพื่อทราบเรื่องเกี่ยวกับคดีอาญาที่ข้าราชการทหารหรือสมาชิกของครอบครัวทหารตกเป็นจำเลย
6. ออมбудสแมนมีอำนาจขอขบวนที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดีอาญาหรือคดีวินัยที่ข้าราชการทหารถูกฟ้องในศาลยุติธรรม และศาลปกครองได้หากเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตน แม้คดีนั้นจะต้องพิจารณาลับก็ตาม
7. ออมбудสแมนมีอำนาจทำนองเดียวกับพนักงานอัยการ อาทิ มีอำนาจเรียกเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการต่าง ๆ มาตรวจสอบ
8. เมื่ออมбудสแมนมีหนังสือขอความร่วมมือมายังศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานปกครองของสหพันธ์หรือของมลรัฐ หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาหรือคดีวินัยที่เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการไต่สวน รวมทั้งต้องแจ้งผลของคดีด้วย
9. ออมбудสแมนมีอำนาจให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยราชการของสหพันธ์และของมลรัฐได้หากเห็นว่าหน่วยราชการดังกล่าวกระทำการในทางปกครอง ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและอาจแนะนำให้วางแนวปฏิบัติให้ถูกต้อง แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงการบริหารราชการของหน่วยงานของหน่วยงานของสหพันธ์หรือมลรัฐ

เมื่อถึงสิ้นปี ออมбудสแมนฝ่ายกิจการทหารจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อแสดงกิจกรรมหรือผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมาและนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรทุก ๆ ปี

#### ประเทศนิวซีแลนด์ 11

อมбудสแมนของประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1962 โดยกฎหมายที่เรียกว่า The Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962 ต่อมากฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ the Ombudsmen Act 1975

11 ซีร์กัทส์ เสรีรังสรรค์, วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบอมбудสแมน,

ตาม The Ombudsmen Act 1975 ออมбудสแมนเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมหรือเกินขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการ (Governor General) ตามคำแนะนำของรัฐสภา (House of Representatives) 12 ออมбудสแมนที่ได้รับการแต่งตั้งนี้อาจมีจำนวนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้ ในกรณีที่มีอมбудสแมนหลายคน ออมбудสแมนคนหนึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าอมбудสแมน (Chief Ombudsman) เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานและประสานงานในระหว่างอมбудสแมนทั้งหลาย

บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอมбудสแมนนั้นจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament) หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น (local authority) และตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ออมбудสแมนจะต้องไม่ไปดำรงตำแหน่งในทางธุรกิจหรือประกอบอาชีพใด ๆ มีค่าตอบแทนเว้นแต่การไปดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพนั้น ๆ จะได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

อมбудสแมนมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ออมбудสแมนที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระจะต้องรักษาการในตำแหน่งนั้นไปจนกว่าจะมีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งแทน อย่างไรก็ตามก็คืออมбудสแมนที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดวาระอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้อีก

การพ้นตำแหน่งของอมбудสแมน อาจมีได้หลายกรณีคือ

---

12 รัฐสภาของประเทศนิวซีแลนด์ มีเพียงสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

1. การถูกผู้สำเร็จราชการถอดถอนหรือสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ตามคำแนะนำของสภาอันเนื่องมาจากออมบุดสแมนได้ละทิ้งหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือเป็นบุคคลล้มละลาย
2. ในกรณีที่อยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุมของรัฐสภา สภการบริหาร ออมบุดสแมนอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือถูกสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสภาบริหาร (Governor-General in Council) ตามความเห็นชอบของผู้สำเร็จราชการ
3. ตาย
4. ลาออก
5. เมื่อมีอายุครบ 72 ปี

ออมบุดสแมนของนิวซีแลนด์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเกี่ยวกับคำตัดสินหรือข้อเสนอแนะหรือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานของส่วนราชการหรือองค์การใด ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย และต้องเป็น เรื่องที่มี คำร้องทุกข์ที่ทำเป็นหนังสือส่งมายังอมบุดสแมน หรือเมื่ออมบุดสแมนเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะเข้าไปทำการสืบสวนในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้อมบุดสแมนอาจทำการสืบสวนคำร้องที่ยื่นต่อ คณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของรัฐสภา เมื่อมีคำร้องขอจากคณะกรรมการ หรือในบางกรณีอมบุดสแมนอาจทำการสืบสวนเรื่องราวใด ๆ ตามคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรีโดยความ ยินยอมของหัวหน้าอมบุดสแมน แต่ต้องไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศาล

ในการจัดองค์กรสำนักงานของอมบุดสแมน ในกรณีที่มีอมบุดสแมนจำนวนหลายคนจะมีการเลือกอมบุดสแมนคนใดคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งประธานหรือหัวหน้าอมบุดสแมน หากปรากฏว่าอมบุดสแมนคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะป่วยหรือด้วยเหตุผลอื่นใดที่ผู้สำเร็จราชการเห็นสมควร ผู้สำเร็จราชการโดยความเห็นชอบของประธานหรือหัวหน้าอมบุดสแมนอาจแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งแทนเป็นการชั่วคราวได้ นอกจากนั้น ประธานหรือหัวหน้าอมบุดสแมนมีอำนาจที่จะแต่งตั้งบุคคลใด ๆ เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลืออมบุดสแมนในการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ โดยมีเงินเดือนหรือเงินเดือนและระยะ

เวลาในการแต่งตั้งหรือการจ้างตามความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และให้มีจำนวนตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร ส่วนออมبودสแมนจะได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอื่น ๆ ตามอัตราที่คณะกรรมการเงินเดือนระดับสูง (Higher Salaries Commission) เป็นผู้กำหนด

ผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อออมبودสแมน ได้แก่ บุคคลต่อไปนี้

1. บุคคลหรือกลุ่มบุคคล
2. คนต่างด้าว
3. คำร้องขอจากนายกรัฐมนตรี
4. คำร้องขอจากคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภา

คำร้องทุกข์ที่บุคคลดังกล่าวจะยื่นต่อออมبودสแมนปกติจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่กรณี que ผู้ร้องไม่สามารถเขียนหนังสือได้ เจ้าหน้าที่อาจช่วยเขียนให้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

ออมبودสแมนจะพิจารณารับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่

1. ต้องไม่ใช่คำร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นก่อนมีการร้องทุกข์และผู้ร้องทุกข์ได้ทราบเรื่องดังกล่าวแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 เดือน
2. ต้องไม่ใช่คำร้องทุกข์ที่มีข้อความคลุมเครือไม่มีสาระหรือไม่ได้กระทำโดยสุจริต
3. ต้องเป็นคำร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์มีส่วนได้เสีย
4. ต้องไม่ใช่เรื่องที่ออมبودสแมนเห็นว่า คำตัดสินหรือข้อเสนอแนะหรือการกระทำใด ๆ การงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อผู้ร้องทุกข์ได้มีมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางการบริหารที่เหมาะสมและเป็นการเพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ร้องทุกข์
5. ต้องไม่ใช่เรื่องที่ออมبودสแมนเห็นว่า การใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือคัดค้านการกระทำดังกล่าวของผู้ร้องทุกข์จะสามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ร้องทุกข์ได้ดีกว่าการร้องทุกข์มายังออมبودสแมน

6. ต้องไม่ใช้คำร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคำตัดสินหรือข้อเสนอแนะหรือการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือคัดค้านการกระทำดังกล่าวต่อศาลหรือต่อคณะกรรมการใด ๆ ตามกฎหมายอื่น

7. ต้องไม่ใช้คำร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคำตัดสินหรือข้อเสนอแนะหรือการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของทนายหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเป็นการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับราชการทหาร

เมื่อออมبودสแมนรับเรื่องร้องทุกข์ไว้แล้วจะดำเนินการสอบสวนการพิจารณาและใช้อำนาจในการดำเนินการภายใต้ขอบเขตดังนี้

1. ทำการแจ้งหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบองค์การที่เกี่ยวข้องทราบก่อนว่า ออมبودสแมนจะเข้าไปทำการสืบสวนเรื่องราวใด ๆ ตามคำร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ
2. อาจมีหมายเรียกให้ผู้ร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างหรือสมาชิกของส่วนราชการหรือองค์การที่เกี่ยวข้องหรือออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ มาทำการสอบสวนให้ถ้อยคำหรือให้ข้อมูล/หรือให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือวัตถุสิ่งของใด ๆ ที่ออมبودสแมน เห็นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังสืบสวนก็ได้
3. มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจค้นสถานที่ต่าง ๆ ที่อยู่ในความดูแลของส่วนราชการหรือองค์การใด ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยต้องแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบองค์การนั้นได้ทราบก่อน
4. หากอธิบดีกรมอัยการเห็นว่า การให้ข้อมูลเอกสารหรือวัตถุสิ่งของใด ๆ แก่ออมبودสแมนหรือการเข้าไปตรวจค้นสถานที่ใด ๆ ของออมبودสแมนจะมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีหรือต่อการดำเนินงานที่เป็นความลับ หรืองานที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจที่จะไม่อนุญาต

5. หลังการสอบสวน ออมبودสแมนอาจมีรายงานความเห็นพร้อมทั้งเหตุผลไปยังส่วนราชการหรือองค์กรใด ๆ ที่เหมาะสมต่อการพิจารณาแก้ไขรวมทั้งคำแนะนำต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร และในบางกรณีอาจจะขอให้ส่วนราชการหรือองค์กรเหล่านั้นแจ้งให้ออมبودสแมนทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ถึงขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำแนะนำของตนก็ได้

6. หากภายในระยะเวลาอันสมควรหลังจากที่อมبودสแมนได้ส่งรายงานของตนไปยังส่วนราชการหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขแล้วยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ ให้เป็นที่เหมาะสมหรือเป็นที่พอใจอมبودสแมนอาจใช้ดุลพินิจส่งสำเนารายงานหรือคำแนะนำพร้อมแนบความเห็นที่ทำในนามส่วนราชการหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขต่อไป

7. หลังจากนั้นอมبودสแมนก็อาจทำรายงานแบบเดียวกันที่ส่งให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีส่งไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควร

8. ออมبودสแมนยังต้องแจ้งผลการสืบสวนและผลการดำเนินงานรวมทั้งความเห็นต่าง ๆ ของตนให้ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบอีกด้วย

นอกจากนั้น ออมبودสแมนยังมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อเสนอต่อรัฐสภา

อนึ่ง กฎหมายในปี ค.ศ. 1975 ได้บัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของอมبودสแมนไว้ โดยห้ามมิให้มีการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่ออมبودสแมนหรือเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งหรือการจ้างที่ได้ทำตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยมีเจตนาไม่สุจริต



### ประเทศอังกฤษ 13

กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาในสหราชอาณาจักร ได้รับการก่อตั้งตามพระราชบัญญัติการรัฐสภา พ.ศ. 2510 (Parliamentary Commissioner Act 1967) โดยใช้ชื่อเรียกกลไกหรือสถาบันดังกล่าวว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายปกครอง" (Parliamentary Commissioner for Administration) โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อเป็นการเพิ่มความมั่นใจในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการหาแนวทางและวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการดำเนินงานของฝ่ายบริหารซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนคนใดคนหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินงานโดยเป็นธรรมและเป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็จะสามารถชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบถึงเหตุผลของการปฏิบัติงานเช่นนั้น อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชน

จำนวนผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายปกครองจะมีได้ 1 คน โดยสมเด็จพระราชินีนาถแห่งอังกฤษจะทรงแต่งตั้งจากผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สังกัดพรรคการเมืองใดและเป็นอิสระ เป็นคนดีมีความเที่ยงธรรม และจะอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าจะอายุครบ 65 ปี

ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายปกครอง จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือองค์การของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง หรือของหน่วยราชการตามคำร้องเรียนของราษฎรซึ่งส่งผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง อนึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างในกระทรวง ทบวง กรม หรือพนักงานองค์การของรัฐ

---

<sup>13</sup> Frand Stacey, Ombudsmen Compared, Clarendon Press : Oxford, 1978, pp. 122- 175.

ผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายปกครองอาจจะเป็นเอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคลก็ได้ หรือคนต่างด้าวที่ผ่านเข้ามาในดินแดนของประเทศไทย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ที่จะประสงค์จะยื่นคำร้องทุกข์จะต้องทำเป็นหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและความเดือดร้อนต่าง ๆ

การพิจารณารับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ตรวจการรัฐสภาฯ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. เรื่องร้องทุกข์ต้องเสนอภายใน 12 เดือนนับแต่วันที่ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อน
2. ผู้ร้องไม่มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อผู้ตรวจการรัฐสภาฯ แต่ต้องยื่นคำร้องผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนในเขตที่ผู้ร้องมีถิ่นที่อยู่
3. ผู้ตรวจการฯจะไม่พิจารณาเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือเรื่องที่มีวิธีการดำเนินการแก้ไขอย่างอื่น ซึ่งกฎหมายกำหนดวิธีเยียวยาไว้แล้ว
4. ผู้ตรวจการรัฐสภาฯ จะไม่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ไม่ขึ้นต่อราชการส่วนกลาง
5. ผู้ตรวจการรัฐสภาฯ จะไม่พิจารณาเรื่องที่ร้องทุกข์โดยผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น

เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาฯ ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการพิจารณาและใช้อำนาจดำเนินการในขอบเขต ดังนี้

1. สามารถสอบสวนพยานบุคคล พยานเอกสารและการให้พยานบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงนั้น ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจเช่นเดียวกับศาล
2. การดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการรัฐสภาฯ อาจดำเนินการเองหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานฯ เป็นผู้ดำเนินการแทนได้



## ประเทศฝรั่งเศส 14

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งกลาโหมระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในชื่อเรียกว่า เมเดียเตอร์ (Mediateur) โดยจัดตั้งในปี ค.ศ.1973 เพื่อทำหน้าที่หลักในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยการเสริมองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองที่มีอยู่แล้ว คือ ศาลปกครอง ในอีกนัยหนึ่งเป็นการอุดช่องโหว่ของศาลปกครอง อาทิ การพิจารณาคดีที่สำคัญ ความยุ่งยากในการนำคดีขึ้นศาล เรื่องบางเรื่องไม่อยู่ในอำนาจศาล ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น

ในการสรรหาเมเดียเตอร์นั้น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งเมเดียเตอร์ 1 คน โดยคัดเลือกจากผู้ที่ไม่ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งทุกตำแหน่งในระดับชาติ อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นเมเดียเตอร์ของฝรั่งเศสจะมีวาระดำรงตำแหน่งได้ 6 ปี เพียงวาระเดียว ส่วนในการพ้นจากตำแหน่งนั้น นอกจากการตายหรือลาออกแล้ว เมเดียเตอร์อาจถูกประธานาธิบดีตั้งคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนในกรณีที่มีกระทำความผิดร้ายแรง ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้มติเอกฉันท์

เมเดียเตอร์ที่ได้รับเลือกจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนผู้เดือดร้อนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่บริการสาธารณะหรือประชาชนทั่วไป

---

14 Frank Stacey, Ombudsmen Compared, pp. 92 - 121.

2. พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาล แต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดตามกฎหมาย

3. เรื่องร้องทุกข์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับองค์กรที่สังกัดไม่อยู่ในอำนาจที่จะพิจารณา ยกเว้นเมื่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นขาดจากการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นแล้ว

4. เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคำสั่งภายในหน่วยงานไม่อยู่ในอำนาจที่จะพิจารณา

ในการบริหารองค์กร เมเดียเตอร์มีอำนาจเต็มในการจัดองค์กรการทำงานและสามารถเลือกผู้ร่วมงานได้โดยอิสระ และกฎหมายไม่ได้ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร่วมงานของเมเดียเตอร์ไว้ ซึ่งโดยปกติผู้ร่วมงานของเมเดียเตอร์จะเป็นข้าราชการที่ขอยืมตัวมาจากหน่วยราชการต่าง ๆ เมื่อเมเดียเตอร์หมดวาระในการดำรงตำแหน่ง ผู้ร่วมงานเหล่านั้นก็จะกลับไปยังหน่วยงานเดิม นอกจากนี้เมเดียเตอร์ยังสามารถจัดตั้งผู้ประสานงาน (Correspondences) ขึ้นในหน่วยราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะหน่วยงานในต่างจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสาร และให้ความรู้แก่ประชาชนในการร้องทุกข์

ผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลโดยผู้แทนที่มีผลประโยชน์ หรืออาจเป็นคนสัญชาติฝรั่งเศสหรือคนต่างชาตินที่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรของรัฐ โดยผู้ร้องทุกข์จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือกรณีที่เกิดขึ้น นอกจากนี้อาจเป็นคำร้องขอจากคณะกรรมการคดีความคดีหนึ่งของสภาโดยความเห็นชอบของประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับคำร้องทุกข์ที่จะยื่นนั้นเมื่อดำเนินการระบุลักษณะไว้เป็นพิเศษ ซึ่งอาจร้องเรียนโดยเขียนเป็นหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงและลงลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์ แต่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้พิจารณาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. เรื่องร้องทุกข์ต่อเมเดียเตอร์ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของอายุความใด ๆ ทั้งสิ้น
2. จะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนร้องทุกข์เท่านั้น เมเดียเตอร์จะไม่หยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณาเอง

3. กฎหมายบัญญัติให้ผู้ร้องทุกข์ต้องส่งเรื่องร้องทุกข์ให้สมาชิกรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นอยู่ในอำนาจของเมเดียดเตอร์หรือไม่ก่อน แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีประชาชนมาร้องทุกข์โดยตรงต่อเมเดียดเตอร์ เมเดียดเตอร์อาจรับเรื่องไว้ก่อนแล้ว แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์มาดำเนินการให้ถูกต้องตามเงื่อนไขต่อไปก็ได้

4. เรื่องร้องทุกข์จะต้องเป็นกรณีที่องค์กรของรัฐหรือเอกชนที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวหรือปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด ล่าช้าหรือเหตุอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ผิดกฎหมายเท่านั้น

5. กฎหมายห้ามมิให้เมเดียดเตอร์เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องที่มีศาลมีคำพิพากษาแล้ว และห้ามยุ่งเกี่ยวในกระบวนการพิจารณาศาล แต่เมเดียดเตอร์สามารถรับเรื่องและพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นได้ต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของเมเดียดเตอร์นั้นเมเดียดเตอร์มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

1. กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เมเดียดเตอร์ต้องการ หน่วยงานนั้น ๆ จะปฏิเสธไม่ส่งเอกสารได้หากเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ความมั่นคงของประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ

2. กฎหมายได้ระบุว่าหัวหน้าหน่วยงานหรือรัฐมนตรีต้องอนุญาตให้ข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชามาให้ปากคำแก่เมเดียดเตอร์ด้วย แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้สำหรับหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือนี้ แต่เมเดียดเตอร์สามารถประกาศให้สาธารณชนได้รับรู้ซึ่งเป็นการจูงใจให้ประชาชนเป็นเครื่องมือในการบังคับหน่วยงานนั้น ๆ

3. กฎหมายยังเปิดโอกาสให้เมเดียดเตอร์สามารถขอความร่วมมือจากศาลบัลชีและสภาแห่งรัฐได้อีกด้วย

4. หลังจากการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์แล้ว เมเดียดเตอร์ไม่มีอำนาจในการตัดสินหรือออกคำพิพากษาใด ๆ เมเดียดเตอร์เพียงแต่สามารถจัดทำข้อสั่งเกตหรือคำแนะนำเสนอไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนเท่านั้น เพื่อให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็นมูลเหตุดังกล่าว

ซึ่งข้อสั่งเกตหรือคำแนะนำของเมเดียเตอร์นี้ไม่มีลักษณะเป็น "ข้อผูกมัด" (Obligation) กล่าวคือ หน่วยงานที่ได้รับข้อสั่งเกตอาจจะกระทำการแก้ไขตามข้อสั่งเกตหรือไม่ก็ได้

5. กฎหมายกำหนดให้เมเดียเตอร์ทำข้อสั่งเกตส่งไปยังรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและกำหนดเวลาพอสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อสั่งเกตและแจ้งให้เมเดียเตอร์ทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานนั้นไม่กระทำหรือกระทำแต่ไม่เป็นที่พอใจของเมเดียเตอร์ เมเดียเตอร์อาจพิมพ์เผยแพร่ข้อสั่งเกตนั้นได้ เพื่อให้สาธารณชนได้ทราบ นอกจากนั้นกฎหมายยังให้อำนาจแก่เมเดียเตอร์จัดทำข้อเสนอ (Propositions) เพื่อปรับปรุงข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้

6. ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา เมเดียเตอร์สามารถส่งคำบังคับ (Injunction) ได้

7. หากเรื่องร้องทุกข์ที่เมเดียเตอร์สอบสวนมีการกระทำที่ผิดกฎหมายด้วย เมเดียเตอร์สามารถส่งให้ัยการฟ้องร้องได้

ในทุกปีเมเดียเตอร์จะต้องทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินผลงานและสถิติเรื่องร้องทุกข์ทั้งหมดเสนอต่อรัฐสภาและประธานาธิบดี

อนึ่ง การทำงานของเมเดียเตอร์ได้รับการคุ้มครองโดยคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจถอดถอนเมเดียเตอร์ได้ และเมเดียเตอร์จะไม่ถูกติดตามจับกุม คุมขัง หรือถูกพิพากษาตัดสินในการกระทำใด ๆ หรือการแสดงความคิดเห็นใด ๆ ซึ่งได้กระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่ แต่ทั้งนี้ไม่คุ้มครองถึงผู้ร่วมงานหรือผู้ช่วยเหลือของเมเดียเตอร์



## ประเทศออสเตรเลีย 15

ประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ ตั้งสถาบันระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรูปของออมбудสแมน ขึ้นตามพระราชบัญญัติออมбудสแมน (Ombudsman Act 1976) เพื่อทำหน้าที่สืบสวนคำร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือการบริหารงานของส่วนราชการหรือองค์กรใด ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย

ออมбудสแมนอาจมี 1 คน หรือหลายคน โดยผู้สำเร็จราชการจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยการคัดเลือกจากผู้ที่มีความสมบัติตามที่กำหนด (คล้ายคลึงกับประเทศนิวซีแลนด์ที่กล่าวไปแล้ว) ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นออมбудสแมนจะมีวาระในตำแหน่ง 7 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี ส่วนการพ้นจากตำแหน่งอาจเป็นกรณี ตาย ลาออก เมื่ออายุครบ 65 ปี หรือผู้สำเร็จราชการสั่งถอดถอนตามคำแนะนำของรัฐสภาในกรณีที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม หรือผู้สำเร็จราชการอาจสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ได้อันเนื่องมาจากการประพฤติเสื่อมเสีย มีสภาพร่างกายหรือจิตใจที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

