

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมเพื่อนำมาสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย (conceptual framework) ในการศึกษาวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การฝ่ายตุลาการ มีดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีระบบ (system theory)
2. แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ (concept of efficiency)
3. แนวคิดเรื่องการตรวจสอบ (audit)
4. แนวคิดเรื่องหลักความเป็นอิสระ (independence)
5. แนวคิดเรื่องหลักความเป็นกลาง (impartially)
6. แนวคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบในการตรวจสอบได้ (accountability)
7. แนวคิดเรื่องหลักความโปร่งใส (transparency)
8. แนวคิดเรื่องหลักความสามารถ (competence)
9. แนวคิดเรื่องหลักความมีคุณธรรม (integrity)
10. แนวคิดเรื่องหลักความสามารถในการเข้าถึงได้ (accessibility)
11. แนวคิดเรื่องหลักความรวดเร็วในการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (timeliness)
12. แนวคิดเรื่องหลักความเปิดเผย (openness)
13. แนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม (fairness)
14. แนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาค (equality)
15. แนวคิดเรื่องหลักความชัดเจน ไม่มีข้อสงสัย (certainty)
16. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ
17. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

18. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลของต่างประเทศ
19. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีระบบ (system theory) เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นโดยอาศัยแนวความคิดจากหลายสาขาวิชา ทั้งทางรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มาประยุกต์ผสมผสานสร้างขึ้นเป็นทฤษฎีระบบ โดย

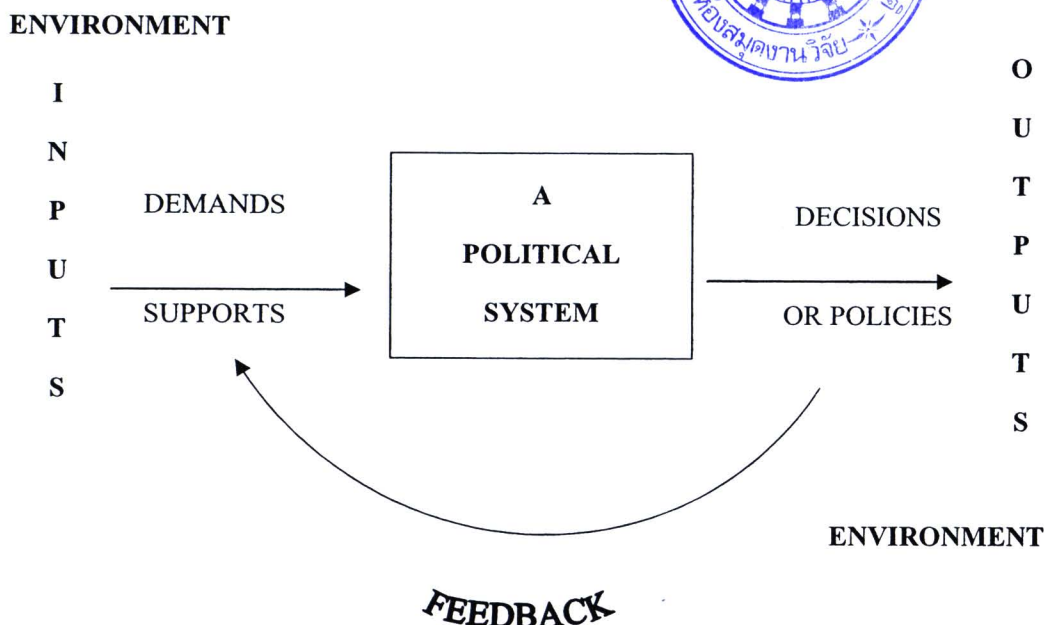
Easton (1956, pp. 383-387) ได้อธิบายในหนังสือ The Political System ว่า ทฤษฎีระบบมีประโยชน์ในการนำมาปรับใช้เพื่ออธิบายระบบการเมืองให้สามารถเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น เนื่องจากระบบการเมืองมีส่วนประกอบของกิจกรรมทางการเมือง โครงสร้างของบทบาททางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในแต่ละส่วนของระบบมีกิจกรรมที่มีปฏิสัมพันธ์กัน ดังนั้น การจะอธิบายระบบการเมือง ต้องเริ่มต้นมองวิถีชีวิตทางการเมืองในฐานะระบบของกิจกรรม (system of activity) ต้องเข้าใจวิธีการทำงานของระบบ สภาพแวดล้อมของระบบกิจกรรมทางการเมือง โดยปัจจัยนำเข้า (inputs) เข้าสู่ระบบการเมือง (a political system) และแปลงเป็นผลผลิต (outputs) ของระบบการเมือง ส่วนการเกิดผลย้อนกลับ (feedback) จะเป็นในกรณีที่ผลของการตัดสินใจ (decisions) หรือนโยบาย (policies) นำไปใช้แล้วไม่เกิดผล ย้อนกลับไปในรูปแบบของการแสดงถึงความต้องการ (demands) ที่แท้จริงหรือการสนับสนุน (supports) ของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ผลักดันให้เกิดการตัดสินใจหรือนโยบายใหม่อีกครั้ง ในขณะที่ระบบการเมืองจะได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง เช่น สภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ เป็นต้น เช่นกัน ดังแสดงในภาพ 1

18. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลของต่างประเทศ
19. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีระบบ (system theory) เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นโดยอาศัยแนวความคิดจากหลายสาขาวิชา ทั้งทางรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มาประยุกต์ผสมผสานสร้างขึ้นเป็นทฤษฎีระบบ โดย

Easton (1956, pp. 383-387) ได้อธิบายในหนังสือ The Political System ว่า ทฤษฎีระบบมีประโยชน์ในการนำมาปรับใช้เพื่ออธิบายระบบการเมืองให้สามารถเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น เนื่องจากระบบการเมืองมีส่วนประกอบของกิจกรรมทางการเมือง โครงสร้างของบทบาททางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในแต่ละส่วนของระบบมีกิจกรรมที่มีปฏิสัมพันธ์กัน ดังนั้น การจะอธิบายระบบการเมือง ต้องเริ่มต้นมองวิถีชีวิตทางการเมืองในฐานะระบบของกิจกรรม (system of activity) ต้องเข้าใจวิธีการทำงานของระบบ สภาพแวดล้อมของระบบกิจกรรมทางการเมือง โดยปัจจัยนำเข้า (inputs) เข้าสู่ระบบการเมือง (a political system) และแปลงเป็นผลผลิต (outputs) ของระบบการเมือง ส่วนการเกิดผลย้อนกลับ (feedback) จะเป็นในกรณีที่ผลของการตัดสินใจ (decisions) หรือนโยบาย (policies) นำไปใช้แล้วไม่เกิดผล ย้อนกลับไปในรูปแบบของการแสดงถึงความต้องการ (demands) ที่แท้จริงหรือการสนับสนุน (supports) ของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ผลักดันให้เกิดการตัดสินใจหรือนโยบายใหม่อีกครั้ง ในขณะที่ระบบการเมืองจะได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง เช่น สภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ เป็นต้น เช่นกัน ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 ความสัมพันธ์ของปัจจัยนำเข้า ระบบการเมืองและผลผลิต

ที่มา. จาก “An Approach to the Analysis of Political System,” by D. Easton, 1956, *World Politics*, 9(3), p. 384.

Theodoulou and Cahn (1995, p. 4) ได้ใช้ “ทฤษฎีระบบ” (system theory) ของ Easton เป็นแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยมองว่า ปัจจัยนำเข้า (inputs) เมื่อเข้าสู่ระบบการเมือง (the political system) แล้ว จะเกิดกระบวนการแปลงออกเป็น ผลผลิต (outputs) ในรูปของนโยบายสาธารณะ เป็นผลจากระบบการเมืองได้รับอิทธิพล จากความต้องการ (demands) การสนับสนุน (supports) และการตัดสินใจ (decisions) และสภาพแวดล้อม (environment) โดยที่ผลผลิต (inputs) ในรูปของนโยบายสาธารณะ นั้น จะเป็นวงจรย้อนกลับเป็นปัจจัยนำเข้าเพื่อเข้าสู่ระบบการเมืองอีกครั้ง ดังแสดงใน ภาพ 2

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

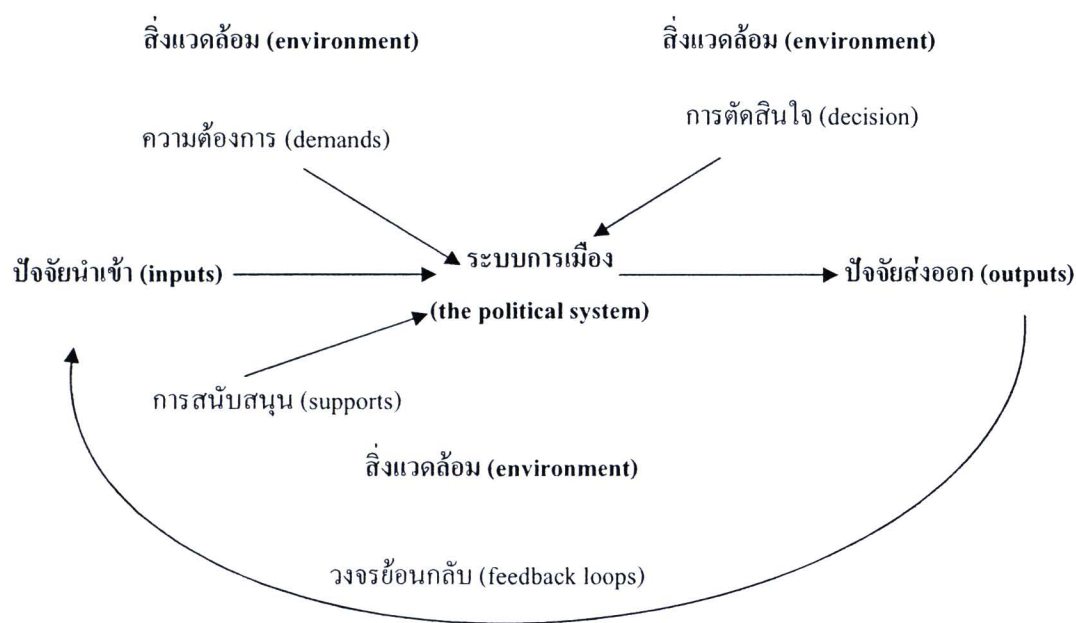
ห้องสมุดวิจัย

วันที่..... 24 ก.ค. 2555

เลขที่..... 247492

เลขวิทยานิพนธ์.....

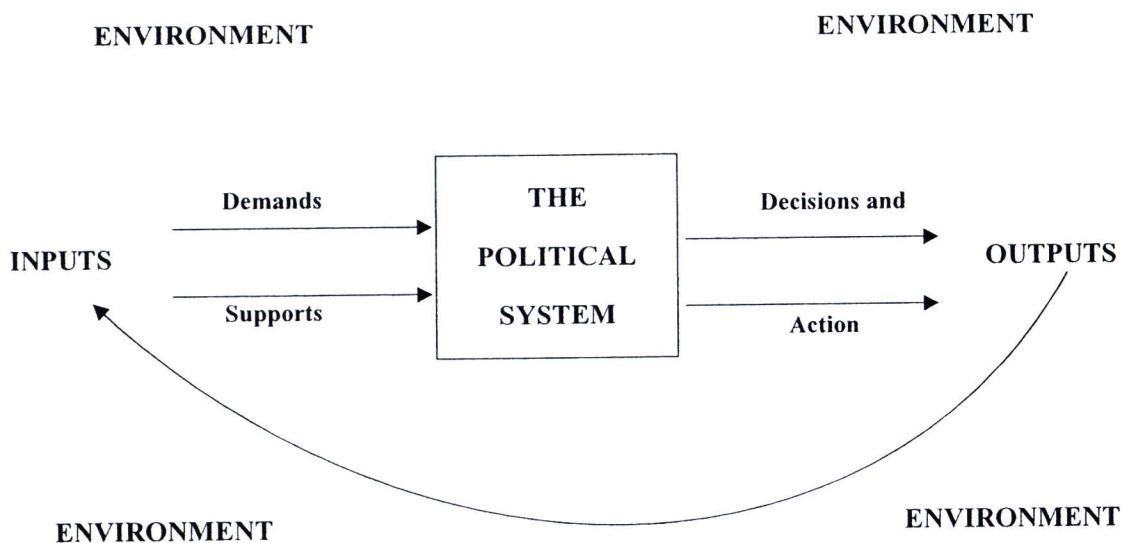
เลขเรียกหนังสือ.....



ภาพ 2 A simplified model of a political system.

ที่มา. จาก *Public Policy: The Essential Readings* (p. 4), by S. Z. Theodoulou and M. A. Cahn, Englewood Cliffs, NJ: Prince-Hall.

Dye (1998, p. 35) ได้ใช้ทฤษฎีระบบของ David Easton โดยมองว่า ปัจจัยนำเข้า (inputs) จะเข้าสู่ระบบการเมือง (the political system) ในรูปแบบของการเสนอความต้องการ (demand) และการสนับสนุน (support) ของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในระบบ ซึ่งระบบการเมืองจะแปลงปัจจัยนำเข้า ความต้องการ และการสนับสนุนออกมาผ่านรูปแบบของการตัดสินใจ (decisions) และการกระทำ (actions) ออกมาเป็นผลผลิต (outputs) ของระบบการเมือง ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเมื่อไม่สอดคล้องกับความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในระบบที่ผลักดันหรือแสดงให้ระบบการเมืองรับทราบแล้วก็จะย้อนกลับเป็นปัจจัยนำเข้าเพื่อเข้าสู่ระบบการเมืองอีกครั้ง ดังแสดงในภาพ 3



ภาพ 3 The systems model.

ที่มา. จาก *Understanding Public Policy* (9th ed., p. 35), by T. R. Dye, 1998, Englewood Cliffs, NJ: Prince-Hall.

Albers (2007) ได้ใช้ตัวแบบระบบ (system-model) อธิบายศาลในหนังสือ Performance Indicators and Evaluation for Judges and Courts โดยมองศาลในฐานะระบบซึ่งประกอบด้วย

ปัจจัยนำเข้า (inputs) คือ ทรัพยากร (resources) และปริมาณคดี (cases) ทรัพยากร ได้แก่ บุคคลทั้งผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ ซึ่งทรัพยากรทั้ง 3 ประเภท มีผลต่อผลผลิตของศาล และหากขาดทรัพยากรเหล่านี้ ก็จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของระยะเวลาที่ใช้กระบวนการพิจารณาคดี และการเพิ่มขึ้นของคดีค้างพิจารณาก็จะส่งผลให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเพิ่มขึ้น

กระบวนการ (process) ได้แก่ การกระทำเกี่ยวกับการพิจารณาคดีโดยศาล และคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัย คือ ผลผลิต (outputs) ฉะนั้น ตัวชีวิตของกระบวนการ ได้แก่ ระยะเวลาในการพิจารณาคดี และปริมาณคดี

เหตุผลที่ต้องใช้ตัวแบบระบบในการอธิบายระบบศาล เนื่องจากการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาแต่ละคนสามารถถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ งบประมาณของรัฐ อำนาจนิติบัญญัติ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลต่อปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลและระยะเวลาพิจารณาคดีได้

สรุป องค์ประกอบตามทฤษฎีระบบประกอบด้วย (1) ปัจจัยนำเข้า (inputs) (2) กระบวนการ (processes) (3) ผลผลิต (outputs) โดยองค์ประกอบจะมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม (environments) ดังกล่าว และในส่วนของปัจจัยนำเข้า จะมีความต้องการและการสนับสนุนของกลุ่มในระบบนั้น ๆ นำเข้าสู่กระบวนการ และออกมาเป็นผลผลิตในรูปของการตัดสินใจ (decision) และจะเป็นผลย้อนกลับไปสู่ปัจจัยนำเข้าอีกครั้ง แสดงถึงความต่อเนื่องของระบบ และจากลักษณะของทฤษฎีระบบ (system theory) ของ Easton ได้นำมาใช้ในการอธิบายระบบการเมือง Theodoulou and Cahn (1995) และ Dye (1998) ได้นำมาใช้อธิบายนโยบายสาธารณะ และ Albers (2007) ได้นำทฤษฎีระบบมาใช้อธิบายระบบของศาลด้วย ฉะนั้น การนำทฤษฎีระบบมาวิเคราะห์ระบบย่อย สิ่งที่ศึกษาและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อม กระบวนการ หรือการตอบสนองตลอดจนพฤติกรรมของปัจจัยที่สำคัญทำให้การศึกษาวิจัยประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การฝ่ายตุลาการเป็นไปอย่างชัดเจน

แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ

การประเมินความสำเร็จของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยองค์การฝ่ายตุลาการมีความจำเป็นต้องเข้าใจแนวคิด เรื่อง ประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านทบทวนความหมายของประสิทธิภาพ (efficiency) ไว้ดังต่อไปนี้

Williams (2005, p. 5) อธิบายว่า ประสิทธิภาพ (efficiency) คือ การดำเนินงานโดยใช้แรงงาน งบประมาณ รวมทั้งทรัพยากรต่าง ๆ น้อยที่สุด แต่ได้ผลการดำเนินงานมากที่สุด

Hatry (1999, pp. 6, 13, 24) อธิบายว่า ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นคำที่ใช้ในการวัดผลการดำเนินงาน โดยแสดงความสัมพันธ์ในรูปของสัดส่วนจำนวนผลผลิต (the amount of output) ต่อจำนวนปัจจัยนำเข้า (the amount of input) ของการดำเนินงาน หรือโครงการ

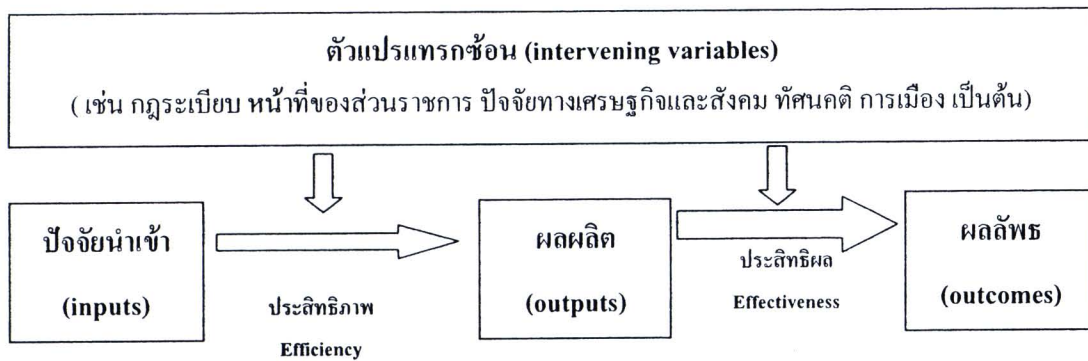
Bardach (2000, p. 20) อธิบายว่า ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดของการประเมินผลการดำเนินงานโดยพิจารณาจากต้นทุน (cost-effectiveness) และผลกำไร (cost-benefit)

Miller (1991, p. 103) อธิบายว่า ประสิทธิภาพ (efficiency) เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการผลิต

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543, หน้า 349-352) อธิบายว่า ประสิทธิภาพ (efficiency) คือ ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต ผลงาน หรือผลลัพธ์เบื้องต้นของการปฏิบัติงานตามโครงการ (unit/cost) โดยการเปรียบเทียบกับโครงการลักษณะเดียวกันของหน่วยงานอื่น หรือหน่วยงานเดียวกันแต่กระทำต่างเวลากัน

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และสุริยา วีรวงศ์ (2545, หน้า 50-51) อธิบายว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า (ทรัพยากร บุคคล การเงิน กระบวนการ เวลา วิชาการ เทคโนโลยี การทูมเท) ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตที่ได้รับจากการดำเนินงานตามแผนงานหรือกิจกรรมกับทรัพยากร การประเมินประสิทธิภาพมุ่งหมายที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานและเพิ่มเติมเนื้อหาให้กับการทบทวนความก้าวหน้าเพื่อประกอบการติดตามการปฏิบัติงาน

Codagnone (2008, pp. 10-12) ได้เสนอกรอบแนวคิดในการวัดผลของการบริหารงานภาครัฐ กล่าวคือ ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการวัดความสำเร็จของกระบวนการบริหารงานภาครัฐที่ได้จากกระบวนการของการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (inputs) เป็นผลผลิต (outputs) ส่วนประสิทธิผล (effectiveness) เป็นการวัดความสำเร็จของผลของการบริหารงานภาครัฐซึ่งได้จากผลลัพธ์ (outcomes) ที่เกิดขึ้นจากผลผลิต (outputs) ของการบริหาร โดยมีตัวแปรแทรกซ้อนที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐ เช่น กฎหมาย หน้าที่ของส่วนราชการ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ทัศนคติ การเมือง เป็นต้น ดังแสดงในภาพ 4



ภาพ 4 Public sector measurement.

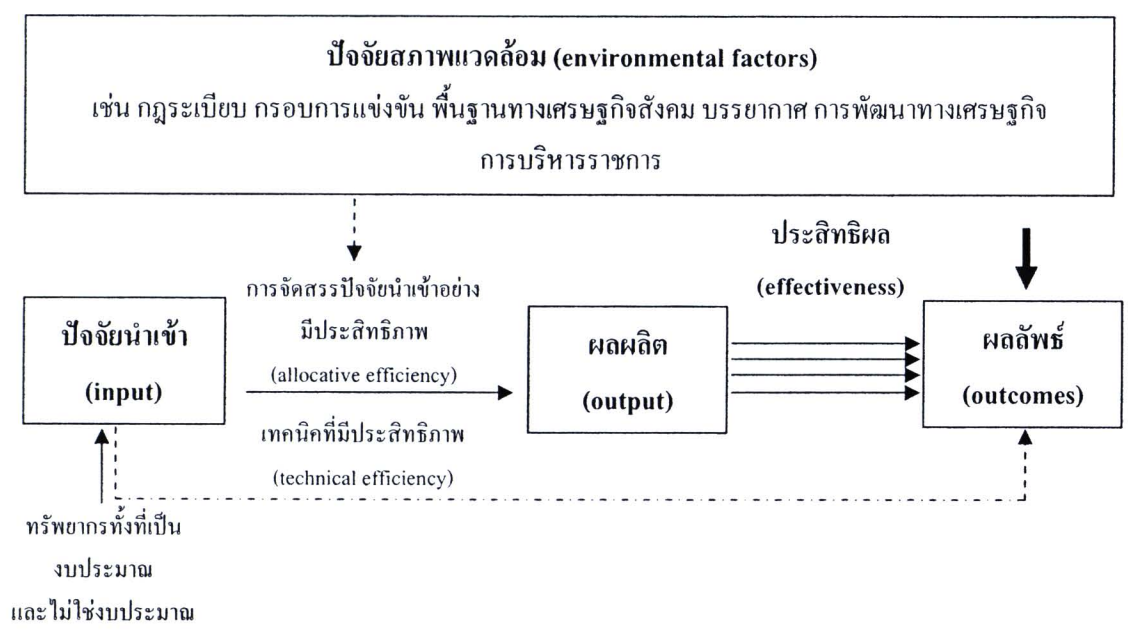
ที่มา. จาก “Efficiency and Effectiveness,” by C. Codagnone, 2008, *European Journal of Epractice*, 1(1), p. 10.

Mandl, Dierx, and Ilzkovitz (2008) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานภาครัฐ (concepts of efficiency and effectiveness public performance) ดังแสดงในภาพ 5 เนื่องจากการได้มีการนำผลการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไปใช้พัฒนาและปรับปรุงผลการดำเนินงานเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมต่อมาได้นำแนวคิดดังกล่าวปรับใช้ในภาครัฐ แต่การใช้จ่ายภาครัฐมีหลายวัตถุประสงค์และผลผลิตของภาครัฐไม่สามารถนำข้อมูลทางด้านราคามาเป็นตัวชี้วัดได้ เช่น ภาคอุตสาหกรรม การวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงานของภาครัฐ จึงไม่สามารถวัดได้โดยตรง จำเป็นต้องใช้ข้อมูลและกรอบแนวคิดที่เคยมีการใช้มาแล้ว บางครั้งอาจต้องกำหนดดัชนี (indexes) และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (performance indicators) ขึ้นมาเพื่อใช้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานภาครัฐ โดยเฉพาะ ได้อธิบายไว้ว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากความเชื่อมโยงกันระหว่างปัจจัยนำเข้าโดยมีทรัพยากรทั้งที่เป็นงบประมาณและไม่ใช่งบประมาณ ผลผลิต และผลลัพธ์

ประสิทธิภาพ (efficiency) วัดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าไปสู่ผลผลิต ซึ่งแบ่งออกเป็น ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) ซึ่งเป็นผลของจำนวนทรัพยากรที่เหมาะสมในการผลิตและความสำเร็จในการผลิตซึ่งการคำนวณต้นทุน ก็เป็นส่วนหนึ่งของประสิทธิภาพนี้ ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร วัดในระดับลึกจากคำถามและข้อมูลในการกำหนดกลยุทธ์และข้อมูลเกี่ยวกับ

ปัจจัยนำเข้า และประสิทธิภาพด้านเทคนิค (technical efficiency) ซึ่งเป็นความสามารถคำนวณได้โดยที่การมีเทคนิคที่มีประสิทธิภาพจะสามารถทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีซึ่งปัจจัยจากสภาพแวดล้อมก็ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

สำหรับประสิทธิผล (effectiveness) วัดจากผลที่เกิดขึ้นจากผลผลิตที่นำไปสู่ผลลัพธ์ (outcomes) ซึ่งจะสามารถวัดได้เมื่อดำเนินการมาได้ยาวนานพอสมควร ยิ่งไปกว่านั้นผลลัพธ์มักจะถูกกำหนดปัจจัยนำเข้าได้โดยอีกด้วย



ภาพ 5 Conceptual framework of efficiency and effectiveness public performance.

