

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม
ทางอาญา: ศึกษากรณีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2563

The Legal Measure Regarding the Assistance in the Process of Criminal Judgement:

Case Study of the Justice Fund Committee

Mr. Natapon Damseemai

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2020

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ศึกษากรณีคณะกรรมการกองทุน ยุติธรรม
ชื่อและนามสกุล	นายนาทพล คำสีใหม่
วิชาเอก	กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวลิณ ต่อปัญญาชาญ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

เกวลิณ

ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวลิณ ต่อปัญญาชาญ)

ตะวัน เจริญรัตนมงคล

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตะวัน เจริญรัตนมงคล)

รชฎิ

(รองศาสตราจารย์ รชฎิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา:
ศึกษาระณีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ผู้ศึกษา นายนาทพล คำสีใหม่ **รหัสนักศึกษา** 2614003701 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวณีน ต่อปัญญาชาญ **ปีการศึกษา** 2563

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครอง ความตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม (3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของไทยเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม (4) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของไทยเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารวิชาการ จากตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ งานวิจัยและผลงานทางวิชาการอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุป เพื่อให้ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ผลการวิจัย พบว่า (1) มาตรการทางกฎหมายของไทยมีแนวทางการพิจารณาความอาญาและกลไกในการช่วยเหลือทางกฎหมายตามหลักและแนวปฏิบัติแห่งสหประชาชาติ โดยประชาชนทุกคนเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ (2) การจัดตั้งผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายในสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นการเฉพาะและกระบวนการอุทธรณ์มิได้นำระบบคุ้มครองมาใช้กับการบริหารงานเป็นการเฉพาะที่ชัดเจน เมื่อเทียบกับต่างประเทศ พบว่า ในประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ได้นำระบบคุ้มครองมาใช้ในลักษณะเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งในประเทศสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกามีการปฏิรูประบบโครงสร้าง และบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐบาลอย่างเป็นอิสระ เพื่อมิให้อำนาจอุปถัมภ์ทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ (3) ปัญหาทางกฎหมายของไทยเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม มีโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ไม่สามารถสร้างหลักประกันในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมขัดกับหลักความเป็นกลาง ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการของข้าราชการและลูกจ้างในการดำเนินงานอีกด้วย (4) ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะกรรมการของสำนักงานกองทุนยุติธรรมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และมีความเหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ อย่างน้อย 1 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด ควรปรับกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ โดยสะดวก รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง เกินสมควร และการใช้ระบบอุทธรณ์สองชั้น โดยให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อปกป้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซง หรือครอบงำใด ๆ

คำสำคัญ ระบบพิทักษ์คุ้มครอง กระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

Independent Study title: The Legal Measure Regarding the Assistance in the Process of Criminal Judgement: Case Study of the Justice Fund Committee

Author: Mr. Natapon Damseemai; **ID:** 2614003701; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Kevalin Torpanyachan, Assistant Professor;

Academic year: 2020

Abstract

The objectives of this independent study are (1) the significant concepts, theories, and principles of the merit protection system of the Justice Fund Committee. (2) to study Thailand's legislative measures, the internal agreements, the foreign laws relating to the merit protection system of the Justice Fund Committee, (3) to analyze the Thailand's legislative problems relating to the merit protection system of the Justice Fund Committee, and (4) to suggest a solution guideline of the Thailand's legislative problems relating to the merit protection system of the Justice Fund Committee.

This independent study is a qualitative research. The study was conducted from academic papers, code of laws, academic articles, other academic researches and achievements both in Thai and foreign languages, and then taken for analyzing and deducing to recognize the legislative concepts, theories, and measures relating to the merit protection system of the Justice Fund Committee.

The finding of the research results indicated that (1) the Thailand's legislative measures have consisted of a criminal procedure guideline and a legislative assistance mechanism according to the United Nations' principles and the regulations. All people access to the legislative assistance without discrimination. (2) However, in case of forming the persons who exercise their authorities in the Executive Board of Justice Fund, the legislative expertise qualifications in the proportion of the Justice Fund Committee have not been particularly determined, and the merit system has not been particularly and clearly applied with the administration in the appeal process. When compared with UK, USA and Australia, it was found that the merit system has been applied in the particular manners so that the legislative assistance has been appropriately acquired without discrimination. In addition, the structural system and personal management in the independent government agencies both in UK and USA have been reformed to avoid the intervention of political patronage power, (3) the Thailand's legislative problems relating to the law enforcement in the merit protection system of the Justice Fund Committee have consisted of the failure of the structure and expertise of the Justice Fund Committee to create the security in affirming the people liberty and rights protection, and the conflict of the Justice Fund Committee's appeal process with the principle of neutrality, resulting in injustice to people and affecting the government officers and employees' efficiency and effectiveness in performing their official duties in operations, (4) the researcher deemed appropriate to revise the legislations of the Justice Fund Act B.E. 2558 (2015) prescribing at least 1/3 of all committee members of the Office of Justice Fund shall be the persons who are knowledgeable, competent and expert to be qualified and beneficial for their duty performance. The process of judgement should be adjusted to be efficient and justified without discrimination, and conveniently and rapidly accessible by people without too high expense payment. The two-stages appeal system shall be used by assigning the superior to govern or control the operations of the officers for protecting the government officers in the process of judgement to enable to strictly perform their duties without any interventions or dominations.

Keywords: Merit Protection System, Process of Criminal Judgement,
Justice Fund Committee

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงด้วยความกรุณาจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวลิน ต่อปัญญาชาญ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและประธานกรรมการสอบ ไปได้ให้คำแนะนำในทุกๆ ด้านที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้มาโดยตลอด รวมทั้งชี้แนะแนวทางเพื่อแก้ไขความบกพร่องต่างๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตะวัน เดชภักดิ์นมงคล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบ และได้เมตตาให้คำแนะนำชี้แนะปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและคณาจารย์ทั้งหลายที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้วิจัย รวมทั้งผู้เขียนตำรา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ และเอกสารต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยได้อ้างอิงในการทำวิทยานิพนธ์นี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาเป็นอย่างสูงที่ได้อบรมสั่งสอนช่วยเหลือสนับสนุนดูแลในด้านต่าง ๆ และให้กำลังใจมาโดยตลอด

นาทพล คำสีโหม

ธันวาคม 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	7
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	7
5. วิธีการดำเนินศึกษา.....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 ความทั่วไป แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรม ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม.....	9
1. ข้อมูลพื้นฐานของระบบพิทักษ์คุณธรรม.....	9
1.1 แนวคิดและความสำคัญของระบบคุณธรรม.....	9
1.2 ความเป็นมาของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย.....	12
1.3 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....	13
2. สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม.....	16
2.1 แนวคิดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม.....	16
2.2 หลักการพื้นฐานในการเข้าถึงความยุติธรรม.....	17
2.3 สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ.....	18
2.4 ประเภทของกระบวนการยุติธรรม.....	19
3. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ.....	22
3.1 ความหมายสิทธิและเสรีภาพ.....	24
3.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ.....	27
3.3 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. แนวคิดกองทุนยุติธรรม.....	29
4.1 ความเป็นมาของกองทุนยุติธรรม	29
4.2 คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม.....	31
4.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรม.....	31
4.4 กลไกในการพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายจากกองทุน ยุติธรรม.....	32
5. องค์กรทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	33
5.1 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรทางปกครอง.....	33
5.2 องค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ.....	34
6. หลักความเป็นกลาง.....	39
6.1 ความเป็นมาของหลักความเป็นกลาง.....	39
6.2 ประเภทของหลักความเป็นกลาง.....	40
6.3 ขั้นตอนปฏิบัติเมื่อมีกรณีความไม่เป็นกลาง.....	43
6.4 การคัดค้านเจ้าหน้าที่.....	44
6.5 ผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการกรณีที่มีเหตุความ ไม่เป็นกลาง.....	46
6.6 ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลาง.....	47
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครอง ความตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม.....	49
1. กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ระหว่างประเทศ และต่างประเทศ.....	49
1.1 กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations).....	49
1.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights).....	50
1.3 อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงความยุติธรรมระหว่างประเทศ (Convention on International Access to Justice).....	51

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.4 สหราชอาณาจักร	57
1.5 สหรัฐอเมริกา	64
1.6 เครือรัฐออสเตรเลีย	74
2. กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ในประเทศไทย	81
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	81
2.2 พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558	82
2.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	85
2.4 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	91
2.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 255	93
บทที่ 4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม	101
1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุ้มครอง ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม	101
2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการ กองทุนยุติธรรม	112
3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการ กองทุนยุติธรรม	126
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	133
1. บทสรุป	133
2. ข้อเสนอแนะ	142
บรรณานุกรม	145
ภาคผนวก	150
ประวัติผู้ศึกษา	161

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทย พบว่า ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะสาเหตุหนึ่งก็คือประชาชนยังขาดความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงสิทธิเสรีภาพที่มีโดยชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลกระทบกับคนที่มีฐานะยากจนและด้อยโอกาส จึงทำให้ถูกผู้ที่มีความรู้และมีฐานะที่ดีกว่าทางสังคมเอารัดเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิได้ง่าย อีกทั้งเมื่อต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ปัญหาใหญ่ที่สำคัญของคนยากจนก็คือภาระในการหาเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม อาทิ เงินประกันตัว ค่าจ้าง ทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น ประกอบกับการดำเนินคดีที่ใช้ระยะเวลายาวนาน ก็จะทำให้มีภาระในการหาเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ทางคดีเพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลให้คนยากจนไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่สามารถต่อสู้ทางคดีเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของตนเองในกระบวนการยุติธรรมได้ จึงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน แนวทางสำคัญเพื่อช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็คือ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (Legal Aid) เพื่อให้คนยากจนมีสิทธิเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือในด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การให้ความช่วยเหลือในทางคดีความ โดยการจัดหาทนาย การให้คำปรึกษาปัญหาทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในประเทศไทยทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคประชาชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรเอกชน และหน่วยงานในระดับอุดมศึกษา

นับตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเนื้อหาสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยที่มาตรา 4 สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอภาค และมาตรา 68 กำหนดให้รัฐสมควรจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมให้ครบ

ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกรวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัดปราศจากการแทรกแซงหรือการครอบงำ โดยสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการจัดหาทนายความให้ด้วยประกอบกับนโยบายรัฐบาลที่ได้มีการแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ข้อ 11.5¹ กำหนดให้ต้องมีการส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อคุ้มครองคนยากจนยากไร้และด้อยโอกาส ปกป้องคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และยุทธศาสตร์ของประเทศเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นเรื่องที่ยาก สำหรับประชาชนซึ่งมีฐานะยากจนหรือด้อยโอกาสที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม บุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการและลูกจ้างในกองทุนยุติธรรมถือเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ภารกิจของกองทุนยุติธรรมสัมฤทธิ์ผล โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมในการสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนคนจนและคนด้อยโอกาสในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดีหรือบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง อันประกอบด้วยขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนหรือการกำหนดนโยบาย การสรรหาบุคคล การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ วินัยและการรักษาวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การชำระรักษา และการพัฒนาบุคคลในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถที่เชี่ยวชาญ รวมตลอดทั้งการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ดีต้องอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม ซึ่งประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม

จะเห็นได้ว่า ระบบคุณธรรม ถือเป็นระบบที่ช่วยทำให้การปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรได้สร้างระบบซึ่งทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และทำให้ความเป็นธรรม แก่ข้าราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย เป็นต้น ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความเป็นอิสระ ปราศจากการสั่งการ หรือการควบคุม หรือการแทรกแซง

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, (2562, 10 สิงหาคม), *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี*, (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก: www.soc.go.th.

จากอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายการเมือง หรืออำนาจอื่นใด จึงทำให้องค์กรพิทักษ์คุณธรรมเป็นองค์กรที่สร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่า การให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nation Standard on Criminal Justice) เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของ สหประชาชาติ จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของสหประชาชาติที่ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Basic Principle on the Independence of the judiciary) เป็นมาตรฐานสำหรับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี² ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยอมรับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาคดีจากองค์กรศาลที่มีอิสระปราศจากการแทรกแซง และศาลต้องพิจารณาคดีตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า นอกจากนี้ยังมีการประกันความอิสระของศาลในการพิจารณาคดี โดยรัฐจะต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศนั้นๆ³ โดยหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษามารัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 10 ศาล ส่วนที่ 1 บท ท้าไป มาตรา 188 ว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” วรรคสอง “ผู้พิพากษาและตุลาการ ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง” ส่วนที่ 2 ศาลยุติธรรม มาตรา 194 วรรคหนึ่ง “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” มาตรา 196

² โดยหลักการฉบับนี้รับรองโดยที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่ 7 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงมิลาโน ปี ค.ศ. 1958 และได้รับการรับรองโดยที่ประชุมทั่วไปโดยมติที่ 40/32 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 และโดยมติที่ 40/146 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1985.

³ นิรัตน์ จันทพัฒน์, ความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม : ผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างเป็นเอกภาพ ศึกษากรณีเฉพาะการตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, กรุงเทพฯ, 2549, หน้า 8.

“การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเสถียรและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ... ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ปัญหาการตีความคำว่า “การดำเนินคดี” หากตีความตามความหมายอย่างแคบว่า หมายความว่า เฉพาะคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล จะทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณา อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ข้อ 9 ไม่มีการอธิบายความหมาย คำจำกัดความ ขอบเขตที่ชัดเจน จึงยากต่อการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ส่งผลให้เป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายขององค์กร เนื่องจากระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นกลไกสำคัญในการนำองค์กรสู่ความสำเร็จ อีกทั้งทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ระบบพิทักษ์คุณธรรมได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และภาครัฐได้มีการปรับปรุงระบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อความรวดเร็วและคล่องตัวในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อันเป็นการปฏิบัติภารกิจตามวัตถุประสงค์ขององค์กรภาครัฐนั้น ๆ ตามแนวนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงได้กำหนดให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลของตนเองในปัจจุบันการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมตามระเบียบว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 กำหนดให้กองทุนยุติธรรมดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรม บังคับคดี และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเพื่อบริหารกองทุนยุติธรรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้ง จำนวนสามคน ร่วมเป็นกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม จำนวนทั้งสิ้นสิบห้าคน

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 และคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ส่วนใหญ่ จะมาจากหน่วยงานราชการ ที่เป็นหน่วยงานกลาง ได้แก่ กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ และมาจากหน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรมเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชน ถือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติการกิจเรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการทางปกครองต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะกับภารกิจนั้น ดังนั้น การกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม มิได้มีความเชี่ยวชาญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนได้ครอบคลุมและรวดเร็วยิ่งขึ้น มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จึงส่งผลกระทบต่อบริหารงานบุคคลในภาคปฏิบัติ เพราะจะทำให้การกำหนดนโยบาย หรือแนวทางในการบริหารงานขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อันทำให้กระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างในองค์กรที่ไม่สามารถปฏิบัติงานหรือกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องต้องกันได้ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ที่ต้องการให้คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมเป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ส่งผลกระทบต่อการวางนโยบายและทิศทางในการบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานในสำนักงาน ส่งผลให้เป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายขององค์กร เนื่องจากระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นกลไกสำคัญในการนำพองค์กรสู่ความสำเร็จ อีกทั้ง ทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ในปัจจุบันถือได้ว่า กระบวนการอุทธรณ์ เป็นช่องทางหรือทางเลือกหนึ่งในการแสวงหาความยุติธรรม โดยการใช้สิทธิขอให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยได้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาวินิจฉัยในทางที่เป็นคุณแก่ตน และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นองค์กรพิจารณาทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งการกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม เนื่องจาก

ปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมพิจารณาอุทธรณ์ ส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์ อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ส่งผลกระทบต่อการวางนโยบายและทิศทางในการบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานในสำนักงาน

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความทั่วไป แนวคิด หลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม การบริหารของกองทุนยุติธรรม โดยศึกษาถึงแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายของกฎหมายไทย เกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมของต่างประเทศและในประเทศไทย แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหา หรือข้อบกพร่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมของประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความทั่วไป แนวคิด หลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม
- 2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย
- 2.4 เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

3. สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมนั้น ยังไม่มีบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้การนำกฎหมายมาใช้นั้นยังไม่เกิดความชัดเจน หากมีการแก้ไขกฎหมายให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน การนำกฎหมายไปใช้เพื่อช่วยเหลือประชาชนก็จะทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรม ความตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม วิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษามุ่งเน้นที่จะศึกษา และวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางการแก้ไข เพื่อให้กฎหมายมีความครอบคลุมทันต่อการเปลี่ยนแปลง

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เทคนิคการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษารวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากบรรดาหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ รายงานการวิจัย โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปปัญหาในการวิจัย เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบถึงความทั่วไป แนวคิด หลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์
คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

6.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการ
กองทุนยุติธรรมตามกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย

6.3 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการ
กองทุนยุติธรรมตามกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย

6.4 เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรม
ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม



บทที่ 2

ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบ พิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ (Access to Justice) เป็นแนวคิด และการดำเนินการ ที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการและกำหนดเป็นนโยบายหลักของการบริหารจัดการประเทศ เพื่อยกระดับและสร้างความเท่าเทียมให้แก่ประชาชนในการได้รับโอกาสและเป็นการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชน รากฐานของการเข้าถึงความยุติธรรมของรัฐมีที่มาจากแนวคิดในเรื่อง ความเท่าเทียมกัน ทางสังคม (Social Justice) ซึ่งเป็นแนวคิดรากฐานประการหนึ่งของกรอบแนวคิดแบบประชาธิปไตย (Democratic Scheme) ⁴

1. ข้อมูลพื้นฐานของระบบพิทักษ์คุณธรรม

ระบบคุณธรรมถือเป็นระบบที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นระบบ พรรคพวกที่มีอยู่เดิม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ และสามารถทำให้การ บริหารองค์กรสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ระบบคุณธรรมจึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการบริหารงานบุคคล ดังนั้น เพื่อความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยใช้ระบบคุณธรรม จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องทราบถึงแนวความคิด ความสำคัญ พัฒนาการ รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ของระบบคุณธรรม เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจในการดำเนินการศึกษาในหัวข้อถัดไป

1.1 แนวคิดและความสำคัญของระบบคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป จะต้องยึดหลัก หรือระบบการเลือกสรรบุคคลเข้า บรรจุในตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องการ มีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ⁵ ระบบดั้งเดิมที่ใช้กันมานาน คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ส่วนระบบที่เพิ่งนำมาใช้เมื่อตอนปลายศตวรรษที่แล้วมานี้ คือ ระบบคุณธรรม (Merit System) ทั้งสองระบบมีความขัดแย้งกันอยู่ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้น

⁴ ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์ทกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2558, หน้า 9.

⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ: โครงการผลิตตำราและวิจัยทางรัฐศาสตร์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2517, หน้า 18.

ครั้งแรกในสมัยประธานาธิบดี Andrew Jackson มีหลักการในการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบอุปถัมภ์ คือ การสมัครเข้ารับราชการนั้นไม่จำกัดวุฒิ ไม่มีการสอบแข่งขัน มีการให้ญาติพี่น้องและมิตรสหายเข้ามาทำงานราชการ และตำแหน่งราชการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป โดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งตามคุณวุฒิ จึงทำให้เกิดการเคลื่อนไหวต่อต้านระบบอุปถัมภ์ขึ้น ในสมัยประธานาธิบดี Ulysees S. Grant โดยรัฐสภาได้อนุมัติให้ประธานาธิบดีตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ขึ้น และคณะกรรมการได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ แต่โครงการดังกล่าวได้หยุดชะงักไป ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี Rutherford B. Hayes ยังมีความต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลในสหรัฐอเมริกา โดยได้ส่งคนไปดูงานที่ประเทศอังกฤษเพื่อนำหลักการบริหารงานบุคคลในอังกฤษมาประยุกต์ใช้ เช่น การสอบแข่งขัน การกำหนดอายุเกษียณของข้าราชการ การแบ่งแยกการเมืองจากข้าราชการประจำ เป็นต้น จนกระทั่ง เมื่อเกิดเหตุการณ์ยิงประธานาธิบดี James A. Garfield ทำให้เกิดการต่อต้านระบบอุปถัมภ์ ต่อมาวุฒิสมาชิก George H. Pendleton ได้เสนอให้สภาองเกรส สนับสนุนระบบคุณธรรม โดยให้ออกกฎหมายเพื่อนำไปใช้กับรัฐบาลส่วนกลางและมลรัฐ ในที่สุดประธานาธิบดี Chester A. Arthur ได้ประกาศ ใช้กฎหมายจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่เรียกว่า Pendleton Act ในวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1883

เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ปฏิรูประบบราชการ โดยการออกกฎหมาย Pendleton Act ทำให้สหรัฐอเมริกาเข้าสู่ยุคการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนโดยการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกัน ให้ข้าราชการมีความเป็นกลางทางการเมือง แยกการเมืองออกจากการบริหาร มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานบุคคลของรัฐ ต่อมาเมื่อเกิดแนวคิดในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้อิทธิพลของการบริหารงานตามแนวคิดของ Frederick W. Taylor ซึ่งได้เสนอวิธีการบริหารงานที่เรียกว่า one best way หรือวิธีการทำงานที่ดีที่สุด โดยแนวคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น การศึกษาตำแหน่งงานตามหน้าที่ การกำหนดคุณวุฒิที่เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่

สำหรับระบบบริหารงานบุคคลของประเทศไทย ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยยังเป็นระบบอุปถัมภ์ เป็นลักษณะการอุปถัมภ์จากพระมหากษัตริย์ตามระบบราชาธิปไตย โดยจุดเริ่มต้นที่สำคัญของความพยายามนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ได้เริ่มขึ้นในสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระองค์ทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทรงวางรากฐานการจัดให้มีเงินเดือน และกำหนดชั่วโมงการปฏิบัติงานของข้าราชการขึ้น พระองค์ทรงแต่งตั้ง โรงเรียนข้าราชการพลเรือนใน พ.ศ. 2442 และได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนมหาดเล็กใน พ.ศ. 2445 เพื่อนำผู้ที่สำเร็จการศึกษาไปรับ

ราชการ⁶ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีสาระสำคัญประกอบด้วย การนิยามความหมายของข้าราชการพลเรือน จัดตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่จัดสอบได้ผู้สมัครเข้ารับราชการพลเรือน เป็นต้น และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมีการแก้ไขอีกหลายครั้ง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมไม่ได้มาตรฐานในการบริหารงานบุคคล ตลอดจนปัญหาการบริหารงานบุคคลในด้านวินัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ภายในองค์กร และหน่วยงานภาครัฐประเภทต่างๆ ที่มีความลึกลับไม่มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน จนกระทั่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรม เพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้โดยให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมในการรับบุคคล เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ จะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้ ในการดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และในการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง⁷ นอกจากนี้ ได้แยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือเรียกว่า ก.พ. และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกว่า ก.พ.ค. ออกเป็นอิสระจากกัน เพื่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและการบริหารงานบุคคล

ระบบคุณธรรม ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการให้ความคุ้มครอง และความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบอาชีพราชการ ซึ่งหลักการสำคัญประกอบด้วย 4 ประการ⁸ ดังนี้

1.1.1 หลักความเสมอภาค (equal of opportunity) หมายถึง การให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคล ทั้งในการเข้าสู่การเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวความคิดตามหลักประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสมอภาคแก่บุคคลภายในขอบเขตของกฎหมายนั่นเอง ในความหมายของการบริหารงานบุคคล ความเสมอภาค คือ การให้สิทธิ แก่บุคคลอย่างเท่าเทียม

⁶ ปิยากร หวังมหาวร, “อ้างแล้ว”, หน่วยที่ 1 หน้า 27.

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 42.

⁸ เพ็ญศรี วายวานนท์, การบริหารทรัพยากรมนุษย์: ระบบคุณธรรม, ใน *เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ. 620. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ฉบับที่ 3, โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537, หน้า 35-39.*

กัน เพื่อการพิจารณาปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหารงานบุคคล ถ้าบุคคลเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่เท่ากันตามเงื่อนไขของทางราชการ

1.1.2 หลักความสามารถ (competence) หมายถึง การยึดถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญในการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งงานใด ๆ โดยที่งานราชการเป็นงานของส่วนรวม ค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทนต่าง ๆ แก่ผู้ทำงานเป็นเงินที่มาจากภาษีอากรจากประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะทำงานให้รัฐจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และต้องสามารถใช้ความรู้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ทางราชการ จึงต้องยึดถือความสามารถเป็นหลักสำคัญในการที่จะเลือกผู้ใดมาทำงานให้แก่รัฐ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่ให้ความยุติธรรมแก่บุคคล เมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่า ในความเสมอภาคของโอกาสนั้น บุคคลที่มีความสามารถดีที่สุดจะได้รับการพิจารณาเลือกสรรก่อน

1.1.3 หลักความมั่นคง หมายถึง ความมั่นคงในการรับราชการเป็นอาชีพ คือ จะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยไม่มีเหตุที่พิสูจน์ได้ หลักการนี้มุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการเกิดความมั่นคงถาวรในอาชีพ จะได้ทุ่มเทกำลังกายและสติปัญญาให้กับงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่โดยไม่คิดระแวงและเกรงกลัวต่อการสูญเสียอาชีพตราบใดที่ประพาศิตนตามระเบียบแบบแผนของราชการ

1.1.4 หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) หมายถึง การที่ข้าราชการประจำจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยไม่คำนึงถึงว่ารัฐบาลที่เข้ามามีอำนาจในการบริหาร จะมีนโยบายทางการเมืองอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ

1.2 ความเป็นมาของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาของการดำเนินงานด้านวินัยของข้าราชการพลเรือนไทยที่ไม่ได้ปรับปรุงมานาน จนเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการทางวินัย ปัญหาความไม่เป็นธรรม และมาตรฐานโทษที่แตกต่างหลื่อมล้ำกันภายในและระหว่างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ ปัญหากระบวนการพิจารณาสอบสวนล่าช้า อีกทั้งกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับวินัย ยากแก่การทำความเข้าใจ และบางเรื่องไม่ชัดเจน การขาดมืออาชีพในการสอบสวน ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากการที่มีได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ ปรับปรุงระบบจรรยาบรรณ วินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบวินัย โดยมีสิ่งที่กำหนดใหม่คือ ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดย ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ดูแล และพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

พลเรือน ให้เป็นไปตามหลักความรู้ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง⁹

ดังนั้น ก.พ. จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547 รับหลักการในการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรฐานวินัย ส่งเสริมวินัยเชิงสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งออกกฎ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการทางวินัย ภายใต้หลักการที่จะทำให้ระบบวินัยเป็นเครื่องมือบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการรักษาวินัยเป็นหน้าที่ของทั้งข้าราชการ และผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการและผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความสำคัญของวินัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการ

หลักการในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁰

1) หลักความเป็นมืออาชีพ คือ กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา มีความรู้ และประสบการณ์ในการทำงานเสมือนเช่นตุลาการศาลปกครอง

2) หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง และไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง กรรมการ ก.พ.ค. จึงมีความเป็นกลาง และมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ ทำให้สามารถวินิจฉัยได้อย่างเป็นธรรม

3) หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย คือ เปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอหรือกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อความเป็นธรรมตามหลัก Both sides must be heard

4) หลักประกันความเป็นธรรม คือ การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน สามารถขอขยายได้ไม่เกินสองครั้ง แต่แต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน รวมแล้วไม่เกิน 240 วัน อันเป็นการรับรองไม่ให้ผิดหลักที่ว่า Justice delayed is justice denied

1.3 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดที่มาคุณสมบัติ และโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนี้

⁹ รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค., สำนักงาน ก.พ., 2554, หน้า 5-6.

¹⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 6.

1.3.1 การได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคน มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.¹¹ การได้มา ซึ่ง ก.พ.ค. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมาย จากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกโดยก.พ. และ ให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ¹² โดยกรรมการ ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹³ และต้อง คัดเลือกจากบุคคล ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

1.3.2 คุณสมบัติของกรรมการ ก.พ.ค.¹⁴ มีดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- 3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ
 - (2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา
 - (3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
 - (4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า
 - (จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 24.

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 29.

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

(จ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งกรรมการ ก.พ.ค.¹⁵ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นข้าราชการ
- 2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- 3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองสมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- 5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
- 6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกรใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนอันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

1.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁶ มีดังนี้

- 1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นเพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- 2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114
- 3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123
- 4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126
- 5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- 6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 27.

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 31.

2. สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

แม้ว่ามนุษย์จะมีสิทธิเสรีภาพของตน แต่การใช้สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนย่อมไม่อาจที่จะไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ และย่อมไม่อาจละเมิดสังคมซึ่งเป็นที่ยอมรับของคนทุกคนได้เช่นกัน หากคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือไปละเมิดต่อสังคม รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการคุ้มครองคนในรัฐและคุ้มครองสังคมจึงต้องใช้อำนาจรัฐในการเข้ามายุติการละเมิดตลอดทั้งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น การทำให้คนในรัฐนั้นได้เข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งนับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ในการที่จะได้รับการช่วยเหลือ ตลอดจนอำนาจความยุติธรรมจากศาลหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

2.1 แนวคิดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

แนวคิดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนนั้น ได้เกิดขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนาทางกฎหมายที่สำคัญ โดยเริ่มจากแนวความคิดในเรื่องสวัสดิการของรัฐ ซึ่งถือว่ารัฐมีภารกิจในการบริการสาธารณะหรือดูแลสวัสดิการของประชาชน ให้ศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาความยุติธรรมและประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริง สิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ของสหประชาชาติ ลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ข้อ 8 ได้กำหนดว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างได้ผลโดยศาลของประเทศตนที่มีเขตอำนาจในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ หรือโดยกฎหมาย” และข้อ 10 กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและความเสมอภาคอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและโดยเปิดเผยจากศาลที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง”¹⁷

ในช่วงยุคแรก ๆ ของการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเป็นไปเพียงเพื่อต้องการที่จะเข้าถึงระบบศาลและนักกฎหมาย ซึ่งมีเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในคดี ความล่าช้าและความซับซ้อนในระบบกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย รวมถึงเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายของรัฐ และการให้ประชาชนซึ่งยากจนได้รับประโยชน์จากการบริหารทางกฎหมาย ต่อมานักวิชาการ

¹⁷ วรณชัย บุญบำรุง, ธนภฤต วรธนัชชากุล และสิริพัทธ์ พลรบ, *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), วิญญูชน, 2549, หน้า 255-256.

ได้ยอมรับว่า การช่วยเหลือทางกฎหมายถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเข้าถึงความต้องการในการให้ความยุติธรรมที่ยังไม่เพียงพอ จึงได้ศึกษาถึงแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันใหม่ เช่น การดำเนินการของศาล การพิจารณาคดี องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี เป็นต้น โดยเฉพาะการฟ้องหมู่ หรือการดำเนินคดีแบบกลุ่ม เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ยากไร้ในการเรียกร้องร่วมกันเป็นกลุ่ม จนพัฒนาเป็นรูปแบบใหม่ในการดำเนินคดี เช่น การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) การฟ้องคดีโดยองค์กร (organizations) ตัวแทนกลุ่มผู้ถูกระทบสิทธิ เช่น องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค หรือองค์กรสิ่งแวดล้อม และอีกรูปแบบหนึ่งคือการฟ้องคดีเกี่ยวเนื่อง (relator action) เพื่อให้ศาลออกคำสั่ง หรือรับรองสิทธิ ซึ่งการพิจารณาคดีประเภทนี้จะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับนโยบายทาง การเมืองสูง นอกจากการปฏิรูปทางรูปแบบในการฟ้องคดีแล้วยัง ได้มีพิจารณาถึงสถาบันที่เกี่ยวข้องทางกฎหมาย เช่น การให้มีผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอย่างเพียงพอ การจัดองค์กรศาล และวิธีพิจารณาที่ง่ายขึ้น ตลอดจนการสนับสนุนให้มีองค์กรระงับข้อพิพาทแบบอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อเอื้อให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายและดียิ่งขึ้น¹⁸

2.2 หลักการพื้นฐานในการเข้าถึงความยุติธรรม

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการเข้าถึงความยุติธรรม ประกอบด้วยแนวทาง 10 ประการ¹⁹ ดังนี้

1) การเข้าถึงความยุติธรรมถือว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Right) ของพลเมือง กล่าวคือในรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติ ซึ่งระบุนการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมได้สะดวก รวดเร็ว ง่าย และประหยัด ในขณะเดียวกันรัฐต้องมีแนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policy) ต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องกำหนดให้รัฐดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะทำให้ประชาชนสร้างหลักประกันได้ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดการเข้าถึงความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง

2) การกำหนดนโยบายการเข้าถึงความยุติธรรม ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน (Interest of Citizens) ไม่ใช่เป็นผลประโยชน์ของผู้ให้บริการ (Interests of Providers of Services) เนื่องจากในการจัดบริการการเข้าถึงความยุติธรรมนั้น รัฐประสบปัญหาเกี่ยวกับทนายความอาสา หรือทนายความขอแรง ซึ่งพบว่า บางครั้งทนายความเหล่านั้นไม่ได้ ใส่ใจในการช่วยเหลือเท่าที่ควร หรือมีการละทิ้งการดำเนินการอยู่บ่อยครั้ง รัฐจึงได้เพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้มากขึ้น โดยหวังว่าจะเป็นแรงจูงใจให้มีการทุ่มเทการช่วยเหลือ แก่ประชาชน จนบางครั้งดูเหมือนว่าสิ่งที่รัฐ

¹⁸ อศวิน วัฒนวิบูลย์ และคณะ, รายงานโครงการจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ, สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพฯ, 2539, หน้า 15.

¹⁹ อศวิน วัฒนวิบูลย์ และคณะ, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 18-19.

ได้ดำเนินการไปกลับเป็นการให้ผลประโยชน์แก่ผู้ให้บริการมากกว่าการไปทู่เมทาให้ประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐ ดังนั้นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเป้าหมายสุดท้ายคือประชาชนเป็นหลักใหญ่และต้องมีขั้นตอนหรือกระบวนการในการตรวจสอบว่าการดำเนินการจะต้องเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง

3) จุดมุ่งหมายของการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นต้องไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องความยุติธรรมในเชิงวิธีสบัญญัติ (Procedural Justice) เท่านั้น แต่จะต้องมีในเชิงสารบัญญัติ (Substantive Justice) ด้วย

4) ความต้องการของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมนั้น คือความต้องการความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย (Legal Assistance) ทั้งในส่วนช่องทางแพ่งและในส่วนช่องทางอาญา

5) การเข้าถึงความยุติธรรมนั้นต้องมีนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในด้านวิธีการ (Every Possible Means) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายเชิงสารบัญญัติ กระบวนการทางศาล การให้การศึกษาทางกฎหมาย การให้ข้อมูลทางกฎหมาย และการให้บริการทางกฎหมาย

6) นโยบายการให้บริการทางกฎหมายต้องศึกษาให้มีการดำเนินการและบทบัญญัติที่กว้างขวางและหลากหลาย (A Wide Range of Provisions and Arrangements) ซึ่งบางนโยบายอาจจำเป็นต้องอาศัยเงินทุน บางนโยบายอาจต้องอาศัยนักกฎหมาย

7) โครงการและการปฏิรูปต่าง ๆ จะต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความจริงในด้านระดับของทรัพยากรที่มีอยู่ (Level of Resources) แต่ต้องไม่ใช่เป็นการจำกัดนโยบาย

8) ในด้านคดีแพ่ง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอาจจะต้องกระทำในรูปแบบอื่น ๆ มากกว่าการที่จะไปให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid)

9) ต้องมีการใช้ความก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี (Technological Advances) ให้เกิดประโยชน์และเต็มตามศักยภาพมากที่สุด การดำเนินการดังกล่าว อาจเป็นรูปของการเปิดเว็บไซต์หรือการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลและร้องเรียนผ่านทาง Internet เป็นต้น

10) สิทธิตามรัฐธรรมนูญในกรณีการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็น ผู้บริสุทธิ์ (The Constitutional Rights to be Regarded as Innocent until Proved Quietly) จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในทางกฎหมายอาญา

2.3 สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ และในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา

หรือจำเลยไม่มีความผิด โดยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้²⁰

2.4 ประเภทของกระบวนการยุติธรรม

ประเภทของกระบวนการยุติธรรมนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.4.1 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง²¹

กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีวัตถุประสงค์ให้ผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ผิดนัด ผิดสัญญา หรือละเมิด หรือที่เรียกว่าลูกหนี้ นั้นต้องชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ โดยมีบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งประกอบด้วย คู่ความ ศาล กรมบังคับคดี กระบวนการยุติธรรมในทางแพ่ง จะเริ่มต้นโดยการที่คู่ความเสนอคำฟ้องต่อศาล จากนั้นศาลจะทำการพิจารณาพิพากษาคดี และเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้จัดการบังคับให้บรรลุผลตามคำพิพากษา สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ 2 กรณี

กรณีแรก เป็นกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิ โดยบุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิมีสิทธินำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ในลักษณะที่เป็นคดีมีข้อพิพาท กล่าวคือ เป็นคดีที่บุคคลฝ่ายหนึ่งได้อ้างว่าตนมีสิทธิเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง และบุคคลฝ่ายหลังได้ได้ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของบุคคลฝ่ายแรก หรือได้กล่าวอ้างสิทธิอื่นของตน โดยสิทธิที่ได้มีการกล่าวอ้าง ดังกล่าวนั้นต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งอาจเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งละพาณิชย์ หรือสิทธิตามกฎหมายอื่นก็ได้

กรณีที่สอง กรณีที่บุคคลต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตน ซึ่งบุคคลผู้ใช้สิทธินั้นมีสิทธิอยู่แล้วตามกฎหมาย แต่ต้องได้รับการรับรองจากศาลเสียก่อน จึงดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปได้ โดยผู้ใช้สิทธิต้องร้องขอต่อศาลเป็นคดีไม่มีข้อพิพาท

ปัจจุบันได้มีการปฏิรูปทางวิธีพิจารณาความเพื่อให้เกิดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสะดวก ง่าย ประหยัดค่าใช้จ่าย และทั่วถึงมากยิ่งขึ้นในหลายรูปแบบ อาทิเช่น การกำหนดวิธีการสำหรับคดีมโนสำเนาหรือคดีเรียกร้องเล็กน้อย โดยการกำหนดรูปแบบของวิธีพิจารณาความที่น่าหลักการมาจากการพิจารณาคดีเล็กน้อย การฟ้องคดีเรียบง่าย เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมาใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง ดำเนินคดีด้วยความรวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี เป็นต้น หรือการฟ้องคดีโดยองค์กรตัวแทนกลุ่มผู้ถูกระทบสิทธิ เป็นการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 29.