ส่วนการจัดองค์กรของออมбудสแมนและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิร้องทุกข์ในประเทศออสเตรเลีย มีความคล้ายคลึงกับประเทศนิวซีแลนด์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ของออมбудสแมน มีอำนาจดำเนินการได้ดังนี้

1. มีอำนาจเรียกผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ข้อมูล หรือให้ส่งเอกสารใด ๆ ให้แก่ตนได้

2. มีอำนาจเรียกบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่บุคคลตามข้อ 1 มาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลแก่ตนได้ หากหนังสือเรียกบุคคลนั้นได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี

3. อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลหรือข้อความหรือการจัดทำเอกสารใด ๆ ไว้ก่อนอนุมัติสമ്മนจะเป็นการเสียหายหรือขัดต่อประโยชน์สาธารณะ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคง การป้องกันประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรืออาจกระทบต่อความเป็นอิสระหรือการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี หรือของคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจที่จะไม่อนุญาตให้มีการเปิดเผยข้อมูลหรือไม่อนุญาตให้มีการจัดทำเอกสารใด ๆ ไว้ก่อนอนุมัติสम्मนได้

4. ในกรณีที่อนุมัติสम्मนได้ทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว หรือไม่สืบสวนตามคำร้องทุกข์ อนุมัติสम्मนต้องแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงผลของการสืบสวนสอบสวนหรือการไม่สืบสวนตามคำร้องทุกข์เป็นหนังสือ

ในทุกปีอนุมัติสम्मนมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรี หรือ นายกรัฐมนตรี เพื่อนำไปเสนอต่อรัฐสภา เกี่ยวกับผลงานและการปฏิบัติงานในรอบปี

## ข. กลุ่มประเทศที่จัดตั้งกลไกระดับชาติในรูปของ "คณะกรรมการสิทธิการ"

### ประเทศญี่ปุ่น

องค์กรระดับชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศญี่ปุ่น คือ สำนักงานเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Bureau)<sup>16</sup> ซึ่งเป็นองค์กรในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงการยุติธรรม มาตรา 3 องค์กรนี้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 1948 และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

<sup>16</sup> Ministry of Justice, Japan : The Government and Non - Government Machinery for the Protection of Human Rights and Legal Aid in Japan, 1970.

1. สืบสวน สอบสวนและรวบรวมข้อมูลในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน
2. สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
3. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของการกรรมการเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Commissioners)
4. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของการขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกคุมขังโดยผิดกฎหมาย (habeas corpus) การช่วยเหลือผู้ยากไร้ในทางกฎหมาย และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สำนักงานเสรีภาพประชาชน ประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้

1. กองกิจการทั่วไป (General Affairs Division)
2. กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Division)
3. กองบริหารงานสิทธิมนุษยชน (Human Right Administrator)

กองกิจการทั่วไปดูแลเรื่องทั่ว ๆ ไป เรื่องการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเรื่องเกี่ยวกับ Civil Liberties Commissioners

กองสืบสวนสอบสวน รับผิดชอบเรื่องการสอบสวนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลในกรณีดังกล่าว

กองบริหารงานสิทธิมนุษยชน มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน เรื่องสิทธิมนุษยชน และเรื่องการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ยากไร้

ในปี 1989 Civil Liberties Bureau มีบุคลากร 23 คน ตำแหน่งอธิบดี (Director General) ขององค์กร และตำแหน่งผู้อำนวยการกองกิจการทั่วไป ได้รับการแต่งตั้งจากนักกฎหมายที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

หน่วยงานในระดับท้องถิ่นของสำนักงานนี้เป็นหน่วยงานระดับกอง คือ กองเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Departments) อยู่ในสำนักงานกฎหมาย (Legal Affairs Bureaus) ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ 8 เมือง เช่น โตเกียว โอซาก้า และยังมีแผนกเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Division) ในสำนักงานกฎหมายระดับจังหวัด (District Legal Affairs Bureaus) ซึ่งมีอยู่ใน 42 เมือง ทั่วประเทศ ซึ่งสถานที่ตั้งจะสอดคล้องกับที่ตั้งของจังหวัด (Prefecture) ยกเว้น District Legal Affairs Bureaus 3 แห่งในฮอกไกโด นอกจากนี้ก็ยังมีระดับสาขา (Branch Bureaus) อีก 272 แห่ง

กองเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Department) นอกจากสามารถจะเริ่มสืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับกรณีที่น่าสงสัยว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ด้วยตนเองแล้ว ยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและสั่งการในงานของแผนกเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Division) ของสำนักงานกฎหมายระดับจังหวัดที่อยู่ในเขตอำนาจด้วย

จำนวนบุคลากรที่มีงานเกี่ยวข้องกับภารกิจคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงมี 207 คน (สถิติเมื่อ 1 มกราคม 1989) และยังมีบุคลากรอีก 272 คน ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังทำงานอื่น ๆ ด้วย

### ระบบกรรมการเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Commissioners)

มูลเหตุสำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้ง Civil Liberties Commissioners ขึ้นก็เพื่อต้องการได้รับความร่วมมือจากประชาชน และการสนับสนุนและให้ความร่วมมือของประชาชนเป็นหัวใจของความสำเร็จของงานนี้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ออกคำสั่งแต่งตั้ง Civil Liberties Commissioners ขึ้น (Cabinet Order No.168) ในเดือนกรกฎาคม 1948 ซึ่งต่อมาก็ได้มีการรับรองคำสั่งนี้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 1949 โดยมีสาระสำคัญที่จะสร้างระบบนำประชาชนเข้ามาร่วมในกิจกรรมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นระบบที่ริเริ่มขึ้นในประเทศญี่ปุ่นเป็นแห่งแรก

ในช่วงแรกที่ได้มีประกาศออกใช้ มี Commissioners ทั่วประเทศประมาณ 150 คน ต่อมาได้มีการเพิ่มจำนวนขึ้นมาก สถิติเมื่อ 1 มกราคม 1989 มี 11,640 คน (เป็น สุภาพสตรี 1,754 คน)

#### วิธีการแต่งตั้ง Commissioners ดำเนินการดังนี้

1. รัฐมนตรียุติธรรม (โดยอธิบดี Civil Liberties Bureau) ขอให้นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เสนอรายชื่อผู้เหมาะสม โดยคัดจากผู้ที่มิใช่มีฐานะเป็นข้าราชการชั้นต้น ที่มีลักษณะที่ดี มีความรู้กว้างขวางทราบปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นดี มีความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หรือเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา หรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือท่านอื่น ๆ ที่เสนอชื่อจะต้องได้รับการรับรองจากสภาเทศบาล สภาจังหวัด สภาอำเภอ หรือสภาตำบลเสียก่อน

2. เมื่อได้รับรายชื่อ รัฐมนตรียุติธรรมจะสอบถามความเห็นของเนติบัณฑิตยสภา และจากสหพันธ์สภาที่ปรึกษา (Federation of Consultative Assemblies) ของ Civil Liberties Commissioners ในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว Commissioner จะอยู่ในตำแหน่งวาระละ 3 ปี แต่สามารถจะเป็นได้หลายครั้งโดยไม่มีข้อจำกัด

จากจำนวน 11,640 คน ตามสถิติเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1989 มีรายละเอียดดังนี้

(1) ไม่มีอาชีพประจำ	3,619 คน	31.1 %
(2) เกษตรและชาวประมง	2,978 คน	25.6 %
(3) นักการศึกษา	1,055 คน	9.1 %

(4) ผู้บริหารในบริษัท	751	คน	9.1 %
(5) เจ้าของร้านขายของรายย่อย	638	คน	5.5 %
(6) พนักงานองค์กรต่าง ๆ	436	คน	3.7 %
(7) นักกฎหมาย	363	คน	3.1 %
(8) ผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับกฎหมาย หรือ การจัดบัญชีด้านภาษี ฯลฯ	272	คน	2.3 %
(9) นักการศึกษา	244	คน	2.1 %
(10) อื่น ๆ	1,284	คน	11.0 %

โดยหลักแล้ว Civil Liberties Commissioner จะปฏิบัติหน้าที่ในเขตท้องที่ของตน แต่ถ้าจำเป็นก็อาจปฏิบัติหน้าที่นอกเขตได้ หน้าที่ของ Commissioners ได้แก่

1. ให้ข้อมูลให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดแนวคิดในการเคารพเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน
2. พยายามส่งเสริมการรณรงค์ในที่อื่นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
3. สอบสวน รวบรวมข้อมูล ในกรณีที่มีการอ้างว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงติดต่อถึงทางทนายความ เช่น รายงานไปยังกระทรวงยุติธรรม ให้คำแนะนำหรือตักเตือนองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
4. ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีหรือดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิแก่คนยากไร้
5. ดำเนินการอื่น ๆ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

Commissioner อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรียุติธรรม การทำงานจะไม่ได้รับเงินเดือนตอบแทน โดยถือเป็นงานการกุศลเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่อาจเบิกจ่ายได้ตามค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปจริง รัฐพยายามหาวิธีที่จะเชิดชูเกียรติของบุคคลเหล่านี้ โดยการให้เหรียญตรา หรือคำชมเชยจากรัฐมนตรียุติธรรม เป็นต้น



Commissioner ในแต่ละเขตและแต่ละระดับจะมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา (Consultative Assembly) ขึ้น โดยจะมีสภาที่ปรึกษาระดับจังหวัด (Federation of Consultative Assembly) นอกจากนั้น ในระดับประเทศก็จะมีสภาที่ปรึกษาแห่งชาติ (National Federation of Consultative Assemblies) เป็นองค์กรกลาง

วัตถุประสงค์ของสภาที่ปรึกษาเหล่านี้คือ

1. เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่าง Commissioners
2. รวบรวมข้อมูลที่สำคัญ
3. จัดพิมพ์ความคิดเห็นและการศึกษาค้นคว้าที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ

Commissioners

4. ให้ความเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### การดำเนินงานของหน่วยงานเสรีภาพประชาชน

ความมุ่งหมายในการจัดตั้งระบบกรรมการเสรีภาพประชาชนขึ้นควบคู่กับหน่วยงานของสำนักงานเสรีภาพประชาชน แห่งกระทรวงยุติธรรมนั้นเนื่องจากแนวความคิดว่าการดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะได้ผลดีที่สุด เมื่อองค์กรทั้งสองนี้ประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เช่น เมื่อองค์กรหนึ่งปฏิบัติงานได้ผลดีในทางใดอีกองค์กรหนึ่งก็จะถือปฏิบัติตามแนวนั้น และเมื่อองค์กรหนึ่งปฏิบัติงานผิดพลาดบกพร่องอย่างไร อีกองค์กรหนึ่งจะดำเนินการแก้ไขมิให้เกิดความผิดพลาดบกพร่องเช่นนั้นอีก องค์กรทั้ง 2 นี้จึงเป็นอุปกรณ์ซึ่งกันและกัน

การดำเนินงานของหน่วยงานเสรีภาพประชาชนมีหัวข้อใหญ่ ๆ ดังนี้ 17

---

17 Walter Gellhorn, Ombusman and Others : Citizens' protectors in nine countries, Harvard University Pres, Cabbrided, Massachusetts, 1967, p.404.