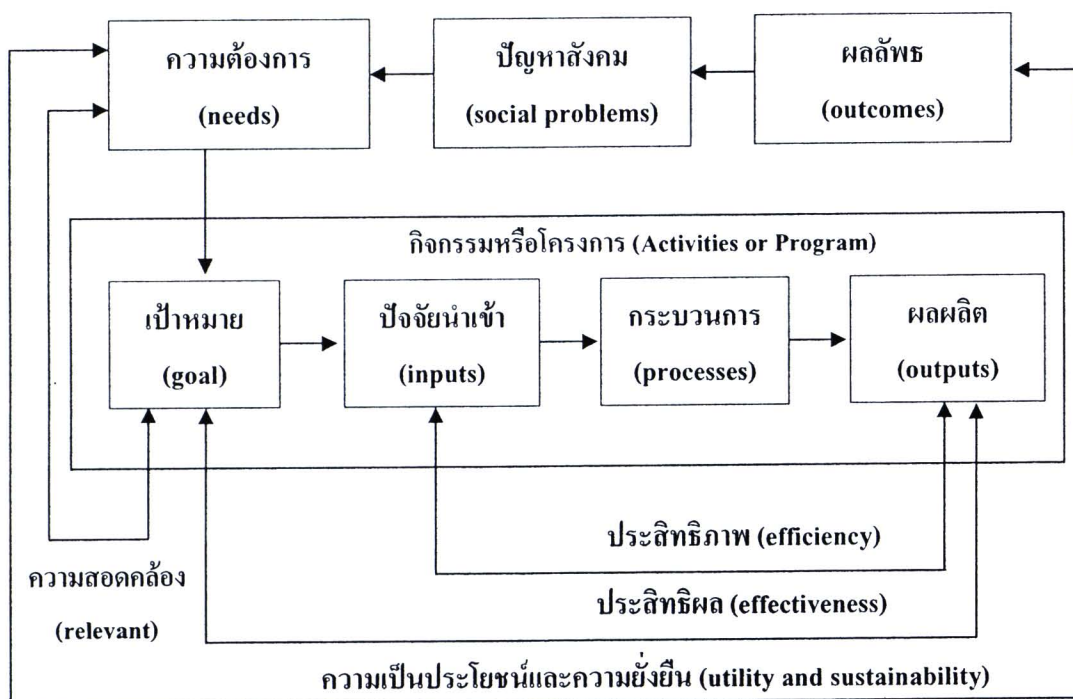
ที่มา. จาก “The Effectiveness and Efficiency of Public Spending,” by U. Mandl, A. Dierx, and F. Ilzkovitz, 2008, *Electronic Version*, 1(1), p. 3.

Haselbekke et al. (อ้างถึงใน Anderson, Klaassen, & Nispen, 2009, pp. 4-6) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของภาครัฐโดยจำแนกความแตกต่างในขั้นตอนการผลิต (stage in the production) ออกเป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (process) ผลผลิต (outputs) หรือผลกระทบ (effect) และได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพ



(efficiency) ว่าเป็น อัตราส่วนระหว่างผลผลิตที่สามารถผลิตได้กับผลผลิตที่ต้องการ (ratio between productivity and intended productivity)

Anderson et al. (2009, p. 5) อธิบายว่า ประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากไม่เพียงแต่เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบด้วย โดยใช้กระบวนการผลิตเป็นภาพจำลอง ในการอธิบายความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ เป็นอัตราส่วนระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลผลิต ประสิทธิภาพ เป็นอัตราส่วนระหว่างเป้าหมายและผลผลิต ความเป็นประโยชน์และความยั่งยืนเป็นอัตราส่วนระหว่างความต้องการและผลลัพธ์ ความสอดคล้องเปรียบเทียบกันระหว่างความต้องการและเป้าหมาย ดังแสดงในภาพ 6



ภาพ 6 ความสัมพันธ์ในกระบวนการผลิต (ratios in terms of the production process).

ที่มา. จาก *The Quest for Efficiency in the Public Sector Towards a Refined Action Model*, by R. J. Anderson, H. L. Klaassen, and F. K. M. V. Nispen, 2009, Retrieved October 7, 2010, from <http://www.egpa2009.com/documents/psg12/Van%20Nispen.pdf>

เป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการโดยทั่วไป คือ อะไร สามารถวัดได้จากปัจจัยใด และนำมาสร้างกรอบที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของ ปัจจัยในกระบวนการที่แสดงถึงควมมีประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบของ องค์การฝ่ายตุลาการ แต่เนื่องจากองค์การฝ่ายตุลาการเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ได้ คำนึงถึงผลกำไรในการดำเนินงาน การนำแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (efficiency) มาใช้เป็นกรอบในการประเมินควมมีประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรง- ตำแหน่งทางการเมืองขององค์การฝ่ายตุลาการจึงต้องชี้วัดประสิทธิภาพผลการดำเนินงาน ตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงต้องมีการศึกษาและรวบรวมแนวคิด ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมแก่ลักษณะของกระบวนการตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การฝ่ายตุลาการ และกำหนดเป็นลักษณะควมมี ประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การ ฝ่ายตุลาการ

แนวคิดเรื่องการตรวจสอบ

สำหรับการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีนักวิชาการและสถาบันที่ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้อธิบายถึงแนวคิดเรื่องการตรวจสอบ (audit) ไว้ดังต่อไปนี้

Hayes, Schilder, Dassen, and Wallage (1998, p. 2) ได้กล่าวว่า The American Accounting Association ให้คำจำกัดความ “การตรวจสอบ” (audits) ว่า การตรวจสอบ เป็นกระบวนการที่เป็นระบบที่ให้ได้มาซึ่งความถูกต้องและการพิจารณาประเมินการ กระทำทางเศรษฐกิจและการตรวจสอบความถูกต้องให้ชัดเจนสอดคล้องกันระหว่างผล การวินิจฉัยและเกณฑ์การพิจารณาทั้งสามารถอธิบายผลต่อผู้ถูกตรวจสอบและผู้ให้ ความสนใจได้

Hill (2005, pp. 183-193) ได้กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหารรัฐกิจว่า ได้ให้ความสำคัญ กับควมรับผิดชอบตรวจสอบได้ของภาครัฐ (public accountability) มากขึ้น โดยเปลี่ยน จากการตรวจสอบด้านการเงินไปสู่ควมรับผิดชอบตรวจสอบได้ของภาครัฐ ซึ่งแนวคิด

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (new public management) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของภาครัฐ (public accountability) เป็นทั้งเครื่องมือและเป้าหมายในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ จึงทำให้เกิดการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) ของหน่วยงานภาครัฐขึ้น โดยการตรวจสอบดำเนินการได้ตั้งแต่ก่อนการดำเนินงาน ในรูปของการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ส่วนการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นการตรวจสอบผลผลิตและผลลัพธ์ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายนโยบายสาธารณะและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงรูปแบบของการตรวจสอบว่ามี 2 รูปแบบ คือ การตรวจสอบในแนวดิ่ง (vertical audit) และการตรวจสอบในแนวนอน (horizontal audit) โดยการตรวจสอบได้ในแนวดิ่งมักจะพบในกลุ่มประเทศในรูปของการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา เช่น การตรวจสอบผลการดำเนินงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี และการตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา เป็นต้น ส่วนการตรวจสอบได้ในแนวนอนเป็นการตรวจสอบหน่วยงานหรือบุคคลที่ไม่ได้มีอำนาจตามสายการบังคับบัญชาโดยตรง แต่การควบคุมและการตรวจสอบด้วยกลไกทางการเมือง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือองค์การอิสระ เป็นต้น

Pollitt, Girr, Lonsdale, Mul, Summa, and Waerness (1999, p. 1) อธิบายว่าการตรวจสอบ (audit) เป็นหน้าที่ดั้งเดิมและควรค่าแก่การยกย่องของรัฐ (the oldest and most venerable state function) ขั้นตอนการตรวจสอบรัฐเป็นรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐมีการปรับตัวและประวัติอันยาวนาน และในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20 มีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกตามหลักการตรวจสอบได้ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

Botha and Boon (2003, p. 23) กล่าวว่า การตรวจสอบเป็นเทคนิคทางการบริหารที่เป็นที่ยอมรับ (auditing is an accepted management technique) นักบริหารจะใช้ในการมองภาพรวมของสถานการณ์และบริหารองค์การ โดยใช้วิธีการตรวจสอบที่หลากหลายแตกต่างกัน เช่น การตรวจสอบทางการเงิน (financial audits) การตรวจสอบการสื่อสาร (communication audits) การตรวจสอบทางเทคนิค (technical audits) และการตรวจสอบข้อมูล (information audits) เป็นต้น

Bartel and Rietschoten (1993, pp. 5-9) ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการตรวจสอบภาครัฐ (suggestions for effective public auditing) โดยอธิบายเงื่อนไขขององค์การที่จะทำให้การตรวจสอบภาครัฐมีประสิทธิภาพ (institutional conditions for effective public auditing) ได้แก่

1. อำนาจบังคับตามกฎหมาย มีความสัมพันธ์กับการตรวจสอบ จึงควรกำหนดให้ครอบคลุมประเด็นในการตรวจสอบทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น การกำหนดความต้องการให้ทุกการตัดสินใจในการบริหารภาครัฐต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ทั้งลักษณะทางการบริหารและการเมือง)

2. วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ ควรจะกำหนดเป้าหมายและเกณฑ์พิจารณาไม่ว่าจะเป็นผลกระทบของงบประมาณทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งค่าเสียโอกาสทางสังคม ดังนั้น ขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบต้องกำหนดประเภทขององค์การ กิจกรรม และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน

3. รายงานผลการตรวจสอบ ไม่ควรจะใช้ดุลพินิจอย่างทันทีในการตรวจสอบกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะประชาชนเป็นผู้แบกรับต้นทุนของสังคมที่แท้จริง จึงควรใช้หลักการตรวจสอบให้เหมาะสม

4. การตรวจสอบการบริหารภาครัฐ ไม่ควรจำกัดเพียงการตรวจสอบขั้นสุดท้ายหลังจากการดำเนินเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น บางกรณีการประเมินการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญ ซึ่งเป็นขั้นตอนการตรวจสอบก่อนการดำเนินงานเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องทำโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ

5. องค์การตรวจสอบ ต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น ในหลักประกันความเป็นอิสระ องค์การตรวจสอบต้องมีอิสระในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ อิสระในการเลือกวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและข้อจำกัดด้านการเงิน ยิ่งไปกว่านั้น การออกกฎหมายควรบัญญัติให้หลักการตรวจสอบ (รัฐสภา) ไม่สามารถให้ปลดหัวหน้าขององค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้ การควบคุมผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบควรจะได้รับความคิดเห็นจากสังคมและมีหน้าที่ในการพิจารณา (ศาลสูง)

6. องค์การตรวจสอบ ต้องได้รับทรัพยากรที่เพียงพอ และสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรของตนเองได้ โดยเฉพาะการกำหนดระดับและโครงสร้างคุณสมบัติ

บุคลากรขององค์กร ซึ่งควรมีความสามารถในการบริหารรวมทั้งมีความรู้ด้านเทคนิค การจัดการงบประมาณภาครัฐและนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะช่วยให้การทำงานของ องค์กรตรวจสอบง่าย มีประสิทธิภาพมากขึ้น

7. สร้างประสิทธิผลของการตรวจสอบภาครัฐ โดยการพัฒนาศักยภาพความร่วมมือ และการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยทั้งองค์กรที่หน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรที่ ถูกตรวจสอบและองค์กรที่ส่งผลต่อการตรวจสอบ

8. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของภาครัฐ ต้องประกอบด้วยการมีปฏิสัมพันธ์ กับผลลัพธ์ในการตรวจสอบ และกลไกของการให้อำนาจทางการเมืองกับองค์กรที่ หน้าที่ตรวจสอบ เพราะรายงานผลการตรวจสอบต้องมีการเผยแพร่ และรายงานผล การตรวจสอบที่ดีต้องไม่แสดงประสิทธิภาพของการตรวจสอบ เว้นแต่การปฏิบัติตาม กฎระเบียบขององค์กรมีข้อบกพร่องต้องให้คำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐเพื่อสามารถ ปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น

9. การมอบหมายอำนาจของภาครัฐต้องมีการเตรียมระบบการตรวจสอบที่มี ประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อสังคมและสามารถบรรลุผลได้จากการไม่ถูก ควบคุมหรือแทรกแซงจากทางการเมือง

นอกจากนี้ยังได้อธิบายถึงลักษณะของการตรวจสอบภาครัฐ (public auditing identity) ไว้ดังต่อไปนี้

1. องค์กรที่หน้าที่ตรวจสอบเป็นทนายความของประชาชน (ผู้มีสิทธิทางการเมือง ผู้เสียภาษีเงินได้) ในการรักษาการใช้งบประมาณของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

2. องค์กรตรวจสอบเป็นผู้เชี่ยวชาญในการกระตุ้นสังคมเกี่ยวกับประเด็น นโยบายสาธารณะที่สำคัญ ซึ่งจะเป็แรงกระตุ้นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองมีความรับผิดชอบ ในการสร้างประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

3. เป้าหมายหลักของการตรวจสอบภาครัฐ คือ การลดโอกาสที่ก่อให้เกิด ความเสียหายจากการดำเนินนโยบายสาธารณะด้วยการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. องค์กรตรวจสอบต้องเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองและการบริหาร อย่างแท้จริง ยึดมั่นในจริยธรรมต่อการกระทำที่เป็นการต่อต้านการคอร์รัปชันในภาครัฐ

5. องค์การตรวจสอบต้องมีความเชี่ยวชาญในสาขาการเงินการงบประมาณ ภาครัฐ การบริหารและการควบคุม

6. องค์การตรวจสอบต้องเป็นองค์การที่มีชื่อเสียงมากเนื่องจากคุณภาพของความสำเร็จจากการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่สำคัญ

7. หลักฐานของความสำเร็จและการมีชื่อเสียงหากผ่านกลไกตรวจสอบขององค์การตรวจสอบจะได้รับการยอมรับให้เป็นบุคลากรขององค์การ สัญญาการจ้างงานจะมีการเจรจาอีกหลังจากช่วงเวลาปกติและการขยายสัญญาขึ้นอยู่กับมาตรฐานของผลการดำเนินงาน

National Association of Local Government Auditors (U.S. and Canada) and National Association of State Auditors, Comptrollers, and Treasurers (U.S.) (2006) ได้กล่าวถึงบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐว่าเป็นหลักการหนึ่งของการบริหารหน่วยงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการประเมินการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างสำนึกกับผิชอบและการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบจะช่วยให้้องค์การภาครัฐเป็น้องค์การที่สามารถตรวจสอบได้ มีคุณธรรม ปรับปรุงผลการดำเนินงาน และช่วยให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมีความมั่นใจ ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจสอบจะต้องมีทั้งการมองภาพกว้าง (oversight) เพื่อทำให้องค์การภาครัฐดำเนินการด้วยความระมัดระวัง การค้นหาและป้องกันปัญหาจอร์รี่ปชั่น การมองอย่างเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้ง (insight) จะช่วยให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจมีความเป็นอิสระในการดำเนินโครงการ การกำหนดนโยบายและผลการดำเนินงาน และการมองการณ์ไกลไปในอนาคต (foresight) เป็นการมองแนวโน้มและความท้าทายที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบจะใช้เครื่องมือทั้งในการตรวจสอบด้านการเงินและการงบประมาณ (financial audit) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) รวมทั้งการค้นหาและการให้บริการในการเป็นที่ปรึกษา จึงจะเป็นบทบาทที่สมบูรณ์ของผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ

นอกจากนี้ แอลงการณักรุงลิตมา (Intosai Professional Standards Committee, 1998) ได้กล่าวถึง รายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบในประเด็นดังต่อไปนี้ วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ (purpose of audits) แนวคิดและการเกิดขึ้นของการตรวจสอบนั้น

เป็นไปตามหลักการบริหารงบประมาณภาครัฐในฐานะการสร้างควมไว้วางใจในการบริหาร-
งบประมาณภาครัฐ การตรวจสอบไม่เป็นจุดสิ้นสุดในกระบวนการของการตรวจสอบ
เองแต่ส่วนที่สำคัญที่จะขาดไม่ได้ของระบบการควบคุมที่มีเป้าหมายในการเปิดเผย
เกี่ยวกับผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับและเป็นตามหลัก
ความถูกต้องตามกฎหมาย ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ และความประหยัดของ
การบริหารงบประมาณภาครัฐอย่างเพียงพอที่จะทำให้เกิดประโยชน์ได้ เพื่อที่จะสร้าง
สำนึกความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในการชดเชยหรือมีขั้นตอนในการป้องกันหรืออย่าง
น้อยที่สุดเป็นการช่วยเหลือองค์กรได้

ประเภทของการตรวจสอบ ได้แก่ การตรวจสอบก่อนและหลัง (pre-audit and
post-audit) การตรวจสอบก่อน (pre-audit) คือ ประเภทของการตรวจสอบก่อนการทบทวน
การดำเนินการในการบริหารและการงบประมาณ ส่วนการตรวจสอบหลัง (post-audit)
คือ การตรวจสอบที่เกิดขึ้นหลังจากมีการกระทำที่เกิดขึ้นแล้ว ประสิทธิภาพของ
การตรวจสอบการเป็นสิ่งที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ในการเป็นเสียงสะท้อนของการมอบหมาย
ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงบประมาณของรัฐ ซึ่งจะดำเนินการโดยหน่วยงาน
ตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution--SAI) หรือโดยองค์การตรวจสอบอื่น
(audit institutions)

การตรวจสอบก่อนโดยหน่วยงานตรวจสอบสูงสุด (supreme audit institution)
มีข้อดีในการป้องกันก่อนเกิดความเสียหาย แต่มีข้อเสียในการสร้างสรรค์ผลงานและ
ทำให้ความรับผิดชอบตามกฎหมายมหาชนคลุมเครือ ส่วนการตรวจสอบหลังโดย
หน่วยงานตรวจสอบสูงสุดจะเน้นด้านความรับผิดชอบตรวจสอบได้ที่จะนำไปสู่การชดเชย
ความเสียหายและอาจจะป้องกันการเกิดขึ้นซ้ำของปัญหา

นอกจากนี้ ยังอธิบายในส่วนของการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย
การตรวจสอบกฎระเบียบ และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (legality audit, regularity
audit and performance audit) ไว้ว่า หน้าที่ดั้งเดิมของหน่วยตรวจสอบสูงสุด คือ
การตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย และการบริหารงบประมาณภาครัฐ มี
ความถูกต้องตามกฎหมาย ความถูกต้องตามกฎระเบียบ ความประหยัด ความมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของในหน่วยตรวจสอบสูงสุดแต่ละแห่งจะกำหนดลำดับ

ความสำคัญในแต่ละกรณี โดยรวมถึงการดำเนินงานทั้งหมดของภาครัฐ ทั้งในระดับ องค์การและระบบการบริหารด้วยและอธิบายในส่วนความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบ- สูงสุดว่า การก่อตั้งหน่วยตรวจสอบสูงสุดและระดับความจำเป็นของความเป็นอิสระจะ ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการปกป้องทางกฎหมายในการเข้ามาแทรกแซง ความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบสูงสุด และการกำหนดการรับรองการตรวจสอบไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันการเข้ามาแทรกแซงของอิทธิพล และที่สำคัญต้องมื ความเป็นอิสระด้านการคลังของหน่วยตรวจสอบสูงสุด (financial independence of supreme audit institutions) ด้วย กล่าวคือ

1. หน่วยตรวจสอบสูงสุดควรมีวิธีการได้มาซึ่งงบประมาณเพื่อให้ทำหน้าที่ได้ ประสบความสำเร็จ
2. หน่วยตรวจสอบสูงสุดต้องมีการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณของรัฐ
3. หน่วยตรวจสอบสูงสุดมีสิทธิในการบริหารงบประมาณเพื่อทำหน้าที่ของ องค์การ

นอกจากความเป็นอิสระขององค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและยังได้อธิบาย ความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบสูงสุด (Section 6: independence of the members and officials of supreme audit institutions) ไว้ด้วยว่า

1. ความเป็นอิสระขององค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะรวมทั้งความเป็นอิสระ ของสมาชิกขององค์การด้วย สมาชิก หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่ตัดสินใจของหน่วย ตรวจสอบสูงสุดและชี้แจงเกี่ยวกับการตัดสินใจต่อภาคส่วนอื่น ซึ่งก็คือ สมาชิกของ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ หรือเป็นบุคคลเดียวในการบริหารองค์การ
2. ความเป็นอิสระของสมาชิก จะต้องมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ กระบวนการถอดถอนโยกย้ายก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยซึ่งแสดงถึงความเป็น อิสระของสมาชิก วิธีการแต่งตั้งและถอดถอนโยกย้ายของสมาชิกจะขึ้นอยู่กับโครงสร้าง ของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ
3. ความเป็นวิชาชีพของบุคลากรของหน่วยตรวจสอบสูงสุดต้องไม่ถูกควบคุม และขึ้นอยู่กับองค์การ

สำหรับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบขององค์การจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. สมาชิกและเจ้าหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบสูงสุดจะต้องมีคุณสมบัติที่ผ่านการรับรองและมีคุณธรรมอย่างครบถ้วนในการทำหน้าที่ให้สำเร็จ
2. การคัดเลือกบุคลากรของหน่วยตรวจสอบสูงสุด จะต้องเป็นที่ยอมรับต้องมีระดับความรู้และทักษะเหนือกว่าระดับมาตรฐานและมีประสบการณ์ทางวิชาชีพที่เพียงพอ
3. ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพของสมาชิกและบุคลากรซึ่งเป็นวิธีการพัฒนาหนึ่งขององค์การ โดยจะต้องพัฒนาในกรอบทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และความรู้ทางบัญชี รวมทั้งเทคนิคการบริหารธุรกิจ และการเข้าถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ด้วย
4. การสร้างความมั่นใจให้แก่บุคลากรเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่เป็นเลิศ ด้วยการมีระดับเงินเดือนที่เทียบเท่ากับการจ้างงานในวิชาชีพเฉพาะด้านอื่น
5. ถ้าบุคลากรมีทักษะที่ไม่เพียงพอหน่วยงานจะต้องเชิญวิทยากรจากภายนอกมาให้ความรู้ที่จำเป็น

ส่วนความสัมพันธ์กับรัฐสภา (Section 8: relationship to parliament) จะมีผลต่อความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบสูงสุดด้วยซึ่งจะต้องมีการกำหนดและประกันไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยความสัมพันธ์ของหน่วยตรวจสอบสูงสุดและรัฐสภาจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามสภาพและเงื่อนไขของแต่ละประเทศ

ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและฝ่ายบริหาร (relationship to government and the administration) หน่วยตรวจสอบสูงสุดต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลและอำนาจหน้าที่ของ ฝ่ายบริหารรวมทั้งหน่วยงานในกำกับต่าง ๆ ของรัฐด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยตรวจสอบสูงสุด แต่รัฐบาลจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในกระบวนการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงหลักฐานและการบังคับให้เป็นไปตามผลการตัดสินใจตามความเห็นของหน่วยตรวจสอบสูงสุด

วิธีการและกระบวนการตรวจสอบ (audit method and procedure) มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. หน่วยตรวจสอบสูงสุดควรมีการตรวจสอบตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ และมีสิทธิที่จะเข้าตรวจสอบในหน่วยงานที่ยังไม่ได้รับการตรวจสอบแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนได้

2. หน่วยตรวจสอบสูงสุดสามารถกำหนดกฎระเบียบ แนวทางตามที่จำเป็นในการตรวจสอบ

3. วิธีการตรวจสอบจะต้องมีความก้าวหน้าทางด้านเทคนิคที่สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณ

4. ต้องมีคู่มือขั้นตอนการตรวจสอบที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือการทำหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ

นอกจากลักษณะที่กล่าวมาแล้ว ได้กล่าวถึง การรายงานผลต่อรัฐสภาและสาธารณะโดยทั่วไป (reporting to parliament and to the general public) ไว้ด้วย โดย

1. หน่วยตรวจสอบสูงสุดรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐสภาหรือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รายงานนี้จะต้องมีการเผยแพร่ ซึ่งจะทำให้มั่นใจเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของหน่วยตรวจสอบสูงสุด

2. หน่วยตรวจสอบสูงสุดควรจะต้องสามารถรายงานผลการดำเนินงานที่สำคัญพิเศษระหว่างปี

3. รายงานประจำปีควรจะครอบคลุมกิจกรรมการดำเนินงานให้คู่ควรกับการที่ได้รับการปกป้องจากกฎหมาย

วิธีการรายงานผล (methods of reporting) ก็จะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. การรายงานผลควรจะเสนอข้อเท็จจริงและการประเมินตามวัตถุประสงค์ แสดงถึงความชัดเจนและข้อจำกัดที่จำเป็น ถ้อยคำที่ใช้ควรถูกต้องและเข้าใจได้ง่าย

2. หน่วยตรวจสอบสูงสุดควรจะให้ข้อพิจารณาที่เหมาะสมแก่องค์กรที่ถูกตรวจสอบ

Sunder (2003, p. 1) พบว่า ความล้มเหลวในการบริหารองค์การที่สำคัญหลายองค์การในสหรัฐฯ ในปี 2002 ควรต้องมีการทบทวนโครงสร้างพื้นฐานขององค์การในด้านระบบการรายงาน (accounting) ระบบการตรวจสอบ (auditing) ระบบการบริหาร (corporate governance) และค่าตอบแทนของฝ่ายบริหาร (executive compensation) และ

ได้กล่าวว่า การฟื้นฟูคุณภาพของระบบการตรวจสอบจะต้องปรับรากฐานองค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ รวมทั้งการประกันคุณภาพด้วย และได้เน้นว่า ระบบการรายงานและระบบการตรวจสอบเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการบริหาร (accounting and auditing are important components of the system of governance) ที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาในการบริหาร (to solve the governance problem)

Zibaei (2009, pp. 1-5) อธิบายว่า สถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ส่งผลต่อการพัฒนาการตรวจสอบในรอบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยระยะเวลาดำเนินการตรวจสอบจะขึ้นอยู่กับวิธีการ วัตถุประสงค์ และกระบวนการ เนื่องจากความแตกต่างของประเภทการตรวจสอบกับประเด็น/มุมมองในการตรวจสอบดังต่อไปนี้

ตาราง 1

ประเด็นและประเภทการตรวจสอบ

ประเด็น (aspects)	ประเภทของการตรวจสอบ (kinds of audit)
1. ประเด็นความจำเป็น (necessity aspect)	การตรวจสอบการใช้อำนาจ/การปฏิบัติหน้าที่/ การตรวจสอบภายใน (arbitrary/obligatory/internal audit)
2. ประเด็นเวลาในการดำเนินการ (time of doing aspect)	การตรวจสอบแบบต่อเนื่อง/แบบช่วง ระยะเวลา/ตรวจสอบขั้นสุดท้าย (continual/periodic/final audit)
3. ประเด็นสาเหตุ/เป้าหมายเบื้องต้น (cause/primary purpose aspect)	การตรวจสอบทางการเงิน/กฎระเบียบ/ ผลการดำเนินการ (financial/regularity/ performance audit)

ที่มา. จาก “Performance Audit, How & Why?,” by G. Zibaei, 2009, *Journal of the Arab Board of Medical Specializations*, 10(1), p. 1.

