



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
โครงการศึกษาเพื่อเตรียมการจัดให้มีสถาบันพัฒนาระบบและ
องค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม.

เสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดย
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
31 สิงหาคม 2564



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 และมาตรา 27 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน รวมถึงส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือกับบุคคล หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนในการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้และพัฒนาความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดให้สำนักงาน กสม. มีหน้าที่และอำนาจในเรื่องงานธุรการ การอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของ กสม. รวมทั้งศึกษารวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของ กสม.

หากพิจารณาสถานการณ์การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยจำแนกตามประเภทหน่วยงานดำเนินการ พบว่า ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นการวิจัยและการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัย มีสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นสถาบันหลัก ซึ่งมีทั้งงานวิจัยและการเรียนการสอน โดยมีหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิทธิมนุษยชน (หลักสูตรนานาชาติ) และหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา ในขณะที่มีความพยายามในการจัดตั้งศูนย์ศึกษาสิทธิมนุษยชนและสันติวิธี วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม แต่ยังไม่ปรากฏผลงานที่ชัดเจน ในส่วนของงานวิจัยในกลุ่มนี้ มีกระจัดกระจายอยู่ในแวดวงสถาบันการศึกษาต่างๆ ทั้งที่เป็นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ในหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา แต่ปัญหาที่สำคัญคือ งานวิจัยลักษณะนี้ขับเคลื่อนโดยความต้องการของผู้ศึกษา (supply-driven) ไม่มีทิศทางร่วมกัน ขาดการจัดระบบและจัดการความรู้ กลุ่มที่ 2 เป็นการอบรมและเผยแพร่ความรู้ในส่วนราชการ/องค์กรอิสระ พบว่า มีการจัดการศึกษาและฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชน หลักสูตรประกาศนียบัตรสิทธิมนุษยชนสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปสม.) ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันดำเนินการ และหลักสูตรการอบรมด้านสิทธิมนุษยชนภาคประชาชนและท้องถิ่นของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม กับการจัดการศึกษากลุ่มที่ 3 เป็นการจัดการอบรมและเผยแพร่องค์ความรู้โดยองค์กรภาคประชาสังคม พบว่ามีการดำเนินงานในมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (มอส.) ภายใต้ “โครงการอาสาสมัครนักสิทธิมนุษยชน” ซึ่งขยายขอบเขตการทำงานมาจาก “โครงการอาสาสมัครนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน” เดิมให้ความสำคัญกับการสร้างนักกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน แต่เนื่องจากปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนมักเป็นประเด็นหลักในการทำงาน มอส. จึงขยายขอบเขตการทำงานไปยังประเด็นอื่นๆ นอกจากประเด็นกฎหมาย โดย มอส. ดำเนินการคัดเลือกบัณฑิตที่จบปริญญาตรีทั้งในสาขากฎหมายและสาขาอื่นๆ ฝึกอบรมและจัดส่งอาสาสมัครเข้าไปทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน จนถึงปี 2563 มีอาสาสมัครนักสิทธิมนุษยชนผ่านการอบรมไปแล้ว 14 รุ่น รวม 241 คน จากสถานการณ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ยังมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ขาดการจัดระบบและจัดการองค์ความรู้ดังที่กล่าวไปแล้ว สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การขาดเจ้าภาพหลักที่จะทรัพยากรเพียงพอที่จะดำเนินการทั้งในด้านการรวบรวมองค์ความรู้และเผยแพร่องค์ความรู้ต่อสาธารณะ

กสม. ได้กำหนดยุทธศาสตร์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2565 ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ที่ 5.4 ได้กำหนดให้มีสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม. ที่มีศักยภาพด้านงบประมาณในการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน การจัดทำหลักสูตรด้านสิทธิมนุษยชน และการจัดทำวารสารวิชาการ เป็นต้น ทั้งนี้ ในคราวประชุม กสม. ด้านบริหาร ครั้งที่ 14/2563 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2563 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กำหนดโครงการศึกษาเพื่อเตรียมการจัดให้มีสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

เพื่อให้การจัดตั้งสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติข้างต้น รวมถึงเป็นสถาบันที่สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว และเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน โดยการเป็นศูนย์ข้อมูลเฉพาะทางด้านสิทธิมนุษยชน การพัฒนาองค์ความรู้ การศึกษาวิจัยและการสร้างนวัตกรรมด้านสิทธิมนุษยชน การพัฒนาระบบงานและบุคลากรด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีการพัฒนาหลักสูตรและการฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชนให้แก่บุคลากรทั้งภายในและภายนอก รวมถึงมีการนำองค์ความรู้ไปขับเคลื่อนเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการศึกษาเพื่อเตรียมการจัดให้มีสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม. โดยมีการศึกษา จำแนก วิเคราะห์ และเชื่อมโยงกับโครงสร้างและระบบการบริหารของ กสม. และสำนักงาน กสม. ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และการบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง เหมาะสม อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมถึงสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และอำนาจหน้าที่ของ กสม. โดยมีผลที่คาดว่าจะได้รับคือ ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมและนำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งใช้วิเคราะห์และออกแบบกิจกรรมการดำเนินงาน (output) ซึ่งจะสร้างผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ตามแผนพัฒนางานศึกษาวิจัยสิทธิมนุษยชนของสำนักงาน กสม. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – 2566 ต่อไป