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, รายงานการวิจัยเรื่อง การยกเลิกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 182-187.

โดยองค์กรของรัฐ อันเกิดจากความจำเป็นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ที่จะต้องมีการแทรกแซงของรัฐ โดยการอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษขององค์กรรัฐ เช่น การให้พนักงานอัยการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก หรือการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น การช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดี การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือด้านทนายความ เป็นต้น²²

2.4.2 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นธรรมมีความเสมอภาค ประชาชนสามารถเข้าถึงและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีมากขึ้น ถือเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐที่จะต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการล่วงละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีองค์กรหรือบุคลากรที่ทำหน้าประกอบด้วย พนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ทนายความ พนักงานอัยการ ศาล กรมราชทัณฑ์ ซึ่งภายใต้กระบวนการยุติธรรมดังกล่าว กฎหมายได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและจำเลยหลายประการ²³ ดังนี้

1) สิทธิของผู้เสียหาย เมื่อมีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิดอาญานั้น ผู้เสียหายมีสิทธิในการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

2) สิทธิผู้ต้องหาและจำเลย โดยผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประการ อาทิเช่น การได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยและได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือจากทนายความ และได้รับโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ เป็นต้น

²² ชลธิชา เกียรติสุข, การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในการดำเนินคดีทางศาล : ศึกษากรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2554, หน้า 18-24.

²³ ชีพ จุลมนต์. สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, รวบรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 12, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 117-118.

3) กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง²⁴ ในอดีตเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น ต้องใช้วิธีการเรียกร้องหรือโต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งข้อพิพาทหรือต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ หรือต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรพิจารณาทางปกครองของฝ่ายบริหาร หรือต้องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา หากได้ดำเนินการโต้แย้งคัดค้านต่อองค์กรภายในฝ่ายบริหารตามกระบวนการแล้ว คู่กรณียังไม่พอใจก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ซึ่งกระบวนการยุติธรรม ในขณะนั้นมีเพียง 2 ประเภท คือกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งใช้ระบบกล่าวหา จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย ประกอบกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน และพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาคดีโดยใช้ระบบกล่าวหา จึงทำให้เอกชนเสียเปรียบและ โอกาสที่จะชนะคดีนั้นยาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในอดีตมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้โดยแท้จริง โดยจัดตั้งศาลปกครองขึ้นซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีหรือพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ง่ายไม่มีข้อยุ่งยาก ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นฟ้องคดีได้ด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ศาลปกครองหรืออาจส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้โดยไม่ต้องมีแบบฟอร์ม แต่จะต้องมีสาระสำคัญและหลักฐานอื่น ๆ เท่าที่มีแนบไปด้วย ซึ่งคดีส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และไม่จำเป็นต้องมีทนายความ ทั้งนี้มีเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ เช่น ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม้อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำ หรือคว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือต้องเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี

²⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, ศาลปกครองกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, 2546, หน้า 10-24.

3. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีกำเนิดจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดทางปรัชญาทางการเมือง แนวความคิดในเรื่องสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติ มีสาระสำคัญ คือ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเท่าเทียมกัน มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิตเสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สินและความเสมอภาค²⁵ โดยแนวความคิดนี้เชื่อว่า สิทธิทั้งหลายเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อม ๆ กับมนุษย์ และถือว่าความยุติธรรมมาก่อนตัวบทกฎหมาย นับแต่สมัยโบราณมาแล้วที่ได้เกิดมีความคิดว่า กฎหมายตามธรรมชาติมีอยู่จริง แม้มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นกฎหมายที่สูงส่งควรแก่การเคารพยิ่งไปกว่ากฎหมายที่ตราขึ้น โดยผู้ปกครองประเทศ สิทธิทั้งหลายแห่งมนุษยชาติเกิดมีเกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมชาตินี้ ส่วนกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังนั้นเป็นเพียงการยอมรับหรือรับรองสิทธิที่ได้มีอยู่แล้วว่ามีอยู่จริงและรับบังคับคุ้มครองให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้งหรือประสาทสิทธิให้มนุษย์ แนวความคิดนี้เกิดขึ้นโดยวิกตอเรีย (Victoria) และซัวเรซ (Suarez) นักกฎหมายเทววิทยาแห่งสำนักสเปนในคริสต์ศตวรรษที่ 16 กับ โกรติอุส (Grotius) นักกฎหมายเรื่องนามแห่งศตวรรษที่ 17 และเป็นที่ยอมรับตลอดมาในช่วงระยะเวลาที่ศาสนาคริสต์เรื่องอำนาจนั้นได้เกิดความคิดที่ว่าธรรมชาติคือพระเจ้า จึงได้ชื่อว่า Law of Nature คือ Law of God เพราะพระเจ้าเป็นผู้บันดาลให้ทุกสิ่งทุกอย่างเกิดมีขึ้น²⁶

แนวความคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาและมีอิทธิพลแพร่หลายมากขึ้นในศตวรรษที่ 18 โดย John Locke นักปราชญ์คนสำคัญในสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School) คิดว่า สังคมการเมืองหรือรัฐนั้น มิใช่สังคมที่เกิดขึ้นและวิวัฒนาการผันแปรไปโดยตัวเองตามธรรมชาติ เหมือนกับครอบครัว หากแต่เป็นสังคมที่เกิดขึ้นจากเจตจำนงอันร่วมกันของมนุษย์ กล่าวคือ มนุษย์ร่วมกันทำสัญญาที่เรียกว่า สัญญาประชาคม จัดตั้งขึ้นก่อนที่มนุษย์จะร่วมกันทำสัญญาเช่นว่านี้ มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาติ ซึ่งหมายถึงสภาวะที่ปราศจากการจัดองค์การทางการเมือง ปราศจากผู้ปกครองหรือรัฐบาล ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์แต่ละคนมีเสรีภาพที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนและใช้สอยทรัพย์สินของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ทั้งนี้ ภายในกรอบของกฎหมายธรรมชาติ หรืออีกนัยหนึ่งเหตุผลซึ่งสอนมนุษย์ว่า ทุกคนเกิดมามีอิสระและเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ละคนไม่ควรทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้อื่นตราบเท่าที่

²⁵ พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552, หน้า 153.

²⁶ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530, หน้า 642-643.

มนุษย์ยังคงดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาติ แต่ละคนย่อมมีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติและลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ด้วยตนเอง²⁷ แต่ความที่มนุษย์เราแต่ละคนมีเสรีภาพตามธรรมชาติอันเท่าเทียมกันนั่นเอง ทำให้ไม่มีสภาพบังคับระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกัน จึงเกิดความขัดแย้งและไม่มั่นคงปลอดภัย มนุษย์จึงได้เข้ามาสละสิทธิตามธรรมชาติที่จะบังคับกันเองเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิและโอนสิทธิในการบังคับกันนี้ไว้ให้แก่สังคมเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ผู้เดียว ซึ่งมีพื้นฐานจากความต้องการความมั่นคงในทางทรัพย์สินและความปลอดภัยของมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ไม่ได้สละเสรีภาพทั้งหมดให้สังคม แต่เป็นการสละเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน แต่มนุษย์ยังคงมีเสรีภาพอื่น ๆ อยู่²⁸

สิทธิและเสรีภาพได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา โดยสำนักกฎหมายบ้านเมือง อธิบายว่าการที่มนุษย์มีสิทธิหรือไม่นั้นจะต้องอยู่ที่ “กฎหมายบ้านเมือง” บัญญัติถึงเรื่องนั้น ๆ ไว้อย่างไร นั่นคือการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีสิทธิกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่นั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำนอกเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนดสิทธิไว้ อาจเป็นความผิดได้ และในขณะที่เดียวกันบุคคลที่ใช้สิทธิเช่นว่านั้นจะกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิบุคคลอื่นไม่ได้ โดยผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิสามารถที่จะดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ที่ทำละเมิดได้²⁹ อย่างไรก็ตามหากตั้งสมมติฐานไว้ว่าสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นเอง มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ มีมาก่อนที่จะมีบทกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ จึงเรียกอีกนัยหนึ่ง สิทธิมนุษยชน (Human Rights) สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (Fundamental Rights and Liberties) ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นจึงจำใจต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวโดยบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ผลที่ตามมาก็คือ รัฐ หรือผู้ปกครองจะยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนหาได้ไม่ แต่มิได้หมายความว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองจะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไม่ได้เลย กล่าวคือ รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประเภทของประชาชนได้โดยมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐในกรณีนั้น ๆ กรณีดังกล่าว เรียกบทกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐในการจำกัด

²⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543, หน้า 41.

²⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชนเล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*, กรุงเทพฯ: นิธิธรรม, 2538, หน้า 26. อ้างถึง ใน *สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 43.

²⁹ ไพโรจน์ พลเพชร, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 7.

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าบทบัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) เช่น การบัญญัติรับรองโดยมีเงื่อนไขไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การรับรองไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เป็นต้น³⁰

3.1 ความหมายสิทธิและเสรีภาพ

จากแนวความคิดและวิวัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ อันนำไปสู่การตกผลึกทางความคิด จนสามารถให้คำนิยามของสิทธิและเสรีภาพได้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ให้ความหมายของคำว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจ อันชอบธรรมหรือความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้ยื่นต่อผู้อื่น ได้ เพื่อคุ้มครอง หรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น³¹

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า สิทธิ (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์หรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคน กระทำการบางอย่างประการใดให้เกิดเป็นประโยชน์แก่ตน เช่น เรียกร้องให้เขาชำระเงินไปให้หรือซ่อมแซมกำแพงบ้านให้ หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกร้องให้ผู้ที่ขายกิจการให้แก่ตนละเว้นจากการประกอบกิจการอย่างเดียวกับที่ขายให้แก่ตนในเมืองเดียวกันแข่งกับตน ส่วนกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังหนึ่ง เมื่อวิเคราะห์กันให้ลึกลงไปแล้ว แท้ที่จริงก็คืออำนาจของผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหลังนั้น ในอันที่จะใช้สอยบ้านหลังนั้น เสวยประโยชน์จากบ้านหลังนั้น จำหน่ายขายโอนบ้านหลังนั้น และห้ามมิให้ผู้อื่นเข้าไปในบ้านหลังนั้นและใช้บ้านหลังนั้นด้วยประการใด ๆ โดยมีชอบนั่นเอง³²

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม ได้ให้ความหมายของคำว่า สิทธิ (Right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กฎหมายในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชน (Public Rights) ซึ่งหลักเกณฑ์คลุมถึงสิทธิในทางเอกชน (Private Rights) เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการรับมรดก แต่กว้างออกไปมากกว่านั้น เช่น คลุมถึงสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตร่างกาย เป็นต้น³³

³⁰ เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ, โครงการตำราและสื่อการสอนคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 13.

³¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), พ.ศ. 2526, หน้า 83-85. อ้างถึง ใน *สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 18), กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2555, หน้า 135.

³² วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543, หน้า 21-22.

³³ วิญญู เครื่องงาม, “อ้างแล้ว”, หน้า 640-641.

ดังนั้น สิทธิ (Rights) จึงเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่ และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย³⁴ ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้³⁵

1) ต้องมีกฎหมายรับรองและคุ้มครอง ซึ่งอาจรับรองไว้ในกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และสิทธิบางอย่างกฎหมายแพ่งไม่ได้รับรองไว้โดยตรงแต่รับรองทางอ้อมในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่จะไม่ถูกรบกวนจากผู้อื่นลักเอาไป

2) สิทธิต้องมีผู้ทรงสิทธิ (Subject of Law) ซึ่งตามกฎหมายแล้วผู้ทรงสิทธิมี 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ในปัจจุบันกฎหมายยังได้ขยายความรวมถึงกลุ่มหรือคณะบุคคล ที่ไม่ใช่นิติบุคคลก็ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิได้ เช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญ ซึ่งยังเป็นผู้ทรงสิทธิได้ แต่ตามประมวลรัษฎากรถือว่าห้างหุ้นส่วนสามัญยังเป็นหน่วยภาษี ชนิดหลังที่ต้องเสียภาษีด้วย เมื่อผู้ทรงสิทธิถูกรบกวนจากผู้อื่นมาละเมิดสิทธิผู้ทรงสิทธิสามารถจะดำเนินกระบวนการคุ้มครองสิทธิของตน เช่น การฟ้องคดี เป็นต้น เพื่อให้มีการเยียวยาที่ถูกละเมิดสิทธิ

3) สิทธิต้องมีวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Rights) คือ สิทธิมีเนื้อหาว่าสิทธิของผู้ทรงสิทธิ จะมีลักษณะรายละเอียดและขอบเขตเพียงใด วัตถุแห่งสิทธิอาจจะเกิดจากเจตนาของกลุ่มตนเองและบางครั้งถูกกำหนดโดยกฎหมาย แต่โดยแท้จริงแล้ววัตถุแห่งสิทธิมี 3 ประการ คือ ประการแรกคือ การให้กระทำการ ประการที่สอง คือ การให้งดเว้นกระทำการ ประการที่สาม คือ การให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือชำระราคา สิทธิต้องมีหน้าที่ควบคู่ไปด้วยเสมอ หน้าที่ในที่นี้ คือ หน้าที่ที่จะนำไปสู่ทางเยียวยา เมื่อมีการละเมิดสิทธิหรือเมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามสิทธิ เช่น สัญญากู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้เป็นผู้ทรงสิทธิวัตถุแห่งสิทธิ คือ เงินต้นและดอกเบี้ย ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ยืมที่จะต้องชำระเงินคืน แก่ผู้ให้กู้พร้อมดอกเบี้ย หน้าที่นั้นจะเป็นไปตามเนื้อหาของสิทธิ เช่น ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษี โดยกรมสรรพากร คือ ผู้ทรงสิทธิที่จะเรียกให้ประชาชนเสียภาษีและค่าภาษีอากรเป็นเนื้อหาของสิทธิ

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า สิทธินั้นเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง โดยกฎหมาย ดังนั้น ถ้าบุคคลใดเป็นผู้ทรงในสิทธิ บุคคลอื่น ๆ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อการใช้สิทธิของเขา กล่าวคือ ต้องอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิสามารถบรรลุตามความต้องการในการใช้สิทธิได้ การจัดแบ่งผู้ทรงในสิทธิตามกฎหมายเอกชน ผู้ทรงในเสรีภาพตามกฎหมายเอกชน และผู้ทรงในสิทธิตามกฎหมายมหาชน ผู้ทรงในเสรีภาพตามกฎหมายมหาชน

³⁴ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, หน้า 206, อ้างถึง ใน *เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน: โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2556, หน้า 204-205.*

³⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 204-205.

สำหรับคำว่า เสรีภาพ ในวงวิชาการกฎหมายไทยได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ได้ให้ความหมายของเสรีภาพ หมายถึง สถานภาพของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือหมายถึง อำนาจที่จะกระทำการ โดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่ของผู้ใด หรือหมายถึง อำนาจของบุคคลที่จะกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย³⁶

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายของคำว่า เสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เสรีภาพจึงมีความหมายต่างกับสิทธิ อย่างไรก็ตาม ถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองเสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วย ดังที่มักมีผู้เรียกรวม ๆ กันไปว่าสิทธิและเสรีภาพ หรือสิทธิในเสรีภาพ (Right to Liberty)³⁷

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมาอยู่เหนือตนเอง³⁸

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อบุคคลในรัฐมีสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใด โดยมีบทกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แล้วในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ รัฐย่อมต้องมีหน้าที่เอื้ออำนวยให้บุคคลในรัฐได้รับประโยชน์สมดังสิทธินั้น หน้าที่ของรัฐดังกล่าวอาจแยกได้เป็น 2 ทาง³⁹ คือ

1) หน้าที่กระทำการ เมื่อบุคคลในรัฐมีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด สิทธินั้นจะสมประโยชน์ได้ก็แต่ด้วยการกระทำการของรัฐ (State's Action) บุคคลย่อมสามารถบังคับให้รัฐกระทำการเพื่อให้สิทธิของตนสมประโยชน์ได้ เช่น สิทธิในความเท่าเทียมกัน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐมีหน้าที่แก้ไขกฎหมายภายในอื่นที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ สิทธิในการได้รับการศึกษา ทำให้รัฐมีหน้าที่จัดหาสถานศึกษาให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยศึกษา เป็นต้น

2) หน้าที่งดเว้นกระทำการ สำหรับสิทธิและเสรีภาพบางประการเมื่อบุคคลในรัฐใดมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำการใด บุคคลในรัฐนั้นย่อมกระทำการได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐเป็นฝ่ายต้องงดเว้นการกระทำการ (State's Inaction) เช่น เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการชุมนุม หรือเดินขบวน

³⁶ พรชัย เลื่อนฉวี, “อ้างแล้ว”, หน้า 152.

³⁷ วิษณุ เครืองาม, “อ้างแล้ว”, หน้า 641.

³⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “อ้างแล้ว”, หน้า 22.

³⁹ วิษณุ เครืองาม, “อ้างแล้ว”, หน้า 641.

หากได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ รัฐต้องมีหน้าที่ละเว้นการเข้าแทรกแซง หรือปราบปราม แต่ทั้งนี้ การตีความบทบัญญัติในกฎหมายก็เป็นสิ่งสำคัญซึ่งจะต้องคำนึงถึง เพราะรัฐอาจใช้การตีความกฎหมาย เป็นเครื่องมือในการวางหลักเกณฑ์ตลอดจนระดับความหนักเบาแห่งการงดเว้นกระทำการได้

3.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สิทธิและเสรีภาพมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน ทั้งสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่เดิมในอดีต สิทธิและเสรีภาพใหม่ที่รัฐพึงให้การรับรอง ซึ่งการจัดหมวดหมู่หรือแบ่งแยกสิทธิประเภทต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกหลายประการด้วยกัน ในที่นี้จะแบ่งสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁴⁰

3.2.1 Status Negativus หมายถึง การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้น จะต้องไม่มีการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ จากรัฐ โดยการใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เอง โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่แสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการเข้าแทรกแซงของรัฐหรือการละเมิดของรัฐ ดังนั้น สิทธิในการป้องกันของปัจเจกบุคคลดังกล่าวนี้ ปัจเจกบุคคลจึงอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้หากมีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้ ตัวอย่างของสิทธิในกลุ่มนี้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 31) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 33) เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา 36) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 28) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา 34) เป็นต้น

3.2.2 Status Positivus หมายถึง การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้น รัฐต้องเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภท สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี โดยสิทธิประเภทนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 54) สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข (มาตรา 55) สิทธิในการรับการเลี้ยงดู และการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน (มาตรา 71) เป็นต้น

3.2.3 Status Activus หมายถึง สิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิพลเมือง” อันได้แก่ สิทธิของ

⁴⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, “อ้างแล้ว”, หน้า 54-55.

ผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่น ๆ สิทธิประเภทนี้มักจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ อาศัยหลักการความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ หรือรัฐกับสังคม ฐานะต่าง ๆ ตามสิทธินั้นเกิดจากฐานะของปัจเจกบุคคลภายในสังคม เป็นการประกันสิทธิ ในฐานะที่เป็นสิทธิป้องกันการกระทำของรัฐที่มากระทบ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าสังคมนั้นมีกลไกที่สามารถควบคุมตนเองได้⁴¹

3.3 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การรับรองและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น องค์กรของรัฐจึงต้องเคารพเช่นเดียวกัน ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้น มีสามระดับด้วยกัน คือ⁴²

1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐหรือองค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพที่เด็ดขาด เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา ดังนั้น ถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าว ก็ถือว่า เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง เช่น มีกำลังทหารและกำลังตำรวจอยู่ในอำนาจ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชน หรือจากตัวแทนของประชาชนในรัฐสภา ไม่ใช่องค์กรอื่นที่มีได้เป็นตัวแทนของประชาชน เช่น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของประชาชน แต่ก็สามารถทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากรัฐสภา หรือการตรากฎหมายเวนคืนที่ดินของประชาชน ก็ถือว่าเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพในกรรมสิทธิ์ของประชาชน แต่ก็ทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

3) การคุ้มครองเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดกฎหมายนั้นว่าใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพ ก็ต้องให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดให้ยุติ

⁴¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, หน้า 517.

⁴² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “อ่าแล้ว”, หน้า 31.

การกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้ รัฐยังต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิและเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4. แนวคิดกองทุนยุติธรรม

กองทุนยุติธรรม เป็นกองทุนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2549 ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี การบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใด ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมได้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น

4.1 ความเป็นมาของกองทุนยุติธรรม

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาความยากจน เนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ หลักประกันในการขอลปล่อยชั่วคราว ทำให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนมักไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยกระบวนการยุติธรรมเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้ง “กองทุนยุติธรรม” ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2549 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใด ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครอง

ในระยะแรกนั้น ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 กำหนดให้กองทุนยุติธรรมให้ความช่วยเหลือได้เพียง 4 กรณี⁴³ คือ

- 1) การวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราว
- 2) การจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี
- 3) การชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่ง และคดีปกครอง
- 4) การตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์

การกำหนดเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมในลักษณะนี้นั้น ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้เท่าที่ควร กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทุนยุติธรรมให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้มากขึ้น โดยกำหนดให้สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายได้ใน 8 กรณี คือ

- 1) การวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราว
- 2) การจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี
- 3) การชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่ง และคดีปกครอง
- 4) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการพิสูจน์ ค่าวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน การเตรียมเอกสาร การเดินเผชิญสืบของศาล การรังวัดที่ดิน หรือแผนที่ทางอากาศหรือทางดาวเทียม และการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่าย ดังกล่าว
- 5) ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น และเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม
- 6) การคุ้มครองช่วยเหลือให้ได้รับความปลอดภัยจากการก่ออาชญากรรม หรือการป้องกันการถูกฟ้องร้องเพราะได้เข้าช่วยเหลือภารกิจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชน
- 7) ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดทางอาญาการกระทำมิชอบทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดในลักษณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 10 รายขึ้นไป หรือที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

⁴³ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานวิจัยข้อเสนอแนะทางนโยบาย เรื่อง กองทุนยุติธรรม: ข้อมูลและบทวิเคราะห์ผลการทำงาน และประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย อันเนื่องมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้, กรุงเทพฯ: บริษัท นิโอดีจิตอล จำกัด, 2556, หน้า 9.

8) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม

แม้จะมีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของกองทุนยุติธรรมแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาในการดำเนินการให้ความช่วยเหลืออยู่ เนื่องจากกองทุนยุติธรรมมีรายรับหลักจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากันในแต่ละปีขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ในขณะที่มีประชาชนขอรับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก จึงไม่เพียงพอในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน การพิจารณาให้ความช่วยเหลือใช้เวลานาน อีกทั้งกองทุนยุติธรรมไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถเข้าทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ตลอดจนไม่สามารถเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เสียหายในการใช้สิทธิไต่เบี่ยเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดได้⁴⁴ ทำให้การดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมไม่คล่องตัว และเมื่อรัฐบาล ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เข้าบริหารประเทศได้มีนโยบายที่จะปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนด้วย จึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนยุติธรรมเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อปฏิรูปกองทุนยุติธรรมให้สามารถช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่

4.2 คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม

กองทุนยุติธรรมเดิมจัดตั้งขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 เพื่อให้การสนับสนุนเงิน หรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การฟ้องร้องดำเนินคดีการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กองทุนนี้บริหารโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม มีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน แต่เนื่องด้วยเหตุผลที่กองทุนยุติธรรมเดิมยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ในการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากงบประมาณที่มาจากภาครัฐฝ่าย เดียวและมีจำนวนจำกัด การทำให้กองทุนยุติธรรมมีศักยภาพในการช่วยเหลือผู้ยากไร้ในการเข้าถึง ความยุติธรรมนั้นจำเป็นต้องอาศัยเงินสมทบจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องับกระบวนการยุติธรรม อีกทางหนึ่งด้วย

4.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรม

หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายกองทุนยุติธรรม เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายภารกิจ เพื่อให้การตอบสนองความต้องการของประชาชน

⁴⁴ ปกป้อง ศรีสนิท, *การปฏิรูปกองทุนยุติธรรม: การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เป็นไท, 2555.

ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตามหลักการบริหารราชการที่ดี โดยนำเสนอขั้นตอนการพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนเงิน ดังต่อไปนี้

- 1) ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม
- 2) พฤติกรรมและข้อเท็จจริงของผู้ขอรับการสนับสนุนต้องเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือปกป้องรักษาประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน
- 3) ลักษณะของการกระทำผิดหรือการกระทำละเมิดที่มีผลกระทบต่อประชาชน ให้ได้รับความเสียหายหรือเกิดภัยพิบัติต่อส่วนรวมหรือความมั่นคงของประเทศ
- 4) ลักษณะของการกระทำผิดหรือการกระทำละเมิดที่กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน หรือกระบวนการยุติธรรมของประเทศ
- 5) เรื่องที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 6) พฤติกรรม ข้อเท็จจริงและเงื่อนไขอื่น ๆ ตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น เช่น การช่วยเหลือให้พ้นจากการกระทำของผู้มีอิทธิพลหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น
- 7) ฐานะหรือความสามารถทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับการสนับสนุน
- 8) การสนับสนุนของกองทุนนี้ให้คำนึงถึงโอกาสที่ผู้ขอรับการสนับสนุนจะได้รับการช่วยเหลือ หรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่นด้วย

4.4 กลไกในการพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายจากกองทุนยุติธรรม

จากปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้การช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เนื่องจากทุกคำขอรับการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายจากกองทุนจะต้องถูกรวบรวมส่งให้คณะอนุกรรมการพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายกองทุนยุติธรรม จำนวน 4 คณะ ประกอบด้วย คณะที่ 1 (กรมบังคับคดี) คณะที่ 2 (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) คณะที่ 3 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) และคณะที่ 4 สนับสนุนหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมพิจารณา ซึ่งล้วนแล้วแต่อยู่ในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) ที่ผ่านมากรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงได้กระจายอำนาจการพิจารณาและการจ่ายเงินในภูมิภาคใน 17 จังหวัด นำร่อง ได้แก่ ภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ พิชณุโลก นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ ภาคกลาง ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครปฐม พระนครศรีอยุธยา ภาคตะวันออกเฉิงเหนือ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ อุตรดิตถ์ ภาคใต้สงขลา สุราษฎร์ธานี ปัตตานี มีหน้าที่พิจารณาคำขอและอนุมัติจ่ายเงินกองทุนยุติธรรม ภายในวงเงินที่คณะกรรมการกำหนด อาทิ ค่าประกันตัวไม่เกิน 100,000 บาท

ต่อราย ค่าจ้างทนายความ และค่าธรรมเนียมศาลไม่เกิน 10,000 บาทต่อราย เป็นต้น แต่ก็ยังคงประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่เข้าใจในการประสานงานระหว่างจังหวัด นำร่องและจังหวัดที่ไม่ได้นำร่อง ปัญหาการกระจายอำนาจไม่เบ็ดเสร็จในจังหวัด เพราะการจำกัดวงเงินที่ให้อำนาจที่น้อยเกินไป ไม่กระจายคนงานและเงินลงไปให้ชัดเจน เป็นต้น

5. องค์การทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง

ในปัจจุบันความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงเทคโนโลยีได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะภาครัฐซึ่งใช้อำนาจในรูปแบบเดิม ทำให้ไม่สามารถก้าวทันต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ดังนั้น ภาครัฐ จึงมีแนวคิด ในการตั้งองค์กรทางปกครองรูปแบบใหม่เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจแล้ว จำต้องมีระบบควบคุมฝ่ายปกครองที่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้การปฏิบัติภารกิจของรัฐกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

5.1 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรทางปกครอง

การใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยการกระทำของรัฐ ในลักษณะต่าง ๆ ผ่านองค์กรของรัฐ ได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และ องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการบริหารของฝ่ายบริหารนั้น มีความหลากหลายอย่างยิ่งในความหมายอย่างกว้าง การบริหารครอบคลุมการดำเนินงานของรัฐบาล ในทางนโยบายอันเป็นงานทางการเมือง และการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตลอดจนการปฏิบัติภารกิจอื่นในทางปกครองในส่วนหลังนี้ก็คือ การปกครอง หน่วยที่ทำหน้าที่ในการปกครอง ก็คือ ฝ่ายปกครอง ดังนั้น ภารกิจในการปกครองจะตกอยู่กับองค์กรของรัฐที่เป็นฝ่ายปกครอง ถึงแม้ว่าภารกิจในทางปกครองบางเรื่องอาจตกอยู่กับรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ หรือศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ เช่น การจัดระเบียบราชการภายในรัฐสภา การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐสภา การจัดระบบงานบริหารงานบุคคลของศาล เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองก็คือ บรรดาหน่วยงาน องค์กร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี คนใดคนหนึ่ง⁴⁵

⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554, หน้า 3-8.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจของรัฐที่มีมากขึ้น หรือรัฐมีความประสงค์จะตั้งองค์กรที่มีความอิสระเป็นกลางเพื่อวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมบางอย่าง จึงได้ตั้งหน่วยงาน หรือองค์กรใหม่ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยตรง แต่ได้กำหนดให้รัฐมนตรี คนใดคนหนึ่งมีอำนาจเฉพาะบางประการเกี่ยวข้องกับกิจการของหน่วยงานนั้น เช่น องค์กรวิชาชีพ หรือรัฐอาจจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งอย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงปฏิบัติการในลักษณะทำนองเดียวกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแล เช่น หน่วยธุรการขององค์กรอิสระ หน่วยธุรการศาล หน่วยธุรการสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เป็นต้น⁴⁶

จากแนวความคิดดังกล่าว ทำให้สามารถให้คำนิยามความหมายขององค์กรทางปกครอง ได้ว่าหมายถึง การจัดองค์ประกอบของฝ่ายปกครองโดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กัน โดยองค์กรแต่ละรูปแบบจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกัน และต่างดำเนินงานแทนรัฐ เพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน การจัดองค์กรให้ทำงานแทนรัฐอาจจำแนกได้ดังนี้ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ราชบุรุษ รั่ววิสาหกิจ และเอกชนผู้รับมอบหมาย⁴⁷

5.2 องค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

องค์กรทางปกครองแต่เดิมนั้นส่วนใหญ่จะมีอยู่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี แต่ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการมากขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบนี้มีข้อดีอยู่หลายประการ แต่อาจต้องจัดตั้ง โดยรายละเอียดที่แตกต่างกันตามลักษณะภารกิจ ซึ่งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ ถือว่าเป็นรูปแบบที่ได้ใช้กันมาตั้งแต่โบราณ และมีข้อดีอยู่มาก เช่น การได้ข้อยุติที่ดีกว่าเพราะการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของหลายคน ย่อมป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคน ๆ เดียวได้ หรือสามารถใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง มีความกระฉับกระเฉงในการประสานงาน อีกทั้งยังเป็นการรวมอำนาจที่ต่างกันจากแต่ละคนเข้ากันได้ดี เป็นต้น ซึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการในงานต่าง ๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ หรืออาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการในการใช้อำนาจ

⁴⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 8-9.

⁴⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ: จีระชัยการพิมพ์, 2540, หน้า 61.

ทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ⁴⁸

5.2.1 ความหมายของคณะกรรมการทางปกครอง

คณะกรรมการ ในทางวิชาการนั้นได้มีผู้ให้นิยามความหมายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่าง ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (Group Action)⁴⁹

2) คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารบางอย่าง คณะกรรมการนี้ทำงานเฉพาะแต่ในรูปของกลุ่ม (Group) และต้องการความอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน สำนักงานคณะกรรมการมักจะเป็นแบบกำหนดให้ทำงานบางอย่างพิเศษจากงานประจำตามปกติ⁵⁰

3) คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคล หรือองค์กรที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่อง ที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรนั้น⁵¹

5.2.2 ลักษณะเฉพาะของคณะกรรมการทางปกครอง

1) การแต่งตั้งกรรมการ

การแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาทางปกครอง โดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะมีเรื่องของวินัยกำกับในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีต้องการความโปร่งใส หรือต้องการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจแต่งตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีที่ต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงในด้านใด โดยเฉพาะ ก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคล ดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในการแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้ มีหลักการว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใด⁵² จะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่ง หรือเป็นผู้แทน

⁴⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “อ้างแล้ว”, หน้า 82 - 83.

⁴⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, องค์กรแบบคณะกรรมการ. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 2(1), 2526, หน้า 51.

⁵⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, (2526, เมษายน), “คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ, *วารสารกฎหมายปกครอง*, หน้า 63.

⁵¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร, *มหาดไทย*, 4(40), 2522, หน้า 110.

⁵² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 75.

สถาบันนั้นเท่ากับมิได้พิจารณาถึงคุณสมบัติของตัวบุคคลเป็นสำคัญ แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้น ๆ มักจะมีความรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม⁵³

2) การดำรงตำแหน่งกรรมการ

การดำรงตำแหน่งกรรมการ คณะกรรมการอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งหลายรูปแบบหากเน้นความเป็นอิสระขององค์กรอาจจัดให้มีการหมุนเวียนกันออก โดยมีวาระยาวกว่าวาระของรัฐบาล เพื่อมิให้รัฐบาลใดมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทั้งหมดพร้อมกัน แต่ในกรณีทั่วไปจะใช้ระบบแต่งตั้งพร้อมกันทั้งชุด เพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งจะได้พิจารณาได้เต็มที่ในรูปแบบเช่นนี้กฎหมายก็จะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในระหว่างที่กรรมการชุดเดิมยังมีตำแหน่งอยู่ คงมีตำแหน่งในวาระเท่ากับวาระที่เหลือของ กรรมการคณะนั้นเท่านั้น⁵⁴ และในกรณีที่กรรมการนั้นมีใช้กรณีที่เป็น โดยตำแหน่งแล้วก็คือเป็นเรื่องความสมัครใจเฉพาะตัว ดังนั้น กรรมการจึงมีสิทธิลาออกได้เสมอ⁵⁵

3) องค์กรประชุมกรรมการ

การประชุมและการมีมติในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ถือเป็นกระบวนการทำงานที่สำคัญของคณะกรรมการ ซึ่งการประชุมจะเกิดขึ้นได้กรรมการต้องอยู่ร่วมในที่ประชุมครบองค์ประชุม โดยองค์ประชุมจะมีจำนวนเท่าใดนั้นแล้วแต่ลักษณะของคณะกรรมการ อาจะกำหนดให้ครบทุกคนอย่างคณะผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการก็ได้ หรืออาจกำหนดเพียงหนึ่งในสามก็ได้หากเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญหรือแต่ละคนต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง หรือกรณีที่ต้องพิจารณาหรือมีมติชี้ขาดอาจกำหนดองค์ประชุมให้แตกต่างกันก็ได้⁵⁶ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายหรือกฎ หรือคำสั่งแต่งตั้งกรรมการขึ้นนั้น ไม่ได้กำหนดองค์ประชุมไว้เป็นการเฉพาะต้องถือเอาจำนวนถึงหนึ่งเป็นองค์ประชุม⁵⁷ อันถือได้ว่าเป็นความต้องการของฝ่ายข้างมาก ในการพิจารณาเรื่องใดหากกรรมการมาไม่ครบองค์ประชุม ให้มีการนัดประชุมอีกครั้ง เพื่อพิจารณาเรื่องเดียวกันภายใน 14 วัน นับแต่วันที่เลื่อนมา ในการประชุมครั้งหลังนั้นหากกรรมการมาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้ถือว่าครบองค์ประชุม แต่ในการนัดประชุมครั้งหลังนี้จะต้องระบุความประสงค์ให้เกิดองค์ประชุม แม้องค์ประชุมจะไม่ถึงถึงหนึ่งไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย เพื่อเป็นการป้องกันกรณีของการแก่งัดงไม่ให้เกิดองค์ประชุม นอกจากนี้ ในกรณีที่กรรมการคนใดถูกคัดค้านไม่ให้

⁵³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “อ้างแล้ว”, หน้า 83.

