

# ด่วนที่สุด

ที่ ยธ ๐๕๐๔/๖๓



๗๓๓ ๑๖๖.๑๕

๑๗๓๓๑๖

๑๔.๖๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่..... 595
รับที่(อีเมล).....
วันที่ 7 ม.ค. 2566 เวลา 11.50

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ  
สำนักงานกิจการยุติธรรม  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๙  
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑๓ มกราคม ๒๕๖๖

เรื่อง การสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ  
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๑๓๑๒ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๕

๒. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๓ (กร ๒)/๑๖๙๗๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตารางความเห็นคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เรื่อง การสร้าง  
หลักประกันความเป็นธรรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วน และตามหนังสือที่อ้างถึง ๒ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แจ้งว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) พิจารณาแล้ว เห็นสมควรแจ้งสำนักงานกิจการยุติธรรมดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ประธานกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดให้มีกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากเป็นการวางมาตรฐานในการคุ้มครองการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำโดยสุจริต แต่อาจเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติผิดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจึงเห็นชอบด้วยในหลักการของการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ๒ กรณี ดังนี้

๑. กรณีมีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายกลาง ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดของการจัดทำร่างกฎหมายกลาง ได้แก่

๑.๑ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการคุ้มครอง ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตความรับผิด และขอบเขตการพิจารณาในส่วนหลักการการกระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญให้มีความชัดเจน และควรกำหนดเงื่อนไขเป็นหลักการเพิ่มเติมว่าเหตุแห่งการกระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบนั้น จะต้องมีได้มีสาเหตุที่สืบเนื่องหรือเกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดปัญหาในแนวทางปฏิบัติภายหลังจากที่ได้มีกฎหมายกลางดังกล่าวบังคับใช้นอกจากนี้ ควรคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิ่มเติมด้วย

๑.๒ หากกฎหมาย...

๑.๒ หากกฎหมายกำหนดให้มีผลบังคับใช้กับทุกองค์กร ควรมีการกำหนดให้หน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก หรือจำเป็นต้อง จัดตั้งหน่วยงาน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการคณะใหม่ หรือไม่

๑.๓ การกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มกัน ไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการ เช่น การอ้างความคุ้มกันเพื่อกระทำผิด กฎหมาย ซึ่งจะทำให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบเพิ่มขึ้นและจะสร้างภาระให้กับผู้เกี่ยวข้อง อีกทั้งเป็นการสร้างกลไกที่อาจเป็นภาระกับประชาชนเกินสมควร

๑.๔ การให้ความช่วยเหลือค่าทนายความ ค่าที่ปรึกษา หรือค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น จะดำเนินการโดยใช้งบประมาณจากแหล่งใดและหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ มีข้อจำกัดหรือถูกบังคับให้ ปฏิบัติตามกฎหมายใดหรือไม่ การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะสามารถเบิกจ่ายได้เมื่อใด ผู้ใดเป็นผู้มีหน้าที่ และอำนาจในการอนุมัติ เป็นต้น และจะมีการกำหนดหรือสร้างกระบวนการอย่างไรระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานอัยการกับทนายความที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวจะเป็น การนำเงินงบประมาณของรัฐไปใช้จ่ายค่าทนายหรือค่าที่ปรึกษาที่เป็นเอกชน ซึ่งยังไม่ทราบแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นกระทำผิดจริงหรือจะชนะคดีหรือไม่ จึงอาจเป็นการใช้งบประมาณของรัฐที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ สาธารณะ และจะเป็นการสร้างภาระทางงบประมาณให้กับรัฐในระยะยาว ประกอบกับการกำหนดหลักเกณฑ์ ว่าจะช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับใด ค่าใช้จ่ายใด เป็นเงินเท่าใด เป็นเรื่องยากที่จะหาสมดุลที่เหมาะสม ในการช่วยเหลือดังกล่าว อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐยังสามารถขอให้พนักงานอัยการทำหน้าที่ แก่ต่างได้อยู่แล้ว โดยมีต้องไปจ้างทนายความหรือที่ปรึกษา

๑.๕ ควรมีการพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา หากเกิดกรณีกระทำผิดกฎหมาย หรือระเบียบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความคุ้มครองด้วยกัน

๑.๖ มาตรการป้องกันการอ้างความคุ้มครองตามกฎหมายโดยมิชอบ จะมีการกำหนด บทลงโทษอย่างไร และบุคคลใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งหรือดำเนินการ

๑.๗ ควรกำหนดนิยามคำว่า "โดยสุจริต" ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา การตีความการกระทำโดยสุจริตในภายหลัง

๑.๘ ควรคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐกับสิทธิของประชาชน ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

๑.๙ ควรให้ความสำคัญกับการทบทวนกรณีศึกษาการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผ่านมา ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครองและทางวินัย จากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

## ๒. กรณีไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายกลาง

ในปัจจุบันมาตรา ๒๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐไว้ว่า มีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยตรง และยังมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็น กฎหมายที่ให้การคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ปัญหาที่ควรต้องแก้ไขจึงอาจมิใช่ การตรากฎหมายขึ้นมาสร้างหลักประกันดังกล่าวอีก แต่ควรที่จะต้องพิจารณาถึงการตีความกฎหมายให้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ การกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมจากกฎหมายสารบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้ ชัดเจนยิ่งขึ้น และการให้ความสำคัญกับการอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าใจบทบาท

หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนต้องรู้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมจะสามารถสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เช่นกัน ทั้งนี้ การจะนำกลไกตาม กฎหมายต่างประเทศเข้ามาใช้กับประเทศไทยต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบอย่างรอบคอบโดยสมควรต้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนและ ขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายกลางกับกฎหมายเฉพาะ หรือเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยการตรากฎหมาย ควรกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน เกิดความคุ้มค่ากับภาระที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐและ ประชาชน อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชณุ เครืองาม)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ

สำนักงานกิจการยุติธรรม

โทร. ๐๘ ๑๑๗๓ ๖๔๔๔ (วอร์ซันนท์)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๙๓๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ b\_vassanon@oja.go.th