นอกจากนี้ Zibaei (2009) ยังอธิบายว่า โดยทั่วไปการตรวจสอบจะใช้การรวบรวมและประเมินผลหลักฐานในการกำหนดและรายงานข้อมูลภายใต้เกณฑ์การตรวจสอบที่

สร้างขึ้นและตามมาตรฐานของ SAI's ได้กำหนดวัตถุประสงค์พื้นฐานและความหมายอย่างย่อของการตรวจสอบทางการเงิน การทำตามกฎระเบียบ และผลการดำเนินงาน (financial, regularity & performance audit) สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตาราง 2

ประเภทและลักษณะการตรวจสอบทางการเงิน การทำตามกฎระเบียบ และการดำเนินงาน

ประเภทของการตรวจสอบ	ลักษณะการตรวจสอบ
การตรวจสอบทางการเงิน (financial audit)	หลักฐานทางการเงินที่เตรียมไว้เป็นไปตามกรอบและมาตรฐานการรายงานทางการเงิน
การตรวจสอบการทำตามกฎระเบียบ (regularity/compliance audit)	การดำเนินการตามกฎระเบียบตามเกณฑ์พิจารณา (กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ) และคดีที่เกิดขึ้น
การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit)	การตรวจสอบความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (audit of economy, efficiency and effectiveness of related affairs)

ที่มา. จาก “Performance Audit, How & Why?,” by G. Zibaei, 2009, *Journal of the Arab Board of Medical Specializations*, 10(1), p. 2.

Mork-Eidem (2004) อธิบายว่า เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการจัดการองค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ โดยจะต้องมีทรัพยากรทางการเงินหรือได้การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ซึ่งเป็นการส่งเสริมตามหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ และผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตรวจสอบ มีอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรอย่างเพียงพอในการทำหน้าที่ตรวจสอบให้ประสบความสำเร็จ มีสิทธิและต้องรายงานผลการตรวจสอบผ่านหน่วยงานของรัฐ มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณต้อง

สอดคล้องกัน และการแต่งตั้งผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องเปิดเผย เป็นธรรม และ โปร่งใส

National Association of Local Government Auditors (U.S. and Canada) and National Association of State Auditors, Comptrollers, and Treasurers (U.S.) (2006) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบสำคัญในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ (key element of an effective government audit function) ว่า การทำหน้าที่ในการตรวจสอบ การบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพนั้น ต้องใช้วิธีการที่เป็นการเพิ่มความสามารถ ให้ประชาชนเข้าถึงการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐได้ การดำเนินงานที่สำคัญของผู้ตรวจสอบ คือ การทำให้องค์การภาครัฐมีความน่าเชื่อถือ (credibility) มีความเสมอภาค (equality) และการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่เหมาะสม (appropriate behavior of government officials) และในขณะเดียวกันก็ต้องลดปัญหาการรั่วซึมด้วย ดังนั้น การทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีอำนาจในการดำเนินการด้านความมีคุณธรรม (integrity) และมีผลการดำเนินงานที่เชื่อถือได้ โดยอย่างน้อยที่สุดการทำหน้าที่ในการตรวจสอบภาครัฐจะต้องประกอบด้วย

1. ความเป็นอิสระขององค์การ (organization independence) ซึ่งการทำหน้าที่ในการตรวจสอบนั้นต้องมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบ เช่น ผู้บริหารขององค์การ การตรวจสอบต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของผู้ถูกตรวจสอบ
2. การกำหนดไว้เป็นกฎหมาย (a legal mandate) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ กฎหมาย รวมทั้งต้องมีการบัญญัติเกี่ยวกับ กระบวนการ และคุณสมบัติของการรายงาน และปฏิบัติตามของผู้ที่ถูกตรวจสอบ
3. การเข้าถึงได้อย่างไม่มีข้อจำกัด (unrestricted access) การทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องสามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ไม่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงบุคคล ทรัพย์สิน และหลักฐานต่าง ๆ
4. งบประมาณที่เพียงพอ (sufficient funding) การทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีงบประมาณอย่างเพียงพอกับขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ตรวจสอบขององค์การ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของ

องค์การที่ถูกตรวจสอบเพราะผลกระทบจากงบประมาณจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการทำหน้าที่ตรวจสอบได้

5. ภาวะผู้นำที่มีความสามารถ (competent leadership) ผู้นำขององค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีกระบวนการคัดเลือก การรักษา ที่มีประสิทธิภาพ และมีทักษะอย่างสูงในการบริหารเจ้าหน้าที่ขององค์การ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารขององค์การควรแถลงการณ์ทำหน้าที่ในการตรวจสอบที่ชัดเจนต่อสาธารณะ

6. บุคลากรที่มีความสามารถ (competent staff) การทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติที่จำเป็นและมีความสามารถในการตรวจสอบที่ต้องกำหนดไว้เป็นกฎ โดยอย่างน้อยต้องมีการกำหนดวุฒิการศึกษาที่สอดคล้องกับการทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

7. การสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder support) ความชอบธรรมในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบและภารกิจหน้าที่ต้องได้รับความเข้าใจและการสนับสนุนจากทุกระดับทั้งองค์การภาครัฐรวมทั้งสื่อมวลชนและประชาชนด้วย

8. มาตรฐานวิชาชีพตรวจสอบ (professional audit standard) การมีมาตรฐานวิชาชีพในการตรวจสอบจะสนับสนุนให้การดำเนินการตามองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นและทำให้กรอบการดำเนินงานมีความชัดเจนในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ มีวัตถุประสงค์และอยู่บนพื้นฐานของหลักฐาน มีองค์การภาครัฐหลายองค์การที่ปรับใช้ตามหลักการนี้ในรูปของการตรวจสอบภายใน อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ในการตรวจสอบภาครัฐควรจะทำหน้าที่ตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ

Evans (2008) ได้กล่าวถึง บทบาทของ SAIs ในการปราบปรามกับปัญหาการคอร์รัปชัน (the role of supreme audit institutions in combating corruption) ว่า SAIs เป็นองค์การที่ตรวจสอบการบริหารงบประมาณของภาครัฐ (oversee the management of public finance) โดยทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนภาครัฐให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล (promoting public sector transparency and accountability within a climate of good governance) เพื่อต่อต้านกับปัญหาการคอร์รัปชันโดย SAIs มีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ใน World Bank (1977) ที่จะส่งเสริม ดังนี้

1. การใช้งบประมาณภาครัฐที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (the proper and effective use of public funds)

2. การพัฒนาความสามารถในการบริหารงบประมาณ (the development of sound financial management)

3. การดำเนินการทางการบริหารงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย (the proper execution of administrative activities)

4. การสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และงานประจำ ผ่านทางการเผยแพร่รายงานผลการดำเนินงาน (the communication of information to public authorities and the general public through the publication of objective reports)

รูปแบบการดำเนินการของ SAIs มี 3 รูปแบบ (audit model) ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบเวสต์มินสเตอร์ (the westminster model) ซึ่งเป็นที่รู้จักในระบบของเอง โกลแซกซอนหรือรัฐสภา (anglo-saxon or parliament model) ใช้ในประเทศอังกฤษ และประเทศในเครือจักรภพทั้งหมด ลักษณะสำคัญประกอบด้วยสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (national audit office) โดยผู้บริหารองค์การมีความเป็นอิสระและเสนอรายงาน การตรวจสอบแก่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งโดยปกติจะเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ

2. รูปแบบศาลหรือนโปเลียน (the judicial or napoleonic model) ซึ่งใช้ในฝรั่งเศส ประเทศทางยุโรปตอนใต้ ตุรกี ประเทศในทวีปแอฟริกาที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ รวมทั้งบราซิลและโคลัมเบีย ซึ่งเป็นรูปแบบของศาลตรวจสอบ (court of accounts or cour des comptes form) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลของแต่ละประเทศ

3. รูปแบบคณะกรรมการ (the board or collegiate model) ใช้ในประเทศในทวีปเอเชีย ได้แก่ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และบางประเทศในทวีปยุโรป ได้แก่ เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ รูปแบบนี้จะคล้ายกับรูปแบบที่ 1 ยกเว้นคณะกรรมการตรวจสอบและการรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการต่อรัฐสภา

Santiso (2006, p. 98) อธิบายว่า การตรวจสอบภาครัฐ (government auditing) ไม่ได้เป็นเพียงแต่การตรวจสอบและการยับยั้งคอร์รัปชันเท่านั้น แต่เป็นการปรับปรุงงบประมาณของรัฐด้วย ประสิทธิภาพของการตรวจสอบงบประมาณที่เป็นอิสระ คือ

การวิเคราะห์เพื่อยกระดับความน่าเชื่อถือของการงบประมาณภาครัฐและทำให้มั่นใจในความซื่อตรงของการบริหารภาครัฐ หน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระ (autonomous audit agencies) เดิม คือ SAIs เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบงบประมาณภาครัฐเป็นสถาบันสำคัญภายในของรัฐในการตรวจสอบได้ทางแนวนอน การทำให้มั่นใจได้ยิ่งขึ้นในความเที่ยงตรงของรายงานงบประมาณของรัฐ และพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของรัฐผ่านทางรายงานการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็น ต่อผู้ก่อรั้งขึ้นและการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐที่สำคัญ เช่น สามารถตรวจสอบรายได้ทางภาษี ค่าใช้จ่ายและหนี้ของภาครัฐ

Torgler and Schaltegger (2005) ได้วิเคราะห์วิธีการของศาลตรวจสอบ (audit court) และความอิสระของท้องถิ่น (local autonomy) ที่ส่งผลต่อข้อโต้แย้งทางการเมือง (political discussion) ซึ่งเป็นการควบคุมปัจจัยที่มีความหลากหลายที่อาจเกิดขึ้นได้ในสวิตเซอร์แลนด์ เนื่องจากความหลากหลายของความสามารถของศาลตรวจสอบและโครงสร้างการกระจายอำนาจที่เข้มแข็งโดยใช้ข้อมูลในระหว่างปี ค.ศ. 1995-1997 พบว่าความสามารถของศาลสูงและระดับของการรวมศูนย์อำนาจในระดับต่ำมีความสัมพันธ์อย่างมากกับระดับความโต้แย้งทางการเมือง

ในการศึกษาได้กล่าวถึงศาลตรวจสอบ (audit court) ว่าเป็นสถาบันที่มีอยู่ในหลายประเทศ เช่น ศาลตรวจสอบสหพันธรัฐ (federal audit court) ของเยอรมนี ศาลตรวจสอบท้องถิ่น (local audit court) ของสวิตเซอร์แลนด์ สำนักงานตรวจสอบ (general accounting office) ในสหรัฐฯ สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (national audit office) ในอังกฤษ ศาลสูงตรวจสอบ (supreme audit court) ในฝรั่งเศส ศาลตรวจสอบแห่งรัฐ (state audit court) ในอิตาลี สำนักงานผู้ตรวจสอบ (the office of the auditor general) ในแคนาดา และได้ศึกษาเกี่ยวกับศาลสูงที่ทำหน้าที่ตรวจสอบในระดับชาติ (supreme audit court)

กลไกของข้อมูล (การรวบรวม, กระบวนการ, การตีความ) จะช่วยให้ฝ่ายค้านและสื่อมวลชนทำการตรวจสอบการบริหารงานได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของข้อมูลจะเป็นตัวนำไปสู่ความตระหนักของประชาชนมากยิ่งขึ้น เมื่อมีความเป็นไปได้เกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องการการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายที่ลดลงจะกระตุ้นให้มีการชี้แจงและอภิปราย

เกี่ยวกับประเด็นที่เกิดขึ้น ความโปร่งใสที่มากขึ้นจะช่วยปรับปรุงผลประโยชน์ของประชาชน ศาลตรวจสอบจะพิจารณาจากแผนกลยุทธ์ซึ่งยังมีน้ำหนักไม่เพียงพอ ความสำคัญและประเด็นทางการเมืองที่สูงขึ้นมักจะถูกมองข้ามไป ถึงกระนั้นแผนกลยุทธ์จะขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสถาบันของศาลตรวจสอบและวิธีการตรึงโครงสร้างของสถาบันของประเทศให้ปกติ

Schelker and Eichenberger (2008) ได้ใช้ศาลตรวจสอบในฐานะตัวแปรอิสระซึ่งเป็นกุญแจสำคัญตัวหนึ่งในการศึกษาในการพัฒนาตัวชี้วัดในการวัดสิทธิและความสามารถของศาลตรวจสอบในแต่ละกanton (canton) ในสวิตเซอร์แลนด์ และตัวแปรต้นคือ การกระทำความเสียหายกับค่าใช้จ่ายและการหาความเข้มแข็งของศาลตรวจสอบในการนำไปสู่การลดการกระทำความเสียหายและค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ Torgler ยังพบหลักฐานว่า ความสามารถของศาลตรวจสอบสูง (higher audit court) มีผลในทางบวกต่อจริยธรรมในการเสียภาษี และมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนเสียภาษี

นอกจากนี้ Schelker and Eichenberger (2008) ได้ศึกษาความสามารถของศาลตรวจสอบในสวิตเซอร์แลนด์ พบว่า มีอิทธิพลโดยตรงอย่างมากต่อวัฒนธรรมความเป็นประชาธิปไตยในหลาย ๆ kanton (canton) ในคอมมูน (communes) ที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่ไม่มีสภา (parliament) ประชาชนมีสิทธิในการตัดสินใจในที่ประชุม ศาลตรวจสอบจึงมีความสามารถมากกว่าศาลสูงสุดของรัฐยิ่งไปกว่านั้น ศาลตรวจสอบยังมีความสามารถทางกฎหมายในการควบคุมไม่เพียงแต่การบริหารภาครัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายด้วย มีความเป็นอิสระมากและความสามารถในการบูรณาการกับกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น ศาลตรวจสอบจะช่วยในการปรับปรุงการแข่งขันระหว่างสถาบัน บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลที่เพิ่มขึ้นโดยศาลตรวจสอบได้ลดปัญหาของหน่วยงานระหว่างรัฐบาลและประชาชน ในฐานะที่ศาลตรวจสอบมีความเป็นอิสระและมีความเกี่ยวข้องกับเครือข่ายการเมืองน้อย จึงทำให้ปัญหาทางการเมืองลดลง

Santiso (2006, pp. 98-99) อธิบายว่า หน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระ (Autonomous Audit Agencies--AAAs) จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของรูปแบบในการควบคุมการงบประมาณภาครัฐ เน้นในเรื่องความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพผลของการใช้จ่ายภาครัฐให้เพิ่มขึ้นผ่านผลการดำเนินงานและการตรวจสอบ

มูลค่าของเงิน และการค้นหาความยั่งยืนของการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณ และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ยิ่งไปกว่านี้ ในบางประเทศหน่วยงานตรวจสอบจะเป็นองค์การสำคัญในการดำเนินการทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน และในบางประเทศมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการด้วย ประเภทของหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระ (Autonomous Audit Agencies--AAAs) ได้แก่

1. รูปแบบศาล (the court model) ศาลของผู้ตรวจสอบ (courts of auditors or tribunals of account) ใช้อำนาจกึ่งอำนาจตุลาการในวิธีการของการบริหารศาล (quasi-judicial power in administrative matters)

2. รูปแบบคณะกรรมการ (the board model) ผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจแต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจคดี

3. รูปแบบ Monocratic (the monocratic model) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรือเป็นหน่วยงานสนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติ

การวัดประสิทธิผลของหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระ (Autonomous Audit Agencies--AAAs) มี 4 ลักษณะ ได้แก่

1. ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (independence from the executive)
2. ความน่าเชื่อถือของผลการตรวจสอบ (the credibility of audit finding)
3. ความตรงเวลาของรายงานการตรวจสอบ (the timeliness of audit reports)
4. การนำคำแนะนำในการตรวจสอบไปปฏิบัติ (the enforcement of audit recommendations)

แนวคิดเรื่องการตรวจสอบดังกล่าว ทำให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของการตรวจสอบ รวมทั้งรูปแบบ ลักษณะและเงื่อนไขที่สำคัญขององค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เพื่อนำไปสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

แนวคิดเรื่องหลักความเป็นอิสระ

หลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติ (U.N. Basic principles on the Independence of the Judiciary enacted in 1985) (อ้างถึงใน Guarnieri & Piana, 2009)

กำหนดไว้ว่า ศาลควรตัดสินคดีด้วยความเป็นกลาง บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและตามหลักกฎหมาย โดยปราศจากการบังคับ อิทธิพล การชี้นำ แรงกดดัน อุปสรรคหรือการแทรกแซง ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมจากส่วนหรือเหตุผลอื่น (the judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (1997-2000) ได้กำหนดลักษณะความเป็นกลางไว้ในหมวดความเป็นอิสระของศาล (independence of the judiciary) ไว้ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นอิสระของศาลควรจะได้รับ การรับรองโดยรัฐและได้รับการปกป้องเป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศ เป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงานภาครัฐหรือสถาบันอื่นต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักความเป็นอิสระของศาล

2. ศาลจะตัดสินคดีด้วยความเป็นกลาง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยไม่มีการบังคับ การใช้อิทธิพลที่ไม่เหมาะสม การจงใจ การคุกคามหรือการแทรกแซงอย่างไม่เหมาะสมทั้งทางตรงและทางอ้อมจากส่วนใดส่วนหนึ่งหรือเหตุผลใดก็ตาม

3. ศาลควรมีอำนาจในการพิจารณาคดีเหนือคดีทั้งปวงตามลักษณะของศาล และควรมีอำนาจหน้าที่อย่างเด็ดขาดในการตัดสินคดีไม่ว่าประเด็นนั้นจะมีการยอมรับซึ่งเป็นความสามารถที่กฎหมายกำหนด

4. ควรมีหลักประกันในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติด้วยความเป็นธรรมและไม่มีการบังคับศาลให้กลับผลของคำตัดสิน ตามหลักการจะไม่มี ความลำเอียงในการทบทวนคดีของศาลหรือการบรรเทาหรือการลดโทษด้วยอำนาจอื่นที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

5. รัฐมีหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรอย่างเพียงพอให้แก่ศาลที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม

The Council of Europe (อ้างถึงใน Guarnieri & Piana, 2009) ได้ออกประกาศว่า ในกระบวนการพิจารณาคดี ผู้พิพากษาควรจะมีอิสระและสามารถพิจารณาได้

1. แนวคิดและวัตถุประสงค์ของความอิสระของศาล (purpose of judicial independence)

เกิดจากรูปแบบการปกครองแบบการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นผลจากประวัติศาสตร์สมัยเป็นจักรวรรดินิยมบริติช จึงทำให้มีความเชื่อว่าความอิสระของผู้พิพากษาจะสามารถแก้ไขปัญหาคือพิพาทได้ด้วยความเป็นกลาง ความอิสระของศาล (judicial independence) จะไปด้วยกับความเป็นกลางของศาล (judicial impartiality) และความคิดในการระงับข้อพิพาทระหว่างประชาชนควรพิจารณาตามหลักกฎหมายมากกว่าจะเป็นไปตามการสั่งการของหน่วยงานของรัฐบาล ความเป็นอิสระของศาล เป็นสิ่งสำคัญในสังคมเสรีนิยมภายใต้หลักนิติธรรม (an independent judiciary is an indispensable requisite for a free society under the rule of law) ระบบกฎหมายของสหรัฐยึดมั่นหลักการว่า ผู้พิพากษาควรจะมีอิสระจากอิทธิพลจากอำนาจอื่นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ หรืออิทธิพลอื่น ๆ รวมทั้งเป็นอิสระจากประชาชนด้วย เนื่องจากผู้พิพากษามีขอบเขตที่ต้องดำเนินตามกฎหมาย ตามแนวคิดนี้ ผู้พิพากษาควรจะเป็นผู้ที่จบการศึกษาทางด้านกฎหมายและเป็นอิสระในการตัดสินใจเฉพาะด้วยความรู้ด้านกฎหมายและประสบการณ์ของผู้พิพากษา การกำหนดให้ความอิสระของผู้พิพากษา เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องของอำนาจอื่นของรัฐ สิ่งจำเป็นสำคัญของความอิสระของศาล คือ การดำรงไว้ซึ่งการแบ่งแยกสถาบันจากรัฐที่สามารถพิจารณาคดีหรือการจัดการขัดแย้งด้วยความเป็นกลาง

2. การสร้างความอิสระของศาล (the creation of judicial independence)

ในรัฐธรรมนูญจะเห็น 2 วิธี ที่ปกป้องความอิสระของศาล ได้แก่ ผู้พิพากษาควรจะสามารถอยู่ที่เดิมได้ระหว่างที่ยังมีพฤติกรรมที่ดีอยู่และสามารถโยกย้ายได้เฉพาะในกรณีการถูกฟ้องจากคณะกรรมการอาชญากรรมชั้นสูง (impeachment for the commission of high crimes) หรือกระทำผิดอาญาหรือมีระยะเวลาการครองตำแหน่งจนกว่าจะประพฤติดนไม่เหมาะสม จะได้รับเงินเดือนที่เหมาะสมตามระยะเวลาที่ครองตำแหน่งเพื่อป้องกันจากการคุกคามจากฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ

Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy (2002, pp. 5-6)

ได้กล่าวถึงปัจจัยอาจเข้ามาแทรกแซงความเป็นอิสระของศาลได้ คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร รัฐบาลท้องถิ่น
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ
3. พรรคการเมือง
4. ชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจ
5. กองทัพ รัฐสภา และอำนาจของการข่าว
6. เครือข่ายทางอาญา
7. สายการบังคับบัญชาตามโครงสร้างการบริหารงานศาล

United States Agency for International Development [USAID] (2009)

ได้กำหนดตัวชี้วัดของกระบวนการในการสร้างความเป็นอิสระของศาลโดยพิจารณาจากความสัมพันธ์กับผลที่ต้องการได้รับ ดังแสดงในตาราง 3

ตาราง 3

ความสัมพันธ์ระหว่างผลที่ต้องการและตัวชี้วัดตามกระบวนการสร้างความเป็นอิสระ

ผลที่ต้องการ (desired results)	ตัวชี้วัด (indicators)
ความปลอดภัยของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา (security of tenure for judges)	• ร้อยละของผู้พิพากษาที่ออกจากตำแหน่งก่อนหมดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง • ระยะเวลาเฉลี่ยของผู้พิพากษาที่ออกจากตำแหน่งก่อนหมดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
ความเหมาะสมของบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้พิพากษา (appropriate staff support for judges)	• อัตราส่วนของบุคลากรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาล • ระดับการสำเร็จการศึกษาเฉลี่ยของบุคลากรของศาล • จำนวนบุคลากร
ความเพียงพอด้านค่าตอบแทนของผู้พิพากษา	• เงินเดือนของผู้พิพากษาเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น • การเพิ่ม/ลดเงินเดือนผู้พิพากษา

ตาราง 3 (ต่อ)

ผลที่ต้องการ (desired results)	ตัวชี้วัด (indicators)
การจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงาน ได้ตามต้องการ (resources allocated to investment needs)	• การเพิ่ม/ลดงบประมาณของศาล • ร้อยละของงบประมาณของศาลที่ได้รับ จัดสรร
ความเชื่อมโยงของงบประมาณกับผล การดำเนินงานของศาล (judicial budget related to judicial performance)	• อัตราส่วนของงบประมาณที่เพิ่ม/ลดตาม ความเปลี่ยนแปลงของปริมาณคดี

ที่มา. จาก *Reducing Corruption in the Judiciary*, by United States Agency for International Development [USAID], 2009, Retrieved February 1, 2011, from http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/Reducing_Corruption_Judiciary_June09.pdf

Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy (2002, pp. 36-39)
ยังได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปอำนาจตุลาการเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของศาลไว้
ดังต่อไปนี้

1. การทบทวนอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (the power of constitutional
review)

การทบทวนอำนาจตุลาการตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและการทำหน้าที่
ของอำนาจบริหารที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่หลายประเทศมี
การทบทวนหน้าที่ของอำนาจตุลาการ ในประเทศระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี
(common law) รวมทั้งสหรัฐ ศาลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎหมายและพิจารณา
การกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเฉพาะ
เรื่องของการพิจารณาคดีเท่านั้น ส่วนในประเทศระบบประมวลกฎหมาย (civil law)
ได้ให้ความสนใจเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศที่รัฐบาลปฏิเสธไม่ยอมดำเนินการตามผลการตัดสิน
ของศาลรัฐธรรมนูญ และมีการลดอำนาจของศาล ตัวอย่างปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญที่
เกิดขึ้น คือ แม้ว่า จะมีการพิจารณาคดีอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายแต่จะเผชิญกับ

ปัญหาการไม่ยอมทำตามคำตัดสินและการโจมตีอำนาจศาล หรือแม้ว่าจะมีการพิจารณาคดีโดยหลักเลียงปัญหาที่ขัดแย้งกันอย่างรุนแรง การป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการพิจารณาคดี การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนสามารถเป็นเครื่องมือในการสร้างประชาธิปไตยและความน่าเชื่อถือต่อศาล แต่สภาพแวดล้อมทางการเมืองของประเทศอาจจะเป็นตัวกำหนดความสามารถในการทำหน้าที่ย่างเป็นอิสระของศาลในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยง

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นสิ่งที่สร้างความเป็นอิสระของศาลได้เสมอไป การเสนอให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่องการถ่ายโอนอำนาจจากศาลสูงและไปให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีองค์ประกอบที่เปิดเผยและมีความเหมาะสมทางการเมืองลักษณะที่กล่าวมาเป็นประเด็นที่อำนาจตุลาการและศาลรัฐธรรมนูญได้มีการถูกวิพากษ์วิจารณ์

2. ประสิทธิภาพของศาล (effectiveness of the judiciary)

เป็นที่ยอมรับว่าในโลกความเป็นจริงไม่สามารถแยกความยุติธรรมและความเป็นกลางจากความมีประสิทธิภาพของศาลได้ (impossible to isolate the fairness and impartiality of the judiciary from effectiveness) กระบวนการพิจารณาคดีที่มีประสิทธิภาพจะไม่ได้ได้รับความเชื่อถือถ้าไม่สามารถพิจารณาคดีได้ด้วยความเป็นกลาง ดังนั้นหน้าที่สำคัญของศาลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ คือ การพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมสังคม ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระของศาล ประเด็นประสิทธิภาพของศาล 4 ประเด็น คือ

2.1 โครงสร้างการปกครอง (governance structure) ศาลต้องมีโครงสร้างที่สามารถที่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของศาล

2.2 ภาวะผู้นำ (leadership) ความอิสระและประสิทธิภาพของศาล เป็นผลมาจากภาวะผู้นำภายในที่เข้มแข็ง ต้องมีการปรับปรุงแผนงาน โครงการเพื่อการสร้างภาวะผู้นำอย่างต่อเนื่อง

2.3 ความสามารถในการบริหารและระบบการดำเนินการ (managerial capacity and administrative and operations systems) ศาลทำหน้าที่ในการคุ้มครองการพิจารณาคดีเกี่ยวข้องกับการเตรียมเอกสารจำนวนมากและมีหลายขั้นตอน

การพิจารณาคดีอาญา ขั้นตอนการสืบพยานต้องมีการกำหนดขั้นตอนที่ทำให้มั่นใจว่า ผู้มีส่วนในการพิจารณาทุกฝ่ายสามารถแสดงพยานหลักฐานได้ ทั้งตำรวจ พยาน จำเลย ทนาย อัยการ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันศาลต้องมีการบริหารคดีเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาคดีค้าง เพื่อให้ศาลสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ศาลต้องมีระบบการบริหารที่มีความสามารถที่เข้มแข็งในทุกระดับ ทั้งในเรื่องของ งบประมาณ บุคลากร การดำเนินงาน ความสัมพันธ์กับนิติบัญญัติและบริหาร สังคม และการวางแผนกลยุทธ์

ความสำคัญอีกประเด็น คือ ระบบการบริหารและการดำเนินการ การจัดการกับระบบเอกสารและเวลาต้องมีการบันทึก เก็บรวบรวม และขั้นตอนการบริหารคดีที่ดี

2.4 งบประมาณ (budget) ศาลต้องมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบังคับตามผลคำพิพากษา (enforcement of judicial decision)

การบังคับใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่สะท้อนความมีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง ถ้าไม่สามารถบังคับตามผลคำพิพากษาได้ ศาลก็จะขาดความน่าเชื่อถือ แม้ว่าจะพิจารณาคดีได้อย่างเป็นธรรมและความซื่อสัตย์แล้วก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น การที่ศาลที่ไร้ความสามารถในการบังคับให้ปฏิบัติตามจะทำให้ผู้พิพากษาพิจารณาคดีได้ด้วยความยากลำบาก

กลไกการบังคับใช้กฎหมายมักจะอ่อนแอในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในประเทศที่รัฐครอบงำอำนาจศาลและจำกัดการดำเนินการของเอกชน ในการฟ้องร้องคดีที่เอกชนพยายามจัดการกับความขัดแย้งกับฝ่ายตรงข้าม การบังคับใช้กฎหมายสามารถดำเนินการด้วยความซับซ้อน ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับทั้งศาลและสถาบันหรือองค์การอื่นภายนอกศาล ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างทางกฎหมายที่สนับสนุนในการบังคับใช้กฎหมายตามผลการตัดสินคดีต้องได้รับการพัฒนา

ระยะเวลาที่เหมาะสมของผู้ที่มีส่วนในการสนับสนุนกลไกการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตาม ถ้าศาลได้รับความเชื่อถือ ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายก็จะดำเนินการได้และสามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงกลไกที่เกี่ยวข้องได้ แต่ถ้าผู้เข้ามามีส่วนในการบังคับตามผลคำพิพากษาไม่ได้ดำเนินการด้วยความยุติธรรมและเป็นกลางก็จะเป็นปัญหาที่ร้ายแรงได้

การที่ฝ่ายบริหารยอมทำตามผลคำพิพากษาเป็นประเภทย่อยของบังคับใช้กฎหมายได้รับความสนใจมากขึ้น มีความหลากหลายแตกต่างของประเภทของสิทธิการเรียกร้อง การเรียกร้องสิทธิเริ่มต้นที่ศาลชั้นต้น ถ้าการเรียกร้องไม่สำเร็จหรือไม่เป็นที่พอใจก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ ความล้มเหลวของหน่วยงานรัฐในการบังคับผลตามคำพิพากษาจะส่งผลกระทบต่อความเคารพต่อศาล ถ้าหน่วยงานล้มเหลวในการบังคับตามผลคำพิพากษาเป็นประจำถึงเวลาที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายของฝ่ายบริหาร

4. การปฏิรูปการประชาสัมพันธ์ของศาล (publicizing judicial reform)

สาธารณชนมักจะให้ความสนใจการพิจารณาในเฉพาะคดีที่อยู่ในความสนใจของสังคม มีศาลน้อยแห่งที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาความสัมพันธ์กับสาธารณะ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ขั้นตอนในการปรับปรุงความสามารถและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและผลการดำเนินงานของศาลเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะต้องชี้แจงต่อสังคม ไม่แต่เป็นเพียงการสร้างการส่งเสริมระบบศาลเท่านั้น แต่จะช่วยให้การติดต่อสื่อสารและเพิ่มความรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ที่ถูกต้องตามกฎหมายจากสถานะและประสิทธิภาพของศาล

ปัญหาของความไม่เป็นอิสระของศาลมาจากประวัติศาสตร์ของประเทศและวัฒนธรรมประเพณีและยากที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ การเปลี่ยนแปลงในอำนาจตุลาการจะต้องร่วมกับการเปลี่ยนแปลงสังคมในวงกว้าง รวมทั้งเป็นการวางเดิมพันที่สูงในสถานการณ์ที่มักจะมีการต่อต้านการปฏิรูปที่เป็นผลที่ตามมา

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดหลักการความเป็นอิสระที่มีความเชื่อมโยงกับแนวคิดอื่นอีก ได้แก่ ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (judicial accountability) และความเป็นกลาง (impartiality)

หลักการความเป็นอิสระของศาล (judicial independence) และความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (judicial accountability)

Warren (2005) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความอิสระของศาล (judicial independence) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (judicial accountability) ไว้ว่า ความอิสระของศาล (judicial independence) จำเป็นตามหลักนิติธรรม (rule of law) และ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีความพยายามสนับสนุนหลักการความอิสระของศาล (judicial independence) ให้เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาประชาธิปไตย และตามหลักการทั่วไปและเป็นประเด็นในการอภิปรายกันของสมาชิกของกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐและเนติบัณฑิตยสภาต้องพิจารณาถึงหลักการความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (principle of judicial accountability)

ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (accountability) ของผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้ปกครอง เป็นหลักการที่ไม่สามารถแยกออกจากหลักความเป็นอิสระ (independence) ได้ตามลักษณะของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะทำให้เกิดกลไกหรือกระบวนการตามกฎหมายเป็นรัฐบาลที่สามารถตรวจสอบได้และสามารถให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ แท้จริงแล้วหลักนิติธรรมเป็นดาบสองคม ที่ไม่เพียงแต่จะป้องกันสิทธิแต่รวมทั้งการบังคับให้ปฏิบัติตามหน้าที่ด้วย การป้องกันจะไม่มี ความหมายเลยหากไม่มีการเชื่อฟังหรือบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ที่บังคับใช้กฎหมายต้องสามารถถูกตรวจสอบได้และเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม ไม่มีใครอยู่เหนือหรืออยู่ใต้การปกป้องหรือข้อบังคับของกฎหมาย ศาลก็เป็นไปตามหลักการนี้เช่นกัน ต้องสามารถถูกตรวจสอบได้จากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม

ความอิสระของศาล (judicial independence) คือ เป็นอิสระจากการควบคุมหรืออำนาจที่ไม่เหมาะสม ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ ความอิสระในการตัดสินใจคดี (decisional independence) คือ ความอิสระของผู้พิพากษาในการตัดสินใจคดี และความอิสระของสถาบัน (institutional independence) คือ ความเป็นอิสระของศาล หรืออำนาจตุลาการ หรือในฐานะองค์กรตุลาการ

ความอิสระในการตัดสินใจคดี (decisional independence) ผู้พิพากษาควรตัดสินใจบนพื้นฐานของกฎหมายและข้อเท็จจริง (judge should decide cases solely base on the law and facts) โดยไม่คำนึงถึงความกดดันทางการเมืองและประชาชน การทุจริตในกระบวนการพิจารณาเพื่อประโยชน์ของตนเอง ความเป็นพวกพ้อง ความกลัวจากการถูกข่มขู่ หรือผลประโยชน์แอบแฝง เป้าหมายของความอิสระในการตัดสินใจคดี คือ

ความมีคุณธรรมของศาล (judicial integrity) ความเป็นกลางของศาล (judicial impartiality) และความเป็นธรรมของศาล (judicial fairness)

ความอิสระของสถาบัน (institutional independence) เป็นหลักประกันในการรับรองศาล อำนาจอตุลาการ และบุคลากรของศาลว่า จะเป็นอิสระจากอิทธิพลและการแทรกแซงการปกครองที่ไม่เหมาะสมและการบริหารงานของศาลเอง ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือก การรักษา การประเมิน การดำเนินการทางวินัย ค่าตอบแทน การสนับสนุนงบประมาณอย่างเหมาะสม และการล่งล้ำของอำนาจฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติต่ออำนาจอตุลาการ การอำนวยความสะดวกหรือการแทรกแซงในเรื่องบุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก งบประมาณในการจัดการภายในของศาล

อย่างไรก็ตาม ความอิสระไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระทั้งหมด แต่เป็นความอิสระที่มีขอบเขตจำกัด ไม่ได้อิสระจากอำนาจทั้งหมด แต่เป็นอิสระเฉพาะจากอำนาจที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น (improper influence) ยกตัวอย่างเช่น การตัดสินใจไม่ได้อิสระจากการวิจารณ์ แต่เป็นอิสระจากการวิจารณ์ที่ไม่เป็นธรรม การคุกคาม ข่มขู่ หรือการตอบโต้ ไม่ได้อิสระจากการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ แต่ไม่ได้เป็นอิสระจากโต้แย้งของทนายความในห้องพิจารณาคดี แต่เป็นอิสระจากการติดต่อหรือการสื่อสารก่อนหรือไม่เหมาะสมในการพิจารณาคดี ศาลหรืออำนาจอตุลาการมีฐานะเช่นเดียวกับอำนาจรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของศาลไม่ได้หมายความว่าอำนาจอตุลาการได้แยกออกไป การแบ่งแยกก่อให้เกิดความสงสัย ความสงสัยจะทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ความเป็นอิสระจะดำรงไว้ผ่านการพึ่งพาอาศัยกัน (independence is served through interdependence) หรือมีความรับผิดชอบตรวจสอบได้นั่นเอง

หากศาลทำหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เหมาะสม หรือไม่ดีพอ อำนาจฝ่ายอื่นต้องเข้ามาตรวจสอบ แทรกแซงการพิจารณาคดี และควบคุมการดำเนินการ ดังนั้น ศาลก็ต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบผลการดำเนินงานได้ (be accountable for performance)

ฉะนั้น ความเป็นอิสระของศาลไม่ได้หมายถึงจุดสิ้นสุดเท่านั้น แต่จุดหมายปลายทาง คือ ผลประโยชน์ที่เกิดกับประชาชนจากการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (judicial accountability) เป็นอีกด้านหนึ่งของจุดสิ้นสุด ความสามารถในการตรวจสอบได้ของอำนาจรัฐ ที่รวมถึงอำนาจอตุลาการด้วย

ประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายของการปกครอง การขาดความเป็นอิสระของศาล อำนาจตุลาการ จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมตามความคาดหวังของประชาชนตามกฎหมาย

กลไกของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ คือ ความชัดเจนที่พอควร การทบทวน คดีในชั้นอุทธรณ์ การแต่งตั้ง ประมวลจริยธรรม กระบวนการดำเนินการทางวินัย กระบวนการประเมินผล วัฒนธรรมของศาลที่ส่งเสริมการดำเนินการที่เหมาะสมตาม อำนาจหน้าที่ของศาล การกระทำจากผู้มีความสัมพันธ์กับศาลเพื่อส่งเสริมการทำหน้าที่ อย่างเหมาะสมของอำนาจตุลาการ การเปิดเผยเกี่ยวกับหลักฐานให้สาธารณะพิสูจนได้

หลักของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ทางศาล (core of judicial accountability) คือ การชี้แจงของศาลเกี่ยวกับสิ่งที่ควรเป็นความคาดหวังเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาล รวมทั้งเป็นการกำหนดควิสัยทัศน์ของระบบศาลที่มีประสิทธิภาพ ที่สามารถใช้เป็น แนวทางของการปฏิรูปการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน การให้เหตุผลกับอำนาจ รัฐฝ่ายอื่นและสาธารณชนเพื่อสร้างความเชื่อศรัทธา ความไว้วางใจ ความเชื่อมั่น และการเคารพ ในการทำหน้าที่ของอำนาจตุลาการ อำนาจหน้าที่ของศาลเป็นศีลธรรมอย่างหนึ่ง ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อศาลเป็นผลลัพธ์สุดท้ายในการประเมิน คุณค่าของศาล และจะเป็นหลักการที่ป้องกันหลักประกันความเป็นอิสระของศาลนั่นเอง เช่นเดียวกับ O'connor (2008) ได้เสนอไว้ว่า หลักความสามารถในการตรวจสอบได้จะเป็นวิธีการป้องกันไม่ให้อำนาจตุลาการถูกแทรกแซงจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสม

ความเป็นอิสระของศาล (judicial independence) เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ ของอำนาจรัฐ ระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็น หลักสำคัญของระบบนิติธรรม (rule of law) ที่แสดงถึงความมีประสิทธิภาพประการหนึ่ง ของการปฏิบัติงานของศาล ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ความเป็นอิสระของศาลและ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยเป้าหมายของความเป็นอิสระของศาล คือ ความเป็นอิสระ ในทำให้กฎหมายสามารถบังคับได้อย่างเป็นธรรม สามารถพิจารณาคดีได้ด้วยความเป็นกลาง นอกจากนี้ หลักความเป็นอิสระยังมีความเชื่อมโยงกับหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) และความเป็นอิสระของศาลแสดงให้เห็นจากการที่ศาลสามารถพิจารณาคดี ได้ด้วยความเป็นกลาง (impartially) ตามกฎหมายและข้อเท็จจริง

แนวคิดเรื่องหลักความเป็นกลาง

Hayek (อ้างถึงใน Deffains & Roussey, 2010, pp. 5-6) อธิบายว่า ความเป็นกลาง (neutrality) เป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่ง โดยเฉพาะความเป็นกลางของผู้พิพากษา ในกระบวนการพิจารณาคดีและการชี้ขาดเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ไม่ว่าโดยไม่ว่าหนึ่งถึงว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องจะเป็นกลุ่ม เพศ ชนชั้น หรือศาสนาใดก็ตาม

United Nations Office on Drugs and Crime, Abuja National Judicial Institute and Legal Defense and Assistance Project (2010, p. 69) อธิบายว่า ความเป็นกลางของ ศาล (the impartiality of the court) ประเมินจากการพิจารณาคดีของศาลที่อยู่บนพื้นฐาน ของระบบคุณธรรม ไม่ถูกอิทธิพลหรือปัจจัยอื่นครอบงำในการพิจารณาคดี (influenced by non-merit base factors) ไม่ว่า จะเป็นการเมือง เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ความสัมพันธ์ทาง ครอบครัวหรือสังคม หรือการคอร์รัปชัน

Sharman (1996, pp. 15-17) กล่าวถึงความสำคัญของความเป็นกลางของศาลว่า ความเป็นกลางของศาลเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความยุติธรรม (judicial impartiality is a fundamental component of justice) ผู้พิพากษาถูกคาดหวังให้มีความเป็นกลางใน การตัดสินคดี ดังนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทตามกฎหมายจะตัดสินตามกฎหมาย อิสระจาก การถูกครอบงำด้วยอคติหรือความลำเอียง หรือแรงกดดันทางการเมือง หลักของความเป็น- กลางเป็นไปตามหลักกฎหมายแบบประเพณีนิยม มีการกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ของผู้พิพากษา และเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินการตามกฎหมาย (essential to due process of law)

หลักความเป็นกลางควรให้ผู้พิพากษาประยุกต์ใช้กฎหมายได้โดยไม่มีอคติหรือ ความลำเอียงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้พิพากษาควรตีความการใช้กฎหมายที่มีการใช้ ในรูปแบบทั่วไปเพื่อให้สอดคล้องกับทุกคน หรือความเป็นกลางของผู้พิพากษาควรปรับใช้ กฎหมายในตระกูลเดียวกันเพื่อปกป้องความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ควรจะปรับใช้ กฎหมายด้วยความเท่าเทียมกัน หรือมีความเป็นกลางกับทุกคน หลักการนี้จะถูกฝ่าฝืน ต่อเมื่อผู้พิพากษามีอคติหรือลำเอียงเข้าข้างหนึ่งข้างใด สิ่งที่แสดงให้เห็น คือ ผู้พิพากษา ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยความเป็นกลางในระดับที่สามารถพิจารณาคดี

ด้วยความเป็นธรรมได้ ความลำเอียงที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การที่ผู้พิพากษาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้พิพากษาศวักนเอง

ความเป็นกลางของผู้พิพากษาจะน้อยลงไปเมื่อเกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คือ อัยการ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการฟ้องคดีหรือผู้พิพากษาที่ตัดสินคดี ในประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษาได้ตัดสินสิทธิการพิจารณาของผู้พิพากษาที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอัยการ ทนาย หรือผู้มีส่วนในคดีนั้น

นอกจากนี้ หลักความเป็นกลาง (impartiality) ยังเป็นผลหรือเป็นสิ่งที่แสดงให้เห้นจากการมีหลักการของความเป็นอิสระ (independence) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy (2002, p. 5), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (1997-2000), Beliaev (1998) และ Sharman (1996, pp. 15-17) อธิบายว่า หลักความเป็นอิสระของศาล คือ ความเป็นกลางในการพิจารณาคดีของศาลที่ตัดสินคดีบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (on the basis of facts and in accordance with the law) โดยไม่มีการบังคับ อิทธิพลที่ไม่เหมาะสม การชักนำ ความกดดัน การคุกคาม หรือการถูกแทรกแซงไม่ว่า ทางตรงหรือทางอ้อมจากส่วนหรือเหตุผลอื่น และหลักการของความเป็นอิสระและความเป็นกลางของศาล (principle of independence and impartiality of judiciary) เป็นเครื่องมือทั้งในระดับชาติและสากล เพื่อเป็นหลักประกันในการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม

โดยที่ Beliaev (1998) ยังอธิบายเพิ่มเติมอีกว่า ความเป็นอิสระ (independence) และความเป็นกลาง (impartiality) มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดและส่งผลซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ตาม หลักการของความเป็นอิสระและความเป็นกลางก็แบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกลาง (concept of impartiality) มีข้อสมมติฐานว่า ผู้พิพากษา (judges) โดยส่วนตัวไม่มีพื้นฐานความเข้าใจบนความมีคุณธรรมที่สมควรในการพิจารณาคดี ความเป็นกลางควรเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นก่อนและเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับหลักการของความเป็นอิสระ (principle of independence) กับความเคารพในความเป็นธรรมและการพิจารณาคดีโดยไม่ลำเอียง ในทางตรงข้าม ความเป็นอิสระของศาลและผู้พิพากษาเป็นพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (principle

of separate of power) ที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ของแต่ละอำนาจ ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความเด็ดขาด

ในความแตกต่างของกระบวนการ ความเป็นกลาง (impartiality) เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้พิพากษา (judges) ในทางตรงข้าม ความเป็นอิสระของศาล (judicial independence) เกี่ยวข้องกับความเป็นรัฐ เกิดขึ้นเพื่อคานอำนาจในความสัมพันธ์กันระหว่างอำนาจตุลาการและอำนาจอื่นในระบบอำนาจรัฐ ควรจะพิจารณาคืบบนพื้นฐานของกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขจากภายนอกที่ทำให้ไม่กระทบต่อผู้พิพากษาได้

ลักษณะของ “ความเป็นกลางของศาล” (judicial impartiality) เป็นลักษณะที่สำคัญที่แสดงออกซึ่งหลักความเป็นอิสระของศาล (judicial independence) โดยความเป็นกลางของศาล คือ การพิจารณาตัดสินคดีของศาลบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยไม่มีความลำเอียง อิสระจากการถูกรอบงำจากแรงกดดันต่าง ๆ รวมทั้งแรงกดดันทางการเมือง

แนวคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบในการตรวจสอบได้

National Democratic Institute [NDI], Center on Democratic Performance [CDP], and United Nations Development Programme [UNDP] (2009) ได้กล่าวถึง “Accountability” ในทางภาษาศาสตร์ว่า ภาษาสลาฟได้ใช้คำว่า “Odgovornost” แปลว่า ความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) ความรับผิดชอบ (responsibility) และการตอบสนอง (responsiveness) โดยรากศัพท์ของ “Odgovor” แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “ตอบ” (answer)

ในภาษาอังกฤษ ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) อยู่บนพื้นฐานของการชี้แจง (account) ซึ่งมีนัยถึงความสามารถในการอธิบาย/ชี้แจงการกระทำหรือการตัดสินใจ (the ability to give an explanation for actions taken or decisions made) ความรับผิดชอบ (responsibility) แสดงนัยของความเป็นหน้าที่รับผิดชอบ (being in charge) การตอบสนอง (responsiveness) แสดงถึงความสามารถในการมีปฏิสัมพันธ์และการจัดให้มีการตอบคำถาม (the ability to react and provide an answer)

สรุปได้ว่า ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) คือ การอธิบายถึงความรับผิดชอบในการอธิบาย/ชี้แจงการกระทำหรือการตัดสินใจที่เป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

USAID (2009) ได้อธิบายถึงความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (judicial accountability) ว่า ความเป็นอิสระของศาลและผู้พิพากษาแต่ละคนต้องได้รับการตรวจสอบการทำงานที่หรือปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม หรือมีมิติความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่

มิติความรับผิดชอบตรวจสอบได้ด้านการเมือง (political accountability) เนื่องจากการพิจารณาคดีไม่ได้มีลักษณะเป็นประชานิยมทำให้มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีเป็นพื้นฐานและผู้พิพากษาก็จะถูกตรวจสอบโดยการติดตามของสังคมหรือความบ้อยในการเปลี่ยนแปลงหรือกลับผลคำพิพากษาโดยศาลสูง

มิติความรับผิดชอบตรวจสอบได้ด้านการเงิน (financial accountability) การบริหารการใช้ทรัพยากรของศาลและการบริหารงานภายในควรจะได้รับตรวจสอบและมีการทบทวน

มิติความรับผิดชอบตรวจสอบได้ด้านกฎหมาย (legal accountability) ผู้พิพากษาเจ้าหน้าที่ของศาล และนักกฎหมายควรจะต้องทำตามวินัยภายใต้ประมวลจริยธรรมและการดำเนินคดี และมีความรับผิดชอบตามกฎหมายหากมีการกระทำผิดวินัยหรือผิดกฎหมายเช่นเดียวกันกับบุคคลอื่น