1. สืบสวนสอบสวนและพิจารณาว่า นินการ เกี่ยวกับคดีละเมิดสิทธิของมนุษยชน
2. แดลงข่าว และดำเนินการให้การศึกษา เพื่อให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน
3. การช่วยเหลือทางกฎหมาย

ก. การสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีละเมิดสิทธิของมนุษยชน

ขอบเขตของคดีที่จะสืบสวนสอบสวนไม่จำกัดตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติ เหมือนในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา ขอบเขตในเรื่องนี้ย่อมมีข้อจำกัดอยู่ เกี่ยวกับข้อพิจารณา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และในการตีความคำว่า "คดีละเมิดสิทธิมนุษยชน"

การตีความคำว่า "คดีละเมิดสิทธิมนุษยชน" อยู่ที่การตีความคำว่า "เสรีภาพของประชาชน" ดังที่นิยามไว้ในกฎหมายอังกฤษ อย่างไรก็ตามคำว่า "คดีละเมิดสิทธิมนุษยชน" จะต้องแปลอย่างกว้างหมายถึงคดีที่มีข้อสาระเกี่ยวกับสิทธิของมนุษยชนชั้นมูลฐาน

อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ที่ได้รับในเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ในประเทศอังกฤษ ประเภทของคดีที่ได้รับการพิจารณาแยกออกได้ดังนี้

1. คดีละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำ

- 1.1 การกักขัง การค้น การยึดโดยผิดกฎหมาย หรือโดยเกินกว่าเหตุ และการบังคับขู่เข็ญ ทรมานให้รับสารภาพโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจดำเนินคดี
- 1.2 การใช้กำลังประทุษร้าย และการปฏิบัติเกินกว่าเหตุแก่นักโทษ โดยเจ้าพนักงานราชทัณฑ์
- 1.3 ครูลงโทษทำร้ายร่างกายนักเรียน
- 1.4 การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจหน้าที่มิชอบ

2. การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเอกชนซึ่งมีเจ้าของพนักงานของรัฐหรือโดยองค์การ
  - 2.1 การบังคับในทางกายและจิตใจและการนำหญิงไปเพื่อค้าประเวณี
  - 2.2 การกระทำทารุณโหดร้าย
  - 2.3 การละเมิดอิสรภาพทางกาย
  - 2.4 การเนรเทศผู้หนึ่งผู้ใดออกจากสังคม
  - 2.5 การปฏิบัติในทางเลือกที่รักมักที่ชัง
  - 2.6 การขัดขวางการออกเสียงลงคะแนน
  - 2.7 การทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียงและล่วงเกินความลับของผู้อื่น
  - 2.8 ละเมิดอิสรภาพในการพูด การนับถือศาสนา การเข้าสมาคม
  - 2.9 ละเมิดสิทธิที่จะได้รับการศึกษา
  - 2.10 ละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานของแรงงาน
  - 2.11 ละเมิดสิทธิในเคหสถานของผู้อื่น
  - 2.12 การก่อให้เกิดความรำคาญแก่สาธารณชน

นอกจากเรื่องดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีคำร้องเรียนอื่น ๆ และคำร้องขอคำแนะนำต่าง ๆ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน มายังองค์กรสิทธิมนุษยชน คำร้องเรียนดังกล่าวเป็นคำร้องเรียนหน่วยงานของรัฐบาล เรื่องการโต้แย้งและขัดข้องต่าง ๆ ของเอกชนด้วยกัน เรื่องดังกล่าวนี้จัดแยกประเภทเป็นเรื่องหรือ "สิทธิมนุษยชน"

ในปัจจุบัน คดีละเมิดสิทธิของมนุษยชนในญี่ปุ่นมีแนวโน้มมาบนทางที่ว่าคดีที่เอกชนละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้นกว่าคดีที่เจ้าพนักงานละเมิดสิทธิของมนุษยชน

#### ข. วิธีสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาคำเนินการ

ในคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนหน่วยงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะ เริ่มดำเนินการสืบสวนสอบสวน เมื่อได้รับคำร้องเรียนหรือคำบอกกล่าวจากผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ แต่ใน

บางกรณีหน่วยงานดังกล่าวจะเริ่มดำเนินการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเอง เมื่อมีเหตุสงสัยว่ามี การละเมิดสิทธิของประชาชน และในบางกรณีจะเริ่มดำเนินการสืบสวนสอบสวน เมื่อได้ข่าวว่า มีการละเมิดสิทธิของประชาชนจากทางหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง จดหมายหรือได้รับมา โดยทางอื่น ในระหว่างดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้นกรรมการเสรีภาพประชาชนจะต้องทำ รายงาน และติดต่อกับสำนักงานทางกฎหมายในเขตที่ตนได้รับแต่งตั้ง การสืบสวนสอบสวนจะ ต้องไม่ดำเนินการโดยฝืนใจผู้ที่จะให้ถ้อยคำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการ สืบสวนสอบสวนโดยวิธีบังคับและ ไม่มีอำนาจที่จะใช้ระบบเช่นหน่วยสืบราชการลับซึ่งอยู่ใน สหรัฐอเมริกา การสืบสวนสอบสวนนี้แตกต่างจากการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา กล่าวคือ การสืบ สวนสอบสวนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการลงโทษผู้ละเมิด สิทธิมนุษยชน วัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนก็เพื่อจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่และ เพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธินั้น และเมื่อปรากฏว่ามีผู้ละเมิดสิทธิประการใดก็จะให้ คำเตือนเพื่อที่จะไม่ให้เกิดการละเมิดเช่นนั้นขึ้นอีก มีวิธีหนึ่งในหลายวิธีที่มักจะใช้ก็คือการจูง ใจและวัตถุประสงค์สำคัญในการดำเนินงานก็คือ เพื่อให้เกิดธรรมเนียมและในชุมชนการปฏิบัติ ที่ถือว่าบุคคลย่อมได้รับการเคารพและศักดิ์ศรีของมนุษยชนในด้านต่าง ๆ จะต้องได้รับการเปิดเผย

เมื่อหน่วยงานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาผลของการสืบสวนสอบสวนเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้วเห็นเป็นการสมควรก็จะส่งคืนเตือนไปยังบุคคลผู้ละเมิดมนุษยชน แม้คำเตือนดังกล่าวนี้จะไม่มีเนื้อหาสาระแค่เป็นเพียงคำแนะนำแต่ก็เป็นที่ยอมรับกับว่าคำเตือนนี้เป็นมาตรการ ที่มีผลอย่างมากต่อผู้ถูกเตือน

ในกรณีที่ผลของการสืบสวนสอบสวนคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน น่าจะเป็นความผิดตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา หน่วยงานสิทธิมนุษยชนนั้นจะเสนอเรื่องไปยังอัยการเพื่อ พิจารณาดำเนินการต่อไป

## ประเทศฟิลิปปินส์ 18

ประเทศฟิลิปปินส์ ได้จัดตั้งองค์กรระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อตอบโต้กับการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชาวฟิลิปปินส์ที่อยู่ภายใต้กฎัยการศึกษาตลอด 14 ปี เรียกว่า "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน" (The Commission on Human Rights) ในปี ค.ศ. 1987 องค์กรนี้ในระยะเริ่มแรกเป็นองค์กรชั่วคราวขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี เรียกว่า The Presidential Committee on Human Rights) ก่อตั้งในสมัยประธานาธิบดีอาคิโน เมื่อเดือนมีนาคม 1986 และต่อมามีการก่อตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นเป็นองค์กรถาวรมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่ออำนาจทั้ง 3 ฝ่ายของรัฐบาล คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 1987 นอกจากนั้นยังได้รับงบประมาณจากรัฐบาล และมีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นพนักงานของรัฐ

สมาชิกคณะกรรมการประกอบด้วย ประธาน 1 คน และคณะกรรมการ 4 คน ดำรงตำแหน่งวาระการแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระที่แน่นอน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศฟิลิปปินส์มีอำนาจและหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 18 แห่งรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ดังนี้

1. สอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นทุกรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ทั้งที่มีผู้ร้องเรียนและเริ่มดำเนินการโดยคณะกรรมการเอง
2. รับแนวปฏิบัติหรือกฎระเบียบของศาลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

---

18 Commission on Human Rights, Briefing Paper for The Diplomatic Corps on Human Rights Situation in The Philippines, 18 March 1993.

3. กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ทุกคน และชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในฟิลิปปินส์ รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันและจัดหาบริการช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับประชาชนผู้ยากไร้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือต้องการได้รับการป้องกันไม่ให้ถูกละเมิด

4. มีอำนาจออกตรวจเยี่ยมคุก นักรโทษ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีผู้ต้องขัง

5. ท้าการวิจัย ศึกษาหาข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน

6. ให้ข้อเสนอแนะ เรื่องมาตรการในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา และจัดหาค่าชดเชยให้กับเหยื่อหรือครอบครัวของเหยื่อที่ถูกละเมิด

7. ติดตามการปฏิบัติตามสนธิสัญญา เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งฟิลิปปินส์ลงนามหรือให้สัตยาบัน

8. ให้หลักประกันที่จะไม่เอาผิดกับบุคคลใดที่มาให้การเป็นพยานหรือเป็นเจ้าของเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่น ๆ หรือผู้อำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในการสอบสวนภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

9. ขอความร่วมมือช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

10. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานตามกฎหมาย

11. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย

สำหรับโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

1. ประธานคณะกรรมการ
2. เลขาธิการคณะกรรมการ
3. สำนักงานผู้จัดการบริหาร
4. หน่วยวางแผนและจัดการ
5. หน่วยบริหารงานทั่วไปและสนับสนุน
6. สำนักงานสอบสวน
7. สำนักงานกฎหมาย



8. สำนักงานปฏิบัติการภาคสนาม
9. สำนักงานบริการด้านการศึกษาและข้อมูล
10. หน่วยช่วยเหลือและต้อนรับ
11. หน่วยปฏิบัติการภาคสนามภูมิภาค (1-7)

นอกจากโครงสร้างดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการฯ ยังได้จัดตั้งสำนักงานในระดับภูมิภาคอีก 12 แห่ง และสำนักงานย่อยอีก 4 แห่งทั่วประเทศเพื่อให้การสอบสวนและให้บริการแก่เหยื่อผู้ถูกละเมิดเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว

อนึ่ง ในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ จะไม่มีอำนาจในการตัดสินเรื่องตรง ๆ แต่ต้องส่งเรื่องต่อไปยังศาล และไม่มีอำนาจออกหมายเรียกพยาน

### ประเทศเม็กซิโก

ประเทศเม็กซิโก มีกลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา ในรูปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตาม "กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการมนุษยชนแห่งชาติ" (Law on The National Commission for Human Rights) <sup>19</sup> ซึ่งเพิ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1992 อันมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของชาวเม็กซิกัน และชาวต่างชาติที่อยู่ในอาณาเขต ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 102 แห่งรัฐธรรมนูญของเม็กซิโก

---

<sup>19</sup> Emilo Rabasa Gamboa, Observation and Effectiveness of Human Rights in Mexico, pp. 37 - 60.