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษา วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมและเป็นไปได้เกี่ยวกับรูปแบบในการจัดตั้งและแนวทางในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม. ที่มีศักยภาพ มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และมีระบบการบริหารจัดการงบประมาณที่ชัดเจนและยั่งยืน

3. ขอบเขตการศึกษา

(1) ศึกษารูปแบบองค์กรของสถาบันที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(2) ศึกษาความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบของสถาบันภายใต้เงื่อนไขของความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ โครงสร้างและกลไกการบริหาร การกำกับดูแล การติดตามและประเมินผล ขอบเขตและรูปแบบการดำเนินงาน/ภารกิจ/หน้าที่ ที่มาของทรัพยากร รวมถึงงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน

4. แนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษา วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมและเป็นไปได้เกี่ยวกับรูปแบบในการจัดตั้งและแนวทางในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ผู้วิจัยได้ใช้หลักแนวคิดการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ในการกำหนดทิศทางขององค์กร ซึ่งแนวคิดนี้เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีทั้งหมดในองค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด นอกจากนี้ ในการศึกษาวិจัยที่ปรึกษาได้ใช้หลักการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT) เพื่อทำการประเมินสถานการณ์ขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย การทบทวน การวิเคราะห์ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กระบวนการทำงาน และระบบการบริหารจัดการองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยนำข้อมูลทั้งส่วนที่เป็นความคาดหวังขององค์กร ความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประสบการณ์และบทเรียนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะใกล้เคียงกัน มารวบรวมและวิเคราะห์หา จุดเด่น จุดด้อย โอกาส และข้อจำกัดหรือสิ่งคุกคาม ทั้งองค์ประกอบภายในและภายนอก อันจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ และการทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบในการจัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานของสถาบัน

5. วิธีการดำเนินงาน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative methods) มีการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบผสมผสาน ครอบคลุมการศึกษาเอกสาร (documentary research) และการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม (field research) รวมถึงวิธีการอื่นที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

(1) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย และเป็นไปตามขอบเขตการศึกษาข้อ 3.1

(2) ออกแบบกระบวนการ และเครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูล (อาทิ แบบสอบถาม แนวการสัมภาษณ์ และอื่น ๆ) และแผนการดำเนินงานในการเก็บรวบรวม สังเคราะห์ และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ผลผลิตตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยอย่างน้อยเพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมประเด็นความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบของสถาบันภายใต้เงื่อนไขของความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โครงสร้างและกลไกการบริหาร การกำกับดูแล การติดตามและประเมินผล ขอบเขตและรูปแบบการดำเนินงาน/ภารกิจ/หน้าที่ ที่มาของทรัพยากร รวมถึงงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน

(3) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม (field research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยครอบคลุม 3 กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ 1) ผู้แทนหรือผู้เกี่ยวข้องกับสถาบัน/หน่วยงานที่ถูกกำหนดเป็นกลุ่มกรณีศึกษาสำหรับการวิจัยตามข้อ 3.1 2) กสม. และผู้บริหารสำนักงาน กสม. และ 3) ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ข้อมูล

(4) จัดการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) 2 ครั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

ครั้งที่ 1 การประชุมรับฟังข้อมูลและความเห็นของ กสม. ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่สำนักงาน กสม. และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง อาทิ ด้านกฎหมาย ด้านบริหาร และอื่น ๆ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประมวลร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการโดยวิธีอื่นๆ แล้วจัดทำร่างข้อเสนอแนะตามวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

ครั้งที่ 2 การประชุมนำผลการศึกษาและร่างข้อเสนอแนะ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสถาบันฯ อาทิ ผู้บริหารสำนักงาน กสม. ผู้กำหนด และ/หรือ กำกับนโยบายด้านงบประมาณและอัตรากำลัง และอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงข้อเสนอแนะให้เป็นรูปธรรม และนำไปสู่การปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง

(5) วิเคราะห์ สังเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลตามแนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative data) เพื่อแสวงหาข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และจัดทำรายงานผลการศึกษาวิจัย (draft final report) โดยมีข้อเสนอแนะเชิงรูปธรรมและสามารถใช้เป็นตัวแบบในการดำเนินการจัดตั้งสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม. โดยอย่างน้อยครอบคลุมข้อเสนอแนะในด้านสำคัญ อาทิ การปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดโครงสร้างการบริหาร ขอบเขตการดำเนินงานของสถาบัน และทรัพยากรและงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน เป็นต้น