⁵⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 77.

⁵⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 76 (2).

⁵⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “อ้างแล้ว”, หน้า 84

⁵⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 79.

ประชุมในเรื่องใดเนื่องจากไม่มีความเป็นกลาง ให้ถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย กรรมการทุกคนที่ไม่ได้ถูกคัดค้าน และผลขององค์ประชุมก็ต้องลดลงมาเฉพาะส่วนที่เหลือเท่านั้น

4) การประชุม

ในการประชุมนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่คณะกรรมการ กำหนด เว้นแต่ จะมีกฎหมายบังคับไว้เป็นการเฉพาะ

ในการนัดประชุมต้องให้กรรมการได้ทราบวันนัดประชุม หรือมีเวลาพอสมควรที่จะมาเข้าร่วมประชุม เพื่อให้กรรมการได้เตรียมตัวหรือเตรียมข้อมูลอันจะทำให้การประชุมเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่นการกำหนดนัดประชุมเป็นหนังสือและนัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่กรณีเร่งด่วนหรือได้แจ้งวันนัดในที่ประชุม⁵⁸ สำหรับมติของที่ประชุมนั้นให้ถือเอาเสียงข้างมากของผู้มาประชุม เว้นแต่กรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน เพื่อให้ดำเนินการต่อไปได้ให้ประธานเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด แม้ว่าประธานจะได้ออกเสียงไปก่อนแล้วก็ตาม อนึ่งในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองนั้นต้องจัดทำหลักฐานเป็นหนังสือ โดยมีการบันทึกความเห็นแย้งไว้ในรายงานการประชุม และถ้าฝ่ายข้างน้อยได้ทำบันทึกความเห็นแย้งก็ต้องรวมความเห็นแย้งนั้นไว้ในรายงานการประชุมด้วย⁵⁹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการปฏิบัติที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือการใช้อำนาจของฝ่ายข้างมากมากลอบความเห็นหรือเหตุผลของฝ่ายข้างน้อย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วมีมติเช่นใด จึงต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการแจ้งจะเป็นเช่นใดแล้วแต่ที่ประชุมคณะกรรมการจะตกลงกัน แต่สำหรับมติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เนื่องจากคำวินิจฉัยมีผลเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ซึ่งเป็นการชี้ขาดสิทธิหน้าที่อันสำคัญ คำวินิจฉัยประเภทนี้จึงต้องบรรจุเหตุผลที่กรรมการพิจารณาทุกคนเห็นตรงกันจริง ๆ ไว้ ดังนั้น จึงต้องให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย เพื่อให้กรรมการได้มีโอกาสในการทักท้วงแก้ไขข้อเท็จจริงและเหตุผลได้อย่างเต็มที่ ส่วนความเห็นแย้งก็ต้องบันทึกไว้ในคำวินิจฉัยด้วย⁶⁰

5.2.3 ประเภทคณะกรรมการทางปกครอง

การแต่งตั้งคณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท⁶¹ ดังนี้

1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา ได้แก่ คณะกรรมการประจำและคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี ซึ่งคณะกรรมการประจำนี้ส่วนมากเป็นคณะกรรมการ

⁵⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 80.

⁵⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 83.

⁶⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 84.

⁶¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า. 112-114.

ที่องค์กรได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อการทำหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเสนอการวิจัยงานในลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อน อันถือได้ว่าเป็นการกลั่นกรองก่อนที่องค์กรนั้น ๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป ส่วนคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณีนี้จะก่อตั้งขึ้นในโอกาสพิเศษ หรือสำหรับวัตถุประสงค์ที่พิเศษ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะเกิดขึ้น องค์กรนั้น ๆ อาจจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมพิจารณาดำเนินการ และเมื่อกิจการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็จะหมดสภาพไปในตัว

2) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย หรือแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการประเภทนี้ก็คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง วางแผน และโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม และคณะกรรมการที่ปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่หน่วยงานของทางราชการ หรือองค์กรที่แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว โดยคำแนะนำและคำปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ไม่มีผลผูกมัดองค์กรหรือหน่วยงานราชการที่นำปัญหามาขอคำปรึกษา

3) คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition) ได้แก่การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกัน และมีผลประโยชน์อันเดียวกันเข้าเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสภาพนายความ คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย เป็นต้น หรือกรณีเป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียไม่เหมือนกัน หรือขัดแย้งกัน แล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกัน หรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร ซึ่งจะเป็นหนทางขัดข้อขัดแย้งกันได้ รวมทั้งกรณีการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์กรเข้ามาทำงานร่วมกัน อาทิเช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น อาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเอง หรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

6. หลักความเป็นกลาง

การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ⁶² และเจ้าหน้าที่นั้นเองจะต้องมีความเป็นกลางไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองมีอำนาจพิจารณา เพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณาถูกบิดเบือนหรือเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง เพราะแท้จริงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในอันที่จะพิทักษ์รักษาประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียม เป็นธรรมและเสมอภาค จึงต้องเป็นที่ไว้วางใจของคู่กรณี ดังนั้น นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นกลาง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงหลักความเป็นกลาง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการพิจารณาทางปกครอง

6.1 ความเป็นมาของหลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (jus natural) ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการ ในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจวินิจฉัยสั่งการ โดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้ ดังนั้น หลักการนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งนำมาสู่การคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้นหรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัย สั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่⁶³

หลักการความเป็นกลาง ได้ถูกบัญญัติและรับรองไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทย โดยเฉพาะกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบธุรกิจของเอกชน และกฎหมายเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีปกครอง โดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในขณะนั้น ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แต่ทว่ากฎหมายเหล่านั้น ได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกลางไว้เพียงหลักการสำคัญเท่านั้น และมีเพียงกฎหมายบางฉบับที่ได้บัญญัติรับรองรับหลักความเป็นกลางตั้งแต่ขอบเขตการปรับใช้ เหตุที่กระทบต่อหลัก

⁶² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 12.

⁶³ หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง, ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 3.

ความเป็นกลาง หรือมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันหรือแก้ไข เมื่อมีเหตุที่กระทบต่อหลักการดังกล่าว⁶⁴

เหตุผลที่หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นหลักการสำคัญอีกหลักหนึ่งของกระบวนการพิจารณาทางปกครองก็เพราะหากเจ้าหน้าที่ใดที่มีคุณสมบัติหรือพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางแล้ว ตามแนวคิดของหลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะถูกห้ามหรือตัดออกไปจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ส่วนเหตุผลที่จะต้องเป็นหลักที่นำมาพิจารณาเพื่อกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ชั้นนี้ ก็เพราะความไม่เป็นกลางสามารถปรากฏได้ ตั้งแต่ต้นก่อนมีการออกคำสั่ง ฉะนั้น หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติ หรือพฤติกรรมใด ๆ ที่ไม่เป็นกลางตั้งแต่ในชั้นต้นแล้ว ก็จะถูกห้ามหรือตัดมิให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองเสียตั้งแต่ต้นเช่นกัน⁶⁵

6.2 ประเภทของหลักความเป็นกลาง

ลักษณะของความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งทำให้กระทบต่อการพิจารณาทางปกครอง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก และความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน

6.2.1 ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก
หมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีนี้ หลักกฎหมายได้คำนึงถึงว่า การมีเจ้าหน้าที่ที่มีสถานภาพหรือฐานะบางประการจะกระทบต่อความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง⁶⁶

ความเป็นกลางในลักษณะนี้ทำให้คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องคลางแคลงใจในความเป็นกลางย่อมไม่เป็นผลดีต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งรัฐควรดำเนินการให้ประชาชนไว้วางใจได้เต็มที่ว่าได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและคุ้มครองประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนจะได้ไว้วางใจในกลไกของรัฐและให้ความร่วมมือกับฝ่ายปกครอง การปฏิบัติงานได้ดำเนินไปสู่ประโยชน์ส่วนรวมของสังคมโดยแท้จริง ในกรณีนี้แม้ว่าความจริงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจมีความ

⁶⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 9-10.

⁶⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2), สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 20.

⁶⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 20.

เป็นกลางอย่างเต็มที่โดยใจสมัคร แต่เพื่อความโปร่งใสและไว้วางใจในกระบวนการทางปกครอง หากมีเหตุให้ผู้อื่นเกิดกังวลสงสัยก็ควรถอนตัวก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกรณีเร่งด่วนหรือจำเป็น⁶⁷

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกไว้ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่ง อันอาจทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง อันถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครอง จึงทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้ออกคำสั่งเอง ผู้เสนอแนะ ผู้อนุมัติ หรือให้ความเห็นในการออกคำสั่งก็ตาม และอาจมีกรณีความไม่เป็นกลางจากเหตุอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายยังไม่สามารถระบุเจาะจงได้ แต่ได้กำหนดให้มีความยืดหยุ่นขึ้น โดยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดกรณีอื่นเพิ่มเติมได้ โดยกระทำเป็นกฎกระทรวง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่ถือว่ามีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกในการพิจารณาทางปกครอง มีดังนี้⁶⁸

1) เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เช่น เจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้ขออนุญาตตั้งโรงงานเอง ในขณะที่ตนเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

2) เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เพราะการเป็นครอบครัวเดียวกันอาจทำให้เกิดความลำเอียง

3) เจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน 3 ชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียง 2 ชั้น เป็นความสัมพันธ์ทางจิตใจ ซึ่งจะทำให้เกิดความลำเอียงได้

บุพการี คือ ผู้สืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไป นับตั้งแต่ปู่ ย่า ตา ยาย ทวด โดยถือตามความเป็นจริง ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้บุพการีที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่น่าจะหมายถึงการเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม

ผู้สืบสันดาน คือ ผู้สืบสายโลหิตโดยตรงลงมา เช่น ลูก หลาน เหลน ถือโดยถือตามความเป็นจริง ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สืบสันดานที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่น่าจะหมายถึงบุตรบุญธรรมของคู่กรณีด้วย

พี่น้อง คือ พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

ลูกพี่ลูกน้อง คือ ลูก ป้า น้า อาของคู่กรณี หรือเป็นหลานลุง หลานป้า หลานน้ำ หลานอาของคู่กรณี

⁶⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 2540, หน้า 242.

⁶⁸ คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2554, หน้า 70-73.

ญาติเกี่ยวพันกันทางแต่งงาน เช่น พ่อตา แม่ยาย หรือพ่อสามีของกลุ่ม
พี่เขย น้องเขย พี่สะใภ้ น้องสะใภ้กลุ่ม

4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือ
ตัวแทน ของกลุ่ม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ผู้แทนนิติบุคคลมีหน้าที่ตาม
กฎหมายที่จะทำการแทนนิติบุคคล ถือว่ามีสภาพไม่เป็นกลาง ซึ่งไม่อาจทำคำสั่งทางปกครอง หรือ
มีมติเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้

5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างกลุ่ม กรณีนี้แม้กฎหมายไม่ได้
กล่าวถึงการเป็นลูกจ้างของกลุ่มก็ตาม แต่ต้องถือว่าการเป็นลูกจ้างของกลุ่ม คือการเป็นเจ้าหนี้
หรือลูกหนี้ของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้หรือนายจ้างที่จะพิจารณาทางปกครองไม่ได้
หมายถึง เฉพาะลูกหนี้หรือเจ้าหนี้หรือนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคลด้วย

6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.2.2 ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน
หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีนี้
หลักเกณฑ์ค้ำึงถึงว่า ความไม่เป็นกลางอาจมาจากสาเหตุที่ไม่ใช่เรื่องของสถานภาพหรือฐานะ
ของเจ้าหน้าที่ก็ได้⁶⁹

ความไม่เป็นกลางในลักษณะนี้ คือ ความไม่เป็นกลางตามความเป็นจริงนั่นเอง
โดยเนื้อแท้ของกฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง (impartiality) ในการดำเนินงาน
เพื่อการทำงาน จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่มีการบิดเบือนไปทางอื่น
หรือการมีอคติในการพิจารณาทางปกครอง อันทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง เพียงเพราะความชอบ
ความชัง ความกลัว และความหลง⁷⁰ ซึ่งตรงกับหลักกฎหมายไทยเรื่อง “หลักอินททาส”⁷¹ ดังนั้น

⁶⁹ บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, “อ้างแล้ว”, หน้า 21.

⁷⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “อ้างแล้ว”, หน้า 247.

⁷¹ “หลักอินททาส” ในกฎหมายตราสามดวงนั้น ได้นำเอาคติธรรม 4 ของพระพุทธศาสนามาเป็นฐาน
วิเคราะห์ว่าความเป็นกลางในการพิจารณาจะต้องกระทำไปโดยปราศจาก

1) นันทาคติ คือ ลำเอียงเพราะชอบ ไม่ว่าจะเป็นการชอบเพราะเหตุใด เช่น ชอบพอ หรือหวังในลาภ
2) โทสาคติ คือ ลำเอียงเพราะชัง ไม่ว่าจะเป็นการชังเพราะเหตุใด เช่น เป็นศัตรู หรือหวังประโยชน์
แล้วไม่ได้

3) ภยาคติ คือลำเอียงเพราะกลัว ไม่ว่าจะเป็เหตุจากคู่ความหรือบุคคลภายนอก หวาดไหวโดยกลัว
ว่าจะมีภัยแก่ตน

หากการใดปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาไม่มีความเป็นกลางแล้ว การนั้นก็บ่งพร่องไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ความไม่เป็นอย่างนี้มิใช่เป็นเพียงเหตุระวางหรือคาดเดาและต้องมีชี้กรณีทีเล็กน้อยเกินไป แต่จะต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรง หรือมีน้ำหนักเพียงพอที่จะเห็นได้ว่าอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้ เช่น เคยโกรธแค้นอาฆาตกันมาก่อน หรือเป็นผู้มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์อย่างแข็งกร้าวกับเรื่องที่จะต้องพิจารณา เป็นต้น นั่นคือพิจารณาไปอย่างไรก็ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง กรณีมีผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interest) เป็นเพียงกรณีหนึ่งที่เห็นชัดเจน ถ้าจะกล่าวทางทฤษฎีเจ้าหน้าที่คนนั้นจะต้องมีทิศทางความคิดที่ขัดแย้งกันกับปัญหาที่พิจารณา (issue) หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง (person) ไม่ว่าจะในทางบวก หรือทางลบ และไม่ว่าเป็นเหตุผลในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือจิตใจ

6.3 ขั้นตอนปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เมื่อมีกรณีความไม่เป็นอย่างกลาง

เมื่อมีกรณีความไม่เป็นอย่างกลางเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ย่อมมีข้ออ้างปฏิบัติได้⁷² ดังนี้

6.3.1 กรณีเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลธรรมดา ไม่ว่าจะโดยฐานะของตนเองหรือผู้ทำการแทนองค์กรทางปกครองก็ตาม ทันทิที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นตระหนักเองว่าตนมีลักษณะต้องห้าม ดังกล่าว หรือ มีผู้คัดค้านว่าตนมีลักษณะต้องห้ามเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องหยุดการพิจารณาในทันที และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบก่อน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีคำสั่งว่ากรณีดังกล่าวเป็นจริงหรือไม่ และสมควรดำเนินการอย่างไร เช่น ให้ผู้ใดเข้ามาทำการแทน หรือให้ผู้นั้นทำการบางส่วนไปพลางก่อน เพราะหากคนแทนได้เข้า สำหรับผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งนั้น ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐตามปกติ ก็จะมีสายการบังคับบัญชาให้ทราบว่า เป็นผู้ใด แต่โดยที่บางกรณีเป็นหน่วยงานของรัฐพิเศษ เช่น นายกเทศมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในหน่วยงานนั้นแล้ว มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงบัญญัติให้รวมถึงผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลด้วย และสำหรับรัฐมนตรีต่าง ๆ ความจริงก็ไม่มีผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชา แต่หากมีปัญหาเรื่องความเป็นกลางโดยสภาพภายนอกเกิดขึ้นก็ต้องมีทางออกให้มีการตรวจสอบกันได้ มาตรา 20 จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการนี้ ผู้ใดไม่พอใจ ผลการพิจารณาคำคัดค้านของผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ตามมาตรา 44 ได้อีกชั้นหนึ่ง ส่วนกรณี

4) โมหาคติ คือ ลำเอียงเพราะหลงหรือผิดพลาดเพราะคิดยึดในความเขลา เพราะความเข้าใจผิดจะประสงค์ให้เกิดผลตามความเชื่อของตนจนไม่สามารถแยกแยะบาปบุญคุณโทษ หรือสิ่งใดเป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ เช่นการตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่รับฟังข้ออ้างหรือเหตุผลของคู่พิพาท

⁷² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “อ้างแล้ว”, หน้า 245-246.

ที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามนั้นได้ก็ต้องโต้แย้งต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป

6.3.2 กรณีเจ้าหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ในกรณีที่กรรมการคนใดตระหนักว่าตนมีกรณีตามมาตรา 13 หรือมีผู้กล่าวหาตนเช่นนั้น กรรมการผู้นั้นควรแจ้งให้ประธานคณะกรรมการทราบ ซึ่งประธานกรรมการจะต้องเรียกประชุมเพื่อพิจารณาคำคัดค้านนั้น ในการประชุมนี้ กรรมการผู้ถูกคัดค้านจะอยู่ร่วมพิจารณาไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตนโดยแท้ แต่อาจอยู่ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามได้ หลังจากนั้นในการพิจารณาออกเสียงต้องออกจากห้องประชุมเพื่อที่จะได้ไม่มีปัญหาในเรื่ององค์ประชุม แต่ในกรณีถูกคัดค้านหลายคน โดยเหตุแยกจากกัน การที่ต้องออกจากห้องประชุมก็เฉพาะขณะพิจารณาเกี่ยวกับส่วนได้เสียกรณีของตนเท่านั้น แต่ถ้าถูกคัดค้านหลายคนมีมูลกรณีเดียวกันสมควรต้องพิจารณารวมกัน โดยผู้ที่ถูกคัดค้านร่วมกันดังกล่าวทุกคนต้องออกไปจากห้องประชุม เพราะการมีส่วนได้เสียร่วมกันอาจพิจารณาเข้าข้างกันได้

6.4 การคัดค้านเจ้าหน้าที่

เมื่อมีความไม่เป็นกลางเกิดขึ้น กฎหมายให้สิทธิคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้มีเหตุความไม่เป็นกลางได้ โดยคัดค้านก่อนที่เจ้าหน้าที่นั้นจะพิจารณาทางปกครอง หรือก่อนได้รับแจ้งคำสั่ง การคัดค้านภายหลังนั้นคู่กรณีไม่อาจยกเหตุแห่งความไม่เป็นกลางขึ้นกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ การคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่จะคัดค้านได้เฉพาะเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่องเท่านั้น ซึ่งผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการดังกล่าวจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ⁷³ ดังนั้น เมื่อมีเหตุเกี่ยวกับ ความไม่เป็นกลางเกิดขึ้น ก็จะต้องมีกระบวนการที่จะนำไปสู่การชี้ว่ามีเหตุดังกล่าวจริงหรือไม่ และกระทบต่อความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองจริงหรือไม่ ซึ่งขอเรียกกระบวนการนี้อย่างรวม ๆ ว่า “ระบบการคัดค้านเจ้าหน้าที่” ทั้งนี้ โดยมีข้อสำคัญที่ต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่า การยกเหตุความไม่เป็นกลางขึ้นอ้างนั้น สามารถกระทำได้จากทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งจากฝ่าย “คู่กรณี” และจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นด้วย โดยในกรณีของเจ้าหน้าที่นี้ ถือว่าเป็น “หน้าที่” ที่จะต้องยกเหตุดังกล่าวขึ้น เพื่อให้มีการชี้ต่อไปว่ามีเหตุดังกล่าวจริงหรือไม่ และชี้ว่าตนจะยังคงสามารถดำเนินการพิจารณาทางปกครองได้ต่อไป หรือไม่ หรือต้องถูกห้ามมิให้ทำการพิจารณาเรื่องนั้น⁷⁴

⁷³ สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 61-62.

⁷⁴ บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, “อ้างแล้ว”, หน้า 22-23.

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการคัดค้านนั้น ได้วางหลักเกณฑ์โดยต้องคำนึง ลักษณะของเหตุที่ถูกคัดค้านนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าเหตุความไม่เป็นกลางแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน และในประการสำคัญ การมองเห็นหรือพิสูจน์ความไม่เป็นกลางนั้น สามารถทำได้ยากง่ายและชัดเจนมากน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ เหตุทางด้านภาวะวิสัย เช่น สถานภาพความเป็นญาติ ย่อมเห็นได้ชัดเจนและง่ายกว่าเหตุทางด้านอัตตะวิสัย ซึ่งเป็นเรื่องของภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีเหตุที่ต้องคำนึงถึงลักษณะของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจด้วยนั้น ก็เพราะว่า ผู้ใช้อำนาจทางปกครองจะอยู่ด้วยกันสองลักษณะ คือ เป็นการใช้อำนาจโดยบุคคลคนเดียว และเป็นการใช้อำนาจโดยคณะบุคคล ซึ่งหากมีเหตุความไม่เป็นกลางจะกระทบต่ออำนาจแตกต่างกัน โดยกรณีบุคคลคนเดียวจะมีผลโดยตรงต่อเรื่องอำนาจ แต่ถ้าเป็นคณะบุคคลจะมีผลต่อเรื่ององค์ประชุม

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้คำนึงถึงทั้ง 2 เรื่องดังกล่าวในการกำหนดหลักเกณฑ์ระบบการคัดค้านและเพื่อให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจ จึงขอแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลคนเดียวกับเจ้าหน้าที่ที่เป็น คณะบุคคล

6.4.1 การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลคนเดียว

การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลคนเดียวนี้ กฎหมายได้แยกย่อยออกเป็น อีก 2 กรณีตามลักษณะของเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของตนทราบ เพื่อจะได้มีคำสั่งในเรื่องเหตุความไม่เป็นกลางต่อไป⁷⁵ แต่ถ้าหากเป็นกรณีความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย เจ้าหน้าที่อาจหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนหรือไม่ก็ได้ เพียงแต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเท่านั้น⁷⁶ โดยหลักเกณฑ์และรายละเอียดอื่น ๆ ได้มีการกำหนดไว้ โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2542)

6.4.2 การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคล

ในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคลนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่เป็น กรรมการในคณะกรรมการ หากมีเหตุที่กระทบต่อความไม่เป็นกลางของกรรมการดังกล่าวกฎหมายก็กำหนดให้มีการคัดค้านได้ ไม่ว่าจะเป็นเหตุความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัยก็ตาม โดยกฎหมายได้แยกย่อยออกเป็น 2 กรณี เช่นเดียวกับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลเดียว ทั้งนี้ เพราะการที่กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนในคณะกรรมการถูกห้ามมิให้

⁷⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 14.

⁷⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 16.

พิจารณาทางปกครองนั้น มิได้กระทบต่ออำนาจของกรรมการดังกล่าวเป็นการเฉพาะตัว หากแต่กระทบต่อองค์ประชุม (quorum) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในเรื่องอำนาจของคณะบุคคล อีกทั้งองค์กร
ในรูปคณะบุคคลนั้นมักจะไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงเช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่บุคคลเดียว⁷⁷

ในกรณีนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ วางหลักไว้ว่า ให้คณะกรรมการที่กรรมการดังกล่าวเป็นสมาชิกอยู่เป็นผู้พิจารณาเหตุคัดค้านนั้น โดยที่ผู้ถูกคัดค้าน มีสิทธิแจ้งข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ และเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบ
ข้อซักถามเสร็จสิ้นแล้วกรรมการคนนั้นจะต้องออกไปจากที่ประชุม สำหรับการมีมติเกี่ยวกับเรื่อง
ที่มีการคัดค้านนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้พิจารณาเหตุคัดค้านด้วยความบริสุทธิ์และเป็นอิสระ
คณะกรรมการจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามให้ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่
ต่อไป กรรมการผู้นั้นจึงจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และมติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ
และให้เป็นที่สุด⁷⁸

6.5 ผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการกรณีที่มีเหตุความไม่เป็นกลาง

การปกครองจะดีได้ต้องผ่านการพิจารณาดำเนินการจากองค์กรที่มีความเป็นกลาง (impartiality) ความเป็นกลางถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในเบื้องต้นยิ่งกว่าการผิดพลาดหรือละเลย
ขั้นตอนบางประการในชั้นการพิจารณา การพิจารณาไปโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางย่อมทำให้
กระบวนการพิจารณาต่างพร้อยไปตามความไม่เป็นกลางนั้นด้วย⁷⁹ การพิจารณาในประเด็นนี้เป็น
ตัวอย่างอีกอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของหลักกฎหมายปกครอง ที่จะต้องกำหนดขึ้น
ให้สอดคล้องกับสภาพของงานทางปกครอง สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะพิเศษดังกล่าวได้แก่
การแยกพิจารณาผลทางกฎหมายในกรณีที่มีคำสั่งไปแล้ว กับกรณีที่ยังไม่มีคำสั่งในกรณีที่มีคำสั่ง
ไปแล้วนั้น โดยหลักแล้วคำสั่งที่ออกโดยกระบวนการพิจารณาที่ไม่กลางย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายและอาจจะมีการเพิกถอนได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยอาศัยเหตุความไม่เป็นกลางของ
เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นหรือเหตุอื่น ๆ หากปรากฏมีเหตุเพิกถอนอย่างอื่น⁸⁰

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้วางหลักว่าการกระทำใด ๆ
ของเจ้าหน้าที่ก่อนหยุดการพิจารณา เพราะตระหนักว่าตนมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลาง หรือ
ถูกคัดค้านว่าไม่มีความเป็นกลางนั้นย่อมไม่เสียไป⁸¹ บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นเพียงรองรับการ

⁷⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “อ้างแล้ว”, หน้า 23.

⁷⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 15 และมาตรา 16.

⁷⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “อ้างแล้ว”, หน้า 248.

⁸⁰ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “อ้างแล้ว”, หน้า 24.

⁸¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 17.

พิจารณาที่ดำเนินมาเท่านั้นว่าไม่ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ เพราะการดำเนินการมายังไม่เสร็จสิ้นยุติ เป็นคำสั่งทางปกครอง ผลความเป็นกลางถ้าจะมีอยู่จริงจึงยังไม่มีผลกระทบต่อผู้ใด และได้มีการเปลี่ยนแปลงเอาเจ้าหน้าที่ผู้มีปัญหาความไม่เป็นกลางออกไปแล้ว หากเจ้าหน้าที่คนใหม่ไม่มีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางอีกเรื่องก็คงดำเนินไปจนมีคำสั่งทางปกครองเป็นปกติได้ และเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาคูต่างหากว่า เจ้าหน้าที่คนใหม่ปฏิบัติเช่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ การพิจารณาและขั้นตอนต่าง ๆ จึงถือได้ว่าไม่เสียไปจะดีกว่า แต่ในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับความไม่เป็นกลางที่ค่อนข้างรุนแรงมาก เจ้าหน้าที่ผู้เข้ามารับดำเนินการแทนต่อไปอาจดำเนินการกระบวนการพิจารณาบางส่วนใหม่ก็ได้ เพื่อที่จะไม่ถูกโต้แย้งต่อไปในภายหลังเมื่อมีคำสั่งทางปกครองขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางโดยไม่มีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ และการพิจารณาได้ดำเนินไปจนจบและมีคำสั่งทางปกครองขึ้นแล้ว ผลการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางนี้ สมควรแยกออกเป็น 2 กรณี ในกรณีความเป็นกลางโดยสภาพภายนอก มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติ โดยตรงว่าเจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ดังนั้น หากได้ดำเนินการมาจนจบเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ก็ต้อง เพิกถอนทางเดียวเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาค้างคาใจ แต่ในกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในก็จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง โดยหากมีความไม่เป็นกลางจริง และความไม่เป็นกลางนั้นเป็นผลโดยตรงให้เกิดคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่กล่าวหา จึงจะขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น⁸²

6.6 ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลาง

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น แม้ว่าคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่จะต้องยึดถือปฏิบัติต่อสิทธินั้น โดยไม่มีข้อยกเว้น เพราะในการดำเนินการทางปกครองในบางเรื่องนั้น อาจมีเหตุบางประการที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองบรรลุผลโดยเร็ว หรือให้การดำเนินการบางเรื่องอาจไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ เลย⁸³ ดังนั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นของสถานการณ์บังคับ กฎหมายยินยอมให้ตรวจสอบรายละเอียดของความไม่เป็นกลางในภายหลังจากที่ได้มีการทำคำสั่งทางปกครองไปแล้วได้ว่า โดยแท้จริงแล้วเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ โดยไม่นำหลักการให้คัดค้านหรือถอยถอน

⁸² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “อ้างแล้ว”, หน้า 248-249.

⁸³ สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, “อ้างแล้ว”, หน้า 67.

ในขณะที่พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งมีได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเกิดความไม่เป็นกลางตามความเป็นจริงก็ตาม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ งานการปกครองเดินหน้าไปก่อน

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นสถานการณ์บังคับนี้ไว้ 2 ประการ⁸⁴ คือ

1) ในกรณีเร่งด่วน จะผิดผ่อนไปไม่ได้เพราะจำเป็นที่จะต้องมีการสั่งทางปกครอง เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชน ซึ่งหากปล่อยล่าช้าไปจะเกิดความเสียหาย ที่ไม่มีทางแก้ไขได้

2) ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งมีคนเดียวและไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยที่จะมอบหมายได้ หรือไม่อาจหาคนอื่น มาปฏิบัติหน้าที่นั้นชั่วคราวได้ หรือเป็นตำแหน่งที่มีผู้ช่วยเกิดไม่อยู่และไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่น มาทำแทนในขณะนั้น

สรุป เพื่อรักษาผลประโยชน์ทั้งสาธารณะ และเอกชนสามารถมีการตรวจสอบ รายละเอียดของความไม่เป็นกลางภายหลังคำสั่งทางปกครองได้ อาจเกิดจากกรณีเร่งด่วน หรือความ ไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่

⁸⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 18.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรม ความตกลง ระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยของ คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ในบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และของประเทศไทย เพื่อให้ทราบว่ามีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในต่างประเทศ อันได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นตัวอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการวิเคราะห์กฎหมาย รวมถึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

1. กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ในต่างประเทศ และระหว่างประเทศ

องค์กรบริหารงานบุคคลของประเทศต่าง ๆ มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย พัฒนาระบบ สร้างมาตรฐานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบมาตรฐาน หลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

1.1 กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)

กฎบัตรสหประชาชาติ⁸⁵ เป็นจุดเริ่มต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในเนื้อหาของบทของกฎบัตรสหประชาชาติมิได้บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนประเภท

⁸⁵"Introductory Note", Un.org. Archived from the original on 9 May 2005. Retrieved 9 February 2013. The Charter of the United Nations (also known as the UN Charter) is the foundational treaty of the United Nations, an intergovernmental organization. It establishes the purposes, governing structure, and overall

ต่าง ๆ ไว้และมีได้กล่าวถึงการกำเนิดของสิทธิต่าง ๆ มีเพียงคำปรารภของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีสาระตอนหนึ่งว่า “เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนง...ที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์ และคุณค่าของมนุษย์ บุคคลในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษ และสตรี และของประชาชาติใหญ่ น้อย และที่จะสถาปนาภาวะการณ์อันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเคารพต่อข้อผูกพันทั้งหลายอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มานอื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าสิทธิในความยุติธรรมมิได้ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติอย่างชัดเจน มีเพียงให้ธำรงความยุติธรรมของประเทศสมาชิกในคำปรารภเท่านั้น กฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิในความยุติธรรมในคำปรารภของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งรัฐภาคีจะต้องธำรงความยุติธรรมของประเทศสมาชิกในฐานะภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติและมีได้กล่าวอย่างชัดเจนถึงสิทธิในความยุติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน

1.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights)

เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันไม่สามารถถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าด้วยเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ สีผิว หรือด้วยเหตุผลอย่างอื่นได้ กล่าวถึงสิทธิของบุคคลภายใต้กฎหมายที่ไม่อาจถูกจับกุม กักขัง ลงโทษตามอำเภอใจได้ และต้องได้รับการพิจารณาคดีในกระบวนการที่ถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม รวมถึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากข้อกำหนดดังกล่าวเป็นแหล่งกำเนิดสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม และรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเอื้อให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมได้ โดยมีข้อบทที่เกี่ยวข้องดังนี้⁸⁶

ข้อ 2 ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใด อาทิ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็น

framework of the UN system, including its six principal organs: the Secretariat, the General Assembly, the Security Council, the Economic and Social Council, the International Court of Justice, and the Trusteeship Council.

⁸⁶ หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พิธีสารเลือกรับฉบับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Optional Protocol Rights Covenant on Civil and Political Rights, Second Optional Protocol Rights Covenant on Civil and Political Rights, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550.

ทางการเมืองหรือทางอื่นพื้นเพทางชาติหรือสังคมทรัพย์สินการเกิดหรือสถานะอื่นนอกเหนือจากนี้ จะไม่มีการแบ่งแยกใดบนพื้นฐานของสถานะทางการเมืองทางกฎหมายหรือทางการระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนที่บุคคลสังกัดไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกราช หรืออยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจกัอธิปไตยอื่นใด

ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด (ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน) อันเป็นการล่วงละเมิดปฎิญญาและจากการยุงให้มีการเลือกปฏิบัติใดอันเป็นการล่วงละเมิดปฎิญญาและจากการยุงให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ข้อ 9 บุคคลใดจะถูกจับกุมกักขังหรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้

ข้อ 10 ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียงในการพิจารณากำหนดคดีและหน้าที่ของตน และข้อกล่าวหาอาญาใดต่อตน

ข้อ 11 (1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาคดีที่เปิดเผยซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี

(2) บุคคลใดจะถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาใดอันเนื่องจากการกระทำ หรือละเว้นใดอันมิได้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่ได้กระทำการนั้นไม่ได้และจะกำหนดโทษที่หนักกว่าที่บังคับใช้ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

1.3 อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงความยุติธรรมระหว่างประเทศ (Convention on International Access to Justice)

อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงความยุติธรรมระหว่างประเทศออกมาบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 1998 โดยในอนุสัญญาดังกล่าวมีบทบัญญัติที่น่าสนใจคือ⁸⁷

⁸⁷ HCCH 1980. Convention on International Access to Justice, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.euromed-justice.eu/en/document/hcch-1980-convention-international-access-justice>, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2563.

1) การกำหนดกรณีการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid) ซึ่งจะเป็นการให้รัฐภาคีต้องจัดให้การช่วยเหลือทางกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้คำแนะนำทางกฎหมายการตั้งหน่วยงานกลางดำเนินการ

2) การสร้างหลักประกันที่มั่นคงสำหรับค่าใช้จ่ายและการจัดระเบียบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายซึ่งรัฐภาคีอาจดำเนินการได้ในหลาย ๆ รูปแบบ

3) การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นซึ่งรัฐจะต้องจัดให้ เพื่อให้ได้ทราบสิทธิต่าง ๆ

4) การจัดทำหลักประกันเกี่ยวกับการจับกุมคุมขังและรวบรวมพยานหลักฐานการสอบปากคำตลอดจนอำนาจศาลในการตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิ

5) การจำกัดสิทธิต่าง ๆ (หากไม่มีข้อยกเว้นตามกฎหมาย) จะกระทำมิได้ สหประชาชาติได้จัดทำหลักการและข้อเสนอแนะในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ ดังนี้

1) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรม การคำนึงถึงมนุษยธรรมและประสิทธิภาพในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม (Rule of law) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นพื้นฐานของการสร้างความสุขในการเข้าถึงสิทธิ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการไต่สวนด้วยความเป็นธรรม ตามที่กำหนดในหมวด 11 วรรค 1 ของคำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เป็นเงื่อนไขขั้นต้นในการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิและเป็นการสร้างความปลอดภัยที่สำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมขั้นพื้นฐาน รวมถึง การสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อสาธารณะ

2) หมวด 14 วรรค 3(2) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและพลเรือน (International Covenant on civil and Political Rights 2) ที่เน้นว่าทุกคนควรมีสิทธิในการปกป้องตนเองหรือ โดยการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย และในคดีความใดซึ่งจะยังผลประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้เกิดขึ้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในกรณีที่เราไม่อยู่ในสถานะที่จะสามารถจ่ายเงินได้

3) บทบาทของระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการในระบบกระบวนการยุติธรรม อาจลดระยะเวลาที่อยู่ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือลดจำนวนประชากรของนักโทษหรือผู้ต้องขัง ลดความแออัดในเรือนจำ ลดปริมาณคดีในศาล ลดการกระทำผิดซ้ำ ลดการตกเป็นเหยื่อซ้ำ นอกจากนี้ยังต้องมีการดำเนินการ เพื่อปกป้อง และคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและพยานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การให้ความช่วยเหลือ

ทางกฎหมายจะยังประโยชน์ในการสนับสนุนต่อการป้องกันอาชญากรรม โดยการเพิ่มความตระหนักในการเคารพกฎหมาย (เช่น การแจ้งและให้ข้อมูลข่าวสารของรัฐต่อประชาชน)

4) การจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมาย มีบทบาทสำคัญในการที่จะเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม และการใช้ชุมชนเป็นพื้นฐานในการลงโทษและเป็นมาตรฐานการจัดการ รวมทั้งมาตรการการคุมขังโดยไม่ใช่เรือนจำ เช่น การส่งเสริมชุมชนเข้ามาร่วมในกระบวนการยุติธรรม การลดการคุมขังและการจำคุกโดยไม่จำเป็น ซึ่งต้องมีนโยบายกระบวนการยุติธรรมที่สมเหตุสมผล และหลักประกันว่าจะมีการใช้ทรัพยากรของรัฐในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

5) หลักการและข้อเสนอแนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจัดทำขึ้นจากการจัดทำมาตรฐานระดับสากลและรับรองหลักการปฏิบัติที่ดี มีเป้าหมายในการให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศต่าง ๆ ในหลักพื้นฐานซึ่งมีระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจะเสริมให้ระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในประเทศใด ๆ เกิดความยั่งยืน เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการเข้าถึงความยุติธรรมตามข้อสรุป Economic and social Council Resolution 2007/24 ในหัวข้อ “ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการปรับปรุงการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา

6) ตามคำประกาศลียง ลอง วิ ว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในระบบกระบวนการยุติธรรมในแอฟริกา (Li long we Declaration on Accessing Legal Aid in the Criminal justice System) และแผนปฏิบัติการลียง วิ ต่อคำประกาศดังกล่าว หลักการและข้อเสนอแนะดำเนินการตามแนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างกว้างๆ

7) ตามวัตถุประสงค์ของหลักการและข้อเสนอแนะคำว่า “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid)” รวมทั้งการให้คำแนะนำทางกฎหมายการให้ความช่วยเหลือหรือตั้งผู้แทนให้ผู้ต้องหา ถูกจับกุมผู้ต้องสงสัยในคดีอาญา ที่ถูกจับกุมคุมขังตกเป็นผู้เสียหายหรือพยานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ต้องจัดให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย หากเขาไม่เพียงพอและเป็นการยังประโยชน์เพื่อความยุติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย มีความมุ่งหมาย รวมทั้งการให้การศึกษากฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการให้บริการทางกฎหมาย ที่ดำเนินผ่านกลไก กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice Process)

8) สำหรับวัตถุประสงค์ของหลักการและข้อเสนอแนะเฉพาะตัวบุคคล คือ เป็นการจัด “ผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal aid provider)” และองค์กรที่จัดการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายคนแรกจะเป็นนักกฎหมาย แต่ต่อมาจะเป็นในรูปแบบขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) องค์กรที่มีชุมชนเป็นฐาน องค์กรการกุศลที่เป็นทั้งองค์กรทางศาสนาและไม่ใช่ศาสนา สมาคม สถาบันศึกษาวิชาชีพ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนต่างชาติ ควรดำเนินการตามอนุสัญญาเวียนนา คือ Vienna Convention on Consular Relations 1963 และความตกลงแบบทวิภาคีต่าง ๆ

9) ควรมีข้อสังเกตว่า รัฐควรใช้ตัวแบบที่แตกต่างกันในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จากหลักการดังกล่าวของหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงการช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการตามหลักการประกอบด้วย

(1) หลักการข้อที่ 1 สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Right to legal aid)

รัฐต้องตระหนักว่าการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการยุติธรรมภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) และเป็นพื้นฐานแห่งการดำรงไว้ซึ่งสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม รัฐจะต้องปกป้องและสร้างความไว้วางใจ แก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการประกันสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งต้องจะต้องมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) หลักการข้อที่ 2 ความรับผิดชอบของรัฐต่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Responsibilities of the State)

รัฐควรพิจารณาถึงหน้าที่แลความรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของข้อกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการจัดสรรบุคลากรและงบประมาณให้เหมาะสม แต่ไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายขององค์กรเอกชนที่มีอยู่ และประการสำคัญ รัฐต้องมีการเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายให้แก่ประชาชน สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่พึงจะได้รับ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันการประกอบอาชญากรรมและการตกเป็นเหยื่อ

(3) หลักการข้อที่ 3 การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาที่ถูกดำเนินคดี (Legal aid for persons suspected of or charged with a criminal offence)

รัฐจะร้องให้คำมั่นว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาทุกคน ไม่ว่าจะกระทำผิดในข้อหาที่มีอัตราโทษสถานเบาไปจนถึงโทษประหารชีวิต จะต้องได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความสำคัญหรือความเร่งด่วนของรูปคดี ในกรณีของผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชน ก็จะต้องได้รับการช่วยเหลือเช่นเดียวกัน แต่อาจมีเงื่อนไขพิเศษที่เป็นประโยชน์แก่เด็กและเยาวชนมากกว่าในกรณีของผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษา ที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ

(4) หลักการข้อที่ 4 การช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อ (Legal aid for victims of crime)

รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยการใช่วิธีการที่เหมาะสม ทั้งต้องปราศจากอคติและการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหา

(5) หลักการข้อที่ 5 การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับพยาน (Legal aid for witnesses)

รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่เป็นพยานในคดี โดยการใช่วิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้ ต้องปราศจากอคติและการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหา

(6) หลักการข้อที่ 6 การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination)

รัฐควรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่ง อายุ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนาหรือความเชื่อ ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติกำเนิด ภูมิฐานะ ทรัพย์สิน การศึกษา สถานทางสังคม หรือสถานะอื่น ๆ

(7) หลักการข้อที่ 7 ความรวดเร็วและประสิทธิภาพของการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Prompt and effective provision of legal aid)

รัฐควรให้คำมั่นในการช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และมีความรวดเร็วทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม รวมไปถึงไม่ปิดกั้นโอกาสในการช่วยเหลือสำหรับผู้ที่ถูกจองจำ มีการเก็บรักษาความลับและให้เวลาที่เหมาะสมแก่การจัดเตรียมพยานหลักฐานในการต่อสู้คดี

(8) หลักการข้อที่ 8 สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิ (Right to be informed)

รัฐควรให้คำมั่นว่าก่อนที่จะมีการสอบสวนหรือลิดรอนสิทธิใด ๆ บุคคลจะต้องได้รับการแจ้งสิทธิในการที่จะได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายต่าง ๆ และหากประสงค์

จะละสิทธินั้นโดยสมัครใจ ต้องได้รับทราบถึงผลแห่งการละสิทธินั้นด้วย นอกจากนี้รัฐจะต้องรับประกันได้ว่าสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมนั้นต้องไม่ถูกคุกคาม และทุกคนสามารถเข้าถึงได้

(9) หลักการข้อที่ 9 การเยียวยาและการคุ้มครองสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Remedies and Safeguards)

รัฐจะต้องการเยียวยาและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกรณีที่มีการช่วยเหลือทางกฎหมายถูกขัดขวาง ล่าช้า หรือได้รับการปฏิเสธอันเนื่องมาจากการผู้รับความช่วยเหลือไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ให้ทราบถึงสิทธิที่ตนพึงได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ

(10) หลักการข้อที่ 10 ความเสมอภาคในการเข้าถึงการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Equity in access to legal aid)

รัฐควรพิจารณามาตรการพิเศษมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้หญิงและเด็กตลอดจนกลุ่มบุคคลผู้มีความต้องการได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นพิเศษ โดยไม่จำกัด เช่น ผู้สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย คนพิการ ผู้ป่วยทางจิต ผู้ป่วยโรคเอดส์ หรือโรคติดต่อร้ายแรงอื่น ๆ ผู้ติดยาเสพติด ชนเผ่าพื้นเมือง คนไร้สัญชาติ ผู้ลี้ภัย ชาวต่างชาติ คนต่างด้าว และแรงงานต่างด้าว คนพลัดถิ่น เป็นต้น ซึ่งมาตรการพิเศษดังกล่าวจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนกลุ่มนี้ อย่างแท้จริง และต้องคำนึงถึงความอ่อนไหวในความแตกต่างทางเพศ และความเหมาะสมของช่วงวัยด้วย

(11) หลักการข้อที่ 11 การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กและเยาวชน (Legal aid in the best interests of the child)

ในทุกกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เด็กและเยาวชนจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญกับสิ่งที่จะเป็นประโยชน์อย่างสูงสุดต่อเด็กและเยาวชนเป็นหลักทั้งยังจะต้องพิจารณาถึงความยากง่ายในการเข้าถึงการช่วยเหลือความเหมาะสมของช่วงอายุ และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เหมาะสมที่สุด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เด็กและเยาวชนอย่างมีประสิทธิภาพ

(12) หลักการข้อที่ 12 ความเป็นอิสระและการคุ้มครองผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Independence and protection of legal aid providers)

รัฐควรให้คำมั่นว่าหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้น จะต้องสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความเป็นอิสระและไม่ถูกแทรกแซง สามารถดำเนินงานได้ตามขั้นตอนและกระบวนการของหน่วยงานตนเองได้อย่างเต็มที่ปราศจากอุปสรรค หรือ

การล่วงละเมิดที่ไม่เหมาะสม สามารถปฏิบัติงานได้ทั้งในและนอกพื้นที่ในการให้คำปรึกษา และให้การช่วยเหลือ มีการรักษาความลับของหน่วยงาน และผู้รับความช่วยเหลือทั้งในประเทศ และต่างประเทศ มีสิทธิเข้าถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางคดีที่สมควร และจะต้องไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกคุกคามจากการดำเนินคดี การแทรกแซงทางการเมืองเศรษฐกิจ หรือกิจกรรมอื่นใด ในเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นมืออาชีพและอยู่ภายใต้มาตรฐานแห่งจริยธรรมวิชาชีพ

(13) หลักการข้อที่ 13 ความสามารถและความรับผิดชอบของผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Competence and accountability of legal aid providers)

รัฐควรให้ความสำคัญในกระบวนการสรรหาผู้ปฏิบัติงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทั้งในด้านคุณวุฒิการศึกษาการฝึกอบรม ทักษะ และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับลักษณะของการทำงาน ตลอดจนความเป็นมืออาชีพในการทำงานการให้ความช่วยเหลือต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิงและเด็ก ที่เป็นกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ และหากมีการร้องเรียนทางวินัยกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จะต้องมีการตรวจสอบและพิจารณาตัดสิน โดยเร็วโดยยึดหลักจริยธรรมทางวิชาชีพและความยุติธรรมเป็นสำคัญ

(14) หลักการข้อที่ 14 ภาคภาคีแห่งการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Partnerships)

รัฐควรมีการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือจากหลาย ๆ ภาคส่วนในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น สภานายความ สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม ตลอดจนองค์กรเอกชนต่าง ๆ และหากพบว่าภาคส่วนต่าง ๆ มีความพร้อมและเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายก็สมควรดำเนินการจัดตั้งขึ้น เพื่อขยายการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้มากขึ้น

เห็นได้ว่าหลักการและแนวปฏิบัติของสหประชาชาติเป็นสิทธิในการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายสิทธิในการเยียวยาโดยได้กำหนดให้รัฐมีการช่วยเหลือทางกฎหมายในลักษณะเฉพาะกลุ่มผู้ที่ไม่มีโอกาสได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐเพื่อให้กลุ่มบุคคลในกลุ่มดังกล่าวได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายโดยการไม่เลือกปฏิบัติและประเทศไทยได้เพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกลไกในการช่วยเหลือทางกฎหมายตามหลักและแนวปฏิบัติแห่งสหประชาชาติ

1.4 สหราชอาณาจักร

ระบบพิทักษ์คุ้มครองของประเทศต่าง ๆ มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย พัฒนาระบบ สร้างมาตรฐาน และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การให้คำปรึกษาแนะนำ และให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย

กฎระเบียบมาตรฐาน หลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ของสหราชอาณาจักรได้มีพัฒนาการในแต่ละช่วงเวลาจนนำไปสู่ระบบที่มีมาตรฐานทั้งด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.4.1 ระบบพิทักษ์คุณธรรมของสหราชอาณาจักร

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมในการพิจารณาและตัดสินข้ออุทธรณ์ที่เกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสม และมโนธรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการเยียวยาภายในหน่วยงานของตน ภายใต้บทบัญญัติ The Civil Service Code⁸⁸ ซึ่งเรื่องที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต้องเป็นเรื่องที่ข้าราชการเชื่อว่าตนถูกบังคับให้ปฏิบัติในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เหมาะสม ขัดต่อหลักจริยธรรม ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือหลักวิชาชีพ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือพบการกระทำใดที่ผิดกฎหมายอาญา หรือผิดกฎหมายใด ๆ ซึ่งกระทำโดยข้าราชการอื่น⁸⁹

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board (CSAB)) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ทั้งนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน ประกอบไปด้วยบุคคลอันได้แก่ ประธาน หรือ ผู้ที่รักษาการแทนประธาน และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel และอีกท่านจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกมาจากข้าราชการบ้านานูที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการค้างานของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว และประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ซึ่งต้องได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้น สำหรับกรรมการในส่วนของหน่วยราชการ ปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง

⁸⁸ The statutory basis for the management of the Civil Service is set out in Part 1 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2563.

⁸⁹ สุลาวัลย์ สุขปลั่ง, ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, . 2553, หน้า 81.

จะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ดังนี้⁹⁰

1. การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง
2. การตัดสิทธิที่จะได้รับบำนาญ
3. การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนด
4. การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่ข้าราชการควรได้รับใน

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความไร้ประสิทธิภาพ

การทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เมื่อคณะกรรมการได้ทำการไต่สวนอุทธรณ์แล้ว และมีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกโดยเป็นกรณีที่ยุติธรรมดีแล้ว ถือว่าเป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการ กรณีที่สอง หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรม คณะกรรมการสามารถสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 กรณี คือ

1) การทำคำแนะนำ (Recommendation) ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่ถ้าหากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมได้นั้น คณะกรรมการก็อาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้ได้

2) หากคณะกรรมการเห็นว่าการให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้นไม่เหมาะสม ก็อาจกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แทน เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการที่จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ

ในการบริหารงานคณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร (The Legal Aid Board) ในนามของ Lord Chancellor ที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ พัฒนาและการปรับปรุงระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในสหราชอาณาจักร ระบบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาในการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการทางกฎหมายในระยะยาวของรัฐที่ต้องการให้มีการทำสัญญากำหนดค่าจ้างนักกฎหมายที่ชัดเจน และมั่นคงเพื่อให้เหมาะสมกับการจัดทรัพยากรเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างตรงกับความต้องการ (met needs) ในแต่ละท้องถิ่นระหว่างปี ค.ศ. 1997-1998 คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายประจำภูมิภาค” หรือที่รู้จักกันในนาม “RLSC” (Regional Legal Services Committee) รวมทั้งสิ้น 13 เขต (ภูมิภาค) โดยให้มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำแนะนำกับคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเกี่ยวกับความต้องการที่จะขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทั้งนี้ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญ

⁹⁰ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, “อ้างแล้ว”, หน้า 43-44.

(Priorities) ของความต้องการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในเขตพื้นที่ที่ตนดูแลด้วย เพื่อจะได้มีการกำหนดกรอบการดำเนินการ และเตรียมการในการจัดทำสัญญาให้เหมาะสม และคุ้มค่ากับการดำเนินการซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ยังช่วยในการควบคุมงบประมาณในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ RLSC ยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการให้บริการทางกฎหมายในชุมชน ซึ่งระบุไว้ในสมุดปกขาว (White Paper) ชื่อ “Modernizing Justice” ตีพิมพ์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 โดย The Lord Chancellor’s Department โดยเฉพาะการพัฒนาการดำเนินการกับหุ้นส่วนใหม่ระหว่างคณะกรรมการกับผู้ให้ทุน

การเข้าถึงความยุติธรรมของสหราชอาณาจักรนั้นได้มีการดำเนินการที่น่าสนใจดังนี้

(1) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในสหราชอาณาจักรปัจจุบัน⁹¹ รัฐสภาของสหราชอาณาจักรได้ตรากฎหมายขึ้นใหม่ชื่อ The Access to Justice Act 1999 โดยได้ปรับปรุงคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายจัดตั้งตาม The Legal Aid Act 1988 มีผลตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (Legal Service Commission) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการบริการแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการได้รับคำปรึกษาการช่วยเหลือ และมีบทบาทความแตกต่างในคดีอาญาด้วยการทำสัญญาจ้าง Solicitor ไว้คอยให้คำปรึกษากฎหมายและจ้างทนายความประจำในรูปของ Public Defender โดยทั้งสองกรณีได้รับค่าตอบแทนจากกองทุนของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 สหราชอาณาจักรได้จัดตั้งสำนักงาน Public Defender ขึ้นเป็นแห่งแรก ประธานสภาฎีกาของสหราชอาณาจักร (Lord Chancellor) เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ดังนี้

ก. ประชาชนต้องได้รับการช่วยเหลือด้านทนายความตั้งแต่ชั้นจับกุมจนถึงคดีถึงที่สุด

ข. ประชาชนต้องได้รับทนายความที่มีคุณภาพและต้องมีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

ค. ต้องมีกระบวนการตรวจสอบผลการดำเนินการของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในการใช้งบประมาณที่มีคุณภาพและคุ้มค่า

(2) การให้บริการแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาของสหราชอาณาจักร คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายมีขอบเขตของการให้บริการ ซึ่งกฎหมายสหราชอาณาจักรให้สิทธิแก่ผู้ต้องหา หรือจำเลยที่จะมีทนายความช่วยเหลือ ดังนี้

⁹¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

ก. ผู้ถูกจับหรือผู้ถูกคุมขังมีสิทธิที่จะปรึกษากับทนายความเป็นการเฉพาะตัว

ข. จำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการจัดหาทนายความ โดยตนเองเป็นผู้เลือกเองหากไม่มีรายได้ในการหาทนายความได้ด้วยตนเอง โดยรัฐจัดหาให้โดยไม่คิดมูลค่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการให้หลักประกันสิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะมีทนายความช่วยเหลือคือ เพื่อช่วยให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาในคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการสร้างความเสมอภาคในการอำนวยความสะดวกเท่าเทียมกับโจทก์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดีเช่นการพิสูจน์ความผิดหรือการให้การรับสารภาพ เป็นต้น

กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแนวทางในการดำเนินการของศาล ซึ่งการมีมาตรการดังกล่าวส่งผลให้ศาลสามารถดูแลและใช้ดุลยพินิจในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายที่มาศาล เพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีส่วนในการพิสูจน์ความผิด เกณฑ์ของการควบคุมการปฏิบัติงานในด้านให้ความช่วยเหลือเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานการควบคุมวิชาชีพทนายความ หรือมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (The Public Defender Service Code of Conduct) เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้รับบริการที่มีคุณภาพจากทนายความที่รัฐจัดหาให้ อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้บริการด้านทนายความของอังกฤษคือความเป็นอิสระในการดำเนินงานผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถเลือกทนายความได้ความพอเพียงของทุนในการดำเนินการคดีที่รับผิดชอบมากเกินไปและความยากลำบากในการขอรับบริการซึ่งปัญหาดังกล่าวมีทางแก้คือ คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้กำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินการช่วยเหลือในรูปแบบของคู่มือการปฏิบัติงาน (Code of Conduct) และมีหลักเกณฑ์ที่จะไม่ทำให้มีคดีที่รับผิดชอบมากเกินไป

นอกจากนี้คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมายจะต้องเข้าไปกำกับดูแลสำนักงานที่ให้บริการด้านทนายความตามโครงการดังกล่าว โดยจะต้องให้มีการกำหนดจำนวนคดีที่รับผิดชอบและต้องเป็นทนายความที่ได้รับการฝึกฝนและอบรมในการให้ความช่วยเหลือมาเป็นอย่างดีด้วยซึ่งเป็นหลักประกันของรัฐที่จะดำเนินการให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมได้

กองทุนในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรนั้นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการให้บริการของรัฐในด้านทนายความซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการให้ค่าตอบแทนแก่ทนายความรายได้ส่วนหนึ่งของกองทุนมาจากผู้ร้อง

ขอความช่วยเหลือที่พอมีรายได้บ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ทนายความตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนค่าตอบแทนที่ทนายความจะได้รับนั้นจะได้มาจากงานที่เข้ามาช่วยเหลือตามอัตรามาตรฐาน โดยพิจารณาจากงานที่ปฏิบัติเป็นรายชั่วโมงของการทำงาน และพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน และตามอัตราในมหานครลอนดอนจะสูงกว่ามาตรฐานเล็กน้อย

ตาม The Legal Aid Act 1988 กฎหมายได้ให้อำนาจ Lord Chancellor ออกกฎระเบียบในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยมาตรา 1 กล่าวถึงความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ คือ วางกรอบของการให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยการสนับสนุนงานด้านการเงินจากรัฐบาลตามมาตรา 3 คณะกรรมการเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายและปัญหาเศรษฐกิจมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ก่อตั้งและบริหารกองทุนอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 4 คือ ให้คำแนะนำ Lord Chancellor ในการวางนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการทางกฎหมายการจัดทำเอกสารส่วนมาตรา 5 เป็นการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การจัดทำรายงานประจำปีต่อ Lord Chancellor

คณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายในภูมิภาค RLSC จะมีโครงสร้างในการบริหารดังต่อไปนี้ โครงสร้างคณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายประจำภูมิภาคที่จัดขึ้นใน 13 ภูมิภาคทั่ว สหราชอาณาจักรมีบทบาทเป็นคณะกรรมการหลักที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการช่วยเหลือทางกฎหมายและจัดลำดับความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือในแต่ละภูมิภาค จากนั้นส่งข้อมูลการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ Legal aid Board เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เนื่องจากคณะกรรมการ RLSC ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการดังกล่าวในขณะเดียวกันคณะกรรมการ RLSC จะทำโครงการการให้บริการกฎหมายประจำชุมชนกระจายลงไปในพื้นที่เพื่อกำหนดตัวแบบความต้องการขอรับการช่วยเหลือและหาดัชนีวัดความยากจน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์เนื่องในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันทั้งสภาพภูมิศาสตร์สภาพเศรษฐกิจ จึงต้องมีการกำหนดให้เหมาะสมแต่ละพื้นที่

ในคณะกรรมการ RLSC มีสมาชิก 6 คน โดย 4 คนคณะกรรมการ Legal aid Board เป็นคนแต่งตั้งและมีการกำหนดให้ประธานในแต่ละภูมิภาคเป็นกรรมการ ซึ่งจากโครงสร้างดังกล่าวหมายถึงคณะกรรมการ Legal aid Board ควบคุมกำกับดูแลใกล้ชิดนอกจากนี้ คณะกรรมการ Legal aid Board ยังได้จัดหาที่ปรึกษากฎหมายไปประจำในแต่ละภูมิภาคด้วย

นอกจากนี้ คณะกรรมการ Legal aid Board ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลคณะกรรมการ RLSC แล้วยังมีบทบาทในการให้คำแนะนำและปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายใน สหราชอาณาจักรในลักษณะและรูปแบบต่าง ๆ ในคณะกรรมการ Legal aid Board Area Office ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับคณะกรรมการ Legal aid Board

การดำเนินงานให้คำแนะนำ (The Advice Sector) นอกเหนือจากการดำเนินการดังกล่าวแล้วสหราชอาณาจักรยังมีภาคส่วนที่มีบทบาทในการช่วยให้คำแนะนำกฎหมายที่เข้มแข็ง ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่สหราชอาณาจักรมีประสบการณ์จากการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของผู้มีวิชาชีพทางกฎหมายในทางไม่ดีแต่การดำเนินงานของศูนย์ให้คำแนะนำ หรือ Advice center กลับให้ผลดีกว่า

สหราชอาณาจักรมีศูนย์ให้คำแนะนำที่หลากหลายโดยมีสำนักงานให้คำแนะนำแก่ประชาชนที่รู้จักกันในนาม “CABx” (Citizens’ advice bureaux) ราว 545 สำนักงาน และมีศูนย์ให้คำแนะนำอิสระ (Independent advice centre) มากกว่า 800 แห่งซึ่งบางครั้งยังมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพคือ The Federation of Independent Advice Centre ซึ่งแม้ว่า CABx จะไม่ใช่เครือข่ายที่ใหญ่ที่สุดก็ตามแต่ก็เป็นการดำเนินงานที่มีความเก่าแก่ที่สุดและเป็นที่ยอมรับกันดีรวมทั้งมีการศึกษาวิจัยว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

โดยทั่วไปประชาชนจะรู้จัก CABx ในฐานะที่เป็นศูนย์ในคำแนะนำทั่วไปหน่วยงานต่าง ๆ จะโทรศัพท์ประสานงานกับศูนย์นี้อยู่เสมอ ดังนั้นเมื่อมีการปฏิรูปโดยรัฐในปี ค.ศ. 2000 รัฐก็ได้มองเห็นว่า CABx จะมีบทบาทในการช่วยเป็นศูนย์ประสานงานและดำเนินการอย่างใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีการพัฒนางานการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายผนวกเข้าไป และให้คณะกรรมการ The Legal Services Commission ประสานงานและจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการรวมทั้งการจัดตั้งให้เป็นหุ้นส่วนท้องถิ่นเพื่อการประสานการดำเนินการต่อไป

รูปแบบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือของสหราชอาณาจักรจะประกอบด้วยการให้คำแนะนำทางกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายด้านอื่น ๆ อาทิ การจัดสรรเงินการจัดหานักกฎหมายให้นอกจากนี้ ยังมีการให้ความช่วยเหลือที่ศาลเจ้ามา และมีการเข้าไปช่วยเหลือไกล่เกลี่ยปัญหาครอบครัวโดยจะอนุมัติให้กับผู้ที่ได้รับการรับรองเข้าไปดำเนินการ

นอกจากนี้การตั้งตัวแทนทางกฎหมาย (Legal Representation) เพื่อดำเนินคดีในศาลจะดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ การช่วยเหลือด้านการไต่สวน (Investigation Help) จะช่วยค่าใช้จ่ายในบางส่วนเพื่อการรวบรวมพยานและการจัดเตรียมแนวทางในการต่อสู้กับการช่วยเหลือเต็ม (Full Representation) จะมีการจัดสรรทุนให้เต็มจำนวนในการต่อสู้คดีตั้งแต่เริ่มจนจบในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเต็มใช้หลัก Funding Codes คือการตั้งรหัสประเภทคดี และจำนวนเงินค่ากลาง แต่ต่อมาได้มีการพัฒนามาใช้หลัก “Sufficient Benefit test” ซึ่งจะพิจารณาถึงประโยชน์ในการอนุมัติการช่วยเหลือว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มาขอรับการช่วยเหลือมากน้อยเพียงใดและมีการกำหนดว่าคดีบางอย่างจะไม่ได้รับการช่วยเหลือ (Out of Scope) ได้แก่ คดีเรื่อง

พินัยกรรม หมิ่นประมาท คดีพิพาทเรื่องเขตแดน เป็นต้น เนื่องจากเห็นว่าประโยชน์ไม่เพียงพอมีการขยายไปถึงเรื่องสุขภาพจิต และผู้ลี้ภัยด้วย

รูปแบบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือหลัก Legal Service Commission จะพิจารณาตามความสำนักงานกฎหมายที่ได้มาตรฐานเพื่อทำสัญญาปัจจุบัน Community Legal Service Centre (CLACs) และ Community Legal Advice Network (CLANs) จะเป็นผู้พิจารณาหลักในการดำเนินการ และพิจารณาถึงผู้ที่มาดำเนินคดีให้และเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติเงิน เพื่อการดำเนินการต่อไป

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเดิมในสหราชอาณาจักรนั้น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยทางด้านการเงินก็ใช้ระบบ Means test แบบที่เรียกว่า “The Funding Code” นั่นคือการจำแนกประเภท และรายละเอียดของคดี แต่ในการให้ข้อมูล และข้อเท็จจริงเพื่อทำการตรวจสอบจะใช้การที่ผู้มายื่นขอรับการให้ความช่วยเหลือจะต้องบรรยายข้อเท็จจริงโดยสังเขปประมาณ 50 คำต่อมาขยายเป็น 59 หน้าพร้อมทั้งแนบเอกสารข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินการและการตีความนอกจากนี้ยังต้องมีการแนบความเห็นของนักกฎหมายว่ามีโอกาสที่จะชนะคดีด้วย

1.5 สหรัฐอเมริกา

1.5.1 ระบบพิทักษ์คุณธรรมสหรัฐอเมริกา⁹²

การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นโดยการออกกฎหมาย The Pendleton Act โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐบาลไม่ให้อำนาจอุปถัมภ์ทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ เรียกว่า The Civil Service Commission มีหน้าที่ในการควบคุม กวาระเบียบในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ต่อมาอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในการตรวจสอบการจ้างทั้งระบบ และพิจารณาอุทธรณ์ แต่ด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ The Civil Service Commission มีลักษณะที่ขัดแย้งกันเพราะเป็นทั้งผู้ออกกฎในขณะเดียวกันก็เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดด้วย จึงเป็นเหตุให้สภา Congress ได้ออกกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาแทน The Civil Service Commission รวม 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานบริหารงานบุคคลคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการด้านแรงงานสัมพันธ์

⁹² วัธนีย์ ตรีทอง, สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ., วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 13-14.

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (Merit System Protection Board หรือ MSPB) เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล มีการดำเนินการในรูปแบบกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ โดยได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ตามความเห็นชอบวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน โดยคณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมืองและห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกัน โดยห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งประธานาธิบดี ทั้งนี้ ประธานาธิบดีจะปลดกรรมการไม่ได้ เว้นแต่กรรมการไม่มีประสิทธิภาพ ละทิ้งหน้าที่หรือประพฤติมิชอบคาบเวลาดำรงตำแหน่งหลือมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นวาระไม่พร้อมกัน⁹³

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐมีความยุติธรรม โดยปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรมและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยมีขอบ ปลอดจากการกลั่นแกล้งโดยข้าราชการประจำ และเพื่อให้ข้าราชการได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารของส่วนราชการซึ่งปลอดจากพฤติกรรมที่มิชอบ⁹⁴

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มีดังนี้

- 1) ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals function) แทนที่บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในอดีต
- 2) ศึกษาวิจัยพัฒนาระบบคุณธรรม (Merit System studies)
- 3) ทำหน้าที่พิจารณาผลการดำเนินการที่กระทบต่อระบบคุณธรรม (Review the significant actions) ของสำนักงานบริหารงานบุคคล

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ยังมีอำนาจหน้าที่ในการรับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งให้ย้ายโอน ให้ประจำส่วนราชการ ให้พนักงานลดตำแหน่ง ลดเงินเดือน เป็นต้น คำร้อง

⁹³ อุคม รัฐอมฤต และคณะ, “อ้าวแล้ว”, หน้า 68.

⁹⁴ หลักและแนวคิด นโยบาย และทิศทางการบริหารคน, สำนักงาน ก.พ., . 2549, หน้า 132-150.

เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบกับสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการ และลูกจ้างสำรองทุกซ์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Whistleblower Protection Act กฎหมาย Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act และกฎหมาย Veterans Employment Opportunities Act มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องกรณี มีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่ มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและจัดทำรายงานเสนอ ประธานาธิบดี และรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากการทุจริตต้องห้ามหรือไม่ประการใด มีอำนาจหน้าที่ในการออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยานมาให้การ หรือนำส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา มีอำนาจหน้าที่สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน และมีอำนาจหน้าที่สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ MSPB⁹⁵

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะรับพิจารณาคำร้อง หรือคำอุทธรณ์ได้ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และผู้ยื่นคำร้องหรือคำอุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยกฎหมายกำหนดขอบเขตของเรื่องที่ MSPB สามารถรับพิจารณาไว้ดังนี้

1) กรณีหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาบริหารราชการไม่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ซึ่งกฎหมายนิยามหลักการของระบบคุณธรรม สรุปได้ ดังนี้ กรณีการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ ต้องมุ่งให้ได้คนดีมีคุณภาพจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยให้เปิดกว้างในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อความเสมอภาคใน โอกาส และมีการคัดเลือกเพื่อบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ และทักษะ อย่างเป็นธรรม หรือกรณีหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อผู้สมัครรับราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนด้วยความ เป็นธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และต้องไม่เลือกปฏิบัติ อันเนื่องจาก ความผูกพันทางการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานภาพการสมรส อายุ และสภาพความพิการ พิการทางร่างกาย หรือกรณีหน่วยงานของรัฐต้องให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเป็นธรรมตาม หลักการผลงานเท่ากันเงินเท่ากัน โดยการกำหนดค่าตอบแทนต้องคำนึงถึงอัตราค่าตอบแทน ภาคเอกชนตามควร และต้องกำหนดให้มีค่าตอบแทนจูงใจตลอดจนการยกย่องเชิดชูตามควรแก่ผู้มี ผลงานดีเด่นด้วย หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์ มีความประพฤติ ที่ดีงาน และรักษาประโยชน์สาธารณะในระดับมาตรฐานสูงสุด รัฐต้องใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมี

⁹⁵ วัธน ตรีทอง, “อ่างแล้ว”, หน้า 14.

ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ หรือกรณีรัฐต้องจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐตามผลงานผู้มีผลงานต่ำต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ยอมแก้ไขจนได้ผลงานตามมาตรฐานที่กำหนด ต้องถูกให้ออกหรือกรณีรัฐต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการฝึกอบรมพัฒนาเพื่อปรับปรุงผลงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานให้สูงขึ้น หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้รับความคุ้มครองจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง การเลือกที่รักมักที่ชังเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการไป เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และส่งผลให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดชี้เบาะแส หรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องได้รับการคุ้มครองจากการกลั่นแกล้งใด ๆ ทั้งปวง⁹⁶

2) กรณีหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชามีพฤติกรรม (Personnel Practices) ต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งได้แก่ กรณีการเลือกปฏิบัติ หรือกรณีการนำข้อมูลหรือข้อเสนอแนะที่ไม่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาคำเนินการทางด้านบุคคล เว้นแต่ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะนั้นมาจากการรู้จักเป็นการส่วนตัว หรือจากทะเบียนประวัติของบุคคลผู้นั้น ทั้งนี้ ข้อมูลที่จะนำมาพิจารณาต้องเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการทำงาน ความสามารถ ความถนัด คุณสมบัติทั่วไป หรือผลการประเมินบุคลิกภาพ ความซื่อสัตย์ และความเหมาะสมเท่านั้น หรือกรณีการบังคับขู่เข็ญให้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง หรือการกลั่นแกล้งหากไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง หรือกรณีการหลอกลวงหรือชักชวนผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้เข้าร่วมแข่งขัน เพื่อรับการคัดเลือกให้รับราชการ หรือกรณีการกดดันโน้มน้าวให้ผู้หนึ่งผู้ใดถอนตัวจากการสมัครเพื่อรับคัดเลือกแต่งตั้งในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด หรือกรณีการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพิเศษ โดยไม่มีอำนาจ หรือกรณีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือกรณีการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ การข่มขู่ว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเปิดโปงข้อมูลการกระทำผิดของส่วนราชการ หรือเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นคำร้องเรียน คำร้องทุกข์ เป็นพยานให้การต่อหรือกับ Inspector General ของหน่วยงาน หรือ Special Counsel หรือเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นปฏิเสธที่จะดำเนินการตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องจากพฤติกรรมส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่พฤติกรรมนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อผลงานของเจ้าหน้าที่หรือของคนอื่น ยกเว้นพฤติกรรมนั้นเป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย หรือกรณีการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามหลักการของระบบคุณธรรม หรือการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของทหารผ่านศึก

⁹⁶ สุลาวัลย์ สุขปลั่ง, “อ่างแล้ว”, หน้า 86-88.

3) กรณีการละเมิดกฎหมายอื่นใดของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายนั้นกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหรืออุทธรณ์ต่อ MSPB เช่น การละเมิดกฎหมาย Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act (USERRA), Veterans Employment Opportunities Act (VEOA) และ Presidential and Executive Office Accountability Act (สิทธิการร้องเรียนและอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ในทำเนียบขาว) เป็นต้น⁹⁷

ในทางปฏิบัติ เรื่องที่ MSPB ได้รับร้องเรียน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เช่น การย้าย การสั่งพักงาน การลดขั้นเงินเดือน รongลงมา เป็นเรื่องเกี่ยวกับบำนาญ การย้ายอันเนื่องมาจากผลงานต่ำ การลดตำแหน่ง การไม่ให้ขั้นเงินเดือน การให้ออกเหตุปรับลดอัตราค่าจ้าง การร้องเรียนคำสั่งของ OPM การจ้างงานของ OPM (การพัฒนาและการใช้เครื่องมือในการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ) การไม่รับบรรจุกลับ การให้ออกเหตุไม่พันทดลองงาน

1.5.2 กองทุนยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา

ในปี ค.ศ. 1974 รัฐสภาสหรัฐได้อนุมัติจัดตั้งองค์กรชื่อ Legal Service Corporation หรือเรียกย่อ ๆ ว่า LSC เพื่อดำเนินการดูแลและจัดสรรทุนเพื่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน อย่างไรก็ตามการดำเนินการในรอบ 46 ปีที่ผ่านมาองค์กรนี้ถูกครอบงำจากพรรคการเมืองและเป็นกลไกในทางการเมืองสำหรับทำเนียบขาว (เช่นในสมัยประธานาธิบดีเรแกน (Ronald Reagan)) ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ขยายไปสู่คดีแพ่งและการจัดตั้งคลินิกกฎหมายชุมชน (Community legal clinic) แต่ก็ยังได้รับการสนับสนุนการดำเนินการ LSC อยู่และขยายขอบเขตคดีในการให้ความช่วยเหลือออกไป

สหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมีความพยายามขยายแนวทางการเข้าถึงความยุติธรรมทางแพ่งมากขึ้น นอกเหนือจากการเข้าถึงความยุติธรรมทางอาญามีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบการให้การช่วยเหลือจากกองทุน โดยองค์กรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ชื่อ LSC (Legal Service Corporation) รวมทั้งมีการพัฒนามาตรการและกลไกการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายมากขึ้น เช่นการใช้ข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ตการบริการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน และมีการให้ผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) มาร่วมดำเนินการด้วย

1) แนวทางในการดำเนินการของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน

สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายปฏิรูปราชการพลเรือน (Civil Service Reform Act 1978) โดยกำหนดให้มีแนวทางในการดำเนินการของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ดังนี้

⁹⁷ จิรนิติ หะวานนท์. วิถีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา. *ศาลพาหน*, 27(6), หน้า 65-68.