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" (The National Commission for Human Rights) เป็นหน่วยงานอิสระ (Decentralized agency) มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อให้เกิดการคุ้มครองบังคับการตามกฎหมายส่งเสริม ศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิทธิมนุษยชนของเม็กซิโก (มาตรา 2)

คณะกรรมการฯ มีเขตอำนาจทั่วประเทศในการรับคำร้องทุกข์ข้อกล่าวหาว่าข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐละเมิดสิทธิมนุษยชน เว้นแต่กรณีที่ข้าราชการตุลาการแห่งรัฐถูกกล่าวหา (มาตรา 3) ซึ่งคณะกรรมการฯ จะรับคำร้องและไต่สวนข้อกล่าวหาที่กล่าวหาตัวผู้พิพากษาแห่งสหพันธรัฐ (Federal level) เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปถึงอำนาจการพิจารณาคดีของตุลาการ (มาตรา 8)

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกลไกระดับชาติด้านการคุ้มครอง (Protection) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Enforcement) และการส่งเสริม (Promotion) งานด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมายดังกล่าวจึงได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเม็กซิโกมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- (1) รับคำร้องทุกข์ข้อกล่าวหาที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (2) ไต่สวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียในกรณีต่อไปนี้

ก. การกระทำหรือละเว้นกระทำซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นธรรมโดย

ข้าราชการ

ข. การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยการรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานหรือการทวงเหนี่ยวไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดซึ่งอาจจะทำให้ผู้ได้รับผลร้ายจากการนั้นเสื่อมสรีทธาต่อทางการ

(3) แจ้งข้อ เสนอแนะหรือข้อกล่าวหาแก่สาธารณชนในกรณีที่ข้าราชการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ตามที่บัญญัติในมาตรา 102 วรรค B แห่งรัฐธรรมนูญ

(4) ใต้สวนและวินัจฉัยกรณีเกิดข้อขัดแย้งระหว่างข้อ เสนอแนะหรือข้อตกลงซึ่งจัดทำโดยตัวแทนสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐตามที่บัญญัติในมาตรา 102 วรรค B แห่งรัฐธรรมนูญ

(5) ใต้สวนและวินัจฉัยจนถึงที่สุด กรณีกระทำหรือละเว้นกระทำการโดยตัวแทนสิทธิมนุษยชนแห่งรับดังกล่าวข้างต้นหรือการละเว้นมิให้ดำเนินการระบวนการใด ๆ ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(6) เป็นผู้ประสานระหว่างผู้ร้องทุกข์กับราชการที่เกี่ยวข้องรวมทั้งจัดหาวิธีแก้ไขความขัดแย้งเท่าที่เป็นไปได้

(7) ส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนในประเทศ

(8) ส่งเสริมการแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดีขึ้น

(9) ส่งเสริม การศึกษา และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(10) จัดร่าง กฎระเบียบภายในคณะกรรมการฯ

(11) จัดทำและดำเนินการป้องกันสิทธิมนุษยชน

(12) สอดส่อง การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเขตอาญาจักรและสังคม

(13) ส่งเสริมการสอดส่องการปฏิบัติตามสนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งเม็กซิโกลงนามหรือให้สัตยาบัน

(14) เสนอแนะ การลงนาม รับรอง ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแก่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

(15) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติไว้

จากขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการฯ จะไม่ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

ก. เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข. คณิตพหุภาษาของศาล

- ค. ข้อพิพาททางแรงงาน และ  
 ง. การตีความหรือข้อวินิจฉัยของบุคคลใด ๆ เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย ประธาน เลขาธิการ หัวหน้าฝ่ายไต่สวน (จำนวน 1-5 คน) รวมทั้งคณะกรรมการไต่สวนผู้เชี่ยวชาญ และเลขานุการ นอกจากนี้ยังต้องมีสภา (Council) เพื่อช่วยในการทำงานของคณะกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ดำรงตำแหน่งประธานฯ หัวหน้าฝ่ายไต่สวน เลขานุการ จะต้องไม่มีตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ ในองค์กรระดับสหพันธรัฐ ระดับรัฐ หรือเทศบาล หรือองค์กรเอกชน เว้นแต่ในงานด้านการศึกษา

สำหรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการฯ จะแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของสภา ดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี และสามารถต่ออายุออกไปได้อีก 1 ครั้ง แต่ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) สัญชาติเม็กซิกันโดยกำเนิด และมีสิทธิทั้งปวงเต็มที่แล้ว
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี
- (3) ไม่เคยถูกฟ้องคดีอาญาซึ่งกระทำโดยเจตนา และมีโทษจำคุกเกินกว่า 1 ปี นอกจากนี้จะต้องไม่เคยถูกกล่าวหาในข้อหา ปล้นทรัพย์ ฆาตกรรม ฆาตกรรม ความผิดอื่นใด ซึ่งกระทบกระเทือนถึงชื่อเสียงไม่ว่าผลคดีจะเป็นอย่างไรก็ตาม

ประธานฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้แทนตามกฎหมายของคณะกรรมการฯ
- (2) จัดวางระเบียบ แนวปฏิบัติ และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคน
- (3) สั่งการให้กระทำการใด ๆ เป็นกรณีพิเศษตามที่เห็นสมควรเพื่อพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

- (4) มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้หัวหน้าฝ่ายใดส่วนดำเนินการตามระเบียบ
- (5) ส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมของคณะกรรมการฯ ต่อรัฐสภาและ  
ประธานาธิบดี
- (6) ทำข้อตกลงเพื่อความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนกับทางราชการ ตัวแทนสิทธิ  
มนุษยชน สถาบันการศึกษา และสมาคมทางวัฒนธรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมด้านนี้
- (7) แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการไต่สวนและการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (8) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (9) จัดทำรายงานการเงินของคณะกรรมการฯ ต่อสภา (กรรมการ)
- (10) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

อนึ่ง ประธานฯ และหัวหน้าผู้ไต่สวนจะไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา ใน  
ผลอันเกิดจากการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะหรือการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายโดยชอบ  
แต่ประธานฯจะถูกลงโทษและต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีตามที่บัญญัติไว้ใน ข้อ 4 ของรัฐธรรมนูญเม็กซิกัน  
ในกรณีดังกล่าวให้หัวหน้าฝ่ายไต่สวนดำรงตำแหน่งแทนประธานฯ เป็นการชั่วคราวก่อนที่จะมีการ  
แต่งตั้งใหม่

สำหรับสภากรรมการฯ จะประกอบไปด้วยบุคคลสัญชาติเม็กซิกันซึ่งเป็นที่ยอมรับของ  
สังคม จำนวน 10 คน และ 7 ใน 10 จะต้องมีข้าราชการ โดยให้ประธานคณะกรรมการ  
การเป็นประธานสภาโดยตำแหน่งและจะต้องมีการสลับเปลี่ยนสมาชิกเก่าออกทุกปี และประธานา  
ธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกของสภากรรมการฯ ให้มีเลขานุการด้านเทคนิค 1 คน อยู่ในคณะ  
กรรมการฯ ซึ่งแต่งตั้งโดยสภากรรมการฯ ตามข้อเสนอของประธานกรรมการฯ

สภากรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางแนวปฏิบัติทั่วไปของคณะกรรมการฯ
- (2) ให้ความเห็นชอบ ระเบียบภายในของคณะกรรมการฯ

- (3) ให้ความเห็นชอบ หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการฯ
- (4) อภิปราย ร่างรายงานประจำปีของประธานฯ ซึ่งจะจัดส่งให้รัฐสภาและประธานาธิบดี
- (5) เรียกข้อมูลเพิ่มเติมจากประธานฯ ตามที่จำเป็น และ
- (6) รับทราบรายงานการเงินจากประธานฯ

นอกจากนั้นสภากรรมาธิการฯ จัดประชุมสามัญอย่างน้อยเดือนละครั้ง การเรียกประชุมวิสามัญให้ทำได้ตามความเหมาะสม การลงมติให้ถือคะแนนเสียงส่วนใหญ่จากผู้มาประชุม

การเรียกประชุมวิสามัญจัดทำโดยประธานฯ หรือตามคำเรียกร้องของสมาชิกไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสภากรรมาธิการฯ

ส่วนตำแหน่ง เลขานุการคณะกรรมการฯ จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) สัญชาติเม็กซิกัน
- (2) มีชื่อเสียงดี และ
- (3) อายุเกินกว่า 30 ปีบริบูรณ์

เลขานุการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) เสนอแนะนโยบายสิทธิมนุษยชนต่อสภาและประธานฯ ซึ่งเป็นนโยบายที่คณะกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติตามในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ ระดับระหว่างประเทศ และกับองค์กรเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน
- (2) เสริมสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการฯ กับองค์กรสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ
- (3) ศึกษาสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน



- (4) จัดเตรียมร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อเสนอต่อส่วนงานที่เกี่ยวข้อง
- (5) ร่วมมือกับประธานฯ ในการจัดเตรียมรายงานประจำปี
- (6) เก็บรวบรวมเอกสารและทะเบียนต่าง ๆ
- (7) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายไตสวนต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) สัญชาติเม็กซิกัน
- (2) อายุเกินกว่า 30 ปี
- (3) นิติศาสตร์บัณฑิตซึ่งมีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 3 ปี
- (4) เป็นที่ยอมรับของสังคม

หัวหน้าฝ่ายไตสวนมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) รับหรือไม่รับคำร้องของผู้เสียหาย ผู้แทน หรือผู้กล่าวหาอื่น ๆ
- (2) ไตสวนคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามคำร้องเรียนหรือดำเนิน การเองจากข่าวที่ได้รับจากสื่อมวลชน
- (3) ดำเนินการไกล่เกลี่ยเท่าที่จะทำได้
- (4) ศึกษาและจัดเตรียมข้อเสนอแนะหรือข้อบังคับต่อประธานฯ
- (5) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และประธานฯ เห็นว่าจำเป็น รองหัวหน้าฝ่าย ไตสวนมีหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้าในกิจการดังกล่าวข้างต้น

**การยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการฯ**

กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า กระบวนการยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการฯ จะต้องสั้นและ ง่ายสอดคล้องกับหลักการที่ว่า โดยฉับพลัน ตรงประเด็นและไม่ชักช้า และจะต้องพยายามจัดทำ

การพบปะโดยตรงระหว่างผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวหา และคณะกรรมการฯ เพื่อจัดความล่าช้า เกี่ยวกับการเดินเอกสารเท่าที่ทำได้ กระบวนการทั้งหมดต้องเป็นความลับ

กฎหมายเปิดกว้างให้บุคคลทุกคนมีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการฯ โดยตรงหรือผ่านตัวแทนของตน หากผู้เสียหายถูกจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือไม่ทราบที่อยู่แน่นอนหรือเป็นผู้เยาว์ คำร้องอาจยื่นโดยญาติหรือเพื่อนบ้าน

นอกจากนั้น องค์กรเอกชนก็มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาแทนผู้เสียหายซึ่งไม่อาจดำเนินการด้วยตนเองได้ เพราะข้อจำกัดทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม

ข้อกล่าวหาจะต้องยื่นภายใน 1 ปี นับจากวันเกิดเหตุ หรือนับจากวันที่ผู้ร้องทุกข์ทราบถึงการละเมิด ในกรณีพิเศษสภากรรมการฯ อาจขยายกำหนดเวลาออกไป หากการละเมิดนั้นเป็นเรื่องร้ายแรง อย่างไรก็ตามจำกัดเวลาตามมาตรฐานนี้ไม่เข้ากับการกระทำร้ายแรงซึ่งถือเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

ข้อกล่าวหาที่ยื่นจะต้องจัดทำเป็นหนังสือหรือโดยเครื่องมือสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ ในกรณีฉุกเฉิน บัตรสนเท่ห์จะไม่ได้รับการยอมรับ ข้อกล่าวหาจะต้องได้รับการยืนยันภายใน 3 วัน นับจากวันยื่น หากผู้ร้องฯ มิได้แสดงตนแต่แรก

ถ้าผู้กล่าวหาหรือผู้ร้องทุกข์ถูกคุมขังและให้ผู้ควบคุมจัดส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการฯ โดยมิชักช้าหรือจะส่งตรงไปที่หัวหน้าหรือรองหัวหน้าฝ่ายใดส่วนก็ได้

คณะกรรมการฯจะต้องจัดหาแบบฟอร์มเพื่อความสะดวกแก่ผู้ร้องทุกข์ผู้ที่มาปรากฏตัวในศาลจะต้องได้รับแจ้งถึงเนื้อหาของข้อกล่าวหา คำกล่าวหาจะอธิบายเป็นคำพูด หากบุคคลนั้นเป็นผู้เยาว์ ผู้ไม่รู้หนังสือ และจะต้องจัดหาสำเนาให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หากบุคคลนั้นไม่เข้าใจภาษาสเปน

หากผู้ร้องไม่อาจจะรู้ว่าเจ้าพนักงานผู้ใดหรือหน่วยงานใดเป็นผู้ละเมิดสิทธิของตน ก็ให้รับคำร้องฯ ไว้ก่อนได้ โดยเงื่อนไขว่าจะต้องระบุผู้ละเมิดหรือหน่วยงานนั้น ในการไต่สวนคร่าวต่อไป

ข้อกล่าวหาหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ไม่มีผลกระทบต่อการฯ สิทธิต่อผู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น

### ประเทศสหรัฐอเมริกา 20

สหรัฐอเมริกา มีกลไกส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เรียกว่า คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิพลเมือง (Commission on Civil Rights) ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสิทธิพลเมือง ปี ค.ศ. 1983 เป็นหน่วยงานอิสระ ประกอบด้วยสมาชิก 8 คน (ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี 4 คน และโดยรัฐสภา 4 คน) ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

คณะกรรมการ มีเจ้าหน้าที่ประจำปฏิบัติงาน โดยมี Director เป็นหัวหน้าสำนักงานได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและด้วยความเห็นชอบจากสมาชิกคณะกรรมการส่วนใหญ่

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในแต่ละรัฐ (State Advisory Committees) ประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีหน้าที่ช่วยงานของคณะกรรมการในการหาข้อเท็จจริงสอบสวนและเผยแพร่ข่าวสารสมาชิกคณะกรรมการทำงาน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

---

20 กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารสถาบันเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ 1 กันยายน 2535.

- สอบสวนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการถูกละเมิดในการออกเสียงเลือกตั้ง อันเนื่องมาจาก สาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ และความพิการ
- ทบทวนศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลที่เป็น การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ และความพิการ
- จัดทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา
- ในการสอบสวนข้อร้องเรียนสามารถเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลได้ (Hearings)
- ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายคณะกรรมการฯ จะส่งข้อร้องเรียนไปยังหน่วย งานที่เกี่ยวข้องต่อไป

### ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างสูง ซึ่งนอกจากประชาชนของฝรั่งเศสจะได้รับหลักประกันจากฝ่ายบริหาร จากฝ่ายตุลาการทั้งศาลปกครองและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสภายุโรปแล้ว ยังมีการจัดตั้งกลไก ระดับชาติเพื่อดูแลงานด้านนี้โดยเฉพาะ เรียกว่า "คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ" (Commission National Consultative des Droit De l'Homme) 21

สถาบันระดับชาติของฝรั่งเศสด้านสิทธิมนุษยชนมีประวัติจัดตั้ง ตั้งแต่ปี 2490 โดยมี หน้าที่หลักในการเข้าร่วมในการร่างบัญญัติสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสถาบันดังกล่าว ได้ วิวัฒนาการเรื่อยมาจนในที่สุดกลายเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อ วันที่ 31 มกราคม 2532 โดยเป็น หน่วยงานที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่าย เลขานุการของคณะกรรมการฯ ด้วย

---

21 เรื่องเดียวกัน.

คณะกรรมการฯ มีสมาชิก 71 คน มาจากหลายสาขาอาชีพ ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรเอกชน สมาชิกรัฐสภาผู้แทนวุฒิสภา หน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องสหภาพแรงงานและบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน องค์กรศาสนา (ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐบาลมีอำนาจเพียงเป็นที่ปรึกษา และไม่มสิทธิลงคะแนนเสียง) นอกจากนี้คณะกรรมการอาจเรียกผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนหน่วยราชการมาให้คำชี้แจงในเรื่องต่าง ๆ ได้ หากเห็นสมควร

อเนิงสมาชิกคณะกรรมการ ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานวาระครั้งละ 2 ปี และมีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

- ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยจะเป็นเรื่องที่รัฐบาลขอให้พิจารณาหรือเป็นเรื่องใดก็ได้ที่คณะกรรมการเห็นสมควร ทั้งที่เป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และระหว่างประเทศ และสามารถเผยแพร่ข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนได้โดยเปิดเผย
- ดูแลให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและหน้าที่พลเมืองและรัฐธรรมนูญในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และในอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ

#### ค. ระบบศาลของต่างประเทศ

ระบบศาลหรือตุลาการ นับเป็นอำนาจอธิปไตยชนิดหนึ่ง นอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาลเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิทางอาญาของบุคคล ซึ่งศาลของแต่ละประเทศจะมีการจัดระบบและโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียด ในที่นี้จะ

ขอยกตัวอย่างศาลของประเทศที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน และมีการพัฒนาระบบการ  
อำนวยความสะดวกมาเป็นเวลานาน นั่นคือศาลของประเทศอังกฤษ โดยจะยกตัวอย่าง  
บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิทธิทางอาญาของบุคคลในประเด็นสำคัญ ๆ เช่น <sup>22</sup>

1. การฟ้องคดีอาญา ในประเทศอังกฤษโดยทั่วไป เมื่อความผิดเกิดขึ้น  
แล้วไม่มีอายุความจำกัดสิทธิฟ้องร้องคดีอาญาไว้ เว้นแต่ในบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนเป็น  
พิเศษ นอกจากนี้ในการฟ้องคดีอาญาบางวิธีโดย เฉพาะคำฟ้องความผิดอาญาวิธีที่เรียกว่า  
Indictment โดยปกติแล้วจะต้องผ่านการไต่สวนมูลฟ้องเบื้องต้นจากคณะลูกขุนเล็ก (Petty  
Jury) เสียก่อนว่าคดีมีมูล ซึ่งนับเป็นการคุ้มครองสิทธิของจำเลยในเบื้องต้น

2. การช่วยเหลือจำเลย (Legal Aid) เมื่อจำเลยถูกฟ้องคดีอาญา  
ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณา (Justice of The Peace) หรือประธานผู้พิพากษาจะแต่งตั้งให้  
ทนายความคนหนึ่งคนใดต่อผู้คดีแทนจำเลยได้ในเมื่อพิจารณาเห็นสมควร แต่การช่วยเหลือ  
จำเลยในคดีอาญาดังกล่าวจะทำได้เฉพาะในกรณีต่อไปนี้

- จำเลยเป็นคนยากจนและไม่อาจหาทนายได้
- เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลเห็นสมควรที่จะให้มีทนายช่วย  
เหลือจำเลย โดยพิจารณาถึงสภาพแห่งข้อต่อสู้ของจำเลยด้วย
- ครอบคลุมฆ่าคนตาย ศาลจำจะต้องแต่งตั้งทนายให้จำเลย

---

<sup>22</sup> ปรีชา สุมาวงศ์, การดำเนินคดีอาญาในศาลอังกฤษ, คูลพาท 3  
(สิงหาคม 2499) : 595 - 601.



3. การสอบถามจำเลยในชั้นศาล (Arraignment) การสอบถามจำเลยในชั้นศาล ศาลจะต้องกระทำโดยวิธีการต่อไปนี้

1. ศาลเรียกจำเลยให้มาปรากฏต่อหน้าศาล
2. อ่านฟ้องให้จำเลยฟัง
3. ถามจำเลยว่าจะให้การรับหรือปฏิเสธ

วิธีการดังกล่าวอาจเทียบได้กับการชี้สองสถานตามมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย

นอกจากนั้น กฎหมายยังคุ้มครองว่าจำเลยมาศาลโดยไม่ต้องถูกพันธนาการแต่อย่างใด เว้นแต่จะมีเหตุเชื่อได้ว่าจำเลยพยายามจะหลบหนีหรือจะใช้กำลังทำร้าย

4. การต่อสู้คดีในศาล เมื่อจำเลยถูกฟ้องแล้ว จำเลยอาจต่อสู้คดีได้ด้วยวิธีการต่อไปนี้

1. ให้การรับสารภาพ Plea of "Guilty" เมื่อจำเลยรับสารภาพ ศาลจะพิพากษาไปเสียก็ได้ แต่ก่อนที่ศาลจะพิพากษากฎหมายระบุไว้ว่า ศาลจะต้องฟังประเด็นข้อเท็จจริงที่สำคัญจากอัยการเสียก่อน รวมทั้งค่าแถลงของตัวจำเลยและทนายจำเลยด้วย

สำหรับในคดีอุกฉกรรจ์ ถ้าปรากฏว่าจำเลยให้การรับสารภาพโดยที่ตนเองเข้าใจผิดในปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงแล้ว ศาลจะเปิดโอกาสให้จำเลยถอนคำให้การรับสารภาพได้ และดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปเสมือนหนึ่งว่าจำเลยได้ให้การปฏิเสธ

2. การขอให้ยกฟ้อง ถ้าปรากฏว่าคำฟ้องนั้นบกพร่องซึ่งถ้าหากศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยไปก็จะเป็นการผิดพลาดและจะก่อให้เกิดความอยุติธรรม จำเลยจะยกข้อนี้ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ของตนได้

แต่ถ้าปรากฏว่า ข้อบกพร่องดังกล่าวมานั้นจำเลยควรที่จะได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เสีย ก่อนที่ตนจะได้ให้การ และศาลก็อาจจะแก้ไขข้อฟ้องเสียให้ถูกต้อง แต่ถ้าปรากฏว่า ข้อ บกพร่องนั้นเป็นสิ่งที่เบ็ดเสร็จสำคัญ เช่น ศาลไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เช่นนี้ ศาลอาจจะยกฟ้องได้หลังจากที่จำเลยได้ยื่นคำให้การแล้ว

3. การคัดค้าน เป็นการคัดค้านซึ่งจำเลยยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็น จริงตามที่ฟ้องแต่ต่อสู้ว่า แม้จะเป็นจริงเช่นนั้นก็ตาม การกระทำนั้นก็มิเป็นความผิดตาม กฎหมายที่ฟ้อง การต่อสู้วิธีนี้จำเลยจะต้องยกขึ้นต่อสู้ก่อนที่ตนยื่นคำให้การ

4. คำให้การ (Pleas) ถ้าจำเลยไม่ได้ให้การรับสารภาพ จำเลย ก็อาจต่อสู้ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง อาทิ การต่อสู้เรื่องเขตอำนาจศาล หรือการต่อสู้ด้วยข้อแก้ ตัวอื่น ๆ ที่มีเหตุผลอันชอบ เช่น ข้อต่อสู้ว่าเป็นการฟ้องซ้ำ เป็นต้น

อนึ่งในการพิจารณาว่าข้อต่อสู้ของจำเลยจะมีผลใช้ได้เพียงไรหรือไม่นั้น ศาลจะ ต้องพิจารณาถึงสิ่งต่อไปนี้

- จำเลยเคยถูกฟ้องร้องมาครั้งหนึ่งแล้วหรือไม่
- คดีพิพากษานั้นเป็นคดีพิพากษาเด็ดขาดหรือไม่
- ฟ้องครั้งแรกกับฟ้องครั้งหลังเหมือนกันหรือไม่

5. การให้การปฏิเสธ คดีอาญาทุกคดีเมื่อปรากฏว่าจำเลยให้การปฏิเสธ ก็จะต้องทำการพิจารณาด้วยคณะลูกขุนจำนวน 12 คน

เมื่อเลือกลูกขุนที่จะทำการพิจารณาคดีได้แล้ว ศาลก็จะเริ่มทำการพิจารณา ในการ พิจารณาหลังจากที่อัยการแถลงให้คณะลูกขุนทราบถึงพยานที่จะนำเข้าสู่สืบ และการสืบพยาน ถามค้าน ถามติงไปแล้ว บางกรณีทนายจำเลยอาจแถลงต่อคณะลูกขุนได้ว่า เท่าที่อัยการได้นำ