(6) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัย และสร้างความเข้าใจต่อการนำข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยไปใช้ในการจัดตั้งสถาบันฯ รวมถึงรับฟังความเห็นเพิ่มเติมเพื่อการปรับปรุงข้อเสนอแนะ โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมอย่างน้อย 30 คน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบในการจัดตั้งและแนวทางในการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม. ที่มีศักยภาพ มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และมีระบบการบริหารจัดการงบประมาณที่ชัดเจนและยั่งยืน

7. ผลการศึกษา

7.1 ทางเลือกในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความเป็นไปได้ทางกฎหมาย

จากการสังเคราะห์ความคาดหวังต่อบทบาทและสถานะของสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ทำสามารถสรุปเป็นทางเลือกได้ 3 ทางดังนี้ คือ (1) เป็นส่วนราชการภายใต้ กสม. (2) เป็นส่วนราชการแบบพิเศษ และ (3) ไม่เป็นส่วนราชการ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาบทบาทในการทำงานด้วยว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการทำงานเรื่องสิทธิมนุษยชนในระดับใด แต่ละแนวทางมีจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ความท้าทาย ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและความเป็นไปได้ในทางกฎหมายที่แตกต่างกันดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การเป็นส่วนราชการภายในสำนักงาน กสม. ทำหน้าที่เป็นคลังสมองให้ กสม. ทำงานวิจัยและพัฒนาระบบและองค์ความรู้ เชื่อมโยงกับการพัฒนาบุคลากรและเผยแพร่องค์ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ

จุดแข็ง ทางเลือกนี้มีจุดแข็งที่สำคัญคือ พรบ.กสม. มาตรา 47 (1) กำหนดให้สำนักงาน กสม. เป็นส่วนราชการ และ กสม. มีอำนาจทางกฎหมายในการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานตาม มาตรา 49 (1) จึงเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุด การจัดตั้งสถาบันในลักษณะนี้จะทำให้สามารถทำงานเชื่อมโยงประสานงานในสำนักงานได้อย่างใกล้ชิด กำหนดทิศทางการทำงานที่ตอบโจทย์ กสม. ได้โดยตรง โดยที่มีทรัพยากรการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และสำนักงานก็มีการสะสมองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในภาคปฏิบัติมาอย่างยาวนาน

จุดอ่อน การเป็นส่วนราชการในลักษณะเดิม มีจุดอ่อนที่สำคัญคือการขาดความคล่องตัว การตั้งงบประมาณล่วงหน้า การจัดซื้อจัดจ้างยังอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ทำให้ไม่สามารถผลิตงานที่สามารถตอบปัญหาสิทธิมนุษยชนแบบเฉพาะหน้าได้อย่างทันท่วงที ทั้งยังติดอยู่ในข้อจำกัดเดิมคือ ไม่สามารถแสวงหาทรัพยากรเพิ่มเติม โดยเฉพาะการรับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศได้ สำหรับด้านบุคลากร มีความท้าทายที่สำคัญสองประการคือ ความเป็นไปได้ในการขยายกรอบอัตรากำลัง โดยเฉพาะในระยะเวลาย้อนหลัง เนื่องจากสำนักงาน กสม. เพิ่งขยายกรอบอัตรากำลังในปีงบประมาณ 2565 และข้อจำกัดในการทำงานเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรปัจจุบันที่มีภาระงานประจำที่ล้นมือ และต้องทำงานภายใต้กรอบเวลาที่จำกัด นอกจากนี้ การเป็นหน่วยงานภายใต้ กสม. จำเป็นต้องพัฒนาองค์ความรู้เพื่อตอบสนององค์กรเป็นหลัก อาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนหรือสาธารณะได้อย่างเต็มที่

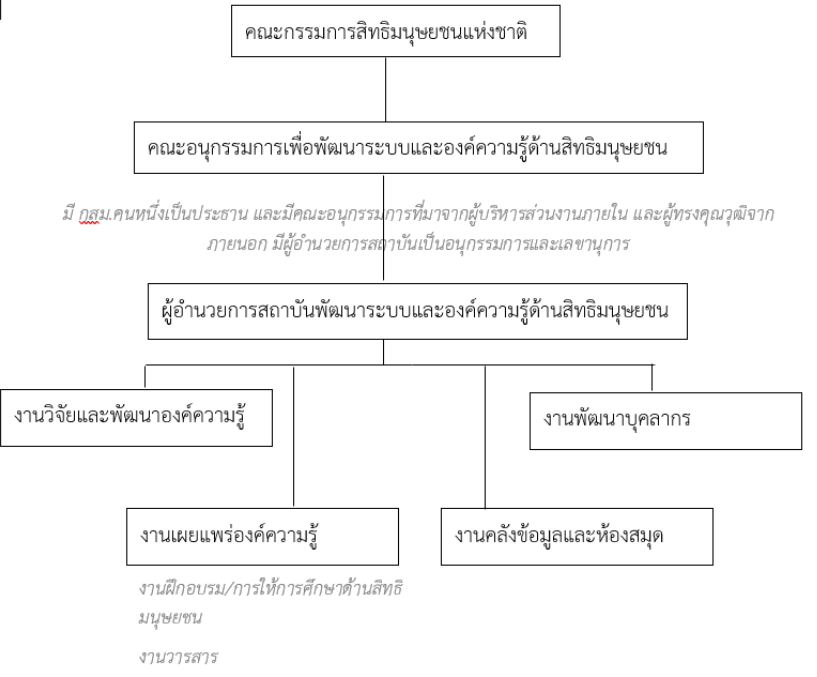
โอกาส ในปัจจุบันทุกภาคส่วนให้ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนของสาธารณะและบรรทัดฐานการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกันความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนก็มีพลวัตสูง มีความต้องการองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนจากทุกฝ่าย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ติดตามและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยนัยนี้การมีหน่วยงานลักษณะคล้ายๆ กันหลายๆ แห่งจึงเป็นการเติมเต็มและร่วมกันพัฒนาองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ ในขณะเดียวกันยังมีโอกาสสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชน (Human Right Education-HRE) ด้วย