Voigt (อ้างถึงใน Guarnieri & Piana, 2009) ได้อธิบายว่า ลักษณะของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาลมี 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกเกี่ยวข้องกับ การตรวจสอบกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดี ได้แก่ องค์คณะ และการอุทธรณ์ ประเภทที่สองเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี คือ การเปิดเผยผลคำพิพากษา เหตุผลในการพิจารณาคดี กระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณะ และประเภทที่สามเกี่ยวข้องกับการปฎิบัติภายในของศาล คือ จริยธรรมและวินัยของผู้พิพากษา ความรับผิดชอบทางอาญา โดย Voigt คิดว่า รูปแบบของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ทั้งภายในและภายนอกเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นอิสระของศาล

Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy (2002, pp. 151-152) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้ต้องมีการเพิ่มความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (the demand for greater accountability) เนื่องจากการมีการขอไม่พอใจในความเป็นอิสระอาจนำไปสู่การใช้ความอิสระไปในทางที่ผิด เช่นเดียวกับอำนาจฝ่ายบริหารที่ต้องแสดงถึงความรับผิดชอบในการกระทำ ปัจจัยที่ต้องมีการพัฒนาความสามารถในความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่

1. การเปิดเผยบทบาทของศาลที่ต้องมีข้อจำกัดด้วยความเป็นกลางในการพิจารณาคดีตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

2. การขยายความสำคัญของการพิจารณาคดีของศาลและผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะในยุคของการลดการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร การเพิ่มขึ้นของประเภทและจำนวนของความขัดแย้งในสังคม และความเชื่อมั่นในกฎหมายในการแก้ไขปัญหาโดยมอบอำนาจให้อำนาจตุลาการเพิ่มขึ้น

3. วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยกับความเชื่อมั่นต่อศาลในการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารและการตัดสินความขัดแย้งระหว่างองค์กรและประชาชน

4. การเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของสังคมในเรื่องอำนาจหน้าที่ ความคาดหวังของสังคมในการอธิบายถึงการดำเนินงานของหน่วยงาน การตัดสินตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือศาลจะไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป

5. ความก้าวหน้าของศาล ดังนั้น ระบบข้อมูลข่าวสารของการควบคุมภายในและการตัดสินใจไม่ได้เป็นหลักประกันในผลลัพธ์ที่คาดการณ์ได้และเป็นมาตรฐานอีกต่อไป

นอกจากนี้ ยังได้อธิบายถึงองค์ประกอบของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ มี 4 องค์ประกอบ คือ

1. ระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาที่โปร่งใส (transparent systems for selection of judges) ต้องมีการประชาสัมพันธ์เกณฑ์การพิจารณาและผลการพิจารณาใบสมัครของผู้เข้ารับการคัดเลือก

2. ความโปร่งใสของการดำเนินงานภายในและการสร้างกฎระเบียบขึ้นมาก่อนงบประมาณ การใช้ทรัพยากร เงินเดือน การเปิดเผยทรัพย์สิน มาตรฐานของพฤติกรรมและ

การประเมินผล (transparency of internal operations and subjugation to pre-established rules; budgets, use of resources, salaries, asset declaration, standard of behavior and evaluation) จะต้องมีการกำหนดอย่างเป็นทางการและให้สาธารณชนเข้ามาตรวจสอบได้

3. ความโปร่งใสของผลการตัดสินใจ (transparency of judicial decisions) ในเรื่องของกระบวนการเสนอพยานหลักฐานและการเผยแพร่ผลคำพิพากษา

4. มีระบบที่ทำหน้าที่ในการบันทึกข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ (functioning systems for registering complaints on institutional operations or behavior of individual members)

นอกจากนี้ หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) ก็มีความเชื่อมโยงกับหลักการของความเป็นอิสระอีกด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

Voigt (อ้างถึงใน Guarnieri & Piana, 2009) กล่าวว่า ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (judicial accountability) เป็นหลักประกันที่ทำให้ผู้พิพากษาสามารถตัดสินใจได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อที่จะส่งเสริมความเป็นอิสระของศาลตามหลักนิติรัฐ ดังนั้น ผู้พิพากษาจึงควรมีความรับผิดชอบตรวจสอบได้

O'Connor (2008) กล่าวถึง ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล (judicial accountability) เป็นข้อกำหนดพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของผู้พิพากษา ต้องได้รับการตรวจสอบจากสาธารณะได้ซึ่งเป็นบทบาทตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้บังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรมและเป็นกลาง

ความสำคัญของหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ คือ เป็นหลักที่สามารถปกป้องบทบาทของศาล ซึ่งหลักการดังกล่าวได้สอดคล้องกันของบทบาทที่ยิ่งใหญ่ของศาลในสังคมประชาธิปไตย และความรับผิดชอบตรวจสอบได้ที่แท้จริงจะสามารถพัฒนาความเป็นอิสระของศาลซึ่งสิ่งที่สำคัญตามหลักนิติธรรม

ความรับผิดชอบตรวจสอบได้และความเป็นอิสระเป็นเหมือนเหรียญที่มีสองด้าน (accountability and independence are two sides of the same coin) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้จะทำให้ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามบทบาทที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และความเป็นอิสระของศาลจะปกป้องผู้พิพากษาจากแรงกดดันที่เข้ามากดดันบทบาทในการทำหน้าที่ในการตัดสินใจ

ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ที่แท้จริงจะรวมทั้งลักษณะที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ของศาลด้วย คือ คุณธรรมของศาล (judicial integrity) ความเป็นอิสระและควมมีคุณธรรมของศาลเป็นสิ่งสำคัญตามหลักนิติธรรม ถ้าผู้พิพากษาไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักนิติธรรมก็จะทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างซื่อตรง ผู้พิพากษาได้รับมอบความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชน แต่ถ้าผู้พิพากษาถูกรอบงำด้วยอำนาจทุจริตจะไม่ได้รับความเคารพและไว้วางใจจากประชาชน ส่วนค่านิยมที่สำคัญอีกประการที่จะทำให้บรรลุความรับผิดชอบตรวจสอบได้อย่างเหมาะสม คือ ความสามารถของศาล (judicial competence) ค่านิยมตามหลักนิติธรรมนี้จะทำให้การตัดสินใจของศาลถูกต้องตามหลักกฎหมาย มีเหตุผลและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ด้วยการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านกฎหมายทั่วไป

ดังนั้น ความเป็นอิสระ ความมีคุณธรรม และความสามารถ เป็นหลักสำคัญของศาลในการยึดถือหลักนิติธรรมและเป็นหลักการที่ทำให้ศาลควรจะต้องมีหลักของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ด้วย

Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy (2002, pp. 39-40) ได้อธิบายถึงความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นอิสระและความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (tension between independence and accountability) ว่า ศาลในหลายประเทศมีความพยายามที่จะทำลายอำนาจครอบงำในอดีตจากกลุ่มชนชั้นนำ กองทัพ พรรคการเมือง หรืออำนาจบริหาร อย่างไรก็ดี ไม่มีอำนาจตุลาการในโลกที่มีความอิสระอย่างแท้จริง และในท้ายที่สุดศาลก็เช่นเดียวกับสถาบันบริหารอื่นตามระบอบประชาธิปไตย คือ ต้องเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้จากสังคมทั้งผลการพิจารณาพิพากษาคดีและผลการดำเนินงาน (to be accountable to the public for both decisions and operations)

ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในแต่ละระดับ ในขณะที่ศาลก็ต้องมีอิสระในการตัดสินใจด้วยความเป็นกลาง ความต้องการในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือแรงกดดันต่อระบบศาลในการคัดเลือกผู้พิพากษาซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อสังคม ในระดับการบริหาร ศาลต้องมีความรับผิดชอบตรวจสอบได้ต่อสาธารณะในการใช้งบประมาณและผลการดำเนินงาน

ด้วยลักษณะเฉพาะของศาลจึงต้องมีกลไกของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ที่มีประสิทธิภาพ กลไกความรับผิดชอบตรวจสอบได้ไม่สามารถแทรกแซงทั้งการพิจารณาคดีของศาลด้วยความเป็นกลางหรือความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิของกลุ่มเสี่ยง ข้างน้อย ยิ่งไปกว่านั้น ผู้พิพากษาแต่ละคนต้องตัดสินใจคดีด้วยความเป็นอิสระภายใต้โครงสร้างของศาล การควบคุมตามระบบของสายการบังคับบัญชา ต้องดำรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบตรวจสอบได้เช่นเดียวกับการฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) จะมีความเชื่อมโยงกับหลักการของความเป็นอิสระแล้วยังมีความเชื่อมโยงกับหลักความโปร่งใส (transparency) ด้วย โดย Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy (2002) ได้กล่าวว่า ความโปร่งใสเป็นกุญแจสำคัญของทั้งความเป็นอิสระและความรับผิดชอบตรวจสอบได้

หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ทางศาล (judicial accountability) เป็นหลักที่ส่งเสริมความเป็นอิสระของศาลและผู้พิพากษา ที่แสดงถึงความรับผิดชอบและความสามารถในการอธิบายและชี้แจงได้ รวมถึงมาตรการสำหรับกรณีที่ไม่สามารถอธิบายหรือชี้แจงได้ด้วยจึงเป็นหลักประกันที่จะทำให้ผู้พิพากษาสามารถตัดสินใจคดีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในขณะที่เป็นหลักประกันให้แก่ ประชาชนอันเนื่องมาจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษาที่อาจมีอย่างเต็มที่จนส่งผลต่อการตัดสินใจคดีและการบังคับใช้กฎหมาย ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้

แนวคิดเรื่องหลักความโปร่งใส

USAID (2009) ได้อธิบายว่า ความโปร่งใสของระบบศาล (judicial transparency) หมายถึง กระบวนการที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าในการพิจารณาและพิพากษาคดีนั้น ผู้พิพากษาต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจต่อสาธารณะ และสังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือก ทรัพย์สินและรายได้ของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของศาล ปริมาณคดี ค่าใช้จ่าย และผลผลิตของศาล เพื่อให้ระบบการติดตามของสังคมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศาลและป้องกันการเกิดคอร์รัปชันได้ การบังคับใช้

มาตรฐานจริยธรรมในอาชีพควรจะทำให้มีการเข้าร้องเรียนได้ ฉะนั้น ความโปร่งใสต้องมีการสื่อสารเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลของศาลเพื่อแจ้งให้สาธารณชนทราบ ซึ่งมีข้อเสนอแนะในการส่งเสริมความโปร่งใส ได้แก่

1. รายงานประจำปีของศาล (annual report by judiciary) เกี่ยวกับกิจกรรมงบประมาณ การบริหารและองค์การ
 2. การประชาสัมพันธ์ (publication) เกี่ยวกับกฎหมายและความคิดเห็นของศาล
 3. การเข้าถึงของประชาชน (public access) ในกระบวนการพิจารณาคดี
 4. การเปิดเผยทรัพย์สินและรายได้ (declaration of assets and income) ของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ระดับสูง
 5. การติดตามจากสังคม (civil society monitoring) เกี่ยวกับการบริหารและผลการดำเนินงานของศาล
 6. การทำงานผ่านสื่อ (working through the media)
- ความโปร่งใสเป็นวิธีการในการแสดงข้อมูลโดยตนเองและเหตุผลสำคัญเบื้องหลังระบบข้อมูลข่าวสารที่ดีต้องมีการเก็บรักษาข้อมูลสำคัญ ฐานข้อมูล หรือระบบการรายงาน และการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งความโปร่งใสจะมีความสมบูรณ์ได้นั้นต้องมีการดำเนินการร่วมกับการตรวจสอบอย่างละเอียด (scrutiny) ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) การตรวจสอบ (audit) การเปิดเผย (disclosure) และเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูล (freedom of access to information) ซึ่งความโปร่งใสมีส่วนประกอบหลักสำคัญ คือ
1. การเปิดเผยต่อรัฐบาลและการตรวจสอบจากสาธารณะ (open government and public scrutiny)
 2. เสรีภาพของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (freedom of information laws)
 3. การคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (protection of public interest disclosure)
 4. ความรับผิดชอบในความรับผิดชอบตรวจสอบได้และการตรวจสอบทางการเงิน (financial accountability and auditing)
 5. การตรวจสอบจากสื่อมวลชน (investigative journalism)
 6. การรณรงค์จากภาคประชาชน (civil sector campaigning)

Washington State Supreme Court (2004) อธิบายว่า กระบวนการที่ถูกต้อง มีความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การที่ระบบอนุญาตให้สาธารณะเข้าถึงได้ทั้ง ภายในและภายนอกของระบบ ได้แก่ กฎ มาตรฐาน กระบวนพิจารณา กระบวนการอื่น ๆ ลักษณะของการดำเนินการ และรูปแบบประเมินผลการดำเนินงาน

Republic of Serbia, Ministry of Justice (2006, pp. 4, 12-14) ได้กำหนดหลักการสำคัญของระบบศาลที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง คือ ความโปร่งใส (transparency) และได้กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบศาลให้มีความโปร่งใส (transparent judicial system) ดังต่อไปนี้

1. การเปิดเผยเกี่ยวกับการคัดเลือก การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การลงโทษทางวินัย และการถอดถอนบุคลากรของศาล (open judicial selection, promotion, discipline and removal from office)

กระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาต้องสอดคล้องสนับสนุนกับ ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลและสถาบันของระบบศาล ในรัฐธรรมนูญควรต้องกำหนด และประกันความเป็นอิสระและไม่พึ่งพิงของผู้พิพากษา (establish and guarantee the autonomy and independence of judges) กระบวนการแต่งตั้งเป็นไปตามการแบ่งแยก อำนาจตามกฎหมาย

2. การเข้าถึงกระบวนการของศาลได้อย่างเหมาะสม (appropriate access to court proceeding)

สาธารณะต้องได้รับอนุญาตให้สามารถเข้าถึงข้อมูลของคดีและการตัดสินใจของศาล ขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องความเป็นส่วนตัวของคู่ความเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการรับรู้ของสาธารณะเกี่ยวกับการรับรู้ของศาล ผู้พิพากษา และ กระบวนการพิจารณาด้วยแนวทางที่โปร่งใส ระบบอัตโนมัติของศาลต้องให้ประชาชน ใช้ประโยชน์ได้ โดยเฉพาะการปรับปรุงด้านการเข้าถึงข้อมูลในคดี การให้ข้อมูลที่ผิดพลาด และการรายงานของสื่อมวลชนที่ไม่ถูกต้อง คลาดเคลื่อน ต้องลดลง การทำความเข้าใจ ต่อประชาชนให้มีความเชื่อมั่นในระบบศาล ต้องสร้างแนวทางเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ตามมาตรฐานและต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับรายงานผลการดำเนินงานทั้งหมดของศาล

3. ขกระดับการออกไปและการให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วม (enhanced public outreach and participation)

การให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งและความสามารถในการอยู่รอดของศาล ที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจและการสนับสนุนของประชาชน ระบบศาลต้องศึกษาการทำให้ สาธารณะและสื่อมวลชนเข้าใจบทบาทและหน้าที่ และการเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ที่ไม่ดี ของศาลและผู้พิพากษาต้องสร้างความสัมพันธ์กับสาธารณะ โดยจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร กับสาธารณะและสื่อมวลชน ต้องใช้ระบบอัตโนมัติเข้ามาช่วยในการติดตามและตอบสนอง ข้อร้องเรียนของประชาชน

Henderson, Autheman, Elena, Ramirez-Daza, and Hinojosa (2003) ได้อธิบาย ถึงความโปร่งใสของศาล (judicial transparency) ไว้ใน “Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (guide)” ซึ่งเป็นคู่มือแนะนำการปฏิรูปด้าน ความโปร่งใส (transparency reforms) ที่ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูป ความเป็นอิสระของศาล การปฏิรูปความโปร่งใสถ้ามีการรับรองร่วมกันและสร้างเป็น แผนกลยุทธ์ จะสามารถกำจัดอุปสรรคทางกฎหมายออกไปได้มาก การเพิ่มระดับความ- โปร่งใสทำได้ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน/สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วม (public participation) ความเปิดเผยของรัฐบาล (open government) การเข้าถึงข้อมูล (access to information) ประสิทธิภาพ (efficiency) การตัดสินใจที่มีคุณภาพสูง (higher quality decision-making) และความสามารถในความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิรูปความโปร่งใสจะช่วยลดโอกาสในการคอร์รัปชันได้ด้วย

ในคู่มือแนะนำนี้จะประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญที่ต้องการประเมิน รายงานและ การติดตามระดับความโปร่งใสของศาล และกระบวนการพิจารณาคดี ตัวชี้วัดได้พัฒนา มาจาก Model State of the Judicial Report ซึ่งเป็นการรวบรวมมาตรฐานสากล บทเรียน ที่สำคัญและแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด ซึ่งประกอบด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการตุลาการ (judicial council)

1.1 ความเป็นอิสระของคณะกรรมการตุลาการ (independent judicial council)

1.2 บทบาทของคณะกรรมการตุลาการ (judicial council's role)

1.3 สมาชิกของคณะกรรมการตุลาการ (judicial council's membership)

2. อาชีพผู้พิพากษา (judicial career)

2.1 กระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาที่มีความเป็นกลาง (impartial judicial selection process)

2.2 กระบวนการเลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษาที่มีความเป็นกลาง (impartial judicial promotion process)

2.3 กระบวนการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่มีความเป็นกลาง (impartial judicial disciplinary process)

3. หลักประกันสำหรับผู้พิพากษา (guarantees for judges)

3.1 หลักประกันเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง (security of tenure)

3.2 การจำกัดการพ้นจากการรับผิดชอบในการพิจารณาคดี (limited judicial immunity)

3.3 เงินเดือน ผลประโยชน์ และบำนาญ/สวัสดิการที่เพียงพอ (adequate salaries, benefits and pension)

4. การควบคุมด้านงบประมาณและการบริหาร (budgetary and administrative control)

4.1 ประสิทธิภาพของการควบคุมด้านงบประมาณของศาล (effective control over the judicial budget)

4.2 ความโปร่งใสในกระบวนการจ่ายสำนวนคดี (transparent case assignment process)

5. จริยธรรมและคอร์รัปชันของศาล (judicial ethics and corruption)

5.1 ประสิทธิภาพของประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษา (effective judicial code of ethics)

5.2 การเปิดเผยรายได้และทรัพย์สิน (asset/income disclosure)

5.3 ความเพียงพอในการวัดการต่อต้านคอร์รัปชัน (adequate anticorruption measures)

5.4 ประสิทธิภาพของการปรับใช้การลงโทษเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันของผู้พิพากษา (effective punitive measures against corruption judges)

เข้าถึงได้จะช่วยป้องกันการถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและอำนาจที่ไม่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อสถาบันศาลโดยรวมได้ ดังนั้น ศาลจะต้องมีรายงานที่เปิดเผยเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ปริมาณคดีค้าง จำนวนผู้พิพากษาที่มีอยู่และที่มีการแต่งตั้ง บางครั้งการเปิดโอกาสให้มีการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภายนอก เพื่อให้หน่วยงานภายนอกทราบถึงการปฏิบัติงานและข้อจำกัดของศาล

นอกจากนี้ ต้องให้สาธารณะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้เกี่ยวกับการดำเนินงานในกระบวนการพิจารณาคดีเป็นกุญแจสำคัญในการป้องกันการคอร์รัปชัน โดยต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เหตุผลของคำพิพากษาให้แก่ทนายความ ผู้พิพากษา สื่อ และสาธารณะ การให้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่ถูกต้องเป็นพื้นฐานของการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาได้อย่างชัดเจนและเป็นการปรับปรุงความรับผิดชอบตรวจสอบได้ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหน้าที่ทางกฎหมาย สิทธิของประชาชนในศาล กระบวนการในการอุทธรณ์ จะเป็นการตรวจสอบการความผิดปกติของการไม่ดำเนินไปตามกฎของระบบได้

การให้บริการที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องคดี จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสนับสนุนความโปร่งใสโดยการชี้แจงให้สาธารณะทราบถึงบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ การดำเนินงานเกี่ยวกับอาชีพนักกฎหมายควรพัฒนาการให้คำแนะนำที่ชัดเจนในเรื่องของสิทธิของจำเลย พยาน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดี

สื่อสารมวลชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและรักษาความโปร่งใสในภาครัฐรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมและศาลด้วย แต่ต้องรายงานข้อมูลอย่างถูกต้องและเป็นธรรม นักข่าวควรได้รับการฝึกอบรมในการเขียนรายงานในประเด็นและกระบวนการทางกฎหมายซึ่งจะทำให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบสิ่งที่เกิดขึ้นในศาลได้ แต่ถ้านักข่าวเขียนข่าวโดยลำเอียงแสดงความรู้สึกส่วนตัวออกไป การรับรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับศาลก็จะคลุมเครือ

NDI, CDP, and UNDP (2009, pp. 4-5) อธิบายความโปร่งใส (transparency) ว่า ความต้องการที่มีต่อภาครัฐ คือ การเปิดเผยเกี่ยวกับการพิจารณาในคดีที่มีผลต่อสาธารณะ การเปิดเผย (openness) เป็นแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐต้องให้หน่วยงานภายนอกได้รับทราบผลการพิจารณาต่าง ๆ ในขณะที่ความโปร่งใสเป็นแนวทางในการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด สามารถมองได้อย่างทะลุปรุโปร่งเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการพิจารณา



ตัดสินใจและเป็นการควบคุม ความโปร่งใสเป็นสิ่งจำเป็นของความรับผิดชอบตรวจสอบได้ เพราะถ้าไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้แล้ว หน่วยงานนั้นก็จะไม่สามารถถูกตรวจสอบได้

Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy (2002) โดยเสนอ 5 วิธี ในการเพิ่มระดับความโปร่งใสของการดำเนินงานและกระบวนการพิจารณาคดีของศาลดังต่อไปนี้

1. ความโปร่งใสของการดำเนินงานของศาล (transparency of court operations)

การเพิ่มระดับความโปร่งใสเป็นเป้าหมายอย่างแรกของการบริหารศาลสมัยใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม เป้าหมายสำคัญในการสร้างความเท่าเทียมกันเป็นการเพิ่มความโปร่งใสของการดำเนินงานของศาล องค์การและกระบวนการพิจารณาคดีของศาลสามารถสร้างความโปร่งใสได้ด้วยการสร้างระบบการตรวจสอบ และการบริหารเอกสารหลักฐานที่ดี ซึ่งจะทำให้การแทรกแซงการตัดสินใจของศาลทำได้ยากขึ้นหรือสามารถจัดการกับการแทรกแซงนั้นได้ รวมทั้งการจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาที่ชัดเจนจะลดการตัดสินใจบนหรือรูปแบบการใช้อิทธิพลในการจ่ายสำนวน

2. การเผยแพร่ผลคำพิพากษา (publishing judicial decisions) บนพื้นฐานของการพิจารณาตามกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเหมาะสม การเผยแพร่ผลคำพิพากษาจะช่วยให้การปรับปรุงความสอดคล้องให้เป็นแนวเดียวกันตามกฎหมายและความเข้าใจของสาธารณะซึ่งจะเป็นการให้สาธารณะเข้ามาส่งเสริมการทำงานของศาล การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สามารถใช้ได้ในกรณีการสนองตอบความต้องการเพื่อกระตุ้นผู้พิพากษาให้ใส่ใจในการวิเคราะห์แนวคิดทางกฎหมายด้วยหรือน้อยที่สุด ในการเผยแพร่ผลการตัดสิน ศาลควรจะต้องอธิบายเหตุผลอย่างเพียงพอต่อคู่ความ และอธิบายถึงเกณฑ์ในการพิจารณาที่ใช้ในการตัดสิน

3. การปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเพื่อยกระดับความโปร่งใส (criminal procedure reforms that increase transparency) โดยการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีอาญาจะต้องออกแบบเพื่อการปกป้องสิทธิของผู้ต้องสงสัยและผู้เสียหาย ต้องให้แน่ใจเกี่ยวกับความเป็นกลางและความรับผิดชอบตรวจสอบได้และการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ รวมทั้งการเพิ่มความรวดเร็วในการพิจารณาคดี

4. การตรวจสอบศาลโดยประชาสังคม นักวิชาการ และสื่อมวลชน (scrutiny of the courts by civil society, academics, and the media) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการยกระดับ

ความเป็นอิสระของศาล การสร้างกระบวนการที่สร้างความโปร่งใสให้กับศาลไม่ว่าจะเป็นระบบการติดตามที่มีประสิทธิภาพ การปรับปรุงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อความโปร่งใส ระบบศาลที่ง่ายต่อการติดตาม คือ การมีโครงสร้างและการปฏิบัติงานที่มีความโปร่งใส ข้อมูลที่สร้างขึ้นด้วยระบบการติดตามข้อมูลคดีที่ดี ไม่เพียงแต่จะช่วยให้ศาลสามารถบริหารได้เป็นอย่างดีเท่านั้น แต่ยังสามารถช่วยให้คนที่คอยเฝ้าระวังจากภายนอกสามารถสังเกตและตั้งคำถามในกรณีที่มีความผิดปกติเกิดขึ้น เมื่อมีการสร้างระบบสนับสนุนเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ศาลพัฒนาความเชื่อมั่นของสาธารณชนในการเข้าถึงข้อมูลมากขึ้น

5. การเปิดเผยทรัพย์สิน รายได้ ผลประโยชน์ และการเป็นสมาชิกของสมาคมของผู้พิพากษา (disclosure of judges’ assets, income, benefits and membership in associations) เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพรูปแบบเดียวในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อน และการใช้งบประมาณของรัฐไปในทางที่ผิด