พยานเข้ามาสืบดังกล่าวนั้น ไม่มีเหตุเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ จึงขอพักฟ้องปล่อยตัวจำเลย ซึ่งถ้าศาลเห็นสมควรก็อาจสั่งให้คณะลูกขุนชี้ขาดว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดปล่อยตัวจำเลยพ้นข้อหาไป ถ้าคณะลูกขุนไม่เชื่อตามคำแถลงของทนายจำเลยหรือทนายจำเลยไม่ได้แถลง ทนายจำเลยก็ต้องนำพยานจำเลยมาสืบต่อไป

6. การขอให้ศาลรวมพิจารณาคดีอื่น เมื่อศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลย ผู้พิพากษาจะถามจำเลยว่ามีข้อความอันใดที่จะแถลงให้ศาลทราบหรือไม่ จำเลยอาจจะขอร้องให้ศาลได้รวมพิจารณาถึงความผิดอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะความผิดประเภทเดียวกันกับความผิดที่ตนกำลังถูกฟ้องร้อง ซึ่งจำเลยยอมรับว่าตนได้กระทำความผิดจริงและประสงค์ที่จะให้ศาลรวมพิจารณาไปด้วย แม้ว่าจะเป็นคดีซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอื่นก็อาจโอนมารวมพิจารณาด้วยได้ แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากศาลที่จะขอโอนมาและจากอัยการเสียก่อน ประกอบกับศาลที่รวมพิจารณานั้นจะต้องเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอื่น ๆ นั้นด้วย แต่อย่างไรก็ดี เมื่อรวมอัตราโทษแล้วศาลจะลงโทษจำเลยเกินกว่าอัตราโทษอย่างสูงที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดฐานใดฐานหนึ่งไม่ได้

จุดประสงค์ของกฎหมายเรื่องดังกล่าวก็เพื่อให้จำเลยได้รับการพิพากษาของศาลให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียว และเมื่อพ้นโทษแล้วจำเลยก็จะเป็นบุคคลอิสระไม่ต้องถูกฟ้องร้องอีกต่อไป

จากตัวอย่างระบบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอังกฤษก็จะเห็นได้ว่า แทบทุกขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีบทบาทสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิของจำเลย ทั้งในส่วนของการใช้ดุลพินิจหรือส่วนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งในระบบศาลของประเทศอื่น ศาลก็มีบทบาทดังกล่าวเช่นกัน

#### 4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบกลไกระดับชาติ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเนื่องจากกลไกด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่จัดตั้งขึ้นในระดับระหว่างประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ นั้น แม้ว่าจะดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจ แต่กลไกเหล่านั้นก็ยังมีข้อจำกัดทั้งยังไม่สามารถให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของแต่ละประเทศได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกภายในประเทศที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น ศาล รวมทั้งการจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นมาใหม่เพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง

สำหรับกลไกระดับชาติ ซึ่งปัจจุบันกล่าวได้ว่าประเทศส่วนใหญ่ได้ให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาโดยผ่านทางระบบกฎหมาย ระบบศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลอาญา และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้านบริหาร อันได้แก่ ตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ แต่เนื่องจากกลไกที่มีอยู่แล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบศาลของบางประเทศ อาจจะมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ หลายประเทศจึงได้จัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของศาล และกลไกอื่น ๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้วในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น แต่สำหรับในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีระบบศาลที่เข้มแข็งมาช้านานและประชาชนมีความเชื่อถือนในประสิทธิภาพของศาลค่อนข้างมาก ประชาชนอาจรู้สึกว่าจะไม่จำเป็นต้องมีกลไกรูปแบบของ "ออมبودสมเมน" ที่เรียกว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายปกครอง" ขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองและมีอำนาจเช่นเดียวกับศาลเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมากขึ้นด้วย

หากจะวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพของกลไกระดับชาติในรูปแบบต่าง ๆ อาจพิจารณาได้จากประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

## 1. ในแง่การเข้าถึงระบบของประชาชน (Access)

แม้ว่ากฎหมายของแต่ละประเทศจะบัญญัติรับรองให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิทางอาญามีโอกาสเข้าถึงระบบกระบวนการยุติธรรมและศาล โดยการฟ้องร้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง หรือผ่านทางพนักงานอัยการได้ก็ตาม ในบางกรณีโดยเฉพาะกรณีที่เอกชนถูกเอกชนด้วยกันเองกระทำการละเมิดและไม่มีการนำเรื่องดังกล่าวมาสู่ศาล ด้วยเหตุผลว่าเอกชนที่ถูกละเมิดนั้นไม่รู้ช่องทางที่จะนำคดีสู่ศาล ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ ไม่มีผู้ให้ความช่วยเหลือแนะนำ หรือด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม ย่อมส่งผลให้เอกชนที่ถูกละเมิดสิทธิทางอาญานั้น ๆ ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา และไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายแต่อย่างใดประกอบกับศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารอื่น ๆ ก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะรับทราบเหตุการณ์ละเมิดดังกล่าวได้ทุกเรื่อง และโดยปกติโลกดังกล่าวจะทำหน้าที่ตามเฉพาะ เกิดกรณีพิพาททางอาญาทางแพ่ง หรือทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น จึงนับเป็นข้อจำกัดของศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารในการคุ้มครองสิทธิทางอาญาของประชาชน ในแง่ที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงระบบดังกล่าวได้ทุกกรณี

ส่วนกลไกในรูปแบบของ "ออมбудสแมน" หรือผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งมีกำเนิดในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย คือประเทศสวีเดนและประเทศอื่น ๆ นั้น มีกำเนิดขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์หลัก คือ การควบคุมการทำงานของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหาร และมีขอบข่ายการทำงานค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งรวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย อย่างไรก็ตาม ออมбудสแมนของแต่ละประเทศที่จัดตั้งขึ้นอาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไป และมีการกำหนดเงื่อนไขการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่แตกต่างกัน เช่น ออมбудสแมนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจัดตั้งอมбудสแมนที่เรียกว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหาร" (Military Ombudsman) เพื่อช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมกิจการทหาร และกำหนดเงื่อนไขการรับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้เฉพาะสำหรับบุคคลที่เป็นทหารเท่านั้นที่มีสิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ จึงเป็นการจำกัดการเข้าถึงระบบของประชาชนทั่วไป นอกจากนั้น ในบางประเทศยังกำหนดเงื่อนไขเวลาสำหรับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ จึงเป็นการ

จำกัดการเข้าถึงระบบของประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ในบางประเทศยังกำหนดเงื่อนไขเวลาสำหรับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของออมبودสแมน เช่น ประเทศสวีเดน กำหนดไว้ว่า เรื่องร้องทุกข์ที่จะยื่นต่ออมبودสแมนจะต้องเกิดขึ้นมาแล้วไม่เกิน 2 ปี เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะ หรือประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์กำหนดว่า เรื่องร้องทุกข์ต้องเสนอภายใน 12 เดือนนับแต่วันที่ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อน

นอกจากนี้ ในการเข้าถึงระบบอมبودสแมนของประชาชน ประชาชนอาจถูกจำกัดให้มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่ออมبودสแมน เช่น ประเทศอังกฤษกำหนดว่า ประชาชนจะต้องยื่นคำร้องผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง หรือประเทศนิวซีแลนด์ระบุว่า คำร้องทุกข์ที่จะเสนอนั้นจะต้องเป็นคำร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์มีส่วนได้เสียเท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่า การเข้าถึงระบบอมبودสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภาของประชาชนนั้น ในบางประเทศยังมีขอบเขตที่จำกัดไม่เปิดกว้างสำหรับประชาชนทั่วไปอย่างแท้จริง เพราะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่แต่ละประเทศกำหนด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของอมبودสแมนในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่า มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและเป็นกลไกที่สามารถช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในบางเรื่องบางกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงระบบศาลและกระบวนการยุติธรรมได้ หรือบางกรณีอมبودสแมนอาจทำหน้าที่เป็นสื่อกลางที่ช่วยส่งต่อเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องไปยังศาลหรือกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาในที่สุด

สำหรับกลไกในรูปแบบของ "คณะกรรมการสิทธิ" เนื่องจากคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงสิทธิมนุษยชนทางอาญาด้วยโดยตรง ดังนั้น แทบทุกประเทศจึงค่อนข้างเปิดกว้างให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิสามารถเข้าถึงระบบได้อย่างสะดวก และโดยตรงมากกว่าการเข้าถึงระบบอมبودสแมนดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น



กรณีประเทศเม็กซิโก กฎหมายเปิดกว้างให้บุคคลทุกคนมีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อ "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" ได้โดยตรงหรือผ่านทางตัวแทนของตน หรือหากผู้เสียหายถูกจำกัดเสรีภาพในร่างกาย หรือไม่ทราบที่อยู่แน่นอน หรือเป็นผู้เยาว์ กฎหมายอนุญาตให้ญาติหรือเพื่อนบ้านสามารถยื่นคำร้องแทนได้ และองค์กรเอกชนก็มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหาแทนผู้เสียหายซึ่งไม่อาจดำเนินการด้วยตนเองได้ เพราะข้อจำกัดทางร่างกาย จิตใจ เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม นอกจากนั้น กฎหมายยังได้อำนวยความสะดวกแก่ผู้มาร้องทุกข์โดยกำหนดว่า คณะกรรมการฯ จะต้องจัดหาแบบฟอร์มเพื่อความสะดวกแก่ผู้ร้องทุกข์ที่มาปรากฏตัวในศาลจะต้องได้รับแจ้งถึงเนื้อหาของข้อกล่าวหา ข้อกล่าวหาจะอธิบายเป็นคำพูดหากบุคคลนั้นเป็นผู้เยาว์ ผู้ไม่รู้หนังสือ และหากผู้นั้นไม่เข้าใจภาษาสเปนจะต้องจัดหาล่ามให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

ตัวอย่างของระบบคณะกรรมการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างชัดเจนมากอีกประเทศหนึ่งก็คือ ระบบกรรมการเสรีภาพประชาชน (Civil Liberties Commissioners) ของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ นอกจากระบบดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปยื่นเรื่องร้องทุกข์ได้กรณีที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ระบบกรรมการเสรีภาพประชาชนยังก่อตั้งขึ้นมาเพื่อต้องการได้รับความร่วมมือจากประชาชน โดยมุ่งที่จะสร้างระบบที่ประชาชนเข้ามาร่วมในกิจกรรมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการให้ประชาชนมาร่วมสอดส่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ความช่วยเหลือคนในชุมชนของตนเอง ซึ่งเป็นระบบที่ริเริ่มขึ้นในประเทศญี่ปุ่นเป็นแห่งแรก ซึ่งปัจจุบันมีประชาชนสนใจมาร่วมเป็นกรรมการ (Commissioners) ทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 11,640 คน จึงนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของการสร้างระบบที่สามารถเข้าถึงประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงระบบได้อย่างแท้จริง

## 2. ในแง่ของการบังคับการตามผลการพิจารณา (Enforcement)

การบังคับการตามผลของคำพิพากษาของศาลมีความแตกต่างกันจากการบังคับตามผลการพิจารณาของออมبودส์แมนและคณะกรรมการ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ

ศาลหรือตุลาการมีอำนาจการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนั้น ในการบังคับ การตามคำพิพากษาของศาลยังมีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นดำเนินการ เช่น การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มีอำนาจคุมขังผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาได้ เป็นต้น