ความเสี่ยงหรือความท้าทายในอนาคต ทางเลือกนี้มีความเสี่ยงที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรก คือเรื่องการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณในการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมของประเทศ การจัดตั้งงบประมาณที่เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม จะต้องเชื่อมโยงกับแผนด้าน ววน. และเสนอผ่าน กสว. ทำให้สำนักงานไม่มีอิสระในการตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบและองค์ความรู้ของตนเอง และภายใต้ระบบนี้ สำนักงาน กสม. ได้รับงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยน้อยลงเรื่อยๆ (2.8 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2564 ลดเหลือ 1 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2565) ดังนั้น การพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน อาจไม่มีความต่อเนื่อง ประการที่สอง คือการดำรงความเป็นอิสระและความเป็นกลางของ กสม. ก็มีผลต่อการได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณะ หาก กสม. ไม่สามารถดำรงความเป็นอิสระและความเป็นกลางได้ สถาบันที่จะเกิดขึ้นก็จะไม่ได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณะ

ดังนั้น หากจะพิจารณาทางเลือกนี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่สำคัญสองประการคือ ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและการทำงานเพื่อตอบสนองความคาดหวังทั้งภายใน กสม. เองและความคาดหวังต่อสาธารณะ

แนวทางการดำเนินงาน

รูปแบบการจัดตั้ง	เป็นส่วนราชการใน กสม.
ขอบเขตอำนาจหน้าที่	ทำหน้าที่เป็นคลังสมองให้ กสม. ทำงานวิจัย/พัฒนาองค์ความรู้ จัดการความรู้ พัฒนาบุคลากร เผยแพร่และจัดการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณะ

แนวทางการจัดตั้งตามกฎหมาย	ใช้อำนาจของ กสม. ในการแบ่งส่วนราชการตามมาตรา 49 (1) ของ พรป. โดยจัดกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ งานพัฒนาบุคลากร งานฝึกอบรม งานวารสาร งานคลังข้อมูลและงานห้องสมุด
โครงสร้างการบริหาร	กำหนดให้มีอนุกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบัน โดยใช้อำนาจของ กสม. ในมาตรา 29 โดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการที่มีที่มาทั้งจากภายในสำนักงาน กสม. และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก¹ ทั้งที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ขอบเขตการทำงานของสถาบันสามารถตอบสนองทั้งวัตถุประสงค์ภายในและภายนอก กสม. ทั้งนี้ สถาบันอาจมีโครงสร้างการบริหารดังนี้  <pre> graph TD A[คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ] --> B[คณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน] B --> C[ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน] C --> D[งานวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้] C --> E[งานพัฒนาบุคลากร] D --> F[งานเผยแพร่องค์ความรู้] E --> G[งานคลังข้อมูลและห้องสมุด] F --> H[งานฝึกอบรม/การให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน] G --> I[งานวารสาร] </pre> มี <u>กสม.</u> คนหนึ่งเป็นประธาน และมีคณะอนุกรรมการที่มาจากผู้บริหารส่วนงานภายใน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก มีผู้อำนวยการสถาบันเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
ทรัพยากรและงบประมาณ	(1) จัดทำคำของบประมาณในการพัฒนาองค์ความรู้ภายใต้ระบบ ววน. (2) จัดทำคำของบประมาณเพิ่มเติม หรือขอแก้ไข พรป. เพื่อตั้งกองทุนส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดให้มีทุนประเดิม และได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการใช้เงินเหลือจ่ายของสำนักงาน และกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และให้ภารกิจในการพัฒนาระบบและองค์ความรู้เป็นภารกิจที่สำคัญของกองทุน เช่นเดียวกับ กองทุนพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้สถาบันพระปกเกล้า และกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใต้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

¹ การกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการจากภายนอก เพื่อเป็นกลไกการเสริมความเข้มแข็งทางวิชาการของสถาบัน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบัน

ทางเลือกที่ 2 การเป็นหน่วยงานของรัฐแบบพิเศษ ทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน เป็นแหล่งอ้างอิงความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ

ทางเลือกนี้ให้ความสำคัญกับการขยายบทบาทสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนให้กว้างขวางกว่าการตอบสนองวัตถุประสงค์ของ กสม. แต่ยังคงรวมถึงการเป็นแหล่งอ้างอิงและเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ เป็นทางเลือกที่ต้องการลดข้อจำกัดของการดำเนินงานในระบบราชการ ในขณะเดียวกัน ก็ลดข้อจำกัดของความเป็นองค์กรนอกภาครัฐ โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความยั่งยืนในการดำเนินงานในอนาคต เพราะหากสามารถจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐแบบพิเศษ เช่น องค์การมหาชน ตามแบบของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหน่วยงานภายใต้รัฐสภา หรือการเป็นองค์การสาธารณะอย่างไทยพีบีเอส จะมีกฎหมายที่กำหนดให้มีกรรมการบริหารองค์กรและสามารถกำหนดภารกิจ ที่มาของทรัพยากรในการดำเนินงานของตนเองได้อย่างเป็นอิสระมากกว่า ในขณะที่เดียวกันก็สามารถเปิดพื้นที่ให้ภาคสาธารณะ ทั้งที่เป็นสถาบันวิชาการ องค์กรสิทธิมนุษยชนและนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนในระดับต่างๆ สามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รวมไปถึงการกำกับดูแลทิศทางการดำเนินงานขององค์กรได้ หากวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ทางเลือกนี้มี จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและความเสี่ยงดังนี้

จุดแข็ง การเป็นหน่วยงานของรัฐแบบพิเศษ ที่มีกฎหมายเฉพาะจะทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวมากกว่าระบบราชการทั่วไป มีทรัพยากรในการดำเนินงานที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และหากมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ก็ระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น เช่น เงินบริจาค และอาจหารายได้เลี้ยงตัวเองได้ในอนาคต

จุดอ่อน การเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายนอก กสม. ทำให้อาจมีข้อจำกัดในการประสานงานกับสำนักงาน กสม. โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องมีการเชื่อมโยงกัน เช่น งานพัฒนาบุคลากร งานจัดการความรู้ หรืองานคลังข้อมูล

โอกาส การเป็นองค์กรลักษณะนี้ ทำให้สถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาคนอก ทั้งที่เป็นภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนได้มากขึ้น ผ่านการกำหนดสัดส่วน (โควตา) คณะกรรมการบริหารหรือบอร์ดขององค์กร และยังสามารถหารายได้เพิ่มเติมได้หากมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

ความท้าทายหรือความเสี่ยง หากมีการให้การฝึกอบรมเพื่อหารายได้ อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณะว่า “*ทำไมการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนต้องมีค่าใช้จ่าย*” และมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น TIJ หรือสถาบันพระปกเกล้า

แม้ทางเลือกนี้ จะดูเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด แต่ทางเลือกนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ กสม. และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแบบพิเศษ แต่เป็นอำนาจของรัฐบาลเท่านั้น หาก กสม. จะจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้ จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานฝ่ายบริหาร เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และดำเนินการผลักดันให้เกิดกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานแบบพิเศษ โดยต้องเสนอผ่านรัฐบาล และเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชนพิจารณาด้วย แต่แนวทางนี้ ก็มีความท้าทาย เพราะ กสม. มีหน้าที่ในการตรวจสอบและคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากในอนาคตหน่วยงานที่มีความร่วมมือกลายเป็นหน่วยที่ถูกตรวจสอบ จะกลายเป็นความขัดแย้งในเชิงอำนาจหน้าที่

(functional contradiction) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) นั่นเอง ดังนั้น หากจะดำเนินการตามทางเลือกนี้ จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดและความท้าทายข้างต้นประกอบด้วย

แนวทางการดำเนินงาน

รูปแบบการจัดตั้ง	การจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐแบบพิเศษ
ขอบเขตอำนาจหน้าที่	ทำหน้าที่เป็นแหล่งอ้างอิง พัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ (Human Right Education-HRE)
แนวทางการจัดตั้งตามกฎหมาย	สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานฝ่ายบริหาร เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และจัดทำคำขอจัดตั้ง (กฎหมายจัดตั้ง) เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2559 ฉบับที่ 2
โครงสร้างการบริหาร	บริหารจัดการโดยคณะกรรมการ (Board of Trustee) ที่มาจาก กสม. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนสถาบันวิชาการ องค์กรสิทธิมนุษยชน และนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน (โดยกำหนดให้มีกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างและเป็นธรรมในกฎหมายจัดตั้ง)
ทรัพยากรและงบประมาณ	ขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายปี

ทางเลือกที่ 3 ไม่เป็นส่วนราชการ ตั้งเป็นมูลนิธิ ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม. และภาคีสิทธิมนุษยชน ทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนของพลเมือง

ทางเลือกนี้ ให้ความสำคัญกับการขยายบทบาทสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ให้กว้างขวางกว่าการตอบสนองวัตถุประสงค์ของ กสม. แต่ยังรวมไปถึงการเป็นแหล่งอ้างอิงและเผยแพร่ความรู้ และเสริมพลังด้านสิทธิมนุษยชนของพลเมือง เป็นทางเลือกที่ต้องการลดข้อจำกัดของการดำเนินงานในระบบราชการเช่นเดียวกับทางเลือกที่สอง หากวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ทางเลือกนี้มี จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและความเสี่ยงดังนี้