USAID (2009, pp. C-1, C-3) ได้กำหนดตัวชี้วัดของกระบวนการสร้างความโปร่งใส ดังแสดงในตาราง 4

ตาราง 4

ความสัมพันธ์ระหว่างผลที่ต้องการและตัวชี้วัดของกระบวนการสร้างความโปร่งใส

ผลที่ต้องการได้รับ (desired results)	ตัวชี้วัด (indicators)
การป้องกันการตอบโต้จากการจัดการ (safeguards against manipulation)	• จำนวนของความไม่พอใจเกี่ยวกับการสูญหายของเอกสารในคดี
การได้รับข้อมูลของสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาล (availability of public information about judicial operations)	• จำนวนของความไม่พอใจเกี่ยวกับการจ่ายสำนวนให้แก่ผู้พิพากษา
	• ความถี่และความทันต่อเวลาของการสื่อสารสัมพันธ์ในการรายงานผลการดำเนินงานของศาล

ตาราง 4 (ต่อ)

ผลที่ต้องการได้รับ (desired results)	ตัวชี้วัด (indicators)
โอกาสของสาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับศาล (opportunity for public to express views about the judiciary)	• ความถี่ของการสำรวจความเห็นของสังคมเกี่ยวกับประสบการณ์ในเรื่องผลการดำเนินงานและการคอร์รัปชันของศาล • จำนวนของการพาดหัวข่าวในหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับผู้รับสมัครในการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาและประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับศาล • จำนวนของการประชุมของสาธารณะเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและการคอร์รัปชันของศาล
	• ความถี่ของการสำรวจผู้มาติดต่อราชการศาล • จำนวนการร้องเรียนเกี่ยวกับการฟ้องคดี • ระยะเวลาเฉลี่ยตั้งแต่การยื่นฟ้องคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้น • จำนวนและตำแหน่งของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามผลการดำเนินงานของศาล

ที่มา. จาก Reducing Corruption in the Judiciary, by United States Agency for International Development [USAID], 2009, Retrieved February 1, 2011, from http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/Reducing_Corruption_Judiciary_June09.pdf

หลักความโปร่งใสเป็นเครื่องสนับสนุนความเป็นอิสระของกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และป้องกันการถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่นของรัฐ รวมทั้งเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้

สรุปความโปร่งใส คือ การเปิดเผยต่อสังคมและสาธารณชนผ่านกระบวนการที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงการพิจารณาคดีของศาลและการให้เหตุผลของการตัดสินคดีของผู้พิพากษา

แนวคิดเรื่องหลักความสามารถ

Hayek (อ้างถึงใน Deffains & Roussey, 2010, pp. 5-6) อธิบายหลักการพื้นฐานของศาลว่า ความสามารถ (competence) เป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของศาล โดยความสามารถของศาล หมายความว่า ผู้พิพากษาด้วย (competency of court personnel including judges) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากต่อประชาชน ผู้พิพากษาต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างดี เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนมีความคาดหวังว่าบุคลากรของศาลต้องมีความเอื้อเฟื้อเอาใจใส่และมีความเคารพในสิทธิผู้พิพากษา ต้องปกป้องด้วยการตัดสินคดีด้วยความรวดเร็วและสามารถเข้าใจได้

Rodriguez and Ehrichs (2007, pp. 48-55) ในบทความ *The Professionalism of Judges: Education, Salaries and Career Structure in Asia* โดย Vincent Yang และ Linda Ehrichs ว่า การศึกษาและการฝึกอบรม (education and training) ของผู้พิพากษามีวัตถุประสงค์เพื่อการได้มา การสร้างความรู้และการปรับวัฒนธรรมเพื่อสร้างมาตรฐานอาชีพ โครงสร้างการศึกษาและอาชีพของผู้พิพากษาในระบบ Civil Law และระบบ Common Law มีความแตกต่างเกือบทั้งหมด การทำความเข้าใจความแตกต่างดังกล่าวจะสามารถช่วยให้ปฏิรูประบบเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันในกระบวนการพิจารณาคดีได้

ผู้พิพากษาในระบบ Common Law เช่น ฮองกง สิงคโปร์ จะคัดเลือกมาจากนักกฎหมายที่มีประสบการณ์การทำงานในด้านกฎหมาย การแต่งตั้งในแต่ละครั้งผู้พิพากษาเกือบทั้งหมดจะอยู่จนกระทั่งเกษียณอายุ ผู้พิพากษาในระบบนี้จะมีสถานะทางสังคมสูง

กระบวนการสร้างมาตรฐานอาชีพของผู้ที่มีสิทธิได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษานั้น มีความสำคัญตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับแต่งตั้ง และมีการตรวจสอบสมบัติและความก้าวหน้าในสายอาชีพเช่นเดียวกับนักกฎหมายที่มีประสบการณ์ทำงานด้านกฎหมายอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่มีอาชีพผู้พิพากษาเกือบทั้งหมดในอังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย จะมีประสบการณ์ในการทำงานด้านกฎหมายแล้วอย่างน้อย 10 ปี หลักสูตรการอบรมสำหรับผู้พิพากษาในระบบนี้ส่วนใหญ่ คือ การประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนาในเรื่องใหม่เพื่อกระตุ้นความตื่นตัวในการทำงาน

ส่วนผู้พิพากษาในระบบ Civil Law เช่น จีน ผู้พิพากษาจะมาจากการคัดเลือกผู้ที่จบการศึกษาด้านกฎหมาย ไม่ได้มีประสบการณ์ สถานะทางสังคมจะด้อยกว่าในระบบ Common Law ฉะนั้น ในมุมมองบุคคลทั่วไป ผู้พิพากษาไม่ได้มีความแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น เพราะในระบบนี้มีการแบ่งหมวดหมู่ของอาชีพนักกฎหมายมีความแตกต่างในการอบรมระหว่างนักกฎหมายกับอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้มีคุณสมบัติด้านการศึกษาสามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาได้โดยไม่ต้องมีประสบการณ์ด้านคดี

ความสำคัญของระยะเวลาและคุณภาพของการอบรมในการต่อต้านคอร์รัปชันจะเกี่ยวข้องกับความสามารถของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีได้ดีและต่อต้านแรงกระตุ้นในการเข้ามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การพิจารณาคดีได้ดีต้องการรายละเอียดความรู้กฎหมาย ทักษะที่เชี่ยวชาญ การวิเคราะห์และใช้เหตุผลในการเขียนคำพิพากษา และความเข้าใจเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้มาตรฐานด้านจริยธรรม

Posner (2008, pp. 13-14) อธิบายความสามารถทางกฎหมาย (judicial competence) ได้แก่

1. ความสามารถในการหน้าที่เกี่ยวกับทักษะทางกฎหมาย โดยเฉพาะการตีความกฎหมายและการค้นหาความจริง หรือการทบทวนการค้นหาข้อเท็จจริงโดยศาลชั้นต้น (the interpretation of legal materials and the discovery of facts or the review of fact-finding by lower courts)
2. ความสามารถในการพิจารณาคดี (judicial competence)
3. ความสามารถในการบัญญัติกฎหมาย (legislative competence)

4. ผู้พิพากษาศาลสูงต้องมีคุณวุฒิหรือประสบการณ์ทางกฎหมาย (supreme court justices have legal education or experience)

5. ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาทางกฎหมายและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ (judicial quality and economic outcomes)

6. สำหรับประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญต้องสามารถพิจารณาหรือแนะนำเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ความสามารถด้านกฎหมายมีความสัมพันธ์กับการตรวจสอบโดยอำนาจตุลาการ 2 ประเด็น คือ

1. ศาลจะสามารถทบทวนกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบกฎหมาย

2. ศาลสามารถรักษาระบบกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นกรณีเกิดปัญหาจากการออกกฎหมายที่ใช้ต่อสังคม

Armytage (2007) ได้จัดลำดับความสำคัญของการฝึกอบรมให้แก่ ผู้พิพากษาดังต่อไปนี้

1. การฝึกทักษะในภาคปฏิบัติ
2. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดี
3. การเรียนรู้กฎหมายใหม่และการพัฒนา
4. การค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหสำหรับคดี
5. การพัฒนาความเป็นมืออาชีพ
6. ความรับผิดชอบและจริยธรรม
7. ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของผู้พิพากษา
8. กฎหมายและกระบวนการพิจารณาความแพ่ง
9. กฎหมายและกระบวนการพิจารณาความอาญา
10. ทักษะความเป็นมืออาชีพ
11. กฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีธุรกิจ
12. การบริหารงานศาลและการบริหารคดี
13. บทบาทของผู้พิพากษา

14. จริยธรรมและประมวล

การศึกษาและการอบรมผู้พิพากษาในโลกแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1. การสร้างความเข้มแข็งให้กับเอกลักษณ์ ศักยภาพของสถาบัน และความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (to consolidate the identity, institutional capacity and independence of the judiciary)

2. การพัฒนาความสามารถในความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา (to develop the professional competence of the judiciary to perform its duties)

3. ปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการของผู้พิพากษาและผลการดำเนินงานของศาล (to improve the quality of judicial service delivery and the performance of the courts)

จากการทบทวนอำนาจหน้าที่ของศาลสามารถแบ่งหลักสูตรการศึกษาและการฝึกอบรมและส่วนที่สนับสนุนได้ใน 3 หมวด คือ

1. เนื้อหาของกฎหมาย (substance aspects of law)
2. ทักษะความเป็นมืออาชีพ (professional skills)
3. ทศนคติและค่านิยม (judicial attitude and values)

ผลการทบทวนวรรณกรรม พบว่า หลักความสามารถของตุลาการหรือผู้พิพากษา ได้แก่ ความสามารถดังต่อไปนี้

1. ความสามารถทางด้านกฎหมายและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลการพิจารณาคดี
2. ความสามารถในการปรับใช้กฎหมายได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมไว้
3. คุณวุฒิและประสบการณ์ทางกฎหมายสำหรับผู้พิพากษาศาลสูง

แนวคิดเรื่องหลักความมีคุณธรรม

Sharman (1996, pp. 1, 17-19) ได้อธิบายว่า Integrity เป็นลักษณะหนึ่งตามหลักนิติธรรม (rule of law) และได้อธิบายหลักความมีคุณธรรมทางศาล (judicial integrity) ดังต่อไปนี้

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา จะรวมถึงสิ่งสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งด้วย คือ ต้องใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เหมาะสมที่สุด ประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษาได้กำหนดเอาไว้ว่า ผู้พิพากษาต้องหลีกเลี่ยงพฤติกรรมและการกระทำที่ไม่เหมาะสม ได้มีการกำหนดความประพฤติทั้งในการนั่งพิจารณาคดีและไม่ได้พิจารณาคดีไว้ เพราะพฤติกรรมของผู้พิพากษาอาจจะเป็นทำให้ความเชื่อมั่นของสังคมต่อการพิจารณาคดีลดลงได้ทั้งในฐานะการเป็นผู้พิพากษาหรือฐานะประชาชนทั่วไปก็ต้องมีความประพฤติที่เหมาะสมตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ ประมวลจริยธรรมผู้พิพากษาจึงบัญญัติให้ผู้พิพากษาต้องเคารพและเชื่อฟังตามกฎหมาย และการกระทำในทุกสถานการณ์ต้องส่งเสริมความเชื่อมั่นของสังคมด้วยคุณธรรม (integrity) และความเป็นกลาง (impartiality)

ลักษณะอีกประการของประมวลจริยธรรมได้กำหนดให้ผู้พิพากษาต้องไม่ยอมให้กลุ่มเอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดใช้ชื่อเสียงของตนไปหาผลประโยชน์กับบุคคลอื่น สำนักงานศาลตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม จึงไม่ได้มีเป้าหมายในการสนับสนุนการหาประโยชน์ของเอกชน ตัวอย่างการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมผู้พิพากษา เช่น การใช้ชื่อเสียงเกียรติยศของความเป็นผู้พิพากษาเพื่อประโยชน์ของญาติและพวกพ้อง การแทรกแซงการออกใบอนุญาตของภาครัฐเพื่อประโยชน์ของพวกพ้อง การใกล้เคียงในการดำเนินคดีอาญาของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเพื่อประโยชน์ของพวกตน หรือสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป คือ กรณีของใบสั่งจราจรที่ขอให้ถอนใบสั่งของพวกพ้องตัวเอง และไม่ว่า จะเป็นการกระทำที่ส่งผลร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นการไม่สมควรที่ผู้พิพากษาจะใช้ชื่อเสียงเกียรติยศจากการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาไปในการดังกล่าว เพราะอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ไปในการหาประโยชน์ให้แก่เอกชนส่วนบุคคล รวมทั้งการใช้หาประโยชน์เพื่อตนเองด้วย ไม่ว่าจะใช้ในการแก้แค้นส่วนบุคคล หรือการพิจารณาคดีของอัยการหรือทนายที่มีปัญหากับผู้พิพากษา

นอกจากนี้ ประมวลจริยธรรมยังห้ามไม่ให้ผู้พิพากษาให้สิทธิพิเศษบางอย่างแก่บุคคลที่มีความสัมพันธ์กันเป็นพิเศษ และห้ามไม่ให้สมาชิกในครอบครัวหรือผู้ที่อาศัยหรืออยู่ในความดูแลรับของขวัญ ทรัพย์สินเงินทอง สิ่งที่ชอบ หรือการกู้ยืมเงิน เว้นแต่ได้รับยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ ขอยกเว้นที่สำคัญที่สุดที่ไม่อนุญาตให้ผู้พิพากษารับของขวัญได้ คือ ในกรณีการรับความเอื้อเฟื้อ น้าใจทางสังคม การรับของขวัญหรือของกำนัลแม้ว่าจะเป็นโดยธรรมเนียม แต่ก็สร้างภาพด้านลบในสายตาของสาธารณชนได้ ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีการรับหรือใช้อิทธิพลมากเกินไป รวมทั้งการยอมรับให้ใช้ชื่อหรือตำแหน่งไปในทางที่ผิดด้วย

สิ่งที่เป็นอันตรายที่สุด คือ การที่ผู้พิพากษายอมรับของขวัญจากทนายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการฟ้องร้องคดี และผู้พิพากษาก็ต้องดูแลรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ไม่ให้รับของขวัญด้วย ในประมวลจริยธรรมผู้พิพากษากำหนดให้ผู้พิพากษามีความรับผิดชอบในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของศาลด้วย

Soeharno (2007, pp. 15-22) ได้อธิบายถึงคุณธรรม (integrity) เป็นคำที่แสดงถึงสิ่งที่ดีในบริบทของศาลหรือการพิจารณาคดี กล่าวคือ คุณธรรมของผู้พิพากษา (judicial integrity) ต้องเข้าใจมุมมอง 2 ส่วนที่ส่งผลต่อกัน ได้แก่ มุมมองในด้านผู้พิพากษาแต่ละคน (individual judges) ที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมในฐานะเป็นความเชื่อในหลักนิติธรรม และมุมมองภายนอกตัวผู้พิพากษา (external one) ที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย

มุมมองในด้านผู้พิพากษาแต่ละคนที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมในฐานะเป็นความเชื่อในหลักนิติธรรม หมายถึง ลักษณะในอาชีพที่ถูกต้อง (the right professional character) คือ การมีทัศนคติอย่างถูกต้องในการจัดการทั้งค่านิยมและกฎเกณฑ์ระหว่างปัจจัยแวดล้อมในอาชีพ ค่านิยม และกฎเกณฑ์ตามปัจจัยแวดล้อมทางสังคมหรือความเป็นสาธารณะ การเลือกและการประเมินในค่านิยมและกฎเกณฑ์ในอาชีพเฉพาะต้องมีความรอบคอบ ไม่เพียงแต่การมีความมุ่งหมายหรือเป้าหมายในสิ่งที่ถูกต้องเท่านั้น ยังรวมถึงความสามารถในการปรับสถานการณ์ให้เข้ากับค่านิยมกับกฎเกณฑ์ในอาชีพกับค่านิยมและกฎเกณฑ์ทางสังคม การกระทำที่เหมาะสมที่สุด คือ การกระทำที่เพิ่มคุณค่าให้กับอาชีพนั่นเอง

มุมมองภายนอกตัวผู้พิพากษาที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้เป็นที่ยอมรับจากสาธารณะ คุณธรรม (integrity) คือ การที่ค่านิยมและความรับผิดชอบสร้างขึ้นจากหน้าที่ของข้าราชการหรือองค์กรที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพและไม่ฝ่าฝืนต่อสาธารณะ คุณธรรมในอาชีพไม่เป็นเพียงแต่เกี่ยวพันกับอาชีพเท่านั้นแต่เป็นการยอมรับของผู้ที่มีอาชีพนั้นด้วย

Allard (2005) ได้กล่าวว่า กฎหมายต้องมีความเป็นเหตุเป็นผลที่สามารถเข้าใจได้ ซึ่งแนวคิดเหล่านี้จะมาพร้อมกับแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรม (integrity) ซึ่งเห็นได้จากการกระทำและการพูดของสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้พิพากษา โดยทั่วไปจะใช้คำที่แทน Integrity ด้วย แนวคิดเกี่ยวกับความสอดคล้องกันของกฎหมาย (ideas of consistency of law) ความชัดเจนของกฎหมาย (certainty of law) และความยุติธรรมของกฎหมาย (justice of law) ผู้ที่มีคุณธรรมต้องแสดงหรือกระทำในทางสิ่งที่ถูกต้องตามความเชื่อที่ถูกต้อง

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึง คุณธรรมทางศาล (judicial integrity) ว่า ผู้พิพากษาต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมายและต้องสามารถตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายตามหลักคุณธรรม ซึ่งหลักการนี้ผู้พิพากษาต้องสร้างหลักในการพิจารณาคดีเพื่อสร้างแนวปฏิบัติที่มีความเสมอภาคได้

USAID (2009, pp. 4, 8, C-3) อธิบาย คุณธรรมของศาล (judicial integrity) ว่า ภาพลักษณ์ที่ดีของศาล คือ การสร้างความเชื่อมั่นในค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์และจริยธรรมในอาชีพของบุคคล ซึ่งเป็นพื้นฐานในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ของศาล นักกฎหมาย ต้องตอบสนองในทางบวกในการที่จะสร้างมาตรฐานอย่างสูงของประมวลจริยธรรม การสร้างพฤติกรรมตามความคาดหวังให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานที่สูง และการรักษาระบบในการกระตุ้นให้มีการยอมทำตามองค์ประกอบของความสำเร็จของคุณธรรมของศาล เช่น ความโปร่งใสของการใช้ระบบคุณธรรมในการคัดเลือกผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของศาล ประมวลจริยธรรมที่มีความชัดเจน และการฝึกอบรมด้านจริยธรรมเป็นระยะ การเปิดเผยทรัพย์สินและรายได้ การมีระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการปฏิบัติงานของศาลและการบริหารคดี การมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานของผู้พิพากษา การมีระบบการจัดการกับข้อร้องเรียน การให้คำปรึกษาและการให้

ความเท่าเทียมกัน มีการตรวจสอบที่เป็นอิสระและคณะกรรมการด้านวินัยในกรณีที่มี การยกเว้นการลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด จะมีส่วนช่วยในการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ยังได้อธิบายถึงข้อบัญญัติเกี่ยวกับคุณธรรมทางศาล 10 ประการ ของ สิงคโปร์ (Singapore's ten commandment of judicial integrity) ได้แก่

1. ความโปร่งใสในการคัดเลือกผู้พิพากษาโดยอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม หลักความสามารถ และประสบการณ์
2. ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาลมีเงินเดือนที่เพียงพอ
3. ความเป็นอิสระและความสามารถในการรับผิดชอบตรวจสอบได้ของศาล ศาลมีอิสระจากอิทธิพลภายนอกในการตัดสินคดี แต่ต้องได้รับการตรวจสอบที่เป็น อิสระในการใช้ทรัพยากรของรัฐ
4. ความสอดคล้องกันของระบบการบริหารคดีและการจัดการคดีค้าง พิจารณา และการลดปัญหาความอ่อนแอที่ทำให้เกิดการผิดพลาดในการบริหาร
5. มาตรฐานตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของศาลและผู้พิพากษาบนพื้นฐานด้านเวลา ปริมาณ และการจัดการ
6. ความสอดคล้องและวัตถุประสงค์ของเกณฑ์การพิจารณาในการบริหาร ความยุติธรรม รวมทั้งค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และการลงโทษ
7. มีเครื่องบ่งชี้และคำแนะนำด้านจริยธรรมที่ชัดเจนให้แก่ผู้พิพากษา
8. วิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ของศาลและผู้นำต้องมีการประกันความเป็นเอกภาพ
9. ความโปร่งใสที่สมบูรณ์ในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน รวมทั้งการ พิจารณาคดี จำนวนการตัดสินต้องเปิดเผยแก่สาธารณะ และสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลสูง
10. เรียนรู้จากบทเรียนขององค์กรที่มองไปข้างหน้าผ่านทางแผนกลยุทธ์ของ หน่วยงานพันธมิตรกับศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องทางกฎหมาย

ทั้งนี้ USAID ได้กำหนดตัวชี้วัดของคุณธรรมทางศาล (judicial integrity) ดังต่อไปนี้

1. ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับคดีทั้งหมด (percentage of all cases involving small claims)
2. ศาลต้องแสดงออกซึ่งความอิสระได้ (the judicial is perceived as independent)

3. รัฐบาลต้องไม่กลับผลคำพิพากษา (the government does not overturn judicial decisions)

4. จำนวนผู้พิพากษาต่อประชากรในพื้นที่ยากจนและร่ำรวย (number of judges per population for rich versus poor area)

5. การมีอยู่ของกระบวนการพิจารณาคดีพิเศษหรือกระบวนการพิจารณาตีความรุนแรงทางเพศ (existence of special procedures or process for hearing gender-based violence cases)

6. ความสามารถในการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีสำคัญ (ability to appeal judicial decisions in serious offense cases)

หลักความมีคุณธรรม (integrity) คือ สิ่งที่แสดงถึงสภาพของความดี มีคุณธรรม การใช้อำนาจไปในทางที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมที่ได้กล่าวถึง พฤติกรรมทั้งขณะพิจารณาคดีและไม่ได้พิจารณาคดี เนื่องจากพฤติกรรมของผู้พิพากษา มีผลต่อความเชื่อมั่นของสังคมต่อการพิจารณาคดีของศาล ต้องมีความซื่อสัตย์ มีจริยธรรม ในอาชีพการเป็นผู้พิพากษา รวมทั้งต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมาย และต้องสามารถตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายตาม หลักการ คือ กระทำตามหลักคุณธรรม ผู้พิพากษาต้องสร้างหลักในการพิจารณาคดีได้ ซึ่งหลักการนี้จะสร้างแนวปฏิบัติที่มีความเสมอภาคให้แก่ประชาชนและสังคมได้

แนวคิดเรื่องหลักความสามารถในการเข้าถึงได้

Washington State Supreme Court (2004) ได้ให้ความหมายของการเข้าถึง ความยุติธรรม (access to justice) ดังต่อไปนี้

1. การแสดงสิทธิในการเรียกร้องหรือป้องกันและสร้าง บังคับใช้ ปรับปรุง หรือ การปฏิบัติตามกฎหมาย

2. การได้รับรู้เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาหรือข้อมูลที่จำเป็นรวมทั้งการได้รับ กระบวนการพิจารณาที่ถูกต้อง รวดเร็ว เท่าที่สามารถได้รับได้

3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีในฐานะพยานหรือลูกขุน

4. การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของศาลหรือการระงับข้อพิพาทอื่น

นอกจากนี้ ยังหมายถึง การได้รับกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องรวมทั้งสิ่งอื่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นความรวดเร็วและสามารถได้รับได้

Hayek (อ้างถึงใน Deffains & Roussey, 2010, pp. 5-6) อธิบายหลักการพื้นฐานของศาลประหนึ่ง คือ ความสามารถในการเข้าถึงได้ (accessibility) โดยทั่วไปประชาชนต้องสามารถเข้าถึงการให้บริการด้านความยุติธรรมได้โดยง่าย ซึ่งมีมิติที่เกี่ยวข้อง คือ

1. ด้านกายภาพ (physical access to justice) ได้แก่ วิธีการที่ทำให้สามารถเดินทางไปถึงศาลได้อย่างรวดเร็วและสะดวก ซึ่งพิจารณาได้จากจำนวนศาลหรือจำนวนหน่วยงานในพื้นที่ และการสร้างอาคารที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้พิการ เป็นต้น

2. ด้านการคลัง (financial) ประชาชนที่มติดต่อราชการศาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าใดในการมาศาล ซึ่งส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในทางกฎหมายหรือการเป็นผู้แทนทางกฎหมายหรือการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้กับผู้ที่ไม่สามารถจ่ายได้

3. ด้านข้อมูล (information) ต้องให้ทราบถึงกฎระเบียบของศาล กระบวนการพิจารณาและบริการ ซึ่งจะสนับสนุนภาพลักษณ์ที่ดีของระบบศาลต่อสาธารณะ

Republic of Serbia, Ministry of Justice (2006) ได้ระบุลักษณะที่เหมาะสมเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ในประเด็นของการเข้าถึงกระบวนการของศาล (access to court proceeding) ไว้ว่า สาธารณชนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลคดีและกระบวนการพิจารณาของศาลในขณะที่ศาลยังต้องรักษาความลับในการดำเนินคดีเพื่อให้ที่บรรลुวัตถุประสงค์ของสาธารณชน ฉะนั้น กระบวนการพิจารณาคดีโดยต้องมีความโปร่งใสจึงควรนำระบบอัตโนมัติเข้ามาช่วยปรับปรุงข้อมูลคดีเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย และเป็นการลดจำนวนข้อผิดพลาดของข้อมูลและการรายงานผลที่ไม่ตรงเวลา อันเป็นการปรับทัศนคติและความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อศาล