ส่วนผลการพิจารณาของออมبودสแมน และคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่มีกฎหมายให้อำนาจบังคับการได้ เหมือนคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากออมبودสแมนและคณะกรรมการไม่มีฐานะเช่นเดียวกับศาล ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกับศาล และทั้งสองสถาบันจะไม่แทรกแซงในเรื่องที่ยังอยู่ในการพิจารณาของศาล ดังนั้น ผลการพิจารณาของออมبودสแมนและคณะกรรมการโดยทั่วไปมักกระทำในรูปของการทำรายงานแจ้งผลการสืบสวนและเสนอความเห็นไปยังรัฐสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ร้องทุกข์ด้วย

สำหรับออมبودสแมนของบางประเทศ มีกฎหมายให้อำนาจบังคับการตามผลการพิจารณาได้มาก เช่น กฎหมายของประเทศสวีเดนเป็นประเทศเดียวที่กำหนดให้ออมبودสแมนมีอำนาจที่จะดำเนินการลงโทษข้าราชการตามกฎหมายในบางกรณี เช่น ตักเตือน ดำเนินการทางวินัย การฟ้องคดี งดการตัดเงินเดือนจะกระทำโดยการประกาศให้ทราบในหน้าหนังสือพิมพ์หรือทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา นอกจากนั้น ออมبودสแมนยังอาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดได้หากเห็นว่าการพิจารณาโทษของหน่วยงานไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง

ที่สำคัญออมبودสแมนของสวีเดนยังมีบทบาทในการควบคุมดูแลศาลยุติธรรม คือ มีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีที่แล้วเสร็จโดยเร็วและสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีในศาลชั้นต้น หากคู่ความหรือพยานบุคคลได้รับการปฏิบัติโดยไม่เหมาะสม แต่จะต้องเป็นช่วงภายหลังการพิจารณาของศาลเรียบร้อยแล้ว นอกจากนั้น ออมبودสแมนยังมีอำนาจแทรกแซงคำพิพากษาของศาลซึ่งอาจมีผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัวหรือจนกระทั่งได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ส่วนการบังคับการของคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ก็เช่นกัน เนื่องจากคณะกรรมการไม่มีอำนาจ เช่นเดียวกับศาลหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ใด ๆ แล้ว คณะกรรมการก็มีหน้าที่ทำได้เพียงการจัดทำรายงานให้ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขเยียวยาการละเมิดในเรื่องนั้น ๆ ไปยังรัฐสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องทุกข์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าออมбудสแมนและคณะกรรมการจะไม่มีอำนาจบังคับการได้ เช่นเดียวกับศาล คือ ไม่มีอำนาจบังคับโดยตรง แต่ทั้งสองสถาบันก็มีวิธีการบังคับการในทางอ้อมซึ่งบางครั้งก็ได้ผลเป็นอย่างมาก เช่น แจ้งข้อเสนอนะหรือข้อกล่าวหาแก่สาธารณชนในกรณีที่ข้าราชการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลการพิจารณาผ่านทางสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ หรือการรายงานต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา เพื่อให้แจ้งแก่สมาชิกของรัฐสภาได้รับทราบทั่วกัน ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนเป็นวิธีการสร้างความกดดันให้มีการปฏิบัติหรือบังคับการให้เป็นไปตามผลการพิจารณานั้นเอง

### 3. ในแง่คุณภาพในการดำเนินงานของสถาบัน (Quality)

กล่าวได้ว่า ทั่วโลกด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาทั้งในรูปแบบของศาล ออมбудสแมน คณะกรรมการหรือรูปแบบอื่น ๆ ในแต่ละประเทศ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งขึ้นโดยมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน หากแต่คุณภาพในการดำเนินงานของสถาบันเหล่านั้นในแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของทั่วโลก นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีกหลายประการ อาทิ คุณภาพของเจ้าหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจในงานที่ทําของเจ้าหน้าที่ นโยบายและการสนับสนุนจากรัฐบาลและประชาชน ตลอดจนงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ระบบศาล ศาลในบางประเทศเช่นประเทศอังกฤษมีความเข้มแข็งมีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทําให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบศาลมาก แต่

สำหรับบางประเทศศาลอาจมีข้อกำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น มีคดีมากแต่มีจำนวนผู้พิพากษา น้อย ย่อมอาจกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ ประชาชนอาจไม่มั่นใจในการใช้ดุลพินิจของศาลซึ่งกรณีเช่นนี้อาจมีความจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลไกระดับชาติในรูปแบบอื่นมาช่วยเหลือการดำเนินงานของศาล

ออมบุดสแมน หรือผู้ตรวจการรัฐสภา ถือเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งนับเป็นการถ่วงดุลระหว่างอำนาจที่ดีและสามารถทำให้ความเป็นธรรมได้มากกว่า แต่ข้อเสียคือ การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมาตรวจสอบฝ่ายบริหารอาจต้องเสียเวลามากกว่า แต่ข้อเสียคือ การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมาตรวจสอบฝ่ายบริหารอาจต้องเสียเวลามากกว่า เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีข้อมูลของตนเองจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่าย ทำให้ต้องเสียเวลาในการรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้หากฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศนั้นไม่เข้มแข็งพอ การมี "อมบุดสแมน" ก็อาจไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่อย่างใด เพราะ "อมบุดสแมน" อาจไม่มีความเป็นกลาง หรือถูกควบคุมโดยพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งก็ได้

ส่วนคุณภาพของระบบ "คณะกรรมการการ" นั้นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารโดยตรง บางประเทศขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี บางประเทศขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนับว่าการดำเนินการและการควบคุมให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการย่อมสะดวก รวดเร็ว และบังคับการได้ดีกว่า เนื่องจากเป็นคำสั่งหรือเป็นมติของฝ่ายบริหารด้วยกัน ซึ่งสามารถสั่งการได้ตามสายบังคับบัญชา นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวมักถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ ในขณะที่อมบุดสแมนเป็นองค์กรที่ต้องรับผิดชอบต่อเรื่องเรียนด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งการดูแลงานด้านสิทธิมนุษยชนอาจไม่ใกล้ชิดเท่ารูปแบบคณะกรรมการ แต่ในอีกแง่หนึ่ง การจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นมาเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยกันเอง นับว่าไม่มีการถ่วงดุลอำนาจกันกับอำนาจฝ่ายอื่นคือ เป็นการตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกันเอง แทนที่จะเป็นการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ หากฝ่ายบริหารไม่มีโครงสร้างที่เข้มแข็งพอ

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานของคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนบางประเทศ ประสบผลสำเร็จดี แต่บางประเทศก็ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรค เช่น การดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศเม็กซิโก ที่เพิ่งจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2535 ต้องประสบ กับปัญหาบางประการ เช่น 24

- อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพื้นฐานในทางกฎหมาย
- การกล่าวหาที่เลื่อนลอยไม่มีหลักฐานปรากฏชัด
- กรณีขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นการส่วนตัว
- กรณีขัดแย้งในด้านปัญหาแรงงาน
- กรณีที่พาดพิงถึงกรมแรงงาน

ปัญหาที่เกิดขึ้นของประเทศเม็กซิโกดังกล่าว อาจเนื่องจากเม็กซิโกยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดตั้งกลไกดังกล่าว เพราะเพิ่งมีการจัดตั้งมาได้เพียง 2 ปี ดังนั้น ปัญหาดังกล่าว อาจต้องอาศัย เวลาและประสบการณ์แก้ไขต่อไป

สำหรับประเทศที่มีคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและมี ผลงานมากมาย เช่น กรรมการเสรีภาพประชาชนของประเทศญี่ปุ่น ดังจะเห็นได้จากผลงานในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา กลไกดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบาทในการพิจารณากรณีการละเมิด สิทธิมนุษยชนจำนวนมาก ทั้งคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำ เช่น การกักขัง การค้น การยึดโดยผิดกฎหมาย หรือโดยเกินกว่าเหตุ การบังคับขู่เชิญทรมาณให้รับ สารภาพโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจดำเนินคดี การใช้กำลังประทุษร้าย การปฏิบัติเกินกว่าเหตุ

---

24 สถาบันเอกอัครราชทูต ณ กรุงเม็กซิโก, โทรเลขรายงานสรุปข้อมูลเกี่ยวกับ กลไกระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชนของเม็กซิโก, ส่งถึง กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวง การต่างประเทศ, 18 สิงหาคม 2535.



แก่นักโทษโดยเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ตลอดจน กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเบาะชนซึ่งมิใช่ เจ้าพนักงานของรัฐหรือโดยองค์การ เช่น การบังคับในทางกายและจิตใจและการนำหญิงไป เพื่อค้าประเวณี การกระทำทารุณโหดร้าย การทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียงและล่วงเกินความลับของผู้อื่น เป็นต้น

#### 4. ในแง่ของการให้การแก้ไขเยียวยาผู้ถูกละเมิด (Remedies)

การแก้ไขเยียวยาผู้ถูกละเมิดโดยกลไกของศาลในแต่ละประเทศจะเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งบางประเทศบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น ให้มีการเยียวยาแก้ไขผู้ที่ถูกละเมิดหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ในกระบวนการยุติธรรม เช่น การที่บุคคลถูกจับกุม คุมขัง โดยมีขอบ การบังคับขู่เข็ญให้จำเลย ในการรับสารภาพ หรือกรณีที่บุคคลใดต้องรับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่ร้องฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังว่าบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำผิด เป็นต้น

สำหรับการแก้ไขเยียวยาโดยกลไกในรูปแบบของออมبودสแมนนั้น ประเทศส่วนใหญ่ เช่น อังกฤษ ออมبودสแมนจะไม่ได้ทำหน้าที่ให้การเยียวยาแก้ไขผู้ถูกละเมิดเองโดยตรง แต่จะแจ้งผลการสอบสวนคำร้อง และให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเยียวยาไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือมีหน้าที่โดยตรง เช่น แจ้งให้หัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาแก้ไขเยียวยาต่อไป หลังจากที่ได้รับแจ้งไปแล้ว หากยังปรากฏว่าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาหรือแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนซึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือบุคคลใดอยู่อีก ออมبودสแมนก็จะทำรายงานพิเศษแจ้งเรื่องนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง เพื่อให้ทราบและเพื่อพิจารณาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นในสภาได้

ส่วนการแก้ไขเยียวยาโดยกลไกในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น นอกจากจะมีการดำเนินการแจ้งผลการสอบสวนพร้อมข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมีการ



แก้ไขเยียวยาในหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกละเมิดโดยไม่ต้องฟ้องร้องคดี การเยียวยาแก้ไข โดยการแถลงข้อเท็จจริงผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กลไกระดับชาติทั้งในรูปแบบของศาลที่มีอยู่แล้วในทุกประเทศ กับกลไกระดับชาติในรูปแบบของออมبودสแมนหรือผู้ตรวจการรัฐสภา และคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนที่มีการจัดตั้งขึ้นในบางประเทศนั้น ต่างมีจุดเด่นและจุดด้อยแตกต่างกันทั้งในแง่ของการเข้าถึงระบบของประชาชน การบังคับการให้เป็นไปตามผลการพิจารณา คุณภาพของกลไก ตลอดจนการเยียวยาแก้ไข ซึ่งกลไกในรูปแบบของออมبودสแมนและคณะกรรมการจะเป็นกลไกที่คอยส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของศาลเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมากยิ่งขึ้น แต่คงสรุปไม่ได้ว่ากลไกในรูปแบบใดเหมาะสมสำหรับประเทศใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ของแต่ละประเทศ