จุดแข็ง มีความคล่องตัวมากกว่าอยู่ในระบบราชการ ทำให้สามารถติดตามสถานการณ์ ดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ สามารถรับเงินอุดหนุนจากภายนอกได้ และสามารถทำกิจกรรมเพื่อหารายได้เลี้ยงตัวเอง เช่น การจัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชน การให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน สามารถเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ดำเนินการพัฒนาระบบและองค์ความรู้ และใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้พลเมือง

จุดอ่อน การแสวงหาทรัพยากรมาดำเนินงาน โดยเฉพาะการเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ จึงมีความท้าทายที่สำคัญในการสร้างความเชี่ยวชาญ ความเป็นมืออาชีพ ความเข้มแข็งทางวิชาการ และชื่อเสียงให้เป็นที่รู้จัก เพื่อจะหาทรัพยากรในการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายนอก กสม. ทำให้

อาจมีข้อจำกัดในการประสานงานกับสำนักงาน กสม. โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องมีการเชื่อมโยงกัน เช่น งาน พัฒนาบุคลากร งานจัดการความรู้ หรืองานคลังข้อมูล

โอกาส การเป็นองค์กรลักษณะนี้ ทำให้สถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอก ทั้งที่เป็นภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนได้มากขึ้น ผ่านการกำหนดสัดส่วน (โควตา) คณะกรรมการบริหารหรือบอร์ดของมูลนิธิ และยังสามารถหารายได้เพิ่มเติมได้หากมีการกำหนดไว้ในตราสารจัดตั้งมูลนิธิ

ความท้าทายหรือความเสี่ยง แนวโน้มการออกกฎหมายควบคุมองค์กรไม่แสวงกำไร หรือ “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ...”² เป็นภาพสะท้อนของความท้าทายในเชิงกฎหมายต่อการจัดตั้งสถาบันใหม่โดยอ้อมกล่าวคือ หลักการของกฎหมายฉบับนี้จะเป็นการควบคุมภาคประชาสังคม หรือความต้องการที่จะรวมกลุ่มของประชาชนในลักษณะองค์กร อีกทั้ง ยังให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการตรวจสอบเงินทุนสนับสนุนการทำกิจกรรมของภาคประชาสังคมจากต่างประเทศ และมีอำนาจในการอนุญาตการดำเนินกิจกรรมที่ใช้เงินทุนนั้นเป็นรายกรณี ซึ่งจะกระทบกับความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลและปิดกั้นการแสดงออกของภาคประชาสังคมอีกด้วย นอกจากนี้ หากมีการรับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ก็จะถูกวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือของต่างประเทศ หรือหากได้รับเงินอุดหนุนจากภาคเอกชนในประเทศ ก็อาจถูกตั้งคำถามเรื่องบทบาท ความน่าเชื่อถือและความเป็นกลางขององค์กรในอนาคต

ดังนั้น แม้ทางเลือกนี้จะมีจุดเด่นเรื่องความเป็นอิสระและการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรดังที่กล่าวมาแล้ว หากจะตั้งสถาบันตามทางเลือกนี้ มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

แนวทางการดำเนินงาน

รูปแบบการจัดตั้ง	การจัดตั้งเป็นมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ขอบเขตอำนาจหน้าที่	ทำหน้าที่เป็นแหล่งอ้างอิง พัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้พลเมือง
แนวทางการจัดตั้งตามกฎหมาย	จัดตั้งมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้ 1) คัดเลือกคณะกรรมการมูลนิธิที่มีที่มาทั้งจากสำนักงาน กสม. ภาคีวิชาการและภาคีสิทธิมนุษยชน 2) ประชุมเพื่อจัดทำร่างข้อบังคับของมูลนิธิ 3) ขอจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ
โครงสร้างการบริหาร	บริหารจัดการโดยคณะกรรมการมูลนิธิ (Board of Trustee) ที่มาจาก กสม. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนสถาบันวิชาการ องค์กรสิทธิมนุษยชนและนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ใน

² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ...,” 2564.
https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20210108143345_1_121.pdf

	การแต่งตั้งและประเมินการดำเนินงานของผู้อำนวยการของมูลนิธิ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ
ทรัพยากรและงบประมาณ	(1) จัดหาทุนประเดิม (Endowment Fund) และทุนในการดำเนินงาน โดยใช้อำนาจ กสม. ในการบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สินของ การงบประมาณของสำนักงานตามมาตรา 49 (4) ของ พรบ. โดยให้มีงบประมาณเพื่อการจัดตั้งมูลนิธิ (Endowment Fund) ในจำนวนที่เหมาะสม หรือแสวงหาแนวทางการระดมทุนด้วยวิธีอื่น เช่น เงินบริจาคจากภายในประเทศ (2) คัดสรรบุคลากรเข้ามาดำเนินงานพัฒนาระบบและองค์ความรู้