(1) การศึกษาความต้องการทางกฎหมาย (Legal Needs Studies) การศึกษาความต้องการทางกฎหมาย ถือเป็นแนวทางสำคัญที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการดำเนินการพัฒนาการเข้าถึงความต้องการทางกฎหมายนั้นจำเป็นต้องมีข้อมูลพื้นฐานที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์และข้อเท็จจริงบ่งชี้ (Fact finding) ว่าความต้องการของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นเป็นความต้องการในด้านใดบ้างและอะไรประชาชนจะรู้ความต้องการของตนและรู้ว่าสิ่งที่ยากจะขอรับการสนับสนุนเป็นเรื่องใด

การศึกษาด้านความต้องการทางกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การได้ข้อมูลและนำมาจัดลำดับ (Priority) เพื่อดำเนินการและแนวทางการดำเนินการนั้นจะได้สอดคล้องกับความต้องการ (met need) เป็นการให้ความช่วยเหลือที่ตรงจุด (ความต้องการและจัดทรัพยากรที่เหมาะสมไม่เกิดการสูญเปล่า)

ปัจจุบันในการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมมักจะมีโครงการศึกษาความต้องการของผู้ขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งในระดับมหภาค คือมีการสำรวจว่าปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นและประชาชนต้องการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐโดยจำแนกตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ว่ามีอะไรบ้างเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการและจัดสรรงบประมาณส่วนในระดับจุลภาคเป็นการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลของผู้มาขอรับบริการว่าต้องการขอรับความช่วยเหลือในด้านใด และมีขอบเขตแค่ไหนในปัจจุบันมีการศึกษาและเก็บข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตจากมลรัฐต่าง ๆ

ระบบ Pro bono programs และ civil legal assistant program เป็นระบบของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เก่าแก่และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างต่อเนื่องตลอดมาในวงการของผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในกลุ่มภาคพื้นยุโรปอเมริกาเหนือ หรือออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์โดยระบบนี้ถือเป็นแบบธรรมเนียมสำหรับนักกฎหมายในการที่จะต้องให้การช่วยเหลือแก่สังคมโดยการใช้วิชาชีพของตนอย่างเหมาะสม

Pro bono system ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่ช่วยสร้างเกียรติและศักดิ์ศรีแก่นักกฎหมายให้ได้รับการยอมรับและยกย่องถึงความเป็นวิชาชีพเนื่องจากในแต่ละรัฐของสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดทำโครงการ Pro bono และการให้บริการทางกฎหมายแตกต่างกันออกไปสมาคมเนติบัณฑิตของอเมริกา (American Bar Association) จึงได้ออกมาตรฐานการดำเนินการเกี่ยวกับ Pro bono มาใช้โดยระบุให้หน่วยงานระดับสูงต้องมีการดำเนินการ คือ

(1) การออกนโยบาย (Policy) ที่ชัดเจนเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับล่างใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

(2) มีการทบทวนตรวจสอบ (Review) การดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ

(3) มีการใช้งบประมาณที่โปร่งใส (Financial Integrity)

- (4) มีการคัดสรร (Recruitment) ที่โปร่งใส
- (5) ต้องมีหลักประกันการไม่เข้าไปแทรกแซงหรือสร้างความสัมพันธ์พิเศษกับผู้รับการสนับสนุน
- (6) ต้องมีเกณฑ์ดำเนินการกับความขัดแย้งในผลประโยชน์ (Conflict of Interest)
- (7) เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากวงการกฎหมายเข้าร่วมในฐานะสมาชิก (Representation of The Legal Community)
- (8) ต้องมีการฝึกอบรมและปฐมนิเทศ (Orientation and Training) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานรู้การดำเนินการ
- (9) ต้องมีการดำเนินการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) การให้บริการ (Services provided) และทุน (Funding) การให้บริการและทุนในส่วนนี้ก็เป็นกรดำเนินการที่มลรัฐต่าง ๆ จะต้องดำเนินการตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา 4 M.R.S.A 18-A ที่จะต้องมีการดำเนินการจัดหาทุนเพื่อสนับสนุนการให้บริการทางกฎหมายแบบให้เปล่ากับผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุในการดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 3 ชุดโดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องอยู่ในการควบคุมและอำนวยการ โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือศาลสูงการ จัดสรรให้แก่

(1) องค์กรเอกชนที่มีการกิจการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือและแนะนำทางด้านกฎหมายทั้งนี้้องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องเป็นการดำเนินการโดยให้เปล่าและต่อเนื่อง โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นการดำเนินการมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี

(2) คลินิกช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal aid Clinics) โดยจะต้องเป็นคลินิกที่สังกัดในโรงเรียนกฎหมายที่อยู่มลรัฐ

(3) โครงการดำเนินการต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายและพื้นฐานการดำเนินการอยู่ที่ Pro bono Programs ต่อมา มีการขยายการดำเนินการไปยังการให้กาช่วยเหลือทางกฎหมายในชุมชนโดยมีลักษณะที่เรียกว่า CLS: Community Legal Service Fund ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการดำเนินการ

The Legal Service Trust Fund กองทุนนี้เป็นกองทุนที่ดำเนินการเพื่อให้เงินอุดหนุนจากกองทุนกับหน่วยงาน NGOs ที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและให้บริการทางกฎหมายแบบให้เปล่าในคดีแพ่ง โดยเงินที่ได้จะเป็นเงินในลักษณะช่วยเหลือโดยที่องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวต้องมาขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานยุติธรรม (Department of Justice) ของแคลิฟอร์เนียและศาล

รายได้ของกองทุนมาจากดอกผลของนักกฎหมายและลูกความ (Attorney – Client Trust Account) เป็นหลักในการดำเนินการมีการจัดตั้งคณะกรรมการชื่อ Legal Service Trust Fund Commission ขึ้นมาดูแลคณะกรรมการจะมีการออกระเบียบให้นักกฎหมายทราบว่าต้องดำเนินการอย่างไร โดยอย่างน้อยดอกผลที่เกิดจากเงินของลูกความที่มาปรึกษาด้านกฎหมายจะต้องตัดเข้ากองทุนโดยที่คณะกรรมการสามารถดำเนินการตรวจสอบบัญชีจากธนาคารที่นักกฎหมายฝากได้

การดำเนินการดังกล่าวของกองทุนได้พัฒนามาเป็นเวลากว่า 25 ปี จึงกลายเป็นแบบธรรมเนียมปฏิบัติในมลรัฐแคลิฟอร์เนียว่าผู้ที่ประกอบอาชีพนักกฎหมายจะต้องเปิดบัญชีและแจ้งหมายเลขให้กองทุนทราบลูกความที่มาปรึกษากับนักกฎหมายจะต้องแจ้งสำเนาการจ่ายเงินให้นักกฎหมายไปยังกองทุนเพื่อทราบถึงดอกผลที่นักกฎหมายได้รับจากการว่าความหรือการทำหน้าที่เป็นนักกฎหมาย

ในปี ค.ศ. 2007 คณะกรรมการได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนธรรมนูญของกองทุนตาม AB1723 โดยให้สถาบันการเงินเป็นผู้ดำเนินการ โอนดอกเบี้ยเข้ากองทุนได้ โดยเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า “IOLTA Comparability” อย่างไรก็ตามอัตราเงินรายได้จากค่าการให้บริการทางกฎหมายที่กองทุนเก็บเข้ามาคิดเพียงแค่ร้อยละ 1 เท่านั้นจากรายได้

การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นเสมือนการเก็บภาษีจากวิชาชีพนักกฎหมาย เพื่อนำมาใช้ในกิจการของการอำนวยความสะดวกให้กับคนยากจนที่ประสบปัญหา หรือความเดือดร้อนจากคดีความ

กองทุนลดช่องว่างความยุติธรรม (Justice Gap Fund) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นต่อกองทุนการเข้าถึงความเท่าเทียม (Equal Access Fund) ในปี ค.ศ. 1999 ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียความมุ่งหมายของกองทุนก็เพื่อประชาชนเมื่อต้องประสบกับวิกฤตและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในชีวิตที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องดำเนินคดีรวมทั้งเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิต กองทุนนี้ยังขยายการช่วยเหลือไปครอบคลุมในด้านการทำร้ายผู้สูงอายุ (elder abuse) ความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence) การสนับสนุนครอบครัวในการจัดการกับปัญหาการหาที่อยู่หรือการดูแลสุขภาพที่เป็นผลมาจากความเสียหายหรืออันตรายที่ได้รับจากการก่ออาชญากรรมกองทุนลดช่องว่างทางความยุติธรรมนี้เป็น 1 ใน 3 กองทุนย่อยที่มีที่มาจากเนติบัณฑิตของมลรัฐแคลิฟอร์เนียคือ Legal Service Trust Fund Program ซึ่งเป็นโครงการจัดหาทุนหรืองบประมาณให้แก่องค์กรประเภท NGOs ที่มีการดำเนินการให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายกับผู้มีรายได้น้อย

การดำเนินการของกองทุนลดช่องว่างความยุติธรรมหรือ Justice Gap Fund นี้มีภารกิจหลัก 3 ประการ คือ

(1) ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น เหยื่อจากการกระทำทารุณในครอบครัว

(2) ให้การช่วยเหลือครอบครัวโดยเฉพาะในกรณีของผู้ไร้บ้าน 5 (Homeless) และตั้งผู้ปกครอง

(3) สร้างหลักประกันว่าเด็ก ๆ ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยได้รับการดูแลในด้านสุขภาพและการให้บริการศึกษาเป็นพิเศษหลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากการที่นักกฎหมายในแคลิฟอร์เนียที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีเข้ากองทุนได้พยายามปรับเปลี่ยนกิจกรรมการดำเนินการของกองทุนให้หลากหลายและมองมิติของกฎหมายในการต่อสู้กับความยากจน และต้องการปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของนักกฎหมาย

แนวคิด Public Defense หรือ ทนายความสำนักงาน (Public Defender) เป็นทนายความที่มาจากสำนักงาน เริ่มต้น ในปี ค.ศ 2001 ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาและจำเลย จนจบกระบวนการ หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือตามที่ประธานศาลฎีกาและคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนกำหนด ส่วนใหญ่เป็นทนายความประจำ มีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในการว่าความมาแล้ว และจะได้รับงบประมาณในการดำเนินการในแต่ละปี ถือเป็นแนวทางในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในอเมริกาเหนือยุโรป ออสเตรเลียและ โดยเฉพาะในนิวซีแลนด์ที่ใช้ประเมนผลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยกระทรวงยุติธรรมกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Service Agency's (LSA))⁹⁸

โดยภาพรวมของ Public Defense แล้วเป็นหลักในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม (การให้ความรู้ทางกฎหมายการช่วยเหลือทางการเงินการให้คำปรึกษาทางกฎหมายการตั้งตัวแทนฟ้องร้องคดีฯ) ที่มีแนวทาง และความมุ่งหมาย คือ

(1) มีการดำเนินการที่จะต้องมีความสูง (high-quality) ไม่นับปริมาณ และการกระจายตัวให้มากขึ้นหรือให้ความช่วยเหลือแบบวงกว้างเกินไปต้องเป็นการดำเนินการ

⁹⁸ จำเนียร จวงตระกูลและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องรูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณาสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมผู้สำนักงานยุติธรรมจังหวัด, [ออนไลน์], แหล่งที่มา www.oja.go.th/new2011/document/List/2/Attachments/174/รูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณา.pdf, สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2563.

ที่มีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ (Consistent) มีการดำเนินการที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง (Independent) รวมไปถึงต้องมั่นใจว่ามีความเหมาะสมและคุ้มค่า

(2) มีการปรับปรุงระบบที่ยืดหยุ่นสร้างโอกาสและแนวทางใหม่ๆ รวมไปถึงการตรวจสอบและเลือกสรรการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสมกับวัฒนธรรม และความต้องการของผู้มาขอรับบริการ

(3) มีการสร้างความรู้และความเข้าใจกับผู้ประกอบอาชีพทนายความ อื่นๆ ให้ชัดเจน ถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากแนวทาง Pro bono หรือ Legal aid service เพื่อช่วยผู้มีรายได้น้อยยากจนและสร้างความเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี และปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

(4) มีการพัฒนาแนวทางใหม่ๆ ใช้นวัตกรรมและทดสอบเพื่อปรับเปลี่ยน และปรับปรุงให้การดำเนินการมีความเหมาะสมและยืดหยุ่นมากที่สุด

(5) มีการสร้างและกระตุ้นให้เกิดความเชี่ยวชาญและความชำนาญ ในทางกฎหมาย

(6) ไม่ใช่แนวทางการตลาดมาดำเนินการในนิวซีแลนด์ในช่วงเริ่มต้นมี นักกฎหมายราว 19 คนต่อมาเพิ่มเป็น 28 คนผู้ใช้บริการราว 2,645 รายต่อปี โดยมีผู้ใช้บริการด้าน คดีอาญาร้อยละ 24 จากจำนวนทั้งหมด

กองทุนเพื่อเข้าถึงความเท่าเทียมกัน (Equal Access Fund) กองทุนเพื่อ เข้าถึงความเท่าเทียมกันจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียสหรัฐอเมริกาโดยมีความมุ่ง หมายที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลต่าง ๆ สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม กัน โดยเฉพาะเมื่อบุคคลต้องประสบกับวิกฤตในชีวิต หรือประสบกับปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผล ต่อการเปลี่ยนแปลงชีวิต (Life-Changing Legal Issues) ไม่ว่าจะเป็นคดีทั่วไป คดีเกี่ยวกับครอบครัว คดีความรุนแรงในครอบครัว การขาดที่พักอาศัย รวมไปถึงการต้องเข้ารับการรักษาดูแลสุขภาพ อันเป็นผลมาจากการก่ออาชญากรรมหรือข้อพิพาทต่าง ๆ

กองทุนเพื่อเข้าถึงความเท่าเทียมกันอยู่ภายใต้การดูแลของสภาตุลาการ (The Judicial Council) ซึ่งปัจจุบันมีรวมเกือบ 40 มลรัฐ ในสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการตามแนวทาง ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียและขยายไปให้การช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่งด้วย รัฐได้ให้เงิน งบประมาณอุดหนุนปีละประมาณ 10 ล้านดอลลาร์อเมริกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาใน การให้ความช่วยเหลือจากกองทุนนั้นอยู่ในดุลพินิจของศาล ดังนั้น ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือ จากกองทุนจึงมักได้แก่ผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อย (The Low income) รวมไปถึงผู้พิการ

ผู้ได้รับการอนุมัติทุนช่วยเหลือร้อยละ 90 ได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดีแพ่งในขณะที่อีกร้อยละ 10 ได้รับการช่วยเหลือจากศูนย์ Count – based self - help center ที่เป็นเครือข่ายของศาลในท้องถิ่นในการดำเนินการกองทุนยึดหลักของความร่วมมือ (Collaboration) และหลักการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ทั้งจากหน่วยงานที่สามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น Legal aid clinic และชุมชนต่าง ๆ

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงแล้วกองทุนยังสนับสนุนการให้ความรู้และการศึกษาให้บุคคลได้รู้ถึงสิทธิของตนเอง ทั้งนี้ในการจัดสรรทุนจะคำนึงถึงการบรรลุความต้องการของผู้ขอรับทุนด้วย โดยจะให้ผู้ขอรับการช่วยเหลือระบุข้อเท็จจริงและแผนการดำเนินการที่ชัดเจนความต้องการขอรับการช่วยเหลือ รวมทั้งส่วนที่ผู้ขอรับการช่วยเหลือจะต้องรับผิดชอบช่วยตนเองโดยส่วนที่ต้องการขอรับการช่วยเหลือเข้าข่ายเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลน (Scarc resources) ทั้งบุคคลและทรัพยากร

จุดเด่นของกองทุนนี้ยังอยู่ที่การนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาช่วยดำเนินการโดยผู้ขอรับการช่วยเหลือสามารถยื่นคำขอและระบุรายละเอียดเบื้องต้นต่าง ๆ ลงใน web และทาง online ได้ นอกจากนี้ยังมีศูนย์ hotline ที่ผู้ขอรับการช่วยเหลือสามารถศึกษาเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ก่อน และสามารถเรียนรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนในเว็บไซต์ซึ่งในเบื้องต้น เลขประจำตัวประชาชนที่กรอกจะเชื่อมโยงไปยังฐานระบบข้อมูลภาษีโดยอัตโนมัติ ซึ่งจะเป็นการทดสอบเบื้องต้นว่าเป็นผู้มีรายได้ตัวจริงหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันข้อมูลดังกล่าวจะถูกส่งไปยังเครือข่ายที่เป็นหุ้นส่วนการดำเนินงานของกองทุนในชุมชนโดยจะเป็นองค์กรในลักษณะที่มีชุมชนเป็นฐาน (Community Based Organization) รวมทั้งหน่วยบริหารในท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้มีการบริการตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้ตัวจริงหรือไม่ และจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือดูแลในเบื้องต้นก่อนกองทุนยังจะจ่ายเงินให้แก่คณะทำงานที่เข้าไปช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่ขอรับการช่วยเหลือรวมทั้งจ่ายเงินในการฝึกอบรมจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ ซึ่งอาสาสมัครกรณีเข้ามาทำงานก็จะมีทั้งทนายอาสา นักศึกษาในคณะนิติศาสตร์ ส่วนกองทุนได้มีการตั้งศูนย์ Sell-help center ประจำศาล

1.6 เครือรัฐออสเตรเลีย

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นได้รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือสำนักงานข้าราชการและการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งองค์กรดังกล่าวโดยมีรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1.6.1 ระบบพิทักษ์คุณธรรมของเครือรัฐออสเตรเลีย

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและหน่วยงานบริหารงานบุคคลของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ได้รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือสำนักงานข้าราชการและการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งองค์กรดังกล่าวโดยมีรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ดังนี้

ระบบวินัยของข้าราชการพลเรือนของออสเตรเลีย ตาม Public Service Act 1999 กำหนดให้มืองค์กรที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ได้แก่ ประธานกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner) รองประธานกรรมการข้าราชการพลเรือน (Deputy Public Service Commissioner) และกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ (Merit Protection Commissioner) และมีหน่วยงานประจำเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งมาตรา 45 และมาตรา 52 แห่ง Public Service Act 1999 ได้กำหนดให้ Public Service Commissioner และ Merit Protection Commissioner ตามลำดับ ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการจากกระบวนการสรรหา และมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมของออสเตรเลีย (The Public Service and Merit Protection Commission) เรียกโดยย่อว่า PSMPC มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันว่าค่านิยมของระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้นำไปใช้โดยหน่วยงานหรือการจ้างงานต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม มาตรฐานทางจริยธรรม การปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก โดยให้คำแนะนำและให้แนวทางในการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่าง ๆ⁹⁹

ภายใต้แห่ง Public Service Act 1999 นั้น หน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมครอบคลุมหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเจ้าหน้าที่รัฐสามารถร้องขอให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมดำเนินการพิจารณาทบทวนการกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดได้ในกรณีที่ไม่พอใจผลการพิจารณาในองค์กรต้นสังกัดของตน หรือองค์กรต้นสังกัดแจ้งว่าไม่สามารถพิจารณาได้ หรือต้องการตรวจสอบการพิจารณาคำตัดสินขององค์กรต้นสังกัดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ละเมิดระเบียบ หรือทบทวนคำวินิจฉัยการลงโทษกฎ ระเบียบภายในองค์กรหรืออื่น ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในกระบวนการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เมื่อได้รับเรื่องการร้องเรียน ก็จะมีการจ่ายสำนวนให้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อพิจารณา และเมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วก็จะรายงานไปยังต้นสังกัดของผู้ร้องเรียน หากเห็นว่าการกระทำของต้นสังกัดไม่สมเหตุสมผลก็จะให้คำแนะนำเพื่อให้ต้นสังกัดพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข คำตัดสิน กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือให้ดำเนินการอื่นใดที่เหมาะสมต่อไป แต่อย่างไร

⁹⁹ พรธีรนนท์ นพอุดมพันธ์อุดม, ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและสถานะของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557, หน้า 75-76.

ก็ตาม จะไม่มีอำนาจในการบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดปฏิบัติตามได้ หากไม่ปฏิบัติตามก็สามารถรายงานให้รัฐมนตรีหรือรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป และผู้ร้องเรียนมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้อกฎหมายต่อศาลยุติธรรมได้¹⁰⁰

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย (MPC) มีภารกิจที่สำคัญ¹⁰¹ ดังนี้

1) ทบทวนคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลกระทบต่อพนักงานของรัฐเป็นการเฉพาะรายโดยมุ่งหวังให้ส่วนราชการหน่วยงานทั้งหลายมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นน้ำหนึ่งอันเดียวกันปราศจากข้อขัดแย้งและเกือหนุนให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2) กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณข้อควรปฏิบัติ (APS Code of Conduct) ของพนักงานแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย

3) สอบสวนข้อร้องเรียนว่ามีการกระทำที่ละเมิด ไม่สอดคล้องกับ APS Code of Conduct

4) สอบสวนการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ ตามที่รัฐมนตรี ซึ่งกำกับดูแลระบบราชการร้องขอมา

5) ตั้งคณะกรรมการอิสระที่มีชื่อเรียกว่า The Independent Selection Advisory Committees: ISAC เพื่อพิจารณาและมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งการเลื่อนขั้น หรือการมอบหมายหน้าที่การงานใด ๆ ตามการร้องขอจากหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดเครือรัฐออสเตรเลีย (โดยเป็นการดำเนินการลักษณะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดำเนินการ (Fee –For-Service Basis)

6) ให้บริการพิจารณาเรื่องราวเกี่ยวกับการจ้างงาน ให้แก่หน่วยงานอื่นที่มีได้สังกัดเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งอาจจะเป็นรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนในลักษณะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดำเนินการ (Fee-For-Service Basis)

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁰²

(1) สอบสวนข้อร้องเรียนว่ามีการกระทำที่ละเมิด ไม่สอดคล้องกับ APS Code of Conduct

¹⁰⁰ เกษม ศรีบัวอ่อน, “อ้างแล้ว”, หน้า 76.

¹⁰¹ พรธีรนนท์ นพอุดมพันธ์อุดม, “อ้างแล้ว”, หน้า 76.

¹⁰² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 78-79.

(2) สอบสวนการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการตามที่รัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลราชการร้องขอมา

(3) ตั้งคณะกรรมการอิสระที่มีชื่อว่า The Independent Selection Advisory Committees ISAC เพื่อพิจารณาและมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง การเลื่อนขั้นหรือการมอบหมายหน้าที่การงานใด ๆ ตามการร้องขอหัวหน้าส่วนราชการในสังกัด เครือรัฐออสเตรเลีย (โดยเป็นการดำเนินการลักษณะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดำเนินการ (Fee-For-Service Basis)

(4) ให้บริการพิจารณาเรื่องราวเกี่ยวกับการจ้างงานให้แก่หน่วยงานอื่น ที่มีได้สังกัดเครือออสเตรเลีย ซึ่งอาจจะเป็นรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรเอกชนในลักษณะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดำเนินการ (Fee-For-Service Basis)

(5) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านงานบริการสาธารณะ

(6) บริการจัดการและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเข้าใจบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และบทกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติตามมาเพื่อให้เป็นไปตาม The PS Act 1999

(7) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐบาลต่าง ๆ เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารบุคคล และการบริหารงานองค์กร

(8) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับ Public Service ในเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และเรื่องนโยบายความหลากหลายในการจ้างงาน (Workplace diversity)

(9) ควบคุมตรวจสอบและวิเคราะห์ในประเด็น แนวโน้ม และเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารบุคคล

(10) เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะ และให้บริการเป็นการทั่วไปในระดับชาติเกี่ยวกับเรื่องพัฒนาและการฝึกอบรม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในสถานการณ์ปัจจุบัน

(11) ตรวจสอบความถูกต้อง กรณีผลการปฏิบัติงานของ Agencies ที่กระทบกับ Public Service Employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

(12) ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่อง Public Service

(13) ดำเนินการเพื่อให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ และองค์ประกอบในเรื่องการให้บริการสาธารณะ

(14) ใต้วงวนรายงานที่ขึ้นต่อ MPC หรือต่อบุคคลอื่นที่ได้รับแต่งตั้ง โดย MPC ตามบัญญัติไว้ในมาตรา 16

(15) ใต้วงวนการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) ที่กระทำโดยมนตรีว่าราชการแผ่นดิน (Public Service Commissioner) และรายงานผลการสอบสวนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House of Representatives) หรือประธานวุฒิสภา (President the Senate)

(16) ใต้วงวนการกระทำของข้าราชการของรัฐ (APS) ตามคำสั่งของรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Service Minister) และรายงานผลการสอบสวนนั้นต่อรัฐมนตรี

(17) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎระเบียบอื่นๆ ที่ออกตามมาตรา 33 แห่ง The Public Service Act 1999¹⁰³

2) การเข้าถึงความยุติธรรมของเครือรัฐออสเตรเลีย

การเข้าถึงความยุติธรรมในเครือรัฐออสเตรเลียมีลักษณะเฉพาะ โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น จะเริ่มดำเนินการ โดยการทำการสำรวจเกี่ยวกับปัญหากฎหมายที่ประชาชนประสบก่อน โดยจะรู้จักกันดีในนาม Legal Australia-Wide Survey (LAW Survey) ซึ่งการดำเนินการจะประกอบด้วยสองส่วน คือ ประการแรก การทำการสำรวจโดยใช้การศึกษาประเมินเชิงปริมาณ (Quantitative assessment) ก่อน ประการที่สอง เป็นการดำเนินการต่อจากนั้น คือ เมื่อมีการประมวลข้อมูลชัดเจนแล้ว จึงค่อยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative approach) ตามมา เพื่อให้ได้รายละเอียด (Law and justice foundation 2012 Access to justice and legal needs Legal Australia Wide survey Legal Need in Australia) ในการสำรวจจะมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับธรรมชาติของปัญหากฎหมายเส้นทางการยุติปัญหาดังกล่าว ข้อมูลพื้นฐานทางประชากร การชั่งน้ำหนักปัญหากฎหมาย เป็นต้น การดำเนินการสำรวจดังกล่าวเพื่อมีข้อมูลสนับสนุนการวางแผนทางการดำเนินงาน (Valuable evidence-based data) ในการประมวลวิเคราะห์และกำหนดเป็นนโยบาย ทั้งนี้โดยผู้ที่ตอบข้อมูลได้มาจากการสุ่มในแต่ละรัฐ

¹⁰³ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, “อ้างแล้ว”, หน้า 57.

จากการสำรวจมีการนำเอาปัญหากฎหมายมาจัดประเภทออกได้ 12 กลุ่มกว้าง ๆ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับอุบัติเหตุ ผู้บริโภค การเป็นหนี้ การก่ออาชญากรรม แรงงาน ครอบครัว ปัญหาพิพาทกับรัฐ สุขภาพ ที่อยู่อาศัย เงิน สิทธิส่วนบุคคล และการได้รับอันตราย ทั้งนี้ การสำรวจปัญหากฎหมายจำแนกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) ด้านความชุกหรือความถี่ของปัญหากฎหมาย (The Prevalence of legal problem)
 - 2) ด้านธรรมชาติของปัญหากฎหมาย (The nature of legal problems)
 - 3) ด้านวิธีการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา (The strategies used in response to legal problem)
 - 4) ด้านการได้รับคำแนะนำในการแก้ปัญหา (The advice received for legal problems)
 - 5) การยุติปัญหากฎหมาย (The finalization of legal problems)
- เครือข่ายออสเตรเลียแบ่งการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Obtaining legal assistance) ได้ดังนี้

1) การได้รับข้อมูลทางกฎหมาย (Legal Information) การได้รับข้อมูลทางกฎหมาย หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเรียนรู้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายด้วยภาษาที่ง่าย ๆ (plain language) มีความถูกต้องเป็นมาตรฐานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น แผ่นพับ ข้อมูลถาม-ตอบ ที่ประมวลมาจากข้อสงสัยต่าง ๆ ข้อมูลเหล่านี้ยังรวมถึงเอกสารตำราทางกฎหมายที่มีความถูกต้องทันสมัย รวมทั้งยังต้องเป็นข้อมูลที่มีการจำแนกเรื่องให้เหมาะสมกับปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเรื่อง ๆ ไป

2) ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย (Legal advice) ข้อเสนอแนะทางกฎหมายเป็นการประยุกต์หลักกฎหมายให้เข้ากับคดี หรือปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้น หากประชาชนประสบปัญหาทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวจะต้องได้รับทั้งความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร การให้คำแนะนำทางกฎหมายอาจต้องดำเนินการผ่านทางด้านโทรศัพท์ อีเมลล์ หรือการไปพบปะ (face to face) เพื่อจะได้รับคำแนะนำให้ตรงกับเป้าหมายหรือความต้องการมากที่สุด

จากการที่เครือข่ายออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองที่แบ่งเป็นรัฐบาลกลาง มลรัฐ และมณฑลต่าง ๆ (Federal state and territory jurisdiction) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในแต่ละพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับกระบวนพิจารณาของแต่ละมลรัฐและภายใต้กฎหมายของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม จะมีการจัดตั้ง “ศูนย์กฎหมายชุมชน” ที่กระจายตัวกันแต่เป็นเครือข่ายและเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ศูนย์กฎหมายชุมชน (Community Legal Centre) ในเครือข่ายออสเตรเลียกองทุนให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายยังมีการให้ความช่วยเหลือซึ่งคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

(LACs) สามารถให้ทุนได้เช่นกัน ในกรณี การให้บริการทางศึกษา (Education Services) การให้บริการข้อมูลทางกฎหมาย (Legal Information Services) ทนายอาสา (Duty layer services) การระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR: Alternative Dispute Resolution) การให้คำแนะนำทางกฎหมาย (Legal Services) การตั้งตัวแทนทางกฎหมาย (Legal representation)

การขยายการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากกองทุนยุติธรรม ดังกล่าว กาลเลนเตอร์ (Galenter) ได้เคยให้เหตุผลว่า “...เป็นการคล้ายกับการให้บริการด้านสุขภาพ ซึ่งไม่ใช่จะแค่ตามโรงพยาบาลหรือ การให้ความรู้ในโรงเรียน ความยุติธรรมก็เช่นกัน ไม่เพียงแต่จะในสถาบัน หรือหน่วยงานด้านความยุติธรรมที่เป็นทางการ ดังนั้น การจะยังประโยชน์สูงสุดการเข้าถึงความยุติธรรม ไม่เพียงแต่เป็นเรื่องการนำคดีมาสู่ศาล แต่การส่งเสริมให้ได้รับความยุติธรรมอย่างมีคุณภาพในความเกี่ยวข้องหรือดำเนินการให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ ก็เช่นกัน

รัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียหรือ The Commonwealth Government เริ่มต้นดำเนินการผลักดัน โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ทั้งในด้านการช่วยเหลือในการช่วยเหลือดำเนินการและการให้ทุน ต่อมาในปี ค.ศ. 1977 มีการจัดตั้งคณะกรรมการ คือ LACs หรือ Legal and Commissions เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการร่วมกับรัฐบาลกลาง รัฐบาลของมณฑล รวมทั้ง รัฐบาลในเขตพื้นที่ต่าง ๆ (Common Wealth and State and Territory Governments) ในระหว่างปี 1996-1997 มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านโครงสร้างการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการให้ทุน เมื่อรัฐบาลกลางได้จำกัดงบประมาณการให้ความช่วยเหลือและการลดจำนวนทุนยุติธรรมลง ทำให้แนวโน้มการดำเนินการเป็นไปในทิศทาง คือ

- ประการที่หนึ่ง เกิดความยุ่งยากในการหาผู้ดำเนินการทางกฎหมาย
- ประการที่สอง ดำเนินการผสมผสานการให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ
- ประการที่สาม ลดจำนวนปริมาณทุน

เครือรัฐออสเตรเลียมีหลักการในการตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal aid fund) จากการดำเนินการโดยรัฐบาล เนื่องจากเพื่อสร้างหลักประกันการเข้าถึงความยุติธรรมแก่ประชาชนและดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งการดูแลทางสังคมกับคนยากไร้ ทั้งนี้ การจัดสรรทุนให้ขึ้นอยู่กับหลักการ 3 ประการ คือ

- ประการที่หนึ่ง การยึดถือหลักนิติธรรม (Rule of law)
- ประการที่สอง เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว (more just and effective outcomes)
- ประการที่สาม เพิ่มประสิทธิภาพในระบบกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการศาล (Increased efficient in the courts and the justice system)

2. กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในประเทศไทย

การบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากคนซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญแล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางเพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายได้นั้นย่อมมีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ แนวปฏิบัติ ถือเป็นเครื่องมืออันนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร เนื่องจากในการปฏิบัติงานนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติภายใต้กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ประกอบกับการบริหารงานหรือการปฏิบัติงานที่ดีจะต้องยึดถือคุณธรรมควบคู่กัน โดยประเทศไทยมีกฎหมายฉบับแรกที่วางระบบการบริหารงานบุคคลและการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของภาครัฐ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญหลายประการ อาทิเช่น การเลือกสรรบุคคลภายใต้ความเสมอภาค และยุติธรรม การให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพและมีวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานในการปกครองประเทศ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การกำหนดองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย 3 องค์กร คือนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กร นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อเพิ่มเติมการทำหน้าที่ขององค์กร นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการที่มีอยู่เดิม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา 29 บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ต้องได้รับการพิจารณา และจะเรียกหลักประกัน

ส่วนที่ 5 แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

มาตรา 77 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถ เข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาใน กระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมาย ทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่ เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาต และระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่น่าจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และ พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

2.2 พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

เมื่อได้ศึกษาถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและแนวนโยบายด้านกฎหมาย และการยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แล้ว โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ยังได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ดังนี้

ในพระราชบัญญัตินี้ “กองทุน” หมายความว่า กองทุนยุติธรรม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่ คณะกรรมการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับคำขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เสนอความเห็นประกอบคำขอตาม (1) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา
- (3) ประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชนในการดำเนินงานของกองทุน
- (4) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (5) พัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และการให้บริการของกองทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ของกองทุน
- (6) เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน
- (7) ปฏิบัติการอื่นหรือกระทำกิจการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือคณะกรรมการ”

หมวด 2 คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้แทนสำนักงานประมาท ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงาน ศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสหภาพนายความ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้าน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวนหกคน เป็นกรรมการ

ให้รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนยุติธรรมจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 14 บัญญัติว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(6) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกพักงาน หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือออกจากงานไว้ก่อน

(7) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกระทำผิดวินัย

(8) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(9) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ

มาตรา 18 บัญญัติว่า “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน
 (2) ออกระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
 (3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(4) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี
 (6) ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่ รัฐมนตรีมอบหมาย

บทเฉพาะกาล

มาตรา 40 ให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สิน ที่เกี่ยวเนื่องกับกองทุน ยุติธรรม ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ไปเป็นของกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 41 ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้

ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องดำเนินการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 42 คำขอใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ให้ถือว่าเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม และถ้าคำขอ ดังกล่าวมีข้อความแตกต่างไปจากคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอตั้งให้ แก้ไขเพิ่มเติมคำขอเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มาตรา 43 บรรดาระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ออกตามระเบียบ กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพิกถอนที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบ หรือประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

2.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติสิทธิผู้ต้องหา ดังนี้

มาตรา 7/1 บัญญัติว่า “ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือขังมีสิทธิแจ้ง หรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้ง ให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุม และ สถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรก และให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาสิทธิดังต่อไปนี้ด้วย”

(1) ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาสิทธิพบ และปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการ เฉพาะตัว ๆ

มาตรา 106 – 119 ทวิ บัญญัติว่า “การปล่อยตัวชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิ ที่จะได้รับการพิจารณาประกันหรือปล่อยชั่วคราว”

มาตรา 106 คำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวโดยไม่ต้องมีประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน ไม่ว่าผู้ต้องหาต้องควบคุมหรือขังตามหมายศาล ย่อมยื่น ได้โดยผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) เมื่อผู้ต้องหาถูกควบคุมอยู่และยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล ให้ยื่นต่อพนักงาน สอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

(2) เมื่อผู้ต้องหาต้องขังตามหมายศาลและยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล ให้ยื่นต่อศาลนั้น

(3) เมื่อผู้ต้องหาถูกฟ้องแล้ว ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น

(4) เมื่อศาลอ่านคำพิพากษาศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์แล้ว แม้ยังไม่มีการยื่น อุทธรณ์หรือฎีกา หรือมีการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาแล้วแต่ยังไม่ได้ส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์ หรือ ศาลฎีกา ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นเห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราว ให้ศาลชั้นต้นสั่งอนุญาต มิฉะนั้นให้รับส่งคำร้องพร้อมสำนวนไปให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเพื่อสั่ง แล้วแต่กรณี