Office for Democratic Institutions and Human Rights (2010, pp. 5-7) ได้ให้ความหมายของการที่สาธารณะสามารถเข้าถึงความยุติธรรม (public access to justice) อย่างสมบูรณ์ คือ การเข้าถึงข้อมูล (access to information) ความโปร่งใสของระบบศาล

(transparency of the judicial system) ลักษณะทางกายภาพของศาลที่สามารถเข้าถึงได้ (physical access to court) การไม่มีอุปสรรค (the absence of any hindrance) ได้แก่ ค่าธรรมเนียมที่อาจทำให้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการของศาลได้ (economic ones such as unaffordable court fees) และสุดท้าย คือ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งหมด (legal assistance for all)

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นที่สำคัญเรื่องของสิทธิมนุษยชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาก็เพื่อความเป็นธรรมในการดำเนินคดี เพื่อปกป้องเสรีภาพจากการถูกทรมานและการจับกุมที่ไม่มีเหตุผล ส่วนการให้ความช่วยเหลือทางคดีแพ่งเพื่ออำนวยความสะดวกทางสังคม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในฐานะเหยื่อของการกระทำความรุนแรงทางสังคมให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้

ส่วนการปรับปรุงให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ ทำได้โดยการเน้นในเรื่อง การเตรียมการด้านการเดินทาง โครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีให้สามารถเผยแพร่คำตัดสินที่มีประสิทธิภาพและประกันการเข้าถึงได้โดยง่ายของสาธารณชน รวมถึงการเพิ่มจำนวนนักกฎหมายที่มีคุณภาพ ยกเลิกหรือลดค่าธรรมเนียมในการให้บริการทางกฎหมาย

Kiesel (2010) ได้อธิบายว่า ความสามารถในการเข้าถึงได้ (accessibility) เป็นเป้าหมายหนึ่งของศาล โดยความสามารถในการเข้าถึงได้เป็นการอธิบายถึงลักษณะของศาลที่มีลักษณะเปิดและง่ายต่อการติดต่อ ตัวอย่างหนึ่งของหลักการสำคัญที่อยู่ภายใต้องค์ประกอบของการเข้าถึงได้ (a keystone consideration under the umbrella of access) คือ การยกระดับของการทำให้บุคคลที่ไม่มีความสามารถหรือพิการสามารถที่จะมาศาลได้อย่างสะดวก

การเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) เป็นเป้าหมายหนึ่งของการกำหนดมาตรฐานศาลตาม The Trial Court Performance Standards ของ National Center for State Courts ซึ่งได้แบ่งกลุ่มการเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) เป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

1. ความเป็นสาธารณะของกระบวนการพิจารณา (public proceedings) คือ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่มีลักษณะเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยการอนุญาตให้ ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สังเกตการณ์เข้ารับฟังการพิจารณาคดี รวมถึงการรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลที่สามารถเข้าถึงโดยง่ายและให้ประชาชนสามารถติดตามการดำเนินคดีได้ตลอดกระบวนการพิจารณาคดี ความเป็นสาธารณะของกระบวนการพิจารณาจะช่วยทำให้แน่ใจได้ว่า แนวปฏิบัติของคดีที่คล้ายคลึงกันมีดำเนินกระบวนการเหมือนกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิของตน

2. ความปลอดภัย ความสามารถในการเข้าถึงและความสะดวก (safety, accessibility and convenience) ศาลต้องสามารถทำให้ประชาชน ผู้มาติดต่อราชการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและสามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านั้นได้ ซึ่งจะรวมถึงจำนวนที่จอดรถ สถานที่ตั้งใกล้ระบบการขนส่งสาธารณะ สัญญาณเตือนภัย และการวางแผนการรักษาความปลอดภัยกรณีฉุกเฉิน

3. การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective participation) ในทางปฏิบัติ ผู้มีส่วนร่วมไม่ต้องการให้คำนึงถึงความขัดแย้งของแต่ละบุคคล ดังนั้น ต้องให้ความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในการติดต่อศาลในทุกกระบวนการ เช่น คนพิการสามารถเข้าสู่กระบวนการศาลได้ ไม่ว่าจะมียุติธรรมทางด้านภาษาหรือการได้ยิน

4. ความมีมารยาท ความรับผิดชอบ และความเคารพ (courtesy, responsiveness and respect) ขอบเขตของการปฏิบัติงานของศาลต้องปฏิบัติต่อผู้มาติดต่อด้วยความมีมารยาทและความเคารพโดยไม่คำนึงว่า บุคคลนั้นเป็นใครหรืออยู่ในสถานการณ์ใด

5. ความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงได้ (affordable costs of access) ค่าใช้จ่ายที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ค่าธรรมเนียมศาลและค่าธรรมเนียมของผู้แทนทางกฎหมายและภาษีต่าง ๆ ที่ต้องจ่ายให้แก่ศาลและค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีที่จะส่งผลกระทบทางลบต่อการรับรู้ของสาธารณชนในความสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

Kiesel (2010, p. 39) ได้กำหนดประเด็นในแบบสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เคยมีส่วนในการดำเนินคดีของศาลเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าถึงศาลได้ (access to the court) ดังต่อไปนี้

1. หาที่ตั้งของสำนักงานศาลได้ง่าย (finding the courthouse was easy)
2. รูปแบบที่ต้องการติดต่อชัดเจนและง่ายต่อการเข้าใจ (the forms I need were clear and easy to understand)
3. รู้สึกปลอดภัยเมื่ออยู่ในสำนักงานศาล (I felt safe in the courthouse)
4. ศาลสามารถจัดการอุปสรรคด้านกายภาพและภาษาได้อย่างสมเหตุสมผล (the court makes reasonable efforts to remove physical and language barriers to service)
5. สามารถดำเนินการเกี่ยวกับราชการศาลภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (I was able to get my court business done in a reasonable amount of time)
6. บุคลากรของศาลใส่ใจในความต้องการของประชาชน (court staff paid attention to my needs)
7. ได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมารยาทและความเคารพ (I was treated with courtesy and respect)
8. สามารถหาห้องพิจารณาหรือหน่วยงานที่ติดต่อได้ง่าย (I easily found the courtroom or office needed)
9. สามารถใช้เว็บไซต์ของศาลได้ (the court's website was useful)
10. ชั่วโมงการทำงานของศาลทำให้ง่ายในการติดต่องาน (the court hours of operation made it easy for me to do my business)

Good (2009) ได้อธิบายการเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) ในชั้นของการดำเนินคดีของประเทศแคนาดาเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. การเรียกร้องเกี่ยวกับการดำรงชีวิตด้านเศรษฐกิจ (economic viability of claims) ความสามารถในการเข้าถึงความยุติธรรมมุ่งไปที่ศักยภาพในการดำเนินคดีของบุคคลที่ได้รับการปฏิเสธสิทธิอย่างไม่เป็นธรรม (potential of class actions to provide access to justice for aggrieved persons who would otherwise be denied the benefit of existing remedies) ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคทางด้านเศรษฐกิจ การสร้างความสามารถในการเข้าถึงความยุติธรรม คือ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่ต่ำในการดำเนินคดีเป็นกลไกที่สำคัญของกระบวนการพิจารณา เพราะความสามารถเข้าถึงความยุติธรรมสำคัญสำหรับสิทธิ

ของปัจเจกบุคคลที่จะบังคับผลตามกฎหมายไม่สามารถจ่ายต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพื่อให้ได้รับการชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การเอาชนะอุปสรรคด้านที่ไม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดี (overcoming non-economic barriers to litigation) คือ ภาระหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในความสามารถเข้าถึงความยุติธรรมในทางสังคมและจิตวิทยาของผู้เรียกร้องสิทธิ ความสามารถในการดำเนินคดีอาจจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในสิทธิเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตัวเอง การสร้างความยุติธรรมเป็นมากกว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ใช้สิทธิจึงต้องลดอุปสรรคทางจิตวิทยาซึ่งเป็นเป้าหมายของกระบวนการพิจารณา

นอกจากนี้ ยังได้สรุปการเข้าถึงความยุติธรรมว่าต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ผลที่ถูกต้องตามกฎหมาย (just results)
2. การปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (fair treatment)
3. ต้นทุน/ค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล (reasonable cost)
4. ความรวดเร็วที่สมเหตุสมผล (reasonable speed)
5. การให้เหตุผลที่ยอมรับได้แก่ผู้ใช้ (understandable to user)
6. การตอบสนองความต้องการ (responsive to need)
7. ความชัดเจน ไม่มีข้อสงสัย (certainty)
8. ประสิทธิภาพ ทรัพยากรที่เพียงพอ และการจัดการองค์การที่ดี (effective, adequately resource and well-organized)

United Nations Development Programme [UNDP] (2000, p. 4) ได้ระบุถึงอุปสรรคของความสามารถในการเข้าถึงความยุติธรรม (barriers to access to justice) ที่ทำให้กระบวนการความยุติธรรมอ่อนแอ ดังต่อไปนี้

1. ความล่าช้าและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดซึ่งพบจาก การจับกุม การกักขัง และการคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายและการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษา

2. ข้อจำกัดของวิธีการเยียวยาตามกฎหมาย ระบบกฎหมายส่วนใหญ่ล้มเหลวในการดำเนินการเยียวยาไม่ว่า จะเป็นมาตรการทางปฏิบัติ และความเพียงพอตามกฎหมาย

3. ความมีอคติทางเพศหรือมีอคติต่อสตรี เด็ก ผู้ยากจนและเสียเปรียบทางสังคม รวมทั้งผู้พิการและด้อยโอกาสทางการศึกษา

4. ขาดการปกป้องอย่างแท้จริง โดยเฉพาะสตรี เด็ก และนักโทษหรือผู้ถูกกักขัง

5. การจำกัดความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนทำให้ประชาชนขาดข้อมูลที่เพียงพอและเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับกฎหมายหรือถูกหลอกลวง

6. ขาดระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เพียงพอ การขาดแคลนผู้แทนทางกฎหมายที่มีความสามารถและมีความน่าเชื่อถืออย่างเพียงพอและยึดถือระบบคุณธรรม

7. การจำกัดการเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณชนในการปฏิรูปแผนงาน โครงการ

8. การมีจำนวนกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

9. รูปแบบที่เป็นทางการและมีค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณา

10. การหลีกเลี่ยงกฎหมายเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ ความกลัว และความรู้สึกว่าไร้ประโยชน์

USAID (2009, p. C-1) ยังได้กำหนดตัวชี้วัดของกระบวนการเพื่อที่จะนำไปสู่ผลที่ต้องการ (indicators of progress toward desired results emerge from planning and monitoring activities) ในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถในการเข้าถึงศาล (access to the court) ได้แก่

1. จำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการฟ้องคดี

2. ร้อยละของโจทก์ที่มาดำเนินคดีในศาลครั้งแรก

3. ร้อยละของประชากรในเรือนจำที่ถูกควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดี

หลักความสามารถในการเข้าถึงได้ (accessibility) คือ การที่ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงการให้บริการด้านความยุติธรรมได้โดยง่าย แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่

1. ด้านกายภาพ (physical access to justice) ได้แก่ วิธีการที่ทำให้สามารถเดินทางไปถึงศาลได้อย่างรวดเร็วและสะดวก หรือมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ วัดจาก (ซึ่งเป็นเพียงส่วนเดียว) จำนวนศาล หรือมากไปกว่านั้นจำนวนหน่วยงาน ในพื้นที่ศาล และการสร้างอาคารศาลที่ทันสมัย

2. ด้านงบประมาณ (financial) ประชาชนที่มาติดต่อราชการศาลจะมีความคิดว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าไรในการมาศาล ซึ่งส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในทางกฎหมายหรือการเป็นผู้แทนทางกฎหมายหรือการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้กับผู้ที่ไม่สามารถจ่ายได้

3. ด้านข้อมูล (information) ต้องให้ทราบถึงกระบวนการของศาล กระบวนพิจารณาและบริการ ซึ่งจะสนับสนุนภาพลักษณ์ที่ดีของสาธารณะต่อระบบศาล

แนวคิดเรื่องหลักความรวดเร็วในการพิจารณาคดี ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

National Center for State Courts (2010) ได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของศาลว่าศาลควรมีมาตรฐานของการจัดการคดีโดยการกำหนดมาตรฐานด้านเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและบุคลากรของศาลเพื่อนำไปปรับใช้ในการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน

ตามหลักการที่ว่าต้องสามารถอธิบายความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรและการประเมินผลการดำเนินงานได้ จึงต้องควบคุมมาตรฐานด้านเวลาด้วย ซึ่งก็คือความเหมาะสมของเวลาในการพิจารณาคดี (timeliness) ดังนั้น การมีแนวทางในการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสมจึงเป็นพื้นฐานของการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน

Mullarkey (2008) ได้อธิบายวัตถุประสงค์ของ Chief Justice Directive [CJD] ว่าต้องการกำหนดมาตรฐานเวลาในการพิจารณาคดีของศาล (standard for timeliness of case processing in the judicial branch) เป้าหมายในการรักษามาตรฐานด้านเวลา (timeliness goals) เป็นผลมาจากความต้องการกำหนดเป้าหมายที่แท้จริงของการใช้ทรัพยากร (resource realistic goals) การกำหนดเป้าหมายด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดีเนื่องจากจำนวนงบประมาณที่ได้รับลดลงและการขาดแคลนอัตรากำลังของบุคลากรศาล เมื่อทบทวนข้อมูลภาระงานของผู้พิพากษาแต่ละบุคคลแล้วมีมากกว่า

ปริมาณคดีทั้งหมดที่เข้าสู่ศาล จึงจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายมาตรฐานด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดีและเป้าหมายนี้สามารถปรับให้เหมาะสมตามสถานการณ์ได้เพื่อให้เป็นเป้าหมายที่เหมาะสมที่สุดกับ ณ ขณะนั้น ซึ่งการประเมินหรือการวัดความรวดเร็วในการพิจารณาคดี ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงอัตราเป้าหมายที่ต้องการได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานงานไว้เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานและความสำเร็จขององค์การรวมทั้งบุคลากรในองค์การ

ลักษณะงานของศาลเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยความอิสระและเป็นธรรม เช่น ในคดีอาญาที่มีผลต่อการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือคดีครอบครัวในเรื่องของการกำหนดผู้ปกครอง คดีดังกล่าวมีความสำคัญต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างมาก ศาลต้องดำเนินการพิจารณาภายใต้ความคาดหวัง ทรัพยากร และมาตรฐานของสังคม ดังนั้น ศาลต้องรักษาคุณภาพระหว่างความเป็นธรรม การเข้าถึงความยุติธรรมและความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (balance fairness and justice with access and timeliness) การกำหนดเป็นมาตรฐานในด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดีทุกประเภทเหมือนกัน ดูเหมือนจะเป็นวิธีการดำเนินการพิจารณาที่ไม่เพียงพอในการสร้างความยุติธรรม ดังนั้น ศาลควรกำหนดมาตรฐานตามปัจจัยเงื่อนไขของแต่ละประเภทคดี แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่สามารถมองข้ามการตรวจสอบจากสาธารณะในการพิจารณาคดีและการระงับข้อพิพาทในเวลาที่เหมาะสมที่สามารถเป็นไปได้

การวัดความรวดเร็วในการพิจารณาคดีโดยทั่วไปจะเน้นไปที่ผู้พิพากษา แต่ผู้พิพากษาไม่ได้เป็นเพียงส่วนเดียวในการพิจารณาคดี ผู้พิพากษาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาไปตามลำพังผู้พิพากษาฝ่ายเดียว ดังนั้น การวัดความรวดเร็วในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาจะไม่สมบูรณ์หากไม่พิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ในระบบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของหลักการดำเนินการพิจารณาของศาลข้อมูลและลักษณะของศาลลักษณะของคดีที่เข้าสู่ศาล ซึ่งจะสะท้อนความมีประสิทธิภาพของการเข้าถึงความยุติธรรมของศาลได้ การพิจารณาคดีแต่ละประเภทใช้เวลาในการพิจารณาคดีและทรัพยากรที่แตกต่างกัน การบริหารคดีแต่ละประเภทจะมีผลโดยตรงต่อความรวดเร็วของเวลาในกระบวนการพิจารณาของผู้พิพากษาแต่ละคน ถ้ามองศาลในภาพรวมจะสามารถเห็นภาพที่ชัดเจนของคดีแต่ละประเภทได้ ถ้าผู้พิพากษาได้รับ

มอบหมายคดีแพ่งที่มีความซับซ้อนหรือคดีอาญาที่ร้ายแรงก็จะทำการพิจารณาคดีช้าลง หากทรัพยากรที่ได้รับไม่เพียงพอ ภาระงานในการเขียนคำพิพากษาก็จะนานขึ้น ผู้พิพากษาและผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยผู้พิพากษาก็ต้องพยายามสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งที่จำเป็นในการเขียนคำพิพากษาและทรัพยากรที่จำเป็นของผู้พิพากษาแต่ละคนกับภาพรวมขององค์กร

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การกำหนดมาตรฐานด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดีเป็นมาตรฐานเดียวแล้วนำไปปรับใช้กับทุกประเภท ทุกชั้นของการพิจารณาจึงไม่เพียงพอและไม่อาจประเมินผลถูกต้อง เมื่อการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาแต่ละคนมีความสำคัญในการประเมินผลการเข้าถึงความยุติธรรม CJD จึงเสนอแนวทางในการประเมินผลการดำเนินงานของศาล เป็นเป้าหมายของศาลและการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับหน่วยงานที่มีความใกล้เคียงกัน (organizational goals and individual benchmark) เป้าหมายและการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานจะเป็นตัวกำหนดวิธีการประเมินผลเป้าหมายตามความต้องการของศาล แต่เวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีแต่ละประเภทเป็นการประเมินผลความยุติธรรมในคดีนั้น ๆ

Penn (2004) ได้ยกตัวอย่างสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “To delay justice, is injustice” เพื่อแสดงถึงการอำนวยความสะดวกประการหนึ่งในด้านการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญของรัฐเวอร์จิเนียตะวันตก (the west virginia constitution) รวมทั้งกระบวนการพิจารณาความแพ่ง (the rules of civil procedure) กระบวนการพิจารณาความอาญา (the rules of crime procedure) หรือแม้แต่ประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษา (code of judicial conduct) ว่า “ผู้พิพากษาต้องพิจารณาคดีให้เสร็จไปโดยทันที ด้วยความมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม” (a judges shall dispose of all judicial matters promptly, efficiently and fairly) ศาลฎีกาได้รวบรวมหลักการนี้ปรากฏตาม The Rules on Time Standards for Circuit Courts เมื่อปี ค.ศ. 1992 โดยกำหนดมาตรฐานเวลาการพิจารณาคดีผ่านทางระบบการรายงานสถิติคดีที่แสดงรายการเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีและปริมาณคดีเสร็จไปของศาล โดยผู้พิพากษาแต่ละคนจะได้รับสถิติคดีที่ตนพิจารณาเกี่ยวกับอัตราการพิจารณาคดีเสร็จไปของคดีแต่ละประเภทเปรียบเทียบกับผลการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาคนอื่น

มาตรฐานเวลาการพิจารณาคดี (time standards) ได้นำไปใช้ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีในหลายส่วนของกฎหมายที่ได้มีการทบทวนเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีให้รวดเร็วและเป็นมาตรฐานยิ่งขึ้น เช่น ในกระบวนการพิจารณามีการกำหนดให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนต้องมีการประชุมคดีเพื่อกำหนดตารางเวลาการพิจารณาคดี อย่างไรก็ตามความล่าช้าอาจเกิดขึ้นโดยโจทก์ อัยการ และทนายความ คู่ความ หรือ การรักษากฎระเบียบในการควบคุมพิจารณาคดีของคณะลูกขุน และความล่าช้าตามธรรมชาติที่เกิดจากการปฏิบัติตามตารางเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพราะการพิจารณาคดีของศาลเกี่ยวกับการพิสูจน์พยานหลักฐาน

ในปี ค.ศ. 1984 The American Bar Association ได้มีการนำมาตรฐานเวลาไปปรับใช้ในกระบวนการพิจารณาคดี เกิดผลเสียต่อการพิจารณาคดี คือ ได้สร้างปัญหาแก่โจทก์และผลเสียหายหรือความเสื่อมลงของกระบวนการพิสูจน์ตามสิทธิ การเพิ่มขึ้นของความล่าช้าได้สร้างภาระหนักขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากร โดยเปล่าประโยชน์ การเพิ่มขึ้นของค่าธรรมเนียมที่ปรึกษากฎหมายโดยไม่จำเป็น และสร้างความสับสนและความขัดแย้งในการจัดสรรเวลาของกระบวนการพิจารณาคดี ผลเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้าขึ้นในการแก้ไขปัญหาก็ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมและทำให้สูญเสียความเชื่อมั่นต่อระบบการพิจารณาคดีของศาล

สำหรับคดีบางประเภท ความล่าช้าจะส่งผลกระทบต่อชีวิต เช่น คดีความผิดต่อเด็กหรือทอดทิ้งเด็ก ความรุนแรงในครอบครัว ความผิดต่อผู้สูงอายุ คดีฟ้องหย่า เป็นต้น ความล่าช้าที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่ผลเสียหายนี่รุนแรง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายชีวิต และจิตใจได้ เพื่อเป็นหลักประกันความรวดเร็วในการพิจารณาคดีของศาลจึงได้มีการคำแนะนำ ดังต่อไปนี้ (Penn, 2004, p. 329)

1. ศาลฎีกาควรปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการขึ้นฟ้องคดีและการรักษากฎระเบียบในการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมทั้งกำหนดมาตรฐานเวลาการพิจารณาคดีเสร็จ และข้อบังคับให้ผู้พิพากษาอธิบายถึงเหตุผลในความล่าช้าของการพิจารณาคดี ฝ่ายบริหารควรสร้างระบบการรายงานผลการพิจารณาคดีเพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจและคดีที่ใช้เวลามากกว่ามาตรฐาน

2. สำนักงานศาลควรจัดการฝึกอบรมและระบบเทคนิคเพื่อสนับสนุนศาลในส่วน
ของงานบริหารจัดการคดี

จุดประสงค์หลักของศาลชั้นอุทธรณ์ คือ การแก้ไขความผิดพลาดที่ก่อให้เกิด
อันตราย (to correct harmful errors) ภายในเวลาที่เหมาะสม (a reasonable period of
time) เครื่องหมายที่แสดงคุณภาพของการบรรลุความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของศาล
คือ มาตรฐานความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (timeliness) และความสอดคล้อง/บรรทัดฐาน
(consistency) ในคดี สองแนวคิดนี้ยาก ในการวัดเชิงปริมาณได้อย่างเที่ยงตรง แนวคิด
ทั่วไปที่ใช้ในการประเมินมาตรฐาน ความรวดเร็วในการพิจารณาคดียังขาดข้อมูลที่ใช้
ในการประเมิน สิ่งที่เป็นไปได้มาก ในปัจจุบัน คือ อัตราการพิจารณาคดีเสร็จไป
(clearance rates) และเวลาของกระบวนการดำเนินคดีทั้งหมดตั้งแต่รับอุทธรณ์จนกระทั่ง
พิพากษาคดี (overall times from filing to deposition) แต่เนื่องจากสาเหตุของประเภทคดีและ
กระบวนการพิจารณาที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทของศาล ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบ
ได้ การประเมินจึงใช้การเปรียบเทียบความแตกต่างของระยะเวลาในการพิจารณาคดี
ของศาลกลุ่มเดียวกัน

ปัญหาในศาลชั้นอุทธรณ์ คือ ปริมาณคดีของศาลชั้นอุทธรณ์ที่เพิ่มมากขึ้นมีผล
ต่อการเพิ่มจำนวนผู้พิพากษา และไม่เห็นด้วยกับการขยายขนาดของศาล เนื่องจากจะ
มีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเชื่อว่าศาลที่มี
ขนาดใหญ่มีแนวโน้มเหมือนระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ
ของการทำงานที่ลดลง และมีความกังวลในหมู่นักวิชาการและผู้พิพากษาว่า บรรยากาศ
ในการทำงานจะเป็นการลดโอกาสของผู้พิพากษาในการปรึกษาและแสดงความเห็น
เกี่ยวกับความรู้ทางกฎหมายกับผู้พิพากษาคนอื่น นักวิชาการเชื่อว่ากลไกนี้ทำให้ความ-
คิดเห็นทางด้านกฎหมายไม่สอดคล้องกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบรรทัดฐานของการพิจารณา
พิพากษาของศาล จากปัญหาดังกล่าว จึงมีการศึกษาถึงผลกระทบของขนาดศาลกับ
ผลการดำเนินงานในรัฐฟลอริดา

จากการศึกษาศาลชั้นอุทธรณ์ที่ใหญ่ที่สุด 10 ศาลของประเทศบนข้อมูลพื้นฐาน
ในการศึกษา ได้แก่ ขนาดของศาล (size of the courts) ปริมาณคดี (caseloads) อัตราการ-
พิจารณาคดีเสร็จไป (clearance rates) ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี (case

processing times) องค์การและกระบวนการพิจารณาคดี (organization and case processing systems) ระบบการพิสูจน์พยานหลักฐาน (formal and informal systems to identify) ความแตกต่างในการแก้ปัญหาในประเด็นทางกฎหมาย (resolve differences regarding legal issues)

ผลจากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวและเปรียบเทียบกันระหว่างศาล พบว่า ขนาดของศาล (size of the courts) ไม่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (timeliness) และความสอดคล้อง (consistency) ของศาล แต่สิ่งสำคัญ คือ ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งของศาล (strong judicial leadership) ระบบการบริหารคดีที่เข้มแข็ง (employment of a sound case management systems) การได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เพียงพอ (sufficient support resources) บุคลากรด้านกฎหมาย (legal staff) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เป็นผลมาจากความแตกต่างของโครงสร้าง เขตอำนาจ และความเป็นอิสระ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของศาล และกลายเป็นข้อจำกัดของความสามารถในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างรวดเร็วและข้อจำกัดในการรักษาความสอดคล้อง/ความเป็นบรรทัดฐานของคดี ฉะนั้น ในศาลขนาดใหญ่ทุกศาลจึงมีการพัฒนาวิธีการลดความล่าช้าในการพิจารณาคดีและหลายศาลจะมีการรายงานความล่าช้าเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงานของศาล

Keong (2007) ได้กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมครั้งที่ 12 ต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลของทวีปเอเชียและแปซิฟิก ในหัวข้อการแก้ไขปัญหาคดีค้างที่เกี่ยวกับความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (timeliness) ว่า ในคดีอาญาเป้าหมายในความรวดเร็วในการพิจารณาคดีเป็นสิ่งจำเป็น คดีอาญาต้องพิจารณาเสร็จได้ในเวลาที่เหมาะสมถึงแม้ว่าจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายจริงตามที่ถูกล่ามหรือไม่ได้กระทำผิดกฎหมายหรือการกระทำนั้นไม่ต้องโทษจำคุกก็ตามผู้กระทำต้องได้รับความทุกข์ทรมานจากความไม่ยุติธรรม แม้บางครั้งศาลอาจสั่งให้จ่ายค่าชดเชย แต่ค่าชดเชยไม่สามารถชดเชยการสูญเสียสิทธิ เสรีภาพ และความกังวลได้ และสิ่งสำคัญศาลต้องรักษาความสมดุลในการแก้ไขปัญหาคดีค้าง ได้แก่ กำหนดเวลาการพิจารณาคดี (timeliness of justice) และคุณภาพของความยุติธรรม (quality of justice)

Nobles and Brooks (2001) ได้กล่าวถึง มาตรฐานด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (timeliness) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของความยุติธรรม (timeliness is an important component of justice) โดยอธิบายว่า มาตรฐานด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดี คือ กระบวนการพิจารณาคดีที่สามารถจัดการคดีได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (process caseloads in a reasonable amount of time) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ศาลสามารถพิจารณาคดีได้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมภายในเวลาที่เหมาะสม (courts provide just and fair decisions in a timely manner)

Reno, Dwyer, Robinson, and Gist (1997, pp. 29-33) ได้เสนอระบบการประเมินและมาตรฐานการดำเนินงานของศาลแขวง (The Trial Court Performance Standards and Measurement System) โดยอธิบายว่า การประเมินมาตรฐานด้านความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (timeliness) แบ่งเป็น 3 มาตรฐาน และในแต่ละมาตรฐาน ประกอบด้วย ประเด็นการประเมิน ดังนี้

1. มาตรฐานของกระบวนการพิจารณาคดี ประเด็นการประเมิน ได้แก่
 - 1.1 เวลาที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา
 - 1.2 อัตราส่วนของคดีที่สามารถจัดการได้กับการฟ้องคดี
 - 1.3 ระยะเวลาคดีค้าง
 - 1.4 ความแน่นอนในการนัดพิจารณาคดี
2. มาตรฐานของการทำได้ตามตารางเวลา ประเด็นการประเมิน ได้แก่
 - 2.1 กระบวนการในการจ่ายเงิน
 - 2.2 กระบวนการให้บริการ
 - 2.3 ความพร้อมของข้อมูล
 - 2.4 การรายงานผลการดำเนินงาน
3. มาตรฐานในการปฏิบัติตามกฎหมายและกระบวนการพิจารณา ประเด็นการประเมิน ได้แก่
 - 3.1 การปฏิบัติตามกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีที่สำคัญ
 - 3.2 การปฏิบัติตามกระบวนการทางการบริหาร

Ostrom and Hanson (1999, pp. 13-18) อธิบายว่า หลักการของความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (timeliness) และหลักคุณภาพของความยุติธรรม (quality of justice) กล่าวคือ สิ่งที่แสดงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของศาลที่ดี (well-performing courts) ต้องพิจารณาจากทั้งประเด็นความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (timeliness) และคุณภาพ (quality) ซึ่งเกี่ยวกับแนวคิดความมีประสิทธิภาพ (efficiency) การประเมินความรวดเร็วในการพิจารณาคดีประเมินได้โดยตรงจากจำนวนวันตั้งแต่การฟ้องร้องคดีจนถึงการตัดสินคดี หรือการดำเนินงานทั้งหมด (the number of days from indictment or bindover to final resolution) ส่วนการวัดคุณภาพของกระบวนการพิจารณาคดี (quality of case processing) ตามมาตรฐาน 3. ได้แก่ คุณภาพ (quality) ความเป็นธรรม (fairness) และความมีคุณธรรม (integrity) ของ The Trail Court Performance Standards and Measurement System ที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาองค์ประกอบของความยุติธรรมตามมาตรฐาน 3. โดยอธิบายว่า การพิจารณาคดีของศาลอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงเป็นรายคดี ตามลักษณะและความสำคัญของคดี ฉะนั้น ในคดีอาญาจึงเป็นรากฐานร่วมกัน ของระบบศาล ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดีให้มีประสิทธิผล เนื่องจากประสิทธิผลของกระบวนการพิจารณาให้ความสำคัญกับความสามารถดำเนินการได้ ตามกำหนดเวลา และการคุ้มครองความเสมอภาคทางกฎหมาย

นอกจากนี้ USAID (2009, p. C-1) ยังได้กำหนดตัวชี้วัดของกระบวนการเพื่อที่จะนำไปสู่ผลที่ต้องการ จากการวางแผนและการติดตามผลการดำเนินงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการดำเนินคดี (indicators of progress toward desired results emerge from planning and monitoring activities) ดังนี้

1. ระยะเวลาเฉลี่ยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังแต่ยื่นฟ้องจนเสร็จสิ้นคดี
2. ระยะเวลาเฉลี่ยในการควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดี
3. อัตราส่วนระหว่างคดีรับใหม่กับคดีเสร็จไป

หลักความรวดเร็วในการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (timeliness) เป็นมาตรฐานด้านเวลาในการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จประการหนึ่งขององค์กร ซึ่งต้องมองกระบวนการปฏิบัติงานทั้งระบบมิใช่

เพียงแต่ขั้นตอนการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาเท่านั้น โดยศาลต้องสามารถพิจารณาคดีได้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมภายในเวลาที่เหมาะสมภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

แนวคิดเรื่องหลักความเปิดเผย

The Act on the Publicity of Court Proceeding in General Courts (2010) ได้เสนอวิธีการตามความเปิดเผยกระบวนการพิจารณาของศาล คือ การพิจารณาคดีในศาลและเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาคดีต้องเป็นที่รู้โดยทั่วไป ดังนั้น สาธารณชนมีสิทธิเข้าร่วมฟังกระบวนการพิจารณาคดีที่เปิดเผยและมีสิทธิเข้าถึงเอกสารการพิจารณาคดีในขอบเขตของความเป็นสาธารณชน

Queensland Courts (2011, p. 1) กล่าวว่า หลักความเปิดเผยเป็นหลักการพื้นฐานของระบบศาล โดยทั่วไปต้องยินยอมให้เปิดเผยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลต่อสาธารณะ และอาจจะมีการรายงานที่เป็นอิสระ ข้อมูลพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่สามารถเผยแพร่ได้ คือ

1. ชื่อของศาลที่พิจารณาคดี
2. สาระสำคัญของคดี
3. ขั้นตอนของกระบวนการ
4. ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับคู่กรณี

ฉะนั้น แม้ว่า ศาลจะใช้หลักความเปิดเผยในการเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลและการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีข้อจำกัดเพื่อคำนึงถึงความเป็นส่วนตัวของคู่ความหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ศาลจึงมีหน้าที่ในการชักนำให้นักในการใช้หลักความเปิดเผยกับหลักความเป็นส่วนตัวของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

ข้อยกเว้นของหลักความเปิดเผยต้องเกิดจากเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามบัญญัติแห่งกฎหมาย ศาลจึงมีคำสั่งให้มีการพิจารณาคดีที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยและเอกสารในการพิจารณาคดีจะถูกเก็บเป็นความลับ

Drennan (2002) ได้กล่าวว่า หลักการของศาลมีความเกี่ยวพันกันระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกชนและผลประโยชน์ของสาธารณะในการรับรู้ถึงผลการดำเนินงานของศาล โดยสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล (the right to attend court proceedings) เป็นหลักทั่วไปของกระบวนการพิจารณาคดี โดยเปิดเผย และมีข้อยกเว้น คือ บทสันนิษฐานที่ให้อำนาจศาลยกเลิกหลักการเปิดเผยได้ ในคดีพิเศษ และกำหนดในกฎหมายว่าต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยลับ (statute that certain types of proceeding are either always closed to the public or may be closed by the judge) เช่น คดีเด็กและเยาวชน (juvenile cases) การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยลับเป็นไปตามข้อยกเว้นที่ให้อำนาจศาลทำหน้าที่คุ้มครองปกป้องประโยชน์ของเอกชน จากสายตาของสาธารณชน

ดังนั้น หน้าที่ของศาล คือ การสร้างความสมดุลของผลประโยชน์ในคดีพิเศษ ซึ่งอาจถูกโจมตีเมื่อมีการขัดแย้งกันของผลประโยชน์ระหว่างเอกชนกับผลประโยชน์ที่สำคัญของกลุ่มอื่น โดยอ้างสิทธิของสาธารณชนในการเข้าถึงศาล หรือสิทธิของเอกชนต่อกระบวนการพิจารณาคดีด้วยความยุติธรรม (a party's right to a fair trial) ในสังคมประชาธิปไตยจะต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเชื่อมั่นได้ ความสมดุลนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงระยะเวลาและจะต่อเนื่องไป แต่เป้าหมายที่เหมือนกัน คือ การดำรงไว้ของศาลในฐานะสถาบันของรัฐที่ต้องได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณะและไม่รุกร้าเอกชนมากเกินไป

ประโยชน์ของการเปิดเผย (benefits to openness) คือ ความสมดุลระหว่างการรักษาประโยชน์ส่วนรวมกับการจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา (balancing act between serving the public interest and loyalty towards a public employer) อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานมีปฏิสัมพันธ์กับสาธารณชนเป็นสิ่งสำคัญเพราะกลไกในการเปิดเผยจะทำให้เกิดผลผลิตที่ดีและการตรวจสอบการบริหารราชการได้ การเปิดเผยและความเชื่อมโยงกับสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างและดำรงไว้ของการเปลี่ยนแปลงในสังคมประชาธิปไตยที่ต้องสร้างขึ้นบนพื้นฐานของความเป็นเอกฉันท์และความเติบโตทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพของภาครัฐ

ส่วนข้อจำกัดของการเปิดเผย (limits to openness) คือ การเปิดเผยมาจากการกำหนดค่าตอบแทน ระหว่างการมองข้ามผลประโยชน์พื้นฐานมากกว่าการปกป้องความโปร่งใสของการบริหารราชการ การปกป้องประโยชน์ทั้งสองอย่างเป็นหลักการพื้นฐานของหลักความเปิดเผยในความหมายของความเป็นอิสระของข้อมูลจำกัดความสมดุลที่เป็นธรรมต้องทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและประโยชน์อื่น ๆ เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ หลักความเปิดเผยจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

1. อันตรายของการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การคุ้มครองคู่ความและพยานในคดี
3. การคุ้มครองเด็กและเยาวชน
4. การคุ้มครองการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและความมีคุณธรรมในการดำเนิน

กระบวนการพิจารณา

5. การคุ้มครองเอกชน
6. การคุ้มครองความปลอดภัยของชาติ

การเปิดเผยเป็นเงื่อนไขแรกในการรับรองความสามารถในความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้และการไม่มีคอร์รัปชันในอำนาจตุลาการ ซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนได้ การเปิดเผยของศาลมีความหมายถึง การเข้าถึงข้อมูลของศาล การบริหารราชการของศาล และการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดี แต่ก็จะมีข้อจำกัดเพื่อปกป้องประโยชน์ทางกฎหมายแต่ต้องคำนึงถึงความจำเป็นเป็นสิ่งสำคัญ

ความสำคัญของความเปิดเผยมีผลต่อทั้งประชาชนและระบบศาล ดังนั้น ศาลควรจะมีระบบการเผยแพร่ที่ดีเกี่ยวกับกฎหมาย คดี และมีการเข้าถึงการฟ้องคดีเพื่อให้มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม

หลักความเปิดเผย (principle of openness) เป็นผลหรือควบคู่กับหลักการอื่นซึ่งได้แก่ หลักความโปร่งใส (transparency) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

Bugaric (2005, pp. 3-5) ได้กล่าวถึง ความเปิดเผยและความโปร่งใสในบริบทของรัฐประศาสนศาสตร์ (openness and transparency in public administration) ว่า ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์แบบเปิด (the open public administration theory) ให้บทบาทกับปัจเจกชนในการบริหารงานของฝ่ายบริหารและความโปร่งใสในผลการดำเนินงานของรัฐ ซึ่ง

กลายมาเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในกฎหมายปกครองของยุโรปที่ถูกเสนอไว้โดย Amsterdam Treaty ที่เสนอแนวทางใหม่ในการจัดการปัญหาของการใช้ดุลพินิจในการบริหาร โดยอนุญาตให้ปัจเจกชนหรือประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (to participate in the decision-making process) และสามารถได้รับข้อมูลของภาครัฐที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศ โดยมี 2 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบแรก สิทธิในการเข้าถึงเอกสารหลักฐานในการบริหารภาครัฐ (right to access to public administration documents) ซึ่งเป็นลักษณะตามหลักความโปร่งใสของการบริหารงานภาครัฐ (principle of transparency of the public administration) และองค์ประกอบที่สอง คือ รูปแบบที่หลากหลายของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของการบริหารงานภาครัฐ (various forms of public participation in public administration decision-making) ซึ่งจะทำให้เกิดความสมดุลในการทำหน้าที่บริหารภาครัฐ และเกิดความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยของการดำเนินการบริหาร

การทบทวนแนวโน้มการปฏิรูปในการบริหารราชการจะมีระดับที่เปิดเผยมากขึ้น ด้วยวิธีการสำหรับการบริหารราชการ รวมทั้งสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล (right to access public information) การปรึกษาในการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร (consultation in the adoption of executive) สิทธิในการร่วมกับสังคมในการตัดสินใจทางการเมือง (right to cooperation in the adoption of fundamental political decisions with society) บทบาทที่เข้มแข็งของศาลในการตรวจสอบฝ่ายบริหารให้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการอย่างถูกต้องตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ (a stronger role for the judiciary in supervising the legality and constitutionality of the public administration's functioning) บทบาทที่เข้มแข็งในการคุ้มครองประชาชนในการตอบโต้กับหน่วยงานบริหารอย่างไม่เป็นทางการ (a stronger role for informal means of protecting citizens against administrative bodies) และการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการภายในขององค์การ (changing the public administration's internal organization)

Rodney (2007, p. 3) อธิบายหลักความเปิดเผย (openness) ว่าเป็นวิธีการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส (transparency) และกระบวนการที่มีความโปร่งใสต้องแสดงให้เห็นว่ากระบวนการถูกสร้างและมีเกณฑ์การพิจารณาตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทาง

เอกสารที่เหมาะสมและผลของการตัดสินใจต้องรวดเร็วเป็นประโยชน์ซึ่งเป็นที่รับรู้โดยเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญโดยสรุปได้ ดังนี้

1. เกณฑ์พิจารณาและประโยชน์เป็นไปตามกฎทั่วไป และสามารถรับรู้ได้ ส่วนเกณฑ์พิเศษต้องสามารถประกาศไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบก่อน
2. ผลการตัดสินใจต้องมีการประกาศเผยแพร่ให้ทราบโดยทั่วไป และอธิบายเหตุผลประกอบการตัดสินใจได้ ระบบการตรวจสอบผลการตัดสินใจต้องชัดเจน
3. ต้องมีความเป็นไปได้สำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบกฎในการดำเนินงานและหลักเกณฑ์การพิจารณาและสามารถประยุกต์ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

Support for Improvement in Governance and Management (2005, p. 2) ได้ อธิบายถึงความเปิดเผยและความโปร่งใส (openness and transparency) ว่า เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน ความโปร่งใสถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้เหตุผลและคำพิพากษาต้องมีเหตุผล เหตุผลต้องแสดงถึงความรอบคอบและต้องแสดงด้วยว่าเหตุใดข้อโต้แย้งหรือหลักฐานไม่ได้รับหรือได้รับการยอมรับ

หลักความเปิดเผยและความโปร่งใสจะทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีสิทธิในการตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับคดี คู่ความทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ต้องมีข้อมูลที่ใช้ประโยชน์ได้เหมือนกัน แต่สิทธิอาจมีข้อจำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะขอรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับคดี

Manitoba Court (2011) ได้กล่าวถึง หลักความเปิดเผย (openness) ของศาลว่า เกิดจากประวัติศาสตร์ของระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี โดยการอนุญาตให้มีการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีและพยานหลักฐานของศาล (permit access to both court proceeding and court records) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในสังคมเสรีประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้แน่ใจได้ว่า ความยุติธรรมไม่เพียงแต่ทำเท่านั้นแต่ต้องเห็นว่า ได้ทำด้วย (not only done but seen to be done)

Mitchell (2005) ได้กล่าวว่า ศาลเป็นสถาบันภาครัฐ (public institution) และดำเนินการในหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทุกคนมีสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หลักการเปิดเผยได้รับการยอมรับในฐานะพื้นฐานของกฎหมายแบบจารีตประเพณีและพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลแคนาดา การเข้าถึงของสาธารณะจะรับรอง

กระบวนการที่มีคุณธรรมของศาล (integrity of judicial processes) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความยุติธรรม หลักการเปิดเผยศาลหรือหลักการเปิดเผยข้อมูล (the open information principle) ไม่ได้เป็นเพียงสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลที่สัมพันธ์กับการแก้ไขปัญหของกระบวนการพิจารณาของศาลด้วย รวมทั้งการเข้าถึงหลักฐานเอกสารของศาลด้วยตามหลักการเข้าถึงเอกสาร (principle of document accessibility) เป็นไปตามหลักนิติธรรม

หลักการเปิดเผย (openness) เป็นเงื่อนไขของการรับรองความสามารถในความรับผิดชอบตรวจสอบได้และการไม่มีคอร์รัปชันในอำนาจตุลาการซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนได้ การเปิดเผยของศาลมีความหมายถึง การเข้าถึงข้อมูลของศาล การบริหารราชการของศาล และการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดี แต่ก็มีข้อจำกัดเพื่อปกป้องประโยชน์ทางกฎหมาย โดยที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดีต้องมีสิทธิในการตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับคดี คู่ความทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่มีอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ต้องมีข้อมูลที่ใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน

แนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม

Kiesel (2010, p. 11) ได้อธิบายว่า ความเป็นธรรม (fairness) เป็นเป้าหมายหนึ่งของศาล แสดงถึงการพิจารณาคดีของศาลโดยไม่คำนึงถึงกลุ่มอิทธิพลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. การดำเนินคดีได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (the way my case was handle was fair)
2. ผู้พิพากษารับฟังข้อมูลทุกฝ่ายก่อนการตัดสินคดี (the Judge listened to my side of the story before he or she made a decision)
3. ผู้พิพากษามีข้อมูลที่จำเป็นในการตัดสินใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับคดี (the Judge had the information necessary to make good decisions about my case)
4. คู่ความได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน (I was treated the same as everyone else)

5. คู่ความทราบว่าจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับคดีในขั้นตอนต่อไปอย่างไร (as I leave the court, I know what to do next about my case)

Velasquez, Andre, Shanks, and Meyer (1990) อธิบายว่า ความเป็นธรรม (fairness) คือ การพิจารณาคดีด้วยความสามารถของผู้พิพากษาโดยไม่มีความรู้สึกส่วนตัวหรือผลประโยชน์ (ability to judge without reference to one's feelings or interest)

Warren (2005, p. 6) ได้กล่าวว่า การทำให้กระบวนการพิจารณาในศาลมีความเป็นธรรมถือเป็นการสร้างความไว้วางใจของสังคมได้ โดยวิธีการที่ทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นธรรม (fairness of court procedure) ต้องมีลักษณะ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ไม่ลำเอียง/ไม่มีอคติ (unbiased)
2. ปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความเคารพ (treat people with respect)
3. รับฟังอย่างระมัดระวัง (listen carefully to what people have to say)
4. มีความน่าเชื่อถือไว้วางใจได้ (trustworthy)

ปัจจัยเดียวที่สำคัญที่สุดที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของกระบวนการพิจารณาของศาลที่มี ความเป็นธรรม คือ ผู้พิพากษาต้องซื่อสัตย์และเป็นธรรม (judges are honest and fair)

United Nations Office on Drugs and Crime, Abuja National Judicial Institute and Legal Defense and Assistance Project (2010, p. 67) อธิบายว่า ความเป็นธรรม คือ การที่ศาลพิจารณาคดีศาลโดยให้ความยุติธรรมและปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ ศาสนา และเชื้อชาติ

นอกจากนี้ หลักความเป็นธรรม (fairness) ยังมีความสัมพันธ์กับหลักความเป็นกลางด้วย ตามที่ Rodney (2007, pp. 4, 63) อธิบายไว้ว่า ความเป็นธรรม (fairness) เชื่อมโยงกับการตัดสินใจด้วยความเป็นกลาง (decisions are made impartially) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้นจะได้รับการดำเนินการตามกฎหมายที่เหมาะสม และเป็นธรรม (fairness)

หลักความเป็นธรรม (fairness) สามารถสรุปหลักการความเป็นธรรมของศาลได้ว่าเป็นหลักการที่เชื่อมโยงกับการตัดสินใจด้วยความเป็นกลางเพื่อดำเนินการตามกฎหมายอย่างเหมาะสม โดยความเป็นธรรม (fairness) เป็นเป้าหมายหนึ่งของศาลจะใช้กับการพิจารณาความสามารถของผู้พิพากษาโดยไม่มีความรู้สึกส่วนตัวหรือผลประโยชน์ แสดงถึงการพิจารณาคดีของศาลโดยไม่คำนึงถึงกลุ่มอิทธิพลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

ความหมายของการปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม (fairness treatment) มีความหมายเดียวกับแนวคิดของความเสมอภาคและคุณธรรมเป็นเกณฑ์ของหลักการในการให้เหตุผลที่สามารถยอมรับได้ในการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน รวมทั้งการใช้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผลต่อผู้เสียเปรียบจนเป็นที่เหมาะสม

แนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาค

United Nations (2002, p. 4) อธิบายถึงความหมายของความเสมอภาค (equity) คือ ลักษณะของความเป็นธรรมและเป็นกลาง (the quality of being fair and impartial)

White (2003, p. 110) ได้กล่าวถึงความเสมอภาค (equality) ในความหมายของ The Spirit of Law ว่า ศาลระหว่างประเทศประยุกต์ใช้หลักความเสมอภาคกับกฎหมาย (apply equality within the law) กล่าวคือ ถ้ากฎหมายสามารถตีความได้มากกว่าหนึ่งความหมาย และความเสมอภาคสามารถปรับใช้เพื่อให้การตีความนั้นชัดเจนยิ่งขึ้นถือเป็นสิ่งที่ดีที่สุดของเจตนารมณ์ตามกฎหมาย หลักการนี้เป็นหลักการที่ศาลระหว่างประเทศหรือศาลยุติธรรมใช้เมื่อต้องการทำให้เกิดความชัดเจนก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายไปในทางที่นิยมในสังคม

Burchardt and Vizard (2007, p. 7) ได้เสนอแนวทางการศึกษาโครงสร้างในการทำความเข้าใจและประเมินความเสมอภาค (equality) ดังต่อไปนี้

1. การให้ความสำคัญกับสิ่งที่ทำให้แก่ประชาชน (focus on what matters to people)
แนวทางการศึกษานี้ให้ความสำคัญต่อศูนย์กลางและสิ่งสำคัญในชีวิตที่ประชาชนสามารถทำได้และเป็นได้จริง เช่น การมีสุขภาพดี การมีส่วนร่วมในสาธารณะ การใช้สิทธิและเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีของตนเอง
2. การให้คุณค่ากับความต้องการที่หลากหลาย (recognition of diversity in needs)
แนวทางการศึกษานี้ให้ความสำคัญต่อความแตกต่างในความต้องการของประชาชนบางคนอาจต้องการทรัพยากรที่มากกว่าหรือแตกต่างจากบุคคลอื่นในการเข้าถึงผลลัพธ์อย่างเดียวกันหรือเสรีภาพที่แท้จริง

3. เน้นความสำคัญต่ออุปสรรค ข้อจำกัด โครงสร้าง และกระบวนการ (emphasis on barriers, constraints, structures and processes) แนวทางการศึกษานี้ต่างจากรูปแบบมาตรฐานของความเป็นปัจเจกชน ซึ่งเน้