ตาราง 1 วิเคราะห์ความเป็นไปได้และแนวทางปฏิบัติในแต่ละทางเลือก

ทางเลือก	SWOT				ข้อจำกัด	ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ
	Strength	Weakness	Opportunity	Threat		
1.เป็นส่วนราชการภายในสำนักงาน กสม. ทำหน้าที่เป็นคลังสมองให้ กสม. ทำงานวิจัย/พัฒนาองค์ความรู้ พัฒนาบุคลากร เผยแพร่องค์ความรู้ รูปแบบต่างๆ	สามารถเชื่อมโยงประสานงานในสำนักงานได้อย่างใกล้ชิด กำหนดทิศทางการทำงานที่ตอบโจทย์ กสม. ได้โดยตรง มีทรัพยากรในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เป็นทางเลือกที่ทำได้ง่ายที่สุด เพราะสอดคล้องกับ พรบ.มาตรา 47 ที่กำหนดให้สำนักงานเป็นส่วนราชการ	ยังติดกับดักระบบบริหารจัดการแบบราชการ ไม่มีความคล่องตัว มีข้อจำกัดภายใต้ พรบ.กสม. ที่ไม่สามารถรับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศได้	ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนของสาธารณะ และ Norm ด้านสิทธิมนุษยชนในโลก ทำให้มีพื้นที่การทำงานที่กว้างขวางขึ้น	การเปลี่ยนแปลงระบบการให้ทุนวิจัยของประเทศทำให้ไม่มีอิสระในการกำหนดงบประมาณในการพัฒนาองค์ความรู้ของตนเอง ความไม่เป็นอิสระจะทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นและความเชื่อถือจากสาธารณะ	ทรัพยากร/งบประมาณ/บุคลากรมีเท่าเดิม ต้องเกลี้ยกล่อม/เกลี้ยคนใหม่ เนื่องจากไม่สามารถขอกรอบอัตราเพิ่มในระยะเวลาสั้น ทำงานภายในเป็นหลัก ไม่สามารถตอบสนองความต้องการภาคประชาชนหรือสาธารณะได้อย่างเต็มที่	(1) ใช้อำนาจของ กสม. ในการแบ่งส่วนราชการตามมาตรา 49 (1) ของ พรบ. โดยจัดกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องและตั้งเป็นสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภารกิจที่เกี่ยวข้องได้แก่ งานวิจัย งานพัฒนาบุคลากร งานฝึกอบรมและงานวารสาร งานคลังข้อมูลและงานห้องสมุด เป็นต้น (2) กำหนดกลไกการกำกับดูแลทางตรงอาจเป็นในรูปคณะอนุกรรมการที่มีสัดส่วนทั้งบุคลากรภายใน กสม. และสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานที่ตอบสนองโจทย์ที่กว้างขึ้น (3) จัดทำคำของบประมาณในการพัฒนาองค์ความรู้ภายใต้ระบบ ววน. (4) จัดทำคำของบประมาณเพิ่มเติมและ/หรือขอแก้ไข พรบ. เพื่อดึงกองทุนส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และให้ภารกิจในการพัฒนาองค์ความรู้เป็นส่วนหนึ่งของงานส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เช่น กองทุนพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้สถาบันพระปกเกล้า หรือกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายใต้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทางเลือก	SWOT				ข้อจำกัด	ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ
	Strength	Weakness	Opportunity	Threat		
2.เป็นหน่วยงานของรัฐแบบพิเศษ นอก กสม. เช่น องค์การมหาชน หรือ องค์การรูปแบบอื่น ทำหน้าที่เป็น แหล่งอ้างอิง พัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ	มี เป็น อิ ส ระ คล่องตัวมากกว่า ระบบราชการทั่วไป มีทรัพยากรในการดำเนินงานที่ได้รับ การ สนับสนุนจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง สามารถจัดกิจกรรมหารายได้ (กรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง)	อาจมีข้อจำกัดในการประสานงานกับสำนักงาน กสม. เนื่องจาก กสม.ไม่สามารถกำกับได้อย่างใกล้ชิด	สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอก ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนได้ มากกว่าผ่านการกำหนดโควตา กรรมการองค์กร (บอร์ด) สามารถหารายได้เพิ่มเติมได้ผ่านการกำหนดบทบาทขององค์กร	หากมีการหารายได้ให้ องค์กรในรูปแบบการอบรมเพื่อรายได้ อาจถูกตั้งคำถามจากสาธารณะ ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน	เนื่องจาก พรบ.องค์การมหาชน กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอ จัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ กสม.ในฐานะองค์การอิสระ จึงไม่สามารถทำได้โดยลำพัง	สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานฝ่ายบริหาร เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม แต่ก็มีโอกาสที่จะกลายเป็นความขัดแย้งในเชิงหน้าที่ของ กสม. ในฐานะหน่วยตรวจสอบและ คุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากหน่วยงานนั้นมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในอนาคต
3. ไม่เป็นส่วนราชการ เช่น เป็น มูลนิธิ แต่อยู่ในกำกับของ กสม.และภาคีสิทธิมนุษยชน ทำหน้าที่ในการ พัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนให้พลเมือง	มีความคล่องตัวมากกว่า สามารถติดตามสถานการณ์และดำเนินงานได้ อย่างเป็นอิสระมากกว่า สามารถรับเงินสนับสนุนจากภายนอกได้ และสามารถดำเนิน กิจกรรมเพื่อหารายได้เลี้ยงตัวเอง เช่น การจัด ฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชน	อาจมีข้อจำกัดในการประสานงานกับสำนักงาน กสม. ความท้าทายที่สำคัญคือการหางบประมาณมา ดำเนินการและ พัฒนาองค์กร อย่างยั่งยืน ไม่สามารถทำภารกิจที่บาง ประการที่คาดหวัง ได้โดยตรง เช่น การพัฒนา บุคลากร หรือการ	ประเด็นสิทธิมนุษยชน เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทั้งจากภาคเอกชนและภาคประชาชน จึงทำให้มี โอกาสได้รับความร่วมมือและสามารถ ระดมทรัพยากรได้จาก หลายภาคส่วน	แนวโน้มการออกกฎหมาย ควบคุมองค์กรไม่แสวง กำไรอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานในอนาคต	- หากมีการรับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ อาจถูกวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือของต่างประเทศ - หากได้รับเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน ก็อาจทำให้ถูกตั้งคำถามเรื่องบทบาทและ ความเป็นกลางขององค์กร - เนื่องจากเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นใหม่ ความท้าทายที่สำคัญจึง เป็นการสร้างความเชี่ยวชาญ ความเป็นมืออาชีพ ความเข้มแข็งและชื่อเสียงให้เป็นที่ รู้จัก เพื่อที่จะหางบประมาณ และทรัพยากรการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง	(1) ใช้อำนาจของ กสม. ในการบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สินของ การงบประมาณของสำนักงานตาม มาตรา 49 (4) ของ พรบ. โดยให้มี งบประมาณเพื่อการจัดตั้งมูลนิธิ (Endowment Fund) ในจำนวนที่ เหมาะสม หรือแสวงหาแนวทางกา ระดมทุนด้วยวิธีอื่น เช่น เงินบริจาค จากภายในประเทศ (2) กำหนดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ (เพื่อ ประโยชน์ของ กสม. หรือเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ) ในการ กำหนดให้มีการพัฒนาระบบและองค์ ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน การ เผยแพร่องค์ความรู้