(5) เมื่อศาลส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาแล้ว จะยื่นต่อศาลชั้นต้น ที่ชำระคดีนั้น หรือจะยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณีก็ได้

ในกรณีที่ยื่นต่อศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องไปยังศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาเพื่อสั่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา 107 เมื่อได้รับคำร้องให้ปล่อยชั่วคราว ให้เจ้าพนักงานหรือศาลรับสั่งอย่างรวดเร็วและผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกคนพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 108 มาตรา 108/1 มาตรา 109 มาตรา 110 มาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 113 และ มาตรา 113/1

คำสั่งให้ปล่อยชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวโดยทันที

มาตรา 108 ในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ต้องพิจารณาข้อเหล่านี้ประกอบ

- (1) ความหนักเบาแห่งข้อหา
- (2) พยานหลักฐานที่ปรากฏแล้วมีเพียงใด
- (3) พฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีเป็นอย่างไร
- (4) เชื่อถือผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันได้เพียงใด
- (5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะหลบหนีหรือไม่
- (6) ภัยอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราวมีเพียงใดหรือไม่
- (7) ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องขังตามหมายศาล ถ้ามีคำคัดค้านของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โจทก์ หรือผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี ศาลพึงรับประกอบการวินิจฉัยได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราวหรือศาลอาจรับฟังข้อเท็จจริง รายงานหรือความเห็นของเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการนั้นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคำร้องด้วยก็ได้

ในการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราว หรือศาลจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับที่อยู่หรือเงื่อนไขอื่นใดให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวปฏิบัติ หรือในกรณีที่ผู้นั้นยินยอมจะสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบ หรือจำกัดการเดินทางของผู้ถูกปล่อยชั่วคราวก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการหลบหนี หรือภัยอันตราย หรือ

ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น แต่ถ้าผู้ถูกปล่อยชั่วคราวมีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ แม้ผู้นั้นยินยอม จะสั่งให้ใช้อุปกรณ์ดังกล่าวได้ต่อเมื่อผู้นั้นมีพฤติกรรมที่อาจเป็นภัยต่อบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง หรือ มีเหตุสมควรประการอื่น

มาตรา 108/1 การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี
- (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
- (3) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- (4) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ
- (5) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการ

สอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

มาตรา 108/2 ในกรณีที่พยานสำคัญในคดีอาจได้รับภัยอันตรายอันเนื่องมาแต่การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พยานนั้นอาจคัดค้านการปล่อยชั่วคราวนั้นได้ โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี

ถ้ามีคำคัดค้านการปล่อยชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาล แล้วแต่กรณี พิจารณาคำคัดค้านดังกล่าวทันที โดยให้มีอำนาจเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายมาสอบถามเพื่อประกอบการพิจารณาและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร

มาตรา 109 ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องหาหรือถูกฟ้องในความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปี ถ้ามีคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ในระหว่างสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น ศาลจะต้องถามพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือโจทก์ว่าจะคัดค้านประการใดหรือไม่ ถ้าไม่อาจถามได้โดยมีเหตุอันควรศาลจะงดการถามเสียก็ได้แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้

มาตรา 110 ในคดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกันและจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้

ในคดีอย่างอื่นจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลย หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันด้วยก็ได้

การเรียกประกันหรือหลักประกันตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองจะเรียกจนเกินควรแก่กรณีมิได้ และต้องคำนึงถึงเงื่อนไขและมาตรการป้องกันต่าง ๆ ที่ได้ใช้กับผู้ถูกปล่อยชั่วคราว

ประกอบด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา แล้วแต่กรณี

มาตรา 111 เมื่อจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลย ก่อนที่จะปล่อยไป ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะมาตามนัดหรือหมายเรียก

มาตรา 112 เมื่อจะปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน ก่อนปล่อยไปให้ผู้ประกันหรือผู้เป็นหลักประกันลงลายมือชื่อในสัญญาประกันนั้น

ในสัญญาประกันนอกจากข้อความอย่างอื่นอันพึงมี ต้องมีข้อความดังนี้ด้วย

(1) ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวหรือผู้ประกัน แล้วแต่กรณี จะปฏิบัติตามนัดหรือหมายเรียกของเจ้าพนักงานหรือศาล ซึ่งให้ปล่อยชั่วคราว

(2) เมื่อผิดสัญญาจะใช้เงินจำนวนที่ระบุไว้

ในสัญญาประกันจะกำหนดภาระหน้าที่หรือเงื่อนไขให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราว หรือผู้ประกันต้องปฏิบัติเกินความจำเป็นแก่กรณีมิได้

มาตรา 113 เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการสั่งปล่อยชั่วคราวไม่ว่าจะมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันหรือไม่ การปล่อยชั่วคราวนั้นให้ใช้ได้ระหว่างการสอบสวน หรือจนกว่าผู้ต้องหาถูกศาลตั้งชั้นระหว่างสอบสวน หรือจนถึงศาลประทับฟ้อง แต่มิให้เกินสามเดือนนับแต่วันแรกที่มีการปล่อยชั่วคราว ไม่ว่าเป็นการปล่อยชั่วคราวโดยพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจทำการสอบสวนได้เสร็จภายในกำหนดสามเดือนจะยืดเวลาการปล่อยชั่วคราวให้เกินสามเดือนก็ได้ แต่มิให้เกินหกเดือน

เมื่อการปล่อยชั่วคราวสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้ายังมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้ต่อไปให้ส่งผู้ต้องหามาศาล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 87 วรรคสี่ ถึงวรรคเก้า มาใช้บังคับ

มาตรา 113/1 ในกรณีที่มีการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนโดยมีการวางเงินสดหรือหลักทรัพย์อื่นเป็นประกันไม่ว่าต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ และยังไม่ได้รับคืน หากผู้ต้องหาหรือจำเลยประสงค์จะขอปล่อยชั่วคราวต่อไป ผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องอาจยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการหรือศาล แล้วแต่กรณี โดยขอให้ถือเอาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นหลักประกันต่อไปก็ได้ เมื่อพนักงานอัยการหรือศาลเห็นสมควรแล้วอาจมีคำสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยถือว่าเงินสดหรือหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นหลักประกันในชั้นพนักงานอัยการหรือศาล แล้วแต่กรณีก็ได้ ให้พนักงานอัยการหรือศาลนั้นแจ้งพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี ให้ส่งหลักประกันเช่นว่านั้นต่อพนักงานอัยการ หรือศาลภายในระยะเวลาที่พนักงานอัยการหรือศาลเห็นสมควร

ในกรณีปล่อยชั่วคราว โดยมีบุคคลเป็นประกันหรือหลักประกันต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ หากบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ พนักงานอัยการหรือศาลอาจถือเอาบุคคลนั้นเป็นประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวต่อไปก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ พนักงานอัยการหรือศาลจะแจ้งให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี ส่งเอกสารเกี่ยวกับการประกันภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร

มาตรา 114 เมื่อจะปล่อยชั่วคราวโดยให้มีประกันและหลักประกันด้วย ก่อนปล่อยตัวไปให้ผู้ร้องขอประกันจัดหาหลักประกันมาดังต้องการ

หลักประกันมี 3 ชนิด คือ

- (1) มีเงินสดมาวาง
- (2) มีหลักทรัพย์อื่นมาวาง
- (3) มีบุคคลมาเป็นหลักประกัน โดยแสดงหลักทรัพย์

มาตรา 115 โดยความปรากฏต่อมา หรือเนื่องจากกลฉ้อฉลหรือผิดหลง ปรากฏว่าสัญญาประกันต่ำไปหรือหลักประกันไม่เพียงพอ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสม ให้เจ้าพนักงานหรือศาลมีอำนาจสั่งเปลี่ยนสัญญาประกันให้จำนวนเงินสูงขึ้น หรือเรียกหลักประกันเพิ่ม หรือให้ดีกว่าเดิม หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ภายหลังที่มีคำสั่งปล่อยชั่วคราวแล้ว หากพฤติการณ์แห่งคดีเปลี่ยนแปลงไปให้เจ้าพนักงานหรือศาลมีอำนาจสั่งลดหลักประกันได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ศาลปล่อยชั่วคราวและคดีขึ้นไปสู่ศาลสูง ศาลสูงมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินตามสัญญาประกันหรือเงื่อนไขที่ศาลล่างกำหนดไว้ได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 116 การขอถอนสัญญาประกันหรือขอถอนหลักประกัน ย่อมทำได้เมื่อผู้ทำสัญญามอบตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยคืนต่อเจ้าพนักงานหรือศาล

มาตรา 117 เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยหนีหรือจะหลบหนี ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่พบการกระทำความผิดดังกล่าวมีอำนาจจับผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นได้ แต่ในกรณีที่บุคคล ซึ่งทำสัญญาประกัน หรือเป็นหลักประกันเป็นผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าว อาจขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ใกล้ที่สุดจับผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ ถ้าไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานได้ทันทั่วถึง ก็ให้มีอำนาจจับผู้ต้องหาหรือจำเลยได้เอง แล้วส่งไปยังพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ใกล้ที่สุด และให้เจ้าพนักงานนั้นรีบจัดส่งผู้ต้องหาหรือจำเลยไปยังเจ้าพนักงานหรือศาล โดยคิดค่าพาหนะจากบุคคลซึ่งทำสัญญาประกันหรือเป็นหลักประกันนั้น

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดตามมาตรา 108 วรรคสาม กับผู้ต้องหาหรือจำเลยใด ถ้าปรากฏว่าอุปกรณ์ดังกล่าวถูกทำลายหรือทำให้ใช้การไม่ได้ไม่ว่าโดยวิธีใด ให้สันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นหนีหรือจะหลบหนี

ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองเป็นบุคคลที่ศาลสั่งปล่อยชั่วคราว ศาลอาจมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานศาลดำเนินการแจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น หรือถ้ามีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานได้ทันทั่วถึง ก็ให้มีอำนาจจับผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ และเมื่อจับได้แล้ว ให้นำผู้ถูกจับไปยังศาลโดยเร็ว

มาตรา 118 เมื่อคดีถึงที่สุดหรือความรับผิดชอบตามสัญญาประกันหมดไปตามมาตรา 116 หรือโดยเหตุอื่น ให้คืนหลักประกันแก่ผู้ที่จะมารับไป

มาตรา 119 ในกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือลดจำนวนเงินที่ต้องใช้ตามสัญญาประกันก็ได้ โดยคำนึงถึงความพยายามของผู้ประกันในการติดตามตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนี รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นว่ามีมากน้อยเพียงใดประกอบด้วย และเมื่อศาลสั่งประการใดแล้วฝ่ายผู้ถูกบังคับตามสัญญาประกันหรือพนักงานอัยการมีอำนาจอุทธรณ์ได้ คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

เงินสดหรือหลักทรัพย์อื่นที่นำมาวางต่อศาลเพื่อเป็นหลักประกันตามมาตรา ๑๑๔ ไม่อยู่ในข่ายที่จะถูกยึดหรืออายัดเพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้อื่นจนกว่าความรับผิดชอบตามสัญญาประกันจะระงับสิ้นไป เว้นแต่ศาลเห็นว่าหนี้ของเจ้าหนี้นั้นมีได้เกิดจากการฉ้อฉลและมีคำสั่งให้ปล่อยทรัพย์ดังกล่าว

ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีเพราะผิดสัญญาประกันตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือคำสั่งอื่นใด เพื่อบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบตามสัญญาประกันได้เสมือนว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยให้เจ้าพนักงานศาลที่ได้รับแต่งตั้ง และพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับตามสัญญาประกัน และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกรมบังคับคดี มีอำนาจหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ประกันและขายทอดตลาดตามที่ได้รับแจ้งจากศาล หรือพนักงานอัยการ และถ้าจะต้องขายทรัพย์สินที่วางเป็นหลักประกันไว้ต่อศาลเมื่อศาลส่งทรัพย์สินหรือหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้น ไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ให้ถือว่าได้มีการยึดทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ดำเนินการบังคับคดี

การบังคับคดีตามมาตรา 119 นี้ ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม เว้นแต่ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะออกข้อบังคับ กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบังคับนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 119 ทวิ ในกรณีที่ศาลสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ ดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งของศาลชั้นต้น ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์

(2) คำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา

ให้ศาลชั้นต้นที่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งรับส่งคำร้องดังกล่าวพร้อมด้วยสำนวน ความ หรือสำเนาสำนวนความเท่าที่จำเป็นไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา และมีคำสั่งโดยเร็ว

คำสั่งของศาลอุทธรณ์ที่ไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวยื่นตามศาลชั้นต้นให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่จะยื่นคำร้องให้ปล่อยชั่วคราวใหม่

มาตรา 134/1 และมาตรา 173 บัญญัติว่า “ผู้ต้องหา มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการจัดหาทนายความ”

สรุป จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น ได้บัญญัติ ถึงสิทธิผู้ต้องหาในกรณีที่ถูกจับ หรือถูกควบคุมตัว สามารถร้องขอให้เจ้าพนักงานแจ้งการถูกจับต่อญาติ ตลอดทั้งแจ้งบุคคลที่ผู้ถูกจับ ไว้วางใจให้ทราบ และมีสิทธิที่จะพบทนายความเพื่อปรึกษาเป็นการเฉพาะได้ เพื่อจัดการแทนผู้ถูกจับ ในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัว โดยไม่ต้องมีหลักประกัน หรือมีหลักประกันได้

2.4 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักการ ในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น¹⁰⁴

แต่ในกรณีดังต่อไปนี้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้¹⁰⁵

(1) เป็นคู่กรณีเอง

(2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็น พี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียง สองชั้น

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 12.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 13.

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทน
ของกลุ่มกรณี

(5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของกลุ่มกรณี

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อมีกรณีดังกล่าวหรือกลุ่มกรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา 13 ให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป ในการยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้าน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁰⁶

เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือกลุ่มกรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้นในการประชุมดังกล่าว กรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และตอบข้อซักถามแล้ว ต้องออกจากที่ประชุม ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการ ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เป็นที่ยุติการยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁰⁷

ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีกลุ่มกรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 14.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 15.

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ยื่นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้ยื่นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้ยื่นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม¹⁰⁸

การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ย่อมไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้¹⁰⁹

บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหาย โดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ยื่นได้¹¹⁰

ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้ยื่นต้องพ้นจากตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้ยื่นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่¹¹¹

ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเป็นรัฐมนตรี¹¹²

2.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.5.1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

1) การได้มาซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 16.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 17.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 18.

¹¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 19.

¹¹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 20.

สังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและมีได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว¹¹³

2) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหาร และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลรวมทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่นๆ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

(2) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพสวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เหมาะสม

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

(4) ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ

(5) ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) ติดตามและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของ ก.พ. ตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(7) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ หรือให้ผู้แทนส่วนราชการ ข้าราชการ หรือบุคคล

¹¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

ใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง และกรมรายงานเกี่ยวกับการบริหาร ทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.พ.

(8) กำหนดนโยบายและระเบียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของ รัฐบาลให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนจัดสรร ทุนที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในกระทรวงและกรมหรือหน่วยงานของรัฐ

(9) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาและควบคุมดูแล และการให้ความช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐ นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง นักเรียนทุนของรัฐบาล และ นักเรียนทุนส่วนตัวที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการ การศึกษา ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่ เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(10) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิต่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพล เรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับ คุณวุฒิดังกล่าว

(11) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากร บุคคล ตามพระราชบัญญัตินี้

(12) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับ วัน เดือน ปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

(13) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการออกกฎ ก.พ. ตาม (5) ในกรณีที่เหมาะสมควรให้สำนักงาน ก.พ. หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ด้วย¹¹⁴

2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(1) การได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มี คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียก โดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวน เจ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 26 โดยกรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.¹¹⁵

¹¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

¹¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 2.

(2) คุณสมบัติของผู้จะได้รับแต่งตั้งเป็น ก.พ.ค. มีดังต่อไปนี้

ก. มีสัญชาติไทย

ข. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

ค. มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนคณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี¹¹⁶

การได้มาซึ่ง ก.พ.ค. กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกา ที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 จำนวนเจ็ดคน โดยให้ผู้ที่ได้รับคัดเลือกตามวรรคสองประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด¹¹⁷

¹¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 20.

(3) ลักษณะต้องห้ามของ ก.พ.ค. มีดังต่อไปนี้

- ก. เป็นข้าราชการ
- ข. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- ค. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบ ในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- ฅ. เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- ง. เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
- จ. ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่ง หรือประกอบภารใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา¹¹⁸

(4) อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. มีดังต่อไปนี้

- ก. เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- ข. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114
- ค. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123
- ฅ. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126
- ง. ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- จ. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์¹¹⁹

3) กระบวนการอุทธรณ์

ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.¹²⁰

¹¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 27.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

¹²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.¹²¹

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. คำวินิจฉัยในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น¹²²

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. สั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด
2. สั่งให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ถ้อยคำ ในกรณีนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติมไว้ด้วยก็ได้
3. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของกระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
4. เข้าไปในอาคาร หรือสถานที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น
5. สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม¹²³

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้ว

¹²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 115.

¹²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116.

¹²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 117.

เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน หกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย¹²⁴

ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งโอนมาตามมาตรา 64 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยอยู่ก่อนวัน โอนมาบรรจุ และผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่โอนมา แต่ยังไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ได้ แต่ถ้าผู้นั้นได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่โอนมาไว้แล้วและในวันที่ผู้นั้นได้โอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จ ก็ให้ส่งเรื่องให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์¹²⁵

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนดการวินิจฉัยให้แก้ไข หรือให้ดำเนินการอื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค. จะให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้¹²⁶

เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อาจถูกคัดค้านได้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ
- 5) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 6) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางความสัมพันธ์กับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งมีกรณี

¹²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 118.

¹²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 119.

¹²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 120.

ตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งต่อประธาน ก.พ.ค. และถอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ การยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.¹²⁷

โดยสรุปได้ว่า ระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในประเทศต่าง ๆ ได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานผ่านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมภายใต้บริบทด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง รวมทั้งด้านวิทยาการและเทคโนโลยี ในประเทศนั้น ๆ ซึ่งในอดีตการบริหารงานบุคคลของแต่ละประเทศได้ใช้ระบบอุปถัมภ์ แต่เนื่องจากปัญหาสำคัญของระบบอุปถัมภ์คือการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และมีปัญหาอื่น ๆ หลายประการ จึงได้นำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลในองค์กร เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในองค์กร อีกทั้งในบางประเทศได้แยกองค์กรบริหารงานบุคคลและองค์กรพิทักษ์คุณธรรมออกจากกัน เพื่อให้มีความอิสระและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพให้กับบุคลากร นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อการเปรียบเทียบกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ทำให้ได้เห็นถึงความแตกต่าง ซึ่งถือเป็นข้อมูลในการสร้างองค์ความรู้เบื้องต้นในการนำไปวิเคราะห์การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในกองทุนยุติธรรม ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

¹²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 121.

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือใน กระบวนการยุติธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ปัจจุบัน ระบบกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยมีความสอดคล้องกับระบบกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินกระบวนการยุติธรรมเพียงฝ่ายเดียว เป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐต่อประชาชน โดยกองทุนยุติธรรม เป็นกองทุนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2549 ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชน ในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี การบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำกราดใด ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมได้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น

ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมและแนวทางการแก้ไขปัญหา

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยประสบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติสาระของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพ ปัญหาความเคร่งครัดและบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาความยากจนและขาดแคลนทุนทรัพย์ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ปัญหาเรื่องบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากคดีอาญาหรือผู้ถูกละเมิดสิทธิทั้งทางคดีแพ่งและคดีปกครองถูกละเลย ทอดทิ้ง ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาเท่าที่ควร ปัญหาโครงสร้างระบบกฎหมาย และระบบกระบวนการยุติธรรมไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเลือกการเข้าถึงความยุติธรรมหรือกระบวนการยุติธรรม ปัญหาการใช้ดุลพินิจ

ของเจ้าหน้าที่รัฐในการอำนวยความสะดวก ปัญหาทัศนคติของประชาชน ปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ และไม่เพียงพอ

จากดังกล่าวข้างต้น ปัญหาเกิดจากการไม่มีหลักเกณฑ์ของระบบพิทักษ์คุณธรรมในกระบวนการยุติธรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง อันเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีหลักประกันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการปฏิบัติราชการ ดังนั้น องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรจึงได้จัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในองค์กร ในการนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แต่งตั้งองค์กรพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และดูแลระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงาน โดยโครงสร้างและองค์ประกอบ มีเลขธิการสำนักงาน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนหนึ่งอยู่ด้วย

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้พบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม โดยจะได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ดังต่อไปนี้

1.1 การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรม เกิดปัญหาจากการไม่มีความรู้ความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่พึงมีพึงได้ โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า ดังนั้น ความยุติธรรมที่เกิดขึ้นนั้นมิได้หมายถึงการหยิบยื่นให้จากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้วยตัวเองของประชาชนเอง ปัจจุบันคนไทยจำนวนมากยังไม่รู้กฎหมาย ในบางครั้งแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่รู้ ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเกิด จากมีกฎหมายทั้งเก่าและใหม่อยู่จำนวนมาก แต่ไม่สามารถอ้างความไม่รู้กฎหมาย เพื่อจะไม่ต้องรับผิดชอบได้ ดังกล่าวความไม่รู้กฎหมายของประชาชนนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม อันนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือใช้ไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในที่สุดประชาชนที่ไม่รู้หรือไม่เข้าใจกฎหมาย จนกลายเป็นปัญหาว่า ประชาชนนั้นห่างไกลจากความยุติธรรม หรือความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจน การขาดความรู้ทางกฎหมาย ขาดโอกาสในการได้รับการศึกษา และความไม่เท่าเทียมทางเพศ ล้วนเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาความยากจน เนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ หลักประกันในการขอลปล่อยชั่วคราว ทำให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนมักไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ

โดยกระบวนการยุติธรรมเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้ง “กองทุนยุติธรรม” ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2549 มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใด ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครอง หรือ รักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม

ในระยะแรกนั้นระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 กำหนดให้กองทุนยุติธรรมให้ความช่วยเหลือได้เพียง 4 กรณี คือ 1) การวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราว 2) การจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี 3) การชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่ง และคดีปกครอง และ 4) การตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์

1.2 การกำหนดเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมในลักษณะนี้ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้เท่าที่ควร กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทุนยุติธรรมให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้มากขึ้น โดยกำหนดให้สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายได้ใน 8 กรณี คือ 1) การวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราว 2) การจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี 3) การชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่ง และคดีปกครอง 4) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการพิสูจน์ค่าวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน การเตรียมเอกสาร การเดินเผชิญสืบของศาล การรังวัดที่ดิน หรือแผนที่ทางอากาศหรือทางดาวเทียม และการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายดังกล่าว 5) ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นและเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม 6) การคุ้มครองช่วยเหลือให้ได้รับความปลอดภัยจากการก่ออาชญากรรม หรือการป้องกันการถูกฟ้องร้ายเพราะได้เข้าช่วยเหลือภารกิจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชน 7) ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดทางอาญา การกระทำมิชอบทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดในลักษณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 10 รายขึ้นไป หรือที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และ 8) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของกองทุนยุติธรรมแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาในการดำเนินการให้ความช่วยเหลืออยู่ เนื่องจากกองทุนยุติธรรมมีรายรับหลักจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากันในแต่ละปีขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ในขณะที่มีประชาชน

ขอรับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก จึงไม่เพียงพอในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน การพิจารณาให้ความช่วยเหลือใช้เวลานาน อีกทั้งกองทุนยุติธรรมไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถเข้าทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ตลอดจนไม่สามารถเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เสียหายในการใช้สิทธิไต่เบี่ยเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดได้ ทำให้การดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมไม่คล่องตัว และเมื่อรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้มีนโยบายที่จะปฏิรูปประเทศในด้าน ต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนด้วย จึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนยุติธรรมเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อปฏิรูปกองทุนยุติธรรมให้สามารถช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม พบว่าจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซง หรือครอบงำใด ๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้” รัฐบาลโดยกระทรวงยุติธรรม จึงได้จัดตั้ง “กองทุนยุติธรรม” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้เป็นไปด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น โดยให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายใน 4 กรณี คือ 1) การวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราว 2) การจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี 3) การชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาล และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ และ 4) ค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ โดยมีสำนักงานกิจการยุติธรรมรับผิดชอบการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กระทรวงยุติธรรมได้โอนภารกิจกองทุนยุติธรรมให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบแทนสำนักงานกิจการยุติธรรม และเนื่องจากมีปัญหาในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ยังไม่ทั่วถึง และครอบคลุม กระทรวงยุติธรรมจึงได้ปรับปรุงระเบียบ ประกาศ คำสั่งเกี่ยวกับกองทุน โดยประกาศใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 โดยขยายการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายจากเดิมเป็น 8 กรณี ได้แก่ 1) การวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราว 2) การจ้าง ทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี 3) การชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาล และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่งและคดีปกครอง 4) ค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์ทาง

คดี 5) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นของผู้ขอรับการสนับสนุน 6) ค่าใช้จ่ายเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือให้ได้รับความปลอดภัยจากการก่ออาชญากรรม 7) ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือมีผู้ได้รับผลกระทบตั้งแต่ 10 รายขึ้นไป และ 8) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กำหนดให้สร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม และสร้างระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ที่เข้มแข็ง รวมถึงขยายการให้บริการและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ประกอบกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 ในนโยบายที่ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ข้อ 11.5 กำหนดให้ปรับปรุงระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายและค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่าย รวดเร็ว ส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือคนยากจน และผู้ด้อยโอกาส คุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และเยียวยาผู้บริสุทธิ์หรือได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นธรรม โดยเน้นความสุจริต และความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ ความเป็นธรรมของผู้ได้รับผลกระทบ และการไม่เอาอ้อ uly โอกาสโดยทุจริตจากระบบการช่วยเหลือดังกล่าว จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนผ่านการทำงานของกองทุนยุติธรรม เพื่อช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชนที่มีฐานะยากจน และผู้ด้อยโอกาส เนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมากองทุนยุติธรรมยังคงมีปัญหา และอุปสรรค เช่น งบประมาณที่จำกัดและไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทำให้กองทุนไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งนำไปสู่การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558” เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ที่ผ่านมาและจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2559 เป็นต้นไป โดยบทนี้เป็นการศึกษาการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมในปัจจุบันที่ยังคงใช้บังคับตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยปวงชนชาวไทย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน และมาตรา 68 กำหนดให้รัฐสมควรจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมให้ครบทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัดปราศจากการ

แทรกแซงหรือการครอบงำ โดยสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชน ทางกฎหมายที่จำเป็น และเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึง การจัดหาทนายความ ให้ด้วยประกอบกับนโยบายรัฐบาล ที่ได้มีการแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ข้อ 11.5 กำหนดให้ต้องมีการส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อคุ้มครองคนยากจน ยากไร้ และด้อยโอกาส ปกป้องคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และยุทธศาสตร์ของประเทศ เกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเนื่องมาจากปัญหาในการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นเรื่องที่ยาก สำหรับประชาชน ซึ่งมีฐานะยากจนหรือด้อยโอกาสที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลในการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในสังคม และเพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ยังไม่คล่องตัว และยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่กองทุนยุติธรรมไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณจำกัด และการอนุมัติให้ความช่วยเหลือยังต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลาง โดยพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 และจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 180 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งตรงกับวันที่ 24 เมษายน 2559 เป็นต้นไป

ดังนั้น เห็นได้ว่า สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558¹²⁸ มีดังต่อไปนี้ คือ ให้จัดตั้ง “กองทุนยุติธรรม” ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชน ในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การดูแลละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน สำหรับเงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการการช่วยเหลือประชาชน ในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือ ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และการดำเนินงานหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุนยุติธรรม

คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน ออกระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี

¹²⁸ “พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558” (27 ตุลาคม 2558), *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 132 ตอนที่ 102 ก, น.

ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่วรรณคดีเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและรับรองถึงสิทธิดังกล่าวไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ต้องเข้าถึงได้สะดวกและรวดเร็ว การรับทราบข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณา โดยเปิดเผย และเป็น การพิจารณาอย่างถูกต้อง ตลอดจนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม ในการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่เริ่มกระบวนการจนถึงสิ้นสุด

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง แม้ว่าสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ของประชาชน จะได้มีการบัญญัติและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนยังคงมีสภาพปัญหาบางประการ เช่น ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมที่ใช้เวลายาวนานกว่าคดีจะสิ้นสุด ปัญหาความยากจนกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น สำหรับแนวทางในการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงอาจต้องเริ่มต้นจากการทำให้ประชาชนมีความรู้ และเข้าใจในสิทธิที่ตนเองมี เช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยให้ประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนในโอกาสแรกที่ต้องอยู่ในกระบวนการยุติธรรม โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดต้องร่วมมือกันเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงสิทธิของตน เนื่องจากประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่มักจะไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองมีอยู่ และไม่ทราบว่าตนจะได้รับการช่วยเหลือใดจากรัฐบ้าง

นอกจากนี้ พบว่า ปัญหาเรื่องทุนทรัพย์ในการดำเนินคดีเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนส่วนใหญ่ และทำให้ขาดความสะดวกและรวดเร็วในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐจึงต้องสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยการจัดหาเงินทุนแก่ประชาชนผู้ยากจน จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ซึ่งองค์กรในกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วยหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ซึ่งต้องมีการปฏิบัติงานเชื่อมโยงประสานกันเป็น “กระบวนการ” ที่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดการบูรณาการและขาดความเป็นเอกภาพของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดความล่าช้า ไม่เสมอภาค มีการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานแต่กลับไม่เชื่อมโยงกัน ทำให้เป็นอุปสรรคปัญหา

ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และเกิดข้อเรียกร้องในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเรื่อยมา ซึ่งการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอาจเกิดได้ด้วยความร่วมมือของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น อาจมีแนวทางที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรมมากขึ้น โดยอาจต้องแก้ปัญหาที่โครงสร้างและระบบของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ทั้งในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย หรือในแง่ของการคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งต้องสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการทำความเข้าใจและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรมด้วย

อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐ ซึ่งต้องปฏิบัติภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติ โดยเคร่งครัด และเนื่องจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ถือเป็นการกระทำแทนรัฐ เจ้าหน้าที่จึงต้องได้รับการรับรองคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพ จะไม่ถูกกดดันแก่งหรือได้รับการลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ดังนั้นรัฐจึงสร้างระบบพิทักษ์คุณธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งองค์กรของรัฐแต่ละองค์กรได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นในองค์กร และแต่ละองค์กรอาจกำหนดโครงสร้างไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งที่มีการกำหนดโครงสร้างของระบบพิทักษ์คุณธรรม

จะเห็นได้ว่า ระบบพิทักษ์คุณธรรม ถือเป็นการสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากการปฏิบัติราชการ และถือเป็นกลไกและองค์ประกอบสำคัญในการชีวิตถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เนื่องจากระบบพิทักษ์คุณธรรมถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ซึ่งระบบบริหารงานบุคคลที่ดีต้องคำนึงถึงความสามารถ ความเสมอภาค ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นหลักการที่หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐต้องยึดถือเพื่อรักษาความเป็นธรรม และรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการดำรงอยู่ซึ่งสถานภาพของราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ ซึ่งหากระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานใดไร้ประสิทธิภาพ ย่อมส่งต่อการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ โดยแต่ละองค์กรได้มีกฎหมายกำหนดโครงสร้างของระบบพิทักษ์คุณธรรมในลักษณะที่แตกต่างกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาหลักการทางกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่าคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ซึ่งมีได้มีความเชี่ยวชาญในด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ย่อมส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในการใช้อำนาจทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น ๆ เมื่อกองทุนยุติธรรมเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการตรวจสอบการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม พบว่า คณะกรรมการยังมิได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการกองทุนยุติธรรมต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะ จึงเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมไม่มีตัวแทนของภาคประชาชนที่เข้ามาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทุนยุติธรรม จึงไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิในกระบวนการยุติธรรม อันส่งผลต่อปัญหาของระบบพิทักษ์คุณธรรมในกองทุนยุติธรรมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรให้ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติภารกิจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในลักษณะที่จำกัด อันเป็นการกระทำละเมิดที่กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมมิได้มีความเชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรม ที่ต้องมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ จึงส่งผลต่อระบบพิทักษ์คุณธรรม ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถ ความเสมอภาค ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นหลักการทำงานหรือองค์กรของรัฐต้องยึดถือเพื่อรักษาความเป็นธรรม และรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

ของประชาชน ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมที่ต้องการให้คณะกรรมการกำหนดระบบพิทักษ์คุณธรรมในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีการกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นการเฉพาะในสำนักงานคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลต่อการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของสิทธิในการกระบวนกรยุติธรรม ซึ่งเป็นสิทธิในกระบวนกรยุติธรรมที่ประชาชนทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงการดำเนินคดีอย่างถูกต้องเป็นธรรม รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ปัญหาการตีความคำว่า “การดำเนินคดี” หากตีความตามความหมายอย่างแคบว่า หมายรวมถึง เฉพาะคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล จะทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนกรยุติธรรม อีกทั้งไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ข้อ 9 ในแต่ละข้อ ไม่มีการอธิบายความหมาย คำจำกัดความ หรือขอบเขตที่ชัดเจน จึงยากต่อการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เนื่องจากหลักเกณฑ์ไม่มีความแน่นอน ตายตัว ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาพอสมควร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ส่งผลให้เป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายขององค์กร เนื่องจากระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นกลไกสำคัญในการนำพาองค์กรสู่ความสำเร็จ อีกทั้งทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของประชาชน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่า ในต่างประเทศได้มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของระบบพิทักษ์คุณธรรมในการเข้าถึงกระบวนกรยุติธรรมไว้ ดังต่อไปนี้

การเปรียบเทียบกฎหมายกลางเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติกระบวนกรดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย กระบวนกรอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System protection Board (MSPB)) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถึงตุลาการแยกเป็นอิสระต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา มีบทบาทหน้าที่หลักในการพิจารณาอุทธรณ์ การศึกษาวิจัย พัฒนาระบบคุณธรรม และการพิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อระบบคุณธรรมของสำนักงาน

บริหารงานบุคคล ดังนั้น ระบบบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสหรัฐอเมริกาทั้งสองระบบจึงแยกออกจากกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ และองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในประเทศไทย จะพบว่า ในต่างประเทศได้แยกองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลออกจากกัน เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย ประกอบด้วยบุคคลหลากหลายโดยเฉพาะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการปฏิบัติงานด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยตรง อีกทั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย ได้แยกออกเป็นอิสระจากองค์กรบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ประเทศไทยต้องนำหลักการแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ และหลักการแนวคิดทางกฎหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรทั้งสองมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะส่งผลทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม และเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1 เปรียบเทียบการเข้าถึงความยุติธรรมของสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในสหราชอาณาจักร ปัจจุบันรัฐสภาของสหราชอาณาจักรได้ตรากฎหมายขึ้นใหม่ชื่อ The Access to Justice Act 1999 โดยได้ปรับปรุงคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายจัดตั้งตาม The Legal Aid Act 1988 มีผลตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2544 เป็นต้นมาคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (Legal Service Commission) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการบริการแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการได้รับคำปรึกษาการช่วยเหลือ และมีทนายความแตกต่างในคดีอาญาด้วยการทำสัญญาจ้าง Solicitor ไว้คอยให้คำปรึกษากฎหมาย และจ้างทนายความประจำในรูปของ Public Defender โดยทั้งสองกรณีได้รับค่าตอบแทนจากกองทุนของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 สหราชอาณาจักรได้จัดตั้งสำนักงาน Public Defender ขึ้นเป็นแห่งแรกประธานศาลฎีกาของสหราชอาณาจักร (Lord Chancellor) เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

กองทุนในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรนั้นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการให้บริการของรัฐในด้านทนายความซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการให้ค่าตอบแทนแก่ทนายความรายได้ส่วนหนึ่งของกองทุนมาจากผู้ร้องขอความช่วยเหลือที่พอ

มีรายได้บ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ทนายความตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนค่าตอบแทนที่ทนายความจะได้รับนั้นจะได้มาจากงานที่เข้ามาช่วยเหลือตามอัตรามาตรฐานโดยพิจารณาจากงานที่ปฏิบัติเป็นรายชั่วโมงของการทำงาน และพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน และตามอัตราในมหานครลอนดอนจะสูงกว่ามาตรฐานเล็กน้อย

ตาม The Legal Aid Act 1988 กฎหมายได้ให้อำนาจ Lord Chancellor ออกกฎระเบียบในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยมาตรา 1 กล่าวถึงความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ คือ วางกรอบของการให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยการสนับสนุนงานด้านการเงินจากรัฐบาลตามมาตรา 3 คณะกรรมการเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายและปัญหาเศรษฐกิจมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ก่อตั้ง และบริหารกองทุนอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 4 คือให้คำแนะนำ Lord Chancellor ในการวางนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการทางกฎหมายการจัดทำเอกสารส่วนมาตรา 5 เป็นการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การจัดทำรายงานประจำปีต่อ Lord Chancellor