ทางเลือก	SWOT				ข้อจำกัด	ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ
	Strength	Weakness	Opportunity	Threat		
		เชื่อมโยงงานในสำนักงาน				(3)กำหนดให้มีคณะกรรมการมูลนิธิในลักษณะ board of trustee โดยมี สัดส่วนของบุคลากรจาก กสม. ให้สามารถกำกับดูแลการทำงานของสถาบันได้ (4)กำหนดโครงสร้างการทำงานของมูลนิธิ ภารกิจ กลไกการประเมินผล เป็นต้น

8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะนี้ประมวลจากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดของผู้วิจัย รวมไปถึงข้อเสนอแนะจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการนำเสนอผลการศึกษา เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้การกำกับดูแลของ กสม. เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2564 ดังมีรายละเอียดข้อเสนอแนะดังนี้

- 1) แนวทางที่เป็นไปได้ทางกฎหมายมากที่สุดคือ การจัดตั้งสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้ กสม. โดยใช้อำนาจของ กสม. ในการจัดแบ่งส่วนราชการใหม่ ให้ความสำคัญของการพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนภารกิจและหน้าที่ของคณะกรรมการ รวมไปถึงประโยชน์ของสาธารณะ โดยในขั้นต้น อาจดำเนินการในลักษณะโครงการจัดตั้งสถาบัน เพื่อผลสัมฤทธิ์ในระยะ 2-3 ปี สำหรับแนวทางอื่น ๆ อาจกำหนดเป็นระยะต่อไป (ดูรายละเอียดแนวทางการดำเนินงานในทางเลือกที่ 1)
- 2) เพื่อให้ กสม. มีทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบและองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการเผยแพร่และสร้างการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในระยะยาว มีความจำเป็นต้องขอแก้ไข พรป. กสม. เพื่อให้มีกองทุนในการดำเนินงานส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง โดยในการขอแก้ไข พรป. มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยที่มาของเงินกองทุน คณะกรรมการบริหารกองทุน ระเบียบการจัดการกองทุน รวมไปถึงการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ผลของกองทุนด้วย
- 3) การสร้างสมดุลระหว่างความคาดหวังของ กสม. และภาคีด้านสิทธิมนุษยชน จำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีกลไกเฉพาะ โดยเฉพาะการตั้งอนุกรรมการกำกับดูแลสถาบันพัฒนาระบบและองค์ความรู้ที่มีทั้งตัวแทนของ กสม. และภาคีด้านสิทธิมนุษยชนในสัดส่วนที่เหมาะสม