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยการเพิ่มองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อทำหน้าที่พิจารณาดูแลระบบคุณธรรมในกองทุนยุติธรรม โดยเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ จะทำให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในฐานะตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง ส่งผลทำให้ได้รับความเป็นธรรมและเชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณา อีกทั้งยังส่งผลในการลดความขัดแย้งและลดการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นในองค์กร อีกทั้งทำให้ข้าราชการ และลูกจ้างในมีความมั่นคงในอาชีพของและเชื่อมั่นในกองทุนยุติธรรม และสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมและแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบัน คณะกรรมการบริหารงานบุคคล เป็นคณะกรรมการที่กำหนดกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผนโครงการ ระเบียบ และวิธีดำเนินการหรือกระบวนการบริหารจัดการทั้งหมดเกี่ยวกับบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพื่อให้ได้มาใช้ประโยชน์ และช่วยให้พนักงานในองค์กรได้ค้นพบศักยภาพของตนเอง และได้พัฒนาตนเองให้มีความสามารถเชิงสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่เสริมสร้างวินัยด้วยการป้องกันเหตุที่จะทำ

ให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย เพื่อให้มีความผาสุกและความพึงพอใจในงาน เกิดความก้าวหน้า สามารถทำงานที่ให้ผลการดำเนินการที่ดีมีประสิทธิผล

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้พบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม โดยจะได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

นับแต่อดีต กองทุนยุติธรรมถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2549 โดยรัฐบาลเห็นความสำคัญของ กองทุนยุติธรรม จึงได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้น โดยให้เป็นภารกิจของสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 ได้ถ่ายโอนงานกองทุนยุติธรรมจากสำนักงานกิจการยุติธรรมไปยังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ขึ้น แต่ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 มีงบประมาณที่จำกัดประกอบกับไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทำให้กองทุนยุติธรรมไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรมต่อประชาชน จึงได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อ วันศุกร์ที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 นโยบายที่ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ข้อ 11.5 ได้กำหนดให้ต้องมีการ “ส่งเสริมกองทุนยุติธรรม เพื่อคุ้มครองช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส คุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ” โดยกองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนประเภททุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินทดแทนช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาส หรือประสบปัญหาความยากลำบาก ซึ่งการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องมีความต่อเนื่องมีระยะเวลาดำเนินการที่ไม่แน่นอนในแต่ละกรณีจึงจำเป็นต้องให้มีวิธีการบริหารที่แตกต่างไปจากปกติเพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานต้องสะดุดหยุดลงด้วยวิธีงบประมาณแบบเดิม ๆ จึงจำเป็นต้องออกแบบให้กองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนซึ่งสามารถบริหารได้คล่องตัวและมีความต่อเนื่องสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ กองทุนยุติธรรมเป็นองค์กรหลักในการช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลทุกระดับที่มีความรู้ความสามารถและมีความเข้าใจในองค์กรนั้นอย่างชัดเจนที่สุดทั้งการจัดองค์กร กระบวนการจัดองค์กร เข้าใจในโครงสร้าง การจัดแผนงาน และสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ คือ การรู้จักและเข้าใจในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังที่ได้รับมอบหมายงาน ผู้บริหารก็ต้องมีความสามารถและความเข้าใจในการมอบหมายงานเป็นอย่างดี การใช้เครื่องมือที่ทันสมัย และคนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และความน่าเชื่อถือของ

กรรมการทุก ๆ คนในคณะ เป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทความรับผิดชอบ การสรรหากรรมการจึงเป็นกระบวนการหาคนดีที่มีฝีมือมากกำกับดูแลการบริหารกิจการของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ได้คณะกรรมการที่สะท้อนถึงความสามารถในภาพรวม และความสามารถของกรรมการแต่ละคน ในการทำหน้าที่อย่างอิสระ ถ้าพิจารณาในเชิงโครงสร้างโดยรวมควรประกอบด้วยคณะกรรมการที่มีพื้นฐานความเชี่ยวชาญพิเศษ และความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย (Skill Sets) ที่มีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับพันธกิจและกลยุทธ์ขององค์กร จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงสร้างของคณะกรรมการที่เหมาะสม ควรมียุทธศาสตร์ประกอบของคณะกรรมการที่สะท้อนหรือบ่งบอกถึงประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่สนับสนุนให้องค์กร สามารถดำเนินธุรกิจบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์คุณสมบัติของกรรมการที่ทุกคนต้องมีคือความซื่อสัตย์สุจริต มีอุปนิสัยที่ยึดมั่นในมาตรฐานจริยธรรมที่สูงส่ง เพื่อให้มีแนวทางในการบริหารงานของกองทุนยุติธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยสร้างวิถีชีวิตแห่งความเป็นธรรมในสังคม

อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 บัญญัติไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงาน ศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสภาทนายความ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวนหกคน เป็นกรรมการให้รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนยุติธรรมจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมตามระเบียบว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ในอดีตกำหนดให้กองทุนยุติธรรมดำเนินการ โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ และอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรม บังคับคดี และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเพื่อบริหารกองทุนยุติธรรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้ง จำนวนสามคน ร่วมเป็นกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม จำนวนทั้งสิ้นสิบห้าคน

ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์ประกอบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 คณะอนุกรรมการคณะต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมาจากหน่วยงานราชการ ที่เป็นหน่วยงานกลาง ได้แก่ กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ และมาจากหน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรมเป็นหลัก จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน หนึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชน ถือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการหรือใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติภารกิจเรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการทางปกครองต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะกับภารกิจนั้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ในการจัดตั้งคณะกรรมการมีลักษณะแตกต่างกันตามภารกิจในงานต่าง ๆ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครองจึงอาจมีการแต่งตั้งและมีวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะแต่งตั้งจากผู้เป็นข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถ ในกรณีที่ต้องการความโปร่งใสหรือต้องการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ก็อาจแต่งตั้งบุคคลจากในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการก็ได้ และในบางกรณีต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใดโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ ไม่ว่าจะบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือกรณีองค์ประชุมของคณะกรรมการ เนื่องจากการทำงานของคณะกรรมการคือ การประชุมหรือการมีมติ โดยหลักเกณฑ์การประชุมหรือมติการประชุมจะเป็นอย่างไรนั้นแล้วแต่คณะกรรมการจะกำหนด การประชุมของคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองถือเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปประกอบการมีมติของที่ประชุม และเมื่อเป็นงานของรัฐจึงต้องมีการจัดทำหลักฐานทางกฎหมายโดยบังคับให้ทำเป็นหนังสือ โดยให้มีการบันทึกความเห็นแย้งไว้ในรายงานการประชุม หรือกรณีวาระการดำรงตำแหน่ง ในกรณีที่เป็นองค์กรทางปกครองที่เน้นความเป็นอิสระ จึงต้องกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกัน หรือการกำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหากมีกรณีไม่เหมาะสมเกิดขึ้น ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ จึงมีข้อดีทั้งในการได้ข้อยุติที่ดีกว่า เพราะต้องร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของบุคคลหลายคน ซึ่งป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคน ๆ เดียว รวมถึงสามารถประสานประโยชน์ในความขัดแย้ง และสามารถรวมอำนาจจากคนละชั้นกันได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น กองทุนยุติธรรม เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพซึ่งต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีการกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายในสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นการเฉพาะ ทำให้กรรมการกองทุนยุติธรรมไม่มีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเท่าที่ควร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐจะต้องมีการกำหนดผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่มีความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงการทำหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย ทำให้มีกฎหมายที่ดี สามารถใช้บังคับได้ในสังคม รวมไปถึงการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนได้ครอบคลุมและรวดเร็วยิ่งขึ้น และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการที่กองทุนยุติธรรม ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ในสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่สอดคล้องหลักการจัดองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ และส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลในภาคปฏิบัติ เพราะจะทำให้การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารงานขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อันทำให้กระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างในกองทุนยุติธรรมที่ไม่สามารถปฏิบัติงานหรือกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องต้องกันได้ ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ที่ต้องการให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อนึ่ง แม้ในปัจจุบันการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมตามระเบียบว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 กำหนดให้กองทุนยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ และอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเพื่อบริหารกองทุนยุติธรรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้ง แต่จากการศึกษา พบว่า คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ คุลยพินิจในการพิจารณาอนุมัติ หรือไม่อนุมัติคำขอรับการช่วยเหลือจากกองทุน เนื่องจากเป็นอำนาจคุลยพินิจ ซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดหรือไม่กระทำการ

อย่างไรอย่างอิสระ ดังนั้นดุลยพินิจของฝ่ายปกครองก็คืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจที่จะกระทำการได้หลายอย่างเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี และบรรล่วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาเรื่องอนุมัติ หรือไม่อนุมัติคำขอรับการช่วยเหลือจากกองทุน ถือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการหรือใช้ระบบคณะกรรมการ เพื่อใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติการกิจในเรื่องใด โดยเฉพาะ ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการทางปกครองจะต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะกับภารกิจนั้น ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่ในการตีความของคณะกรรมการซึ่งเป็นอำนาจดุลยพินิจตามที่กฎหมายกำหนดมิได้มีความเชี่ยวชาญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ ส่งผลต่อระบบคุณธรรมในภาคปฏิบัติขององค์กร อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ที่ต้องการให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการด้านอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า หากไม่มีการกำหนดองค์กรที่มีผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานกองทุนยุติธรรม เพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่ดูแลระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานกองทุนยุติธรรมเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้มาตรฐานในระบบพิทักษ์คุณธรรมต่ำกว่ามาตรฐานกลางและไม่มีประสิทธิภาพ อันเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และเป็นการขัดเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย นอกจากนี้ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวยังเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของทฤษฎีการจัดตั้งองค์กรทางปกครอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคณะกรรมการทางปกครองซึ่งจะต้องกำหนดสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการให้มีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนหนึ่ง อีกทั้งต้องมีส่วนประกอบของข้าราชการ และลูกจ้างหรือผู้มีส่วนได้เสียในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมาย ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการองค์กรทางปกครอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ส่งผลกระทบต่อการวางนโยบายและทิศทางการบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานในสำนักงานกองทุนยุติธรรม ทำให้เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติ

หน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของประชาชน

จากการศึกษาเปรียบเทียบ โครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่า ต่างประเทศได้มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ ดังต่อไปนี้

สหรัฐอเมริกา จัดตั้งกองทุน The Legal Service Trust Fund เป็นกองทุนที่ดำเนินการเพื่อให้เงินอุดหนุนจากกองทุนกับหน่วยงาน NGOs ที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและให้บริการทางกฎหมายแบบให้เปล่าในคดีแพ่งโดยเงินที่ได้จะเป็นเงินในลักษณะช่วยเหลือโดยที่องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวต้องมาขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานยุติธรรม (Department of Justice) ของแคลิฟอร์เนียและศาล

รายได้ของกองทุนมาจากดอกผลของนักกฎหมายและลูกความ (Attorney – Client Trust Account) เป็นหลักในการดำเนินการมีการจัดตั้งคณะกรรมการชื่อ Legal Service Trust Fund Commission ขึ้นมาดูแลคณะกรรมการจะมีการออกระเบียบให้นักกฎหมายทราบว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร โดยอย่างน้อยดอกผลที่เกิดจากเงินของลูกความที่มาปรึกษาด้านกฎหมายจะต้องตัดเข้ากองทุน โดยที่คณะกรรมการสามารถดำเนินการตรวจสอบบัญชีจากธนาคารที่นักกฎหมายฝากได้

การดำเนินการดังกล่าวของกองทุนได้พัฒนามาเป็นเวลากว่า 25 ปี จึงกลายเป็นแบบธรรมเนียมปฏิบัติในมลรัฐแคลิฟอร์เนียว่าผู้ที่ประกอบอาชีพนักกฎหมายจะต้องเปิดบัญชี และแจ้งหมายเลขให้กองทุนทราบลูกความที่มาปรึกษากับนักกฎหมายจะต้องแจ้งสำเนาการจ่ายเงินให้นักกฎหมายไปยังกองทุนเพื่อทราบถึงดอกผลที่นักกฎหมายได้รับจากการว่าความ หรือการทำหน้าที่เป็นนักกฎหมาย

ในปี ค.ศ. 2007 คณะกรรมการได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนธรรมนูญของกองทุนตาม AB1723 โดยให้สถาบันการเงินเป็นผู้ดำเนินการโอนดอกเบี้ยเข้ากองทุนได้ โดยเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า “IOLTA Comparability” อย่างไรก็ตามอัตราเงินรายได้จากค่าการให้บริการทางกฎหมายที่กองทุนเก็บเข้ามาคิดเพียงแค่ร้อยละ 1 เท่านั้นจากรายได้

การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นเสมือนการเก็บภาษีจากวิชาชีพนักกฎหมาย เพื่อนำมาใช้ในกิจการของการอำนวยความยุติธรรมให้กับคนยากจนที่ประสบปัญหา หรือความเดือดร้อนจากคดีความ

กองทุนลดช่องว่างความยุติธรรม (Justice Gap Fund) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นต่อจากกองทุนการเข้าถึงความเท่าเทียม (Equal Access Fund) ในปี ค.ศ. 1999 ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียความมุ่งหมายของกองทุนก็เพื่อประชาชนเมื่อต้องประสบกับวิกฤตและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในชีวิต

ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับกรฟ้องร้องดำเนินคดีรวมทั้งเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตกองทุนนี้ยังขยายการช่วยเหลือไปครอบคลุมในด้านการทำร้ายผู้สูงอายุ (elder abuse) ความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence) การสนับสนุนครอบครัวในการจัดการกับปัญหาการหาที่อยู่หรือการดูแลสุขภาพที่เป็นผลมาจากความเสียหายหรืออันตรายที่ได้รับจากการก่ออาชญากรรมกองทุนลดช่องว่างทางความยุติธรรมนี้เป็น 1 ใน 3 กองทุนย่อยที่มีที่มาจากเนติบัณฑิตของมลรัฐแคลิฟอร์เนียคือ Legal Service Trust Fund Program ซึ่งเป็นโครงการจัดหาทุนหรืองบประมาณให้แก่องค์กรประเภท NGOs ที่มีการดำเนินการให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายกับผู้มีรายได้น้อย

การดำเนินการของกองทุนลดช่องว่างความยุติธรรมหรือ Justice Gap Fund นี้มีภารกิจหลัก 3 ประการคือ (1) ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อน เช่นเหยื่อจากการกระทำการในความรุนแรงในครอบครัว (2) ให้การช่วยเหลือครอบครัวโดยเฉพาะในกรณีของผู้ไร้บ้าน 5 (Homeless) และตั้งผู้ปกครอง และ (3) สร้างหลักประกันว่าเด็ก ๆ ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย จะได้รับการดูแลในด้านสุขภาพและการให้บริการศึกษาเป็นพิเศษหลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากการที่นักกฎหมายในแคลิฟอร์เนียที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีเข้ากองทุนได้พยายามปรับเปลี่ยนกิจกรรมการดำเนินการของกองทุนให้หลากหลายและมองมิติของกฎหมายในการต่อสู้กับความยากจนและต้องการปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของนักกฎหมาย

แนวคิด Public Defense หรือ ทนายความสำนักงาน (Public Defender) เป็นทนายความที่มาจากสำนักงานเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2001 ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาและจำเลยจนจบกระบวนการหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือตามที่ประธานศาลฎีกาและคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนกำหนดส่วนใหญ่เป็นทนายความประจำ มีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในการว่าความมาแล้วและจะได้รับงบประมาณในการดำเนินการในแต่ละปี ถือเป็นแนวทางในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในอเมริกาเหนือยุโรปออสเตรเลียและโดยเฉพาะในนิวซีแลนด์ที่ใช้ประเมินผลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยกระทรวงยุติธรรมกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Service Agency's (LSA)) โดยภาพรวมของ Public Defense แล้วเป็นหลักในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม (การให้ความรู้ทางกฎหมายการช่วยเหลือทางการเงินการให้คำปรึกษาทางกฎหมายการตั้งตัวแทนฟ้องร้องคดี ฯลฯ)

นอกจากนี้ กองทุนเพื่อเข้าถึงความเท่าเทียมกัน (Equal Access Fund) กองทุน เพื่อเข้าถึงความเท่าเทียมกันจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียสหรัฐอเมริกาโดยมีความมุ่งหมายที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลต่าง ๆ สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะเมื่อบุคคลต้องประสบกับวิกฤตในชีวิต หรือประสบกับปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง

ชีวิต (Life-Changing Legal Issues) ไม่ว่าจะเป็นคดีทั่วไป คดีเกี่ยวกับครอบครัว คดีความรุนแรงในครอบครัว การขาดที่พักอาศัย รวมไปถึงการต้องเข้ารับการรักษาดูแลสุขภาพอันเป็นผลมาจากการก่ออาชญากรรมหรือข้อพิพาทต่าง ๆ กองทุนเพื่อเข้าถึงความเท่าเทียมกันอยู่ภายใต้การดูแลของสภาตุลาการ (The Judicial Council) ซึ่งปัจจุบันมีรวมเกือบ 40 มลรัฐ ในสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการตามแนวทางของมลรัฐแคลิฟอร์เนียและขยายไปให้การช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่งด้วย รัฐได้ให้เงินงบประมาณอุดหนุนปีละประมาณ 10 ล้านดอลลาร์อเมริกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาในการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนนั้นอยู่ในดุลพินิจของศาล ดังนั้น ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนจึงมักได้แก่ผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อย (The Low income) รวมไปถึงผู้พิการ

ผู้ที่ได้รับการอนุมัติทุนช่วยเหลือร้อยละ 90 ได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดีแพ่งในขณะที่อีกร้อยละ 10 ได้รับการช่วยเหลือจากศูนย์ Count – based self - help center ที่เป็นเครือข่ายของศาลในท้องถิ่นในการดำเนินการกองทุนยึดหลักของความร่วมมือ (Collaboration) และหลักการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ทั้งจากหน่วยงานที่สามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น Legal aid clinic และชุมชนต่าง ๆ

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยตรงแล้วกองทุนยังสนับสนุนการให้ความรู้และการศึกษาให้บุคคลได้รู้ถึงสิทธิของตนเอง ทั้งนี้ในการจัดสรรทุนจะคำนึงถึงการบรรลุความต้องการของผู้ขอรับทุนด้วย โดยจะให้ผู้ขอรับการช่วยเหลือระบุข้อเท็จจริง และแผนการดำเนินการที่ชัดเจนความต้องการขอรับการช่วยเหลือ รวมทั้งส่วนที่ผู้ขอรับการช่วยเหลือจะต้องรับผิดชอบช่วยเหลือตนเองโดยส่วนที่ต้องการขอรับการช่วยเหลือเข้าข่ายเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลน (Scarc resources) ทั้งบุคคลและทรัพยากร

จุดเด่นของกองทุนนี้ยังอยู่ที่การนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาช่วยดำเนินการโดยผู้ขอรับการช่วยเหลือสามารถยื่นคำขอและระบุรายละเอียดเบื้องต้นต่าง ๆ ลงใน web และทาง online ได้นอกจากนี้ยังมีศูนย์ hotline ที่ผู้ขอรับการช่วยเหลือสามารถศึกษาเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ก่อน และสามารถเรียนรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนในเว็บไซต์ซึ่งในเบื้องต้น เลขประจำตัวประชาชนที่กรอกจะเชื่อมโยงไปยังฐานระบบข้อมูลภาษีโดยอัตโนมัติ ซึ่งจะเป็นการทดสอบเบื้องต้นว่าเป็นผู้มีรายได้ตัวจริงหรือไม่ ในขณะเดียวกันข้อมูลดังกล่าวจะถูกส่งไปยังเครือข่ายที่เป็นหุ้นส่วนการดำเนินงานของกองทุนในชุมชนโดยจะเป็นองค์กรในลักษณะที่มีชุมชนเป็นฐาน (Community Based Organization) รวมทั้งหน่วยบริหารในท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้มีการบริการตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้ตัวจริงหรือไม่ และจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือดูแลในเบื้องต้นก่อนกองทุนยังจะจ่ายเงินให้แก่คณะทำงานที่เข้าไปช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่ขอรับการช่วยเหลือรวมทั้งจ่ายเงินในการฝึกอบรมจัดซื้อวัสดุ

อุปกรณ์อื่น ๆ ซึ่งอาสาสมัครกรณิเข้ามาทำงานก็จะมีทั้งทนายอาสา นักศึกษาในคณะนิติศาสตร์ ส่วนกองทุนได้มีการตั้งศูนย์ Sell-help center ประจำศาล

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างคณะกรรมการของสำนักงานกองทุนยุติธรรมของต่างประเทศ กับคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในประเทศไทย จะพบว่า ในต่างประเทศได้แยกองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลออกจากกัน เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการปฏิบัติงานด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยตรง ในการบริหารงานคณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร (The Legal Aid Board) ในนามของ Lord Chancellor ที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ พัฒนา และการปรับปรุงระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในสหราชอาณาจักร ระบบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาในการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการทางกฎหมายในระยะยาวของรัฐที่ต้องการให้มีการทำสัญญากำหนดค่าจ้างนักกฎหมายที่ชัดเจน และมั่นคงเพื่อให้เหมาะสมกับการจัดทรัพยากรเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างตรงกับความต้องการ (met needs) ในแต่ละท้องถิ่น ระหว่างปี ค.ศ. 1997-1998 คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายประจำภูมิภาค” หรือที่รู้จักกันในนาม “RLSC” (Regional Legal Services Committee) รวมทั้งสิ้น 13 เขต (ภูมิภาค) โดยให้มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำแนะนำกับคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเกี่ยวกับความต้องการที่จะขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทั้งนี้โดยมีการจัดลำดับความสำคัญ (Priorities) ของความต้องการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในเขตพื้นที่ที่ตนดูแลด้วย เพื่อจะได้มีการกำหนดกรอบการดำเนินการ และเตรียมการในการจัดทำสัญญาให้เหมาะสม และคุ้มค่ากับการดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการ ดังกล่าวยังช่วยในการควบคุมงบประมาณในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ RLSC ยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการให้บริการทางกฎหมายในชุมชนซึ่งระบุไว้ในสมุดปกขาว (White Paper) ชื่อ “Modernizing Justice” ตีพิมพ์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 โดย The Lord Chancellor’s Department โดยเฉพาะการพัฒนาการดำเนินการกับหุ้นส่วนใหม่ระหว่างคณะกรรมการกับผู้ให้ทุน

การเข้าถึงความยุติธรรมของสหราชอาณาจักรนั้นได้มีการดำเนินการที่ โดยได้ปรับปรุงคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายจัดตั้งตาม The Legal Aid Act 1988 มีผลตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2544 เป็นต้นมาคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (Legal Service Commission) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการบริการแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการได้รับคำปรึกษาการช่วยเหลือ และมีทนายความแตกต่างในคดีอาญาด้วยการทำสัญญาจ้าง Solicitor ไว้คอยให้คำปรึกษากฎหมายและจ้างทนายความประจำในรูปของ Public Defender โดยทั้งสองกรณีได้รับค่าตอบแทนจากกองทุนของ

คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 และสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งสำนักงาน Public Defender ขึ้นเป็นแห่งแรกประธานศาลฎีกาของสหราชอาณาจักร (Lord Chancellor) เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ในการให้บริการแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาของ สหราชอาณาจักร คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายมีขอบเขตของการให้บริการซึ่งกฎหมาย สหราชอาณาจักรให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะมีทนายความช่วยเหลือ เช่น ผู้ถูกจับหรือผู้ถูกคุมขังมีสิทธิที่จะปรึกษากับทนายความเป็นการเฉพาะตัว จำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการจัดหาทนายความ โดยตนเองเป็นผู้เลือกเองหากไม่มีรายได้ในการหาทนายความได้ด้วยตนเองโดยรัฐจัดหาให้โดยไม่คิดมูลค่า เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม วัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการให้หลักประกันสิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะมีทนายความช่วยเหลือคือ เพื่อช่วยให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาในคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการสร้างความเสมอภาคในการอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมเท่าเทียมกับโจทก์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ต้องหา หรือจำเลยในการดำเนินคดีเช่นการพิสูจน์ความผิดหรือการให้การรับสารภาพเป็นต้น กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแนวทางในการดำเนินการของศาลซึ่งการมีมาตรการดังกล่าวส่งผลให้ศาลสามารถดูแลและใช้ดุลยพินิจในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายที่มาศาลเพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีส่วนในการพิสูจน์ความผิด เกณฑ์ของการควบคุมการปฏิบัติงานในด้านให้ความช่วยเหลือเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานการควบคุมวิชาชีพทนายความ หรือมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (The Public Defender Service Code of Conduct) เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้รับบริการที่มีคุณภาพจากทนายความที่รัฐจัดหาให้ อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้บริการด้านทนายความของสหราชอาณาจักรคือความเป็นอิสระในการดำเนินงานผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถเลือกทนายความได้ตามความพอใจเพียงของทุนในการดำเนินการคดีที่รับผิดชอบมากเกินไปและความยากลำบากในการขอรับบริการซึ่งปัญหาดังกล่าวมีทางแก้คือ คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้กำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินการช่วยเหลือในรูปของคู่มือการปฏิบัติงาน (Code of Conduct) และมีหลักเกณฑ์ที่จะไม่ทำให้มีคดีที่รับผิดชอบมากเกินไป

นอกจากนี้คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมายจะต้องเข้าไปกำกับดูแลสำนักงานที่ให้บริการด้านทนายความตามโครงการดังกล่าว โดยจะต้องให้มีการกำหนดจำนวนคดีที่รับผิดชอบและจะต้องเป็นทนายความที่ได้รับการฝึกฝนและอบรมในการให้ความช่วยเหลือมาเป็นอย่างดีด้วยซึ่งเป็นหลักประกันของรัฐที่จะดำเนินการให้มีการเข้าถึงความยุติธรรมได้

กองทุนในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรนั้นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการให้บริการของรัฐในด้านทนายความซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการให้ค่าตอบแทนแก่ทนายความรายได้ส่วนหนึ่งของกองทุนมาจากผู้ร้องขอความช่วยเหลือที่พอมีรายได้บ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ทนายความตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนค่าตอบแทนที่ทนายความจะได้รับนั้นจะได้มาจากงานที่เข้ามาช่วยเหลือตามอัตรามาตรฐานโดยพิจารณาจากงานที่ปฏิบัติเป็นรายชั่วโมงของการทำงาน และพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน และตามอัตราในมหานครลอนดอนจะสูงกว่ามาตรฐานเล็กน้อย

ตาม The Legal Aid Act 1988 กฎหมายได้ให้อำนาจ Lord Chancellor ออกกฎระเบียบในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยมาตรา 1 กล่าวถึงความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้คือ วัตถุประสงค์ของการให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยการสนับสนุนงานด้านการเงินจากรัฐบาลตามมาตรา 3 คณะกรรมการเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายและปัญหาเศรษฐกิจมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ก่อตั้งและบริหารกองทุนอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 4 คือให้คำแนะนำ Lord Chancellor ในการวางนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการทางกฎหมายการจัดทำเอกสาร ส่วนมาตรา 5 เป็นการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การจัดทำรายงานประจำปีต่อ Lord Chancellor

คณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายในภูมิภาค RLSC จะมีโครงสร้างในการบริหารดังต่อไปนี้ โครงสร้างคณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายประจำภูมิภาคที่จัดขึ้นใน 13 ภูมิภาคทั่วสหราชอาณาจักร มีบทบาทเป็นคณะกรรมการหลักที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการช่วยเหลือทางกฎหมายและจัดลำดับความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือในแต่ละภูมิภาค จากนั้นส่งข้อมูลการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวไปที่คณะกรรมการ Legal aid Board เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เนื่องจากคณะกรรมการ RLSC ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการดังกล่าวในขณะเดียวกันคณะกรรมการ RLSC จะทำโครงการการให้บริการกฎหมายประจำชุมชนกระจายลงไปในพื้นที่เพื่อกำหนดตัวแบบความต้องการขอรับความช่วยเหลือและหาดัชนีวัดความยากจนเพื่อใช้เป็นเกณฑ์เนื่องในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันทั้งสภาพภูมิศาสตร์สภาพเศรษฐกิจจึงต้องมีการกำหนดให้เหมาะสมแต่ละพื้นที่ในคณะกรรมการ RLSC มีสมาชิก 6 คน โดย 4 คนคณะกรรมการ Legal aid Board เป็นคนแต่งตั้งและมีการกำหนดให้ประธานในแต่ละภูมิภาคเป็นกรรมการซึ่งจากโครงสร้างดังกล่าวหมายถึงคณะกรรมการ Legal aid Board ควบคุมกำกับดูแลใกล้ชิดคนนอกจากนี้คณะกรรมการ Legal aid Board ยังได้จัดหาที่ปรึกษากฎหมายไปประจำในแต่ละภูมิภาคด้วย

คณะกรรมการ Legal aid Board เองนอกจากจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลคณะกรรมการ RLSC แล้วยังมีบทบาทในการให้คำแนะนำและปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ใน สหราชอาณาจักรในลักษณะและรูปแบบต่าง ๆ ในคณะกรรมการ Legal aid Board Area Office ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับคณะกรรมการ Legal aid Board

การดำเนินงานให้คำแนะนำ (The Advice Sector) นอกเหนือจากการดำเนินการดังกล่าว แล้วสหราชอาณาจักรยังมีภาคส่วนที่มีบทบาทในการช่วยให้คำแนะนำกฎหมายที่เข้มแข็ง ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่สหราชอาณาจักรมีประสบการณ์จากการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของผู้วิชาชีพทางกฎหมายในทางไม่ดีแต่การดำเนินงานของศูนย์ให้คำแนะนำหรือ Advice centre กลับให้ผลดีกว่า

สหราชอาณาจักรมีศูนย์ให้คำแนะนำที่หลากหลายโดยมีสำนักงานให้คำแนะนำแก่ประชาชนที่รู้จักกันในนาม “CABx” (Citizens’ advice bureaux) ราว 545 สำนักงาน และมีศูนย์ให้คำแนะนำอิสระ (Independent advice centre) มากกว่า 800 แห่งซึ่งบางครั้งยังมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพคือ The Federation of Independent Advice Centre ซึ่งแม้ว่า CABx จะไม่ใช่เครือข่ายที่ใหญ่ที่สุดก็ตามแต่ก็เป็นการดำเนินงานที่มีความเก่าแก่ที่สุดและเป็นที่ยอมรับกันดีรวมทั้งมีการศึกษาวิจัยว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี รูปแบบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือของสหราชอาณาจักรจะประกอบด้วยการให้คำแนะนำทางกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายด้านอื่น ๆ อาทิ การจัดสรรเงินการจัดหานักกฎหมายให้ นอกจากนี้ ยังมีการให้ความช่วยเหลือที่ศาลแจ้งมา และมีการเข้าไปช่วยเหลือไกล่เกลี่ยปัญหาครอบครัวโดยจะอนุมัติให้กับผู้ที่ได้รับการรับรองเข้าไปดำเนินการ

นอกจากนี้การตั้งตัวแทนทางกฎหมาย (Legal Representation) เพื่อดำเนินคดีในศาล จะดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ การช่วยเหลือด้านการไต่สวน (Investigation Help) จะช่วยค่าใช้จ่ายในบางส่วนเพื่อการรวบรวมพยานและการจัดเตรียมแนวทางในการต่อสู้กับการช่วยเหลือเต็ม (Full Representation) จะมีการจัดสรรทุนให้เต็มจำนวนในการต่อสู้คดีตั้งแต่เริ่มจนจบในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเต็มใช้หลัก Funding Codes คือการตั้งรหัสประเภทคดีและจำนวนเงินค่ากลาง แต่ต่อมา มีการพัฒนามาใช้หลัก “Sufficient Benefit test” ซึ่งจะพิจารณาถึงประโยชน์ในการอนุมัติการช่วยเหลือว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มาขอรับการช่วยเหลือมากน้อยเพียงใด และมีการกำหนดว่าคดีบางอย่างจะไม่ได้รับการช่วยเหลือ (Out of Scope) ได้แก่ คดีเรื่องพินัยกรรม หนี้ประเภท คดีพิพาทเรื่องเขตแดน เป็นต้น เนื่องจากเห็นว่าประโยชน์ไม่เพียงพอมีการขยายไปถึงเรื่องสุขภาพจิต และผู้ลี้ภัยด้วย

รูปแบบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือหลัก Legal Service Commission จะพิจารณา ทัศนคติความสำนักงานกฎหมายที่ได้มาตรฐานเพื่อทำสัญญาปัจจุบัน Community Legal Service Centre (CLACs) และ Community Legal Advice Network (CLANs) จะเป็นผู้พิจารณาหลักในการดำเนินการ

และพิจารณาถึงผู้ที่จะมาดำเนินคดีให้และเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติเงิน เพื่อการดำเนินการต่อไป

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเดิมในสหราชอาณาจักรนั้น การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยทางการเงินก็ใช้ระบบ Means test แบบที่เรียกว่า “The Funding Code” นั่นคือการจำแนกประเภท และรายละเอียดของคดี แต่ในการให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อทำการตรวจสอบจะใช้การที่ผู้มาขึ้นขอรับการให้ความช่วยเหลือจะต้องบรรยายข้อเท็จจริงโดยสังเขปประมาณ 50 คำต่อมาขยายเป็น 59 หน้าพร้อมทั้งแนบเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินการและการตีความนอกจากนี้ยังต้องการแนวความเห็นของนักกฎหมายว่ามีโอกาสที่จะชนะคดีด้วย

ส่วนในประเทศไทย ไม่มีการกำหนดองค์กรที่มีผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานกองทุนยุติธรรม การกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่ดูแลระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานกองทุนยุติธรรมเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ประเทศไทยต้องนำหลักการแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง และความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในต่างประเทศ และหลักการแนวคิดทางกฎหมาย เกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรทั้งสองมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะส่งผลทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม และเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยการเพิ่มองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อทำหน้าที่ดูแลระบบคุณธรรมในสำนักงานกองทุนยุติธรรม โดยเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ จะทำให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในฐานะตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง ส่งผลทำให้ประชาชนสามารถได้รับความเป็นธรรมและเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของ กองทุนยุติธรรม

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม และแนวทางการแก้ไข

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระบวนการอุทธรณ์ ถือเป็นกระบวนการในการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนด ได้ใช้เป็นช่องทาง หรือทางเลือกหนึ่งในการแสวงหาความยุติธรรมให้แก่ตนเอง โดยการใช้สิทธิขอให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย ได้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาวินิจฉัยในทางที่เป็นคุณแก่ตน องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นองค์กรพิจารณาทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการสั่งลงโทษทางวินัย โดยองค์กรของรัฐแต่ละองค์กรจะมีหน่วยงานในการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมพิจารณาอุทธรณ์การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้พบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม โดยจะได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ดังต่อไปนี้

นับแต่อดีต ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดวิธีเยียวยาของผู้เสียหายหากมีข้อโต้แย้งหรือคัดค้านเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว อาจกระทบสิทธิของประชาชน จึงนำระบบอุทธรณ์มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพื่อให้มีการเยียวยาแก้ไขทุกข์โดยฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรืออธิบดี และให้มีผลเป็นที่สุด ซึ่งในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นที่สุดนั้นหมายถึงเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารเท่านั้น ประชาชนยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้แต่ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ประชาชนผู้ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็มีสิทธิให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าทบทวนได้เนื่องจากเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองโดยผู้มีอำนาจเหนือเพื่อเป็นหลักประกันของประชาชน และเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General principle of law) ซึ่งเป็นหลักการควบคุมฝ่ายปกครอง เห็นได้ว่าการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งที่ผู้ถูกลงโทษสิทธิจากคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งทางปกครองทบทวน หรือตรวจสอบคำสั่งนั้นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแล้วหรือไม่แต่การใช้สิทธิ เช่นนี้

จะแตกต่างจากการอุทธรณ์โต้แย้ง หรือคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้ซึ่งมีลักษณะ บังคับก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล และ มีระยะเวลาการดำเนินการไว้ค่อนข้างสั้น

ในปัจจุบันถือได้ว่า กระบวนการอุทธรณ์ เป็นช่องทางหรือทางเลือกหนึ่งในการแสวงหา ความยุติธรรม โดยการใช้สิทธิขอให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยได้ยกเรื่องของตน ขึ้นพิจารณาวินิจฉัยในทางที่เป็นคุณแก่ตน และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นองค์กรพิจารณาทาง ปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่ง การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาติให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม เนื่องจาก ปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมพิจารณาอุทธรณ์ ส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับ หลัก ความเป็นกลาง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์ อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกับ เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการให้ความ เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

ดังนั้น กระบวนการอุทธรณ์ ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและหลักประกันความ มั่นคงในการดำรงสถานภาพ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ได้มีโอกาสแสวงหาและเข้าถึงความเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมาย และเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองภายในองค์กรของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจของ กระบวนการอุทธรณ์ในแต่ละขั้นตอนถือว่าการใช้อำนาจทางปกครอง องค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าว จึงต้องกระทำด้วยความอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ โดยแต่ละองค์กรของรัฐได้กำหนดกระบวนการในการอุทธรณ์ไว้ไม่แตกต่าง กัน หรืออาจจะแตกต่างกันในส่วน โครงสร้าง และองค์ประกอบภายในขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์นั้น ๆ ซึ่งโครงสร้างและองค์ประกอบ ดังกล่าว ถือเป็นส่วนสำคัญในการให้ความเป็นธรรมและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพแก่ผู้อุทธรณ์

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุน ยุติธรรมของสำนักงานกองทุนยุติธรรม ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยกฎหมายดังกล่าว มิได้บัญญัติหลักการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่าง กว้างของคณะกรรมการ ในมาตรา มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน (2) ออกระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ (3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการ มอบหมาย (4) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี (6) ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ รัฐมนตรีมอบหมาย”

จากการศึกษาเรื่องการอุทธรณ์ พบว่า ไม่ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 อาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาภายหลัง หากกรณีผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เดิมได้ระบุงการอุทธรณ์ไว้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมแล้ว หากต่อมาเป็นพระราชบัญญัติแล้วไม่มีการอุทธรณ์จะก็ให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประชาชนทั้งยังไม่อำนวยความสะดวกในการติดต่องานราชการ ดังนั้น ต้องมีกลไกที่เหมาะสมและความพึงพอใจและควรให้มีการไต่รตรงในท้ายสุด

นอกจากนี้ จากการศึกษาลักษณะ แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักความเป็นกลาง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการให้หลักประกันความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักการสำคัญเพื่อให้ฝ่ายปกครองยึดถือเป็นแนวทางโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยศาลมีอาจก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมได้ หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับคู่กรณีพิพาท ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทต้องพึงถือปฏิบัติ เนื่องจากหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้พิจารณาหรือวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาท มีส่วนรู้ เกี่ยวข้อง หรือมีประโยชน์ได้เสียไม่ว่าทางใด หรือมีเหตุ โกรธเคืองกันมาก่อนกับคู่กรณี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือมีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวโดยเป็นญาติพี่น้องหรือเพื่อน หรือแม้กระทั่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัย โอกาสที่ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทด้วยความไม่เป็นกลางย่อมเกิดขึ้นสูง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทหรือพิจารณาทางปกครอง มีเหตุที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

จากการศึกษา โดยการค้นคว้าคำพิพากษาในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม พบว่า มีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 24/2556

ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องการยื่นคำร้องขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อขอเยียวยาความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของ นาย ช. ที่ใช้อิทธิพลข่มขู่และปองร้ายผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมพิจารณาแล้ว มีมติไม่อนุมัติ เนื่องจากเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่ใช่ความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม จึงไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมที่ไม่อนุมัติเงินกองทุนยุติธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยการอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าวก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะกรรมการ ให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา¹²⁹ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะกรรมการ ให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด ในกรณีมีคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องไว้ในกรณีที่บุคคลใด ถูกปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากคณะกรรมการดังกล่าว บุคคลนั้นจะมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 18 (7) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความ

¹²⁹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 (เรื่องเสร็จที่ 241/2560)

เป็นธรรมและเป็นการกลั่นกรองดุลพินิจของคณะอนุกรรมการ และเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ประชาชนในการที่จะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรมฉบับนี้ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการร้องเรียนหรืออุทธรณ์กรณีที่มีการพิจารณาให้การช่วยเหลือนั้นไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้องเอาไว้เท่ากับว่าหากมีการพิจารณาที่ผิดพลาดหรือทุจริต ประชาชนต้องพึ่งพากระบวนการยุติธรรมปกติคือ ขอให้ศาลปกครองให้เข้ามาวินิจฉัย และถ้าต้องการเอาผิดกับคณะกรรมการหรืออนุกรรมการก็ต้องไปฟ้องเอาผิดเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งขั้นตอนที่กล่าวมานั้นก็มีระยะเวลาและไม่ได้ทำให้การช่วยเหลือนั้นเป็นธรรมหรือมีความรวดเร็วขึ้นแต่ประการใด ที่สำคัญคือ ประชาชนที่มาขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมแล้วไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย คงไม่มีต้นทุนพอที่จะไปดำเนินกระบวนการยุติธรรมเอาผิดกับคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมต่อ โดยลำพังของตัวเองได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแล้วอาจเห็นได้ว่า ประเด็นปัญหาหลักของเรื่องนี้ น่าจะอยู่ที่ เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งหากกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางในการคุ้มครองหลักประกันความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันเพื่อให้ฝ่ายปกครองยึดถือเป็นแนวทาง โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง และส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ถูกปฏิเสธความช่วยเหลือทางกฎหมายจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้น ในการที่จะได้รับการคุ้มครองในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ อันถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรม ซึ่งผู้อุทธรณ์ควรได้รับการพิจารณาจากบุคคลหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการอุทธรณ์ ถือเป็นกระบวนการทบทวนหรือการชี้แจงทำความเข้าใจในเหตุอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายและเป็นวิธีการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการกลั่นกรองดุลพินิจของคณะอนุกรรมการภายในองค์กร การไม่มีบัญญัติกฎหมายพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์ ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับหลักความเป็นกลาง ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่สามารถสร้างหลักประกันในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการกิจขององค์กร

จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่า ในสหราชอาณาจักร ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการอุทธรณ์ของกองทุนยุติธรรมได้มีการแยกอำนาจผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัยและผู้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ออกจากกันอย่างอิสระ โดยกฎหมายข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางในการ

บริหารงานบุคคลด้านวินัย คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ และมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาตัดสินข้ออุทธรณ์ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความเหมาะสม ธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการที่ไม่อาจแก้ไขได้แล้วภายในองค์กร ซึ่งต้องมีการพิจารณาตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ ให้เสร็จสิ้นก่อน จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนโดยตรงไม่ได้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board (CSAB)) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ทั้งนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน ประกอบไปด้วยบุคคลอื่นได้แก่ ประธาน หรือ ผู้ที่รักษาการแทนประธาน และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel และอีกท่านจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้น จะคัดเลือกมาจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว และประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ซึ่งต้องได้รับการคัดเลือก และเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้น สำหรับกรรมการในส่วนของหน่วยราชการ ปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง จะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการได้ส่วนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ได้ ในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เมื่อคณะกรรมการได้ทำการได้ส่วนอุทธรณ์แล้ว และมีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกโดยเป็นกรณีที่ยุติธรรมดีแล้ว ถือว่าเป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการ กรณีที่สอง หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรม

เมื่อได้ศึกษารูปแบบโครงสร้างของประเทศไทย พบว่า พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งในการกำหนดลักษณะที่เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนออกเป็นสองขั้นตอน โดยขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นขั้นตอนการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองว่าจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือไม่ โดยเป็นการปรับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือซึ่งโดยทั่วไปมีสถานะทางกฎหมายเป็น “กฎเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครอง” ให้มีผลใช้บังคับเป็นรูปธรรมกับกรณี ของผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือว่าเข้าองค์ประกอบตามหลักเกณฑ์หรือไม่ ผลผลิตของการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองในรูปของหนังสืออนุมัติความช่วยเหลือ ส่วนขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่ง

อนุมัติ โดยหน่วยงานทางปกครองมีดุลพินิจพิจารณาว่าจะดำเนินการตามคำสั่ง โดยเลือกใช้วิธีการใด ซึ่งหากเป็นกรณีของการอนุมัติเงินช่วยเหลือ อาจดำเนินการในลักษณะการจัดทำสัญญาเงินกู้ตามกฎหมายแพ่ง หรือถ้าเป็นการให้เปล่า อาจกระทำ โดยการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือซึ่งเป็นปฏิบัติการทางปกครองที่มีได้มุ่งผลในทางกฎหมาย แต่เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายเงินนั้น

ดังนั้น การพิจารณาเปรียบเทียบกระบวนการอุทธรณ์ในต่างประเทศ กับกระบวนการอุทธรณ์ของกองทุนยุติธรรมในประเทศไทย จะพบว่า ในต่างประเทศได้มีการแยกอำนาจผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัยและผู้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ออกจากกันอย่างอิสระ สำหรับกระบวนการอุทธรณ์ของกองทุนยุติธรรมในประเทศไทย มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่ง ในการกำหนดลักษณะที่เป็น การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ดังนั้น ประเทศไทยต้องนำหลักการแนวคิดในกระบวนการอุทธรณ์ ในต่างประเทศ และหลักการแนวคิดทางกฎหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ มาปรับใช้กับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ซึ่งจะส่งผลทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม และเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากมีการออกกฎว่าด้วยการอุทธรณ์ในกองทุนยุติธรรมเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยการเพิ่มกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ โดยเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ จะทำให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในฐานะตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีการปรับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือ ย่อมได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และหลักประกันความมั่นคง ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการอุทธรณ์ อีกทั้งยังส่งผลในการลดความขัดแย้งและลดการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นในองค์กร นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในองค์กรของรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยแท้จริง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ (Access to Justice) เป็นแนวคิดและการดำเนินการที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการและกำหนดเป็นนโยบายหลักของการบริหารจัดการประเทศ เพื่อยกระดับและสร้างความเท่าเทียมให้แก่ประชาชนในการได้รับโอกาสและเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน รากฐานของการเข้าถึงความยุติธรรมของรัฐมีที่มาจากแนวคิดในเรื่องของความเท่าเทียมกันทางสังคม (Social Justice) ซึ่งเป็นแนวคิดรากฐานประการหนึ่งของกรอบแนวคิดแบบประชาธิปไตย (Democratic Scheme) โดยที่ การดำเนินการกองทุนยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเข้าถึงความยุติธรรม โดยเฉพาะประชาชนที่ยากจน ไร้ที่พึ่ง ทำให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมอย่างทั่วถึง จากการศึกษาที่สหประชาชาติให้ความสนใจและผลักดันการดำเนินการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice) ซึ่งตามแนวทาง justice for all ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม นอกจากนี้ การที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้เห็นความสำคัญและส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับประชาชนและพยายามปรับปรุงพัฒนา รวมทั้งจัดทำมาตรฐานการดำเนินการ ทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการดำเนินการกองทุนเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ทำให้สามารถเรียนรู้ ทำความเข้าใจในหลักการ แนวคิดและแนวทางการพัฒนามาตรการ กลไก และกระบวนการทางเลือกต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาในการดำเนินการกองทุนยุติธรรมของไทย ทำให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพและจะเป็น โอกาสดีที่จะดำเนินการให้ได้ระดับมาตรฐานสากลและเรียนรู้การดำเนินการของประเทศต่าง ๆ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของกองทุนยุติธรรม ซึ่งมีความอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่เป็นกองทุนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใด ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครอง หรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ผู้ที่มีฐานะยากจน ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยกองทุนยุติธรรมเป็นหน่วยงานเดียวที่ให้ความช่วยเหลือ ด้วยการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการต่อสู้คดีให้กับประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้นและเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พบว่า การดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม มีความสอดคล้องกับหลักสากลและข้อตกลงระหว่างประเทศตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติ หลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงความยุติธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายไทย อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างหลักประกันโดยจัดให้มีระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ระบบคุณธรรม ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบอาชีพราชการ ถือเป็นระบบที่ช่วยทำให้การปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรได้สร้างระบบซึ่งทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความเป็นอิสระ ปราศจากการสั่งการ หรือการควบคุม หรือการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายการเมือง หรืออำนาจอื่นใด

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม พบว่า มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม รวมถึง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหลายประการ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ หลักประกันในการขอลดปล่อยชั่วคราว ทำให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนมักไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้ง “กองทุนยุติธรรม” ขึ้น มีการกำหนดเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้เท่าที่ควร กระทรวงยุติธรรมจึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทุนยุติธรรมให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้มากขึ้น

จากการศึกษา พบว่า สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนยังคงมีสภาพปัญหาบางประการ เช่น ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมที่ใช้เวลายาวนานกว่าคดีจะสิ้นสุด ปัญหาความยากจนกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในลักษณะที่จำกัด อันเป็นการกระทำละเมิดที่กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมมิได้มีความเชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรม ที่ต้องมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ จึงส่งผลต่อระบบพิทักษ์คุณธรรม ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถ ความเสมอภาค ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นหลักการที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐต้องยึดถือเพื่อรักษาความเป็นธรรม และรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมที่ต้องการให้คณะกรรมการกำหนดระบบพิทักษ์คุณธรรมในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีการกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในระบบพิทักษ์คุ้มครองเป็นการเฉพาะในสำนักงานคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุ้มครองของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลต่อการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของสิทธิในการกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงการดำเนินคดีอย่างถูกต้องเป็นธรรม รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ปัญหาการตีความคำว่า “การดำเนินคดี” หากตีความตามความหมายอย่างแคบว่า หมายรวมถึง เฉพาะคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล จะทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ข้อ 9 ในแต่ละข้อไม่มีการอธิบายความหมาย คำจำกัดความ หรือขอบเขตที่ชัดเจน จึงยากต่อการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เนื่องจากหลักเกณฑ์ไม่มีความแน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาพอสมควร

แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดสิทธิในเรื่องของระบบพิทักษ์คุ้มครอง ดังนั้น อาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยการกำหนดหลักการในการจัดตั้งให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการกองทุนยุติธรรม ความคุ้มค่าในการดำเนินการและการตอบสนองต่อหลักสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและการเพิ่มผลลัพธ์ของเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนตลอดจนการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย คือ ประชาชน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การลดปัญหาในข้อพิพาท การสร้างความสามารถในการป้องกันและเฝ้าระวัง การตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งการปฏิบัติการ โดยรวมถึงความรวดเร็ว การตอบสนอง และความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นการสร้างความแข็งแกร่งและความพร้อมของกองทุนยุติธรรมให้มีความยั่งยืน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ส่งผลให้เป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายขององค์กร เนื่องจากระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นกลไกสำคัญในการนำพ้องค์กรสู่ความสำเร็จ อีกทั้งทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของประชาชน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

กองทุนยุติธรรม เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพซึ่งต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีการกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ในสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นการเฉพาะ ทำให้กรรมการกองทุนยุติธรรมไม่มีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเท่าที่ควร เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ จะต้องมีการกำหนดผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่มีความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงการทำหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย ทำให้มีกฎหมายที่ดี สามารถใช้บังคับได้ในสังคม รวมไปถึงการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนได้ครอบคลุมและรวดเร็วยิ่งขึ้น และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการที่กองทุนยุติธรรม ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ในสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่สอดคล้องหลักการจัดองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ และส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลในภาคปฏิบัติ เพราะจะทำให้การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารงานขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อันทำให้กระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างในกองทุนยุติธรรม ที่ไม่สามารถปฏิบัติงานหรือกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องต้องกันได้ ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ที่ต้องการให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อนึ่ง แม้ในปัจจุบันการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมตามระเบียบว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 กำหนดให้กองทุนยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ และอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเพื่อบริหารกองทุนยุติธรรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้ง แต่จากการศึกษา พบว่า คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุมัติ หรือไม่อนุมัติคำขอรับการช่วยเหลือจากกองทุน เนื่องจากเป็นอำนาจดุลยพินิจ ซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างอิสระ ดังนั้นดุลยพินิจของฝ่ายปกครองก็คืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจที่จะกระทำการได้หลายอย่าง เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาเรื่องอนุมัติ หรือไม่อนุมัติคำขอรับการช่วยเหลือจากกองทุน ถือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการหรือใช้ระบบคณะกรรมการ เพื่อใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติการกิจในเรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการทางปกครองจะต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะกับภารกิจนั้น ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่ในการตีความของคณะอนุกรรมการซึ่งเป็นอำนาจดุลยพินิจตามที่กฎหมายกำหนดมิได้มีความเชี่ยวชาญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ ส่งผลต่อระบบคุณธรรมในภาคปฏิบัติขององค์กร อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ที่ต้องการให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการด้านอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า หากไม่มีการกำหนดองค์กรที่มีผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานกองทุนยุติธรรม เพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่ดูแลระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานกองทุนยุติธรรมเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้มาตรฐานในระบบพิทักษ์คุณธรรมต่ำกว่ามาตรฐานกลางและไม่มีประสิทธิภาพ อันเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และเป็นการขัดเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย นอกจากนี้ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวยังเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของทฤษฎีการจัดตั้งองค์กร

ทางปกครอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคณะกรรมการทางปกครองซึ่งจะต้องกำหนดสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการให้มีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนหนึ่ง อีกทั้งต้องมีส่วนประกอบของข้าราชการและลูกจ้างหรือผู้มีส่วนได้เสียในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมาย ได้แก่การจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการองค์กรทางปกครอง

แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยการกำหนดให้มีองค์กรกลางในสำนักงานกองทุนยุติธรรม ให้แยกเป็นอิสระออกจากกองทุนยุติธรรม เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม มิได้มีความเชี่ยวชาญ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลในสำนักงานกองทุนยุติธรรม ทั้งการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และการกำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคล ส่งผลต่อสิทธิประโยชน์และสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานกองทุนยุติธรรม อีกทั้งยังกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการของข้าราชการและลูกจ้างในการดำเนินการกิจตามเป้าหมายขององค์กร

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

“ให้มีคณะกรรมการของสำนักงานกองทุนยุติธรรม คณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คนดังต่อไปนี้

(1) ประธาน คณะกรรมการของสำนักงานกองทุนยุติธรรม
 (2) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล หรือด้านกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีข้าราชการของสำนักงานกองทุนยุติธรรม จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

(3) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. เป็นกรรมการ

(4) ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง เป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

(6) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี เป็นกรรมการและเลขานุการ”

รัฐพึงจัดระบบพิทักษ์คุณธรรมในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และ ไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง เกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ส่งผลกระทบต่อการวางนโยบายและทิศทางในการบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานในสำนักงานกองทุนยุติธรรม ทำให้เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของประชาชน

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ในปัจจุบันถือได้ว่า กระบวนการอุทธรณ์ เป็นช่องทางหรือทางเลือกหนึ่งในการแสวงหาความยุติธรรม โดยการใช้สิทธิขอให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยได้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาวินิจฉัยในทางที่เป็นคุณแก่ตน และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นองค์กรพิจารณาทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งการกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม เนื่องจาก ปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมพิจารณาอุทธรณ์ ส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับ หลักความเป็นกลาง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์ อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

ดังนั้น กระบวนการอุทธรณ์ ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการได้มี โอกาสแสวงหาและเข้าถึงความเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองภายในองค์กรของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจของกระบวนการอุทธรณ์ในแต่ละขั้นตอนถือว่าการใช้อำนาจทางปกครอง องค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องกระทำด้วยความอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ โดยแต่ละองค์กรของรัฐได้กำหนดกระบวนการในการอุทธรณ์ไว้ไม่แตกต่างกัน หรืออาจจะแตกต่างกันในส่วน โครงสร้าง และองค์ประกอบภายในขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์นั้น ๆ ซึ่งโครงสร้างและองค์ประกอบดังกล่าวถือเป็นส่วนสำคัญในการให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ผู้อุทธรณ์

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมของสำนักงานกองทุนยุติธรรม ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยกฎหมายดังกล่าว มิได้บัญญัติหลักการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดอำนาจ

หน้าที่ไว้อย่างกว้างของคณะกรรมการ ในมาตรา มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน (2) ออกระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ (3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (4) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี (6) ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ รัฐมนตรีมอบหมาย”

จากการศึกษาเรื่องการอุทธรณ์ พบว่า ไม่ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 อาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาภายหลัง หากกรณีผู้ได้รับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของคณะอนุกรรมการกองทุนยุติธรรม เดิมได้ระบุงการอุทธรณ์ไว้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมแล้ว หากต่อมาเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ไม่มีการอุทธรณ์ก็จะทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประชาชนทั้งยังไม่อำนวยความสะดวกในการติดต่องานราชการ ดังนั้น ต้องมีกลไกที่เหมาะสมและความพึงพอใจและควรให้มีการไต่ตรองในท้ายสุด

เมื่อพิจารณาแล้วอาจเห็นได้ว่า ประเด็นปัญหาหลักของเรื่องนี้ น่าจะอยู่ที่เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งหากกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางในการคุ้มครองหลักประกันความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันเพื่อให้ฝ่ายปกครองยึดถือเป็นแนวทางโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง และส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ถูกปฏิเสธความช่วยเหลือทางกฎหมายจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้น ในการที่จะได้รับการคุ้มครองในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ อันถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นธรรม ซึ่งผู้อุทธรณ์ควรได้รับการพิจารณาจากบุคคลหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการอุทธรณ์ ถือเป็นกระบวนการทบทวนหรือการชี้แจงทำความเข้าใจในเหตุอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายและเป็นวิธีการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการถ่วงดุลพินิจของคณะอนุกรรมการภายในองค์กร การไม่มีบัญญัติกฎหมายพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์ ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับหลักความเป็นกลาง ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่สามารถสร้าง

หลักประกันในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และผลสัมฤทธิ์ในภารกิจขององค์กร

แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการบัญญัติเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการ อุตสาหกรรม ดังนั้น อาจจะต้องมีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยให้เปลี่ยน จากการทบทวน เป็นการใช้ระบบอุตสาหกรรมสองชั้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุตสาหกรรม ในชั้นต้น และเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับ คูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุตสาหกรรมในชั้นที่สอง เพื่อให้ผู้มีอำนาจ พิจารณาอุตสาหกรรมได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้อง และเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้รับความเป็นธรรมก่อนที่จะนำคดีหรือข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง อันจะเป็นขั้นตอนที่ ใช้ระยะเวลาสั้นกว่าจะมีคำพิพากษา ซึ่งทำให้สิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขอ ปลดปล่อยชั่วคราว หากผู้ขอรับความช่วยเหลือต้องถูกควบคุมตัวอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี ก็จะถูก ลดทอนลงไปอย่างมาก และจะช่วยถ่วงการฟ้องข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำ จังหวัดว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมาย เป็นธรรม และได้สัดส่วน เพื่อให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในระบบพิทักษ์คุ้มครองของ คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุน ยุติธรรม พ.ศ.2558 ไม่ได้กำหนดสิทธิในเรื่องของระบบพิทักษ์คุ้มครอง ดังนั้น อาจจะต้องมีการ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยการกำหนดหลักการในการจัดตั้งให้มีความเป็น อิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการกองทุนยุติธรรม ความคุ้มค่าในการดำเนินการและการตอบสนองต่อหลักสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและ ต่อการเพิ่มผลลัพธ์ของเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนตลอดจนการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

คือ ประชาชน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การลดปัญหาในข้อพิพาท การสร้างความสามารถในป้องกันและเฝ้าระวัง การตรวจสอบความถูกต้อง และความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งการปฏิบัติการ โดยรวมถึงความรวดเร็วการตอบสนอง และความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นการสร้างความแข็งแกร่งและความพร้อมของกองทุนยุติธรรมให้มีความยั่งยืน

2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

“ให้มีคณะกรรมการของสำนักงานกองทุนยุติธรรม คณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ดังต่อไปนี้

- (1) ประธาน คณะกรรมการของสำนักงานกองทุนยุติธรรม
- (2) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล หรือด้านกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีใบข้าราชการของสำนักงานกองทุนยุติธรรม จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

- (3) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. เป็นกรรมการ
- (4) ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- (6) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี เป็นกรรมการและเลขานุการ”

รัฐพึงจัดระบบพิทักษ์คุณธรรมในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง เกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการบัญญัติเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการอุทธรณ์ ดังนั้น อาจจะต้องมีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยให้เปลี่ยนจากการทบทวน เป็นการไต่ระบบอุทธรณ์สองชั้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา

อุทธรณ์ ในชั้นต้น และเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมก่อนที่จะนำคดีหรือข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง อันจะเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานกว่าจะมีคำพิพากษา ซึ่งทำให้สิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขอลดหย่อนชั่วคราว หากผู้ขอรับความช่วยเหลือต้องถูกควบคุมตัวอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี ก็จะถูกลดทอนลงไปอย่างมาก และจะช่วยถ่วงการข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมาย เป็นธรรม และได้สัดส่วน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

บรรณานุกรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (ม.ป.ป.). แผนยุทธศาสตร์กองทุนยุติธรรม (4 ปี) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2562. สืบค้น 13 มกราคม 2559.

จาก http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_3/KT2559.

กรมบังคับคดี. (2557). “กองทุนยุติธรรม...ที่พึ่งคนยากไร้”...วารสารกรมบังคับคดี, หน้า 30-32.

กระทรวงยุติธรรม. (2555). “ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์ กองทุนยุติธรรมระดับจังหวัด (ชุดที่ 1)”
กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.

กระทรวงยุติธรรม. (2555). “ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์ กองทุนยุติธรรมระดับจังหวัด (ชุดที่ 2)”
กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.

กระทรวงยุติธรรม. รายงานการศึกษากฎหมายกฏระเบียบข้อบังคับระบบงานและแนวปฏิบัติของ
กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมของประเทศ
อาเซียน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://asean.moj.go.th/mini110/wp-content/uploads/2013/04/law.pdf>. 2 มิถุนายน 2563].

กลุ่มงานกองทุนยุติธรรมกองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพกรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพกระทรวง
ยุติธรรม. (2556). *แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการกองทุนยุติธรรมปีงบประมาณ
2555-2558 (ฉบับทบทวนงบประมาณ 2557)*. กรมคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพ.

กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (2556). *ชุดความรู้
สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศ
ด้านสิทธิมนุษยชน และแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557 – 2561)*.
สืบค้น 14 ตุลาคม 2558 จาก
http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/2556/thaigov_Plan3/doc_p.pdf.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2554). *ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน โครงการ
ศึกษาและพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการส่งเสริมการไต่ถามคดี
ระดับข้อพิพาท: กรณีศึกษาด้านแบบชุมชนสมานฉันท์ภาคใต้*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

กุมพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. พิมพ์ครั้งแรก*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2556). *การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550). “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights”. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

จำเนียร จวงตระกูลและคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องรูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณาสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมสู่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก www.oja.go.th/new2011/document/List/2/Attachments/174/รูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณา.pdf. (1 มิถุนายน 2563).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2526). “องค์กรแบบคณะกรรมการ”. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 2(1), (เมษายน 2526), หน้า 51-62.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.
ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล. (2558). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

ณรงค์ ใจหาญ, รณกรณ์ บุญมี, กนกวรรณ ชาติสุวรรณ, และ ลี แสงสันติธรรม. (2556). *รายงานวิจัยข้อเสนอแนะทางนโยบายเรื่อง กองทุนยุติธรรม: ข้อมูลและบทวิเคราะห์ผลการทำงาน และ ประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัด ชายแดนภาคใต้*.
สืบค้น 18 ตุลาคม 2558. จาก http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/justice_fund_report.pdf

ณรงค์ ใจหาญและคณะ. (2556). *รายงานวิจัยข้อเสนอแนะแนวทางนโยบายเรื่องกองทุนยุติธรรม: ข้อมูลและบทวิเคราะห์ผลการทำงานและประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้*.
กรุงเทพฯ: นิโอดีจิตอล.

รัฐสุดา ไพบูลย์. (2557). *กองทุนยุติธรรมเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม*.
สืบค้น 18 ตุลาคม 2558 จาก http://203.113.122.174/ULIBIGP/igp/psed6/22_รัฐสุดา.pdf

- นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. (2554). *ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- บรรเจิด สิงคะเนติและคณะ. (2563). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/img_contentpage_attachment/512_file_name_4090.pdf [29 พฤษภาคม 2563].
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ : วิทยุชุมชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2528). “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ”. *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 13 ตอน 2. พ.ศ. 2528.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปกป้อง ศรีสนิท และเอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. (2556). ใน *เอกสารการประชุมเพื่อพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือการสำรวจเบื้องต้นเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน*. คณะกรรมการการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, กรุงเทพฯ
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2555). *การปฏิรูปกองทุนยุติธรรมการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: เป็นไท.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2555). *การปฏิรูปกองทุนยุติธรรม*. สืบค้น 6 ตุลาคม 2558 จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/10/กองทุนยุติธรรม.pdf>
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. (2522). *การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร*. *มหาดไทย*, 4 (40).
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ประเสริฐ สว่างเนตร. (2552). *การแจ้งข้อหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ปรียาพร ศรีมงคล. (2549). *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในบทบาทของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ*. สืบค้น 18 ตุลาคม 2558. จาก http://drmlib.parliament.go.th/securepdf/24078363779_2015-12-18.pdf

- พรธีรนนท์ นพอุดมพันธ์อุดม (2557). ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและสถานะของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- เพ็ญศรี วายวานนท์. (2537). การบริหารทรัพยากรมนุษย์ “ระบบคุณธรรม”. ใน เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ. 620. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ฉบับที่ 3. โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- วัธน ตรีทอง. (2544). สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (2552). การประเมินผลกองทุนยุติธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- สุรพล นิตไกรพจน์. การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย. วารสารกฎหมายปกครอง. หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง. ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สำนักงานศาลปกครอง.
- อัศวิน วัฒนวิบูลย์ และคณะ. (2549). แผนการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). สิทธิมนุษยชน. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

หน้า ๑

เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๑๐๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘



พระราชบัญญัติ

กองทุนยุติธรรม

พ.ศ. ๒๕๕๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เป็นปีที่ ๓๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยกองทุนยุติธรรม

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนยุติธรรม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

กองทุนยุติธรรม

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “กองทุนยุติธรรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลอยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การดูแลเมตตาสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

มาตรา ๖ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ
- (๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา ๗ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๔๐
- (๒) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๘
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน
- (๕) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๘ ให้กองทุนมีรายได้จากเงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค่าธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ทั้งนี้ ในอัตราไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลัง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๙ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี

- (๒) การขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
- (๓) การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (๔) การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน
- (๕) การดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุน

มาตรา ๑๐ ในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แทนกองทุน เพื่อการนี้ ปลัดกระทรวงยุติธรรมจะมอบหมายให้บุคคลใดปฏิบัติงานในเรื่องใดแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๑ ให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่คณะกรรมการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับคำขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) เสนอความเห็นประกอบคำขอตาม (๑) เพื่อเสนอให้คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา
- (๓) ประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน ในการดำเนินงานของกองทุน

(๔) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๕) พัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และการให้บริการของกองทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน

(๖) เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน

(๗) ปฏิบัติการอื่นหรือกระทำการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ

มาตรา ๑๒ ในการดำเนินงานของกองทุนในจังหวัดอื่นที่มีไซกรุงเทพมหานคร ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมายให้หน่วยงานในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุนสำหรับเขตจังหวัดนั้น

มาตรา ๑๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ภายในหกสิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔
- (๔) รัฐมนตรีให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ และให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน
- (๒) ออกระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๔) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี
- (๖) ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอในทุกภารกิจของกองทุนที่ราชอาณาจักรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้เลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือรายงานผลการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อคณะกรรมการทุกรอบสามเดือน

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอจากกองทุน เฉพาะกรณีการให้ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลดข้อชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หัวหน้าหน่วยงานในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๒ ทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด

ให้เลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดรายงานผลการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถเสนอคำขอให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดพิจารณาได้ ให้ประธานอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือประธานอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณา คำขอ และรายงานให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยเร็ว

ในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือการขอลดข้อชั่วคราว หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่สามารถเสนอคำขอรับความช่วยเหลือการขอลดข้อชั่วคราวให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการ

ให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดพิจารณาได้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวอาจมอบหมายให้อนุกรรมการ
คนใดคนหนึ่งเป็นผู้พิจารณาคำขอก็ได้ และรายงานให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการ
ให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๓ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗
และมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง
และการประชุมของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือและคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ
ประจำจังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ ให้กรรมการและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ
กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการและอนุกรรมการเป็น
เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๓

การขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน

มาตรา ๒๖ บุคคลอาจขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนในการดำเนินคดี การขอลดข้อชั่วคราว
การอุทธรณ์คดีสิทธิมนุษยชนหรือการได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจน
การสนับสนุนโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอ แบบคำขอ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือ
ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๗ การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ประกอบด้วยคำจ้างทนายความ
ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๘ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และการให้ความช่วยเหลือ
ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ
หรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (๑) พฤติกรรมและข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (๒) ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (๓) โอกาสที่ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับการช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๒๙ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการขอลดข้อชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้คำนึงถึงว่าหากได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือจะไปก่อเหตุก่อกวนตราบประการใดหรือไม่

มาตรา ๓๐ การปล่อยชั่วคราวให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย กองทุนอาจมอบอำนาจให้แก่พนักงานของกองทุนหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวและเป็นผู้ลงนามในสัญญาประกันก็ได้

คำร้องขอปล่อยชั่วคราวต้องแนบหนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุน สำเนาหนังสือสัญญาของผู้ต้องหาหรือจำเลย และสำเนาหนังสือสัญญาค้ำประกันตามวรรคสี่ไปด้วย

หนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุนต้องระบุว่า หากผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดสัญญาประกัน และถูกปรับเป็นเงินเท่าใด กองทุนจะเป็นผู้ชำระแทน

ก่อนออกหนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุน จะต้องให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยผู้ประสงค์ จะได้รับการปล่อยชั่วคราวทำหนังสือสัญญาให้กองทุนไว้ว่า หากกองทุนต้องชำระเงินค่าปรับตามวรรคสาม เป็นจำนวนเท่าใด ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะชดใช้เงินให้แก่กองทุนจนครบถ้วน และผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้อง นำสามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดาน ญาติใกล้ชิด ผู้บังคับบัญชา หรือนายจ้าง มาเป็นผู้ค้ำประกันด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกหนังสือรับรองการชำระเงินของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ ผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน อาจขอรับเงินช่วยเหลือเพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ ดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ
- (๒) เงินช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงแก่ความตาย
- (๓) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ
- (๔) เงินช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการใช้เงินช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๒ คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือมีอำนาจพิจารณาให้การสนับสนุนผู้เสนอโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือและการให้การสนับสนุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๔

การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ

มาตรา ๓๓ กองทุนต้องจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อบันทึกรายการทางบัญชีและแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนโดยถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป รวมทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๔ ให้กองทุนจัดทำรายงานการเงินเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของกองทุนเสนอผู้สอบบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน

มาตรา ๓๖ ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานการสอบบัญชีของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ประกาศรายงานการเงินที่ผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบแล้ว และรายงานการสอบบัญชีในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๗ ให้กองทุนจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา ๓๘ ปีบัญชีของกองทุนหมายถึงปีงบประมาณ

มาตรา ๓๙ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด ๕
บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๐ ให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สิน ที่เกี่ยวเนื่องกับกองทุนยุติธรรม ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ไปเป็นของกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องดำเนินการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

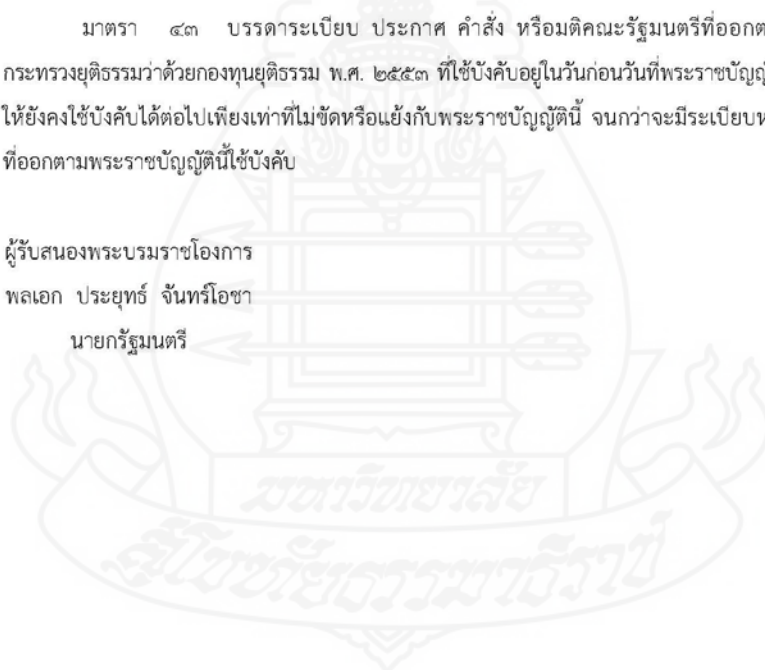
มาตรา ๔๒ คำขอใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ และยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณา ให้ถือว่าเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม และถ้าคำขอดังกล่าวมีข้อความแตกต่างไปจากคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอสั่งให้ แก้ไขเพิ่มเติมคำขอเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มาตรา ๔๓ บรรดาระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ออกตามระเบียบ กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี



หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีงบประมาณที่จำกัด ประกอบกับไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ทำให้กองทุนไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของประชาชน ดังนั้น สมควรกำหนดให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลดค่าธรรมเนียมผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายนาทพล คำสีไหม
วัน เดือน ปีเกิด	11 สิงหาคม 2526
สถานที่เกิด	ตำบลนิคมพัฒนา อำเภอมะนัง จังหวัดสตูล
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช พ.ศ. 2559
สถานที่ทำงาน	สภ. เมืองยะลา จังหวัดยะลา
ตำแหน่ง	ผบ.หมู่.นปพ.สภ.ลำไ้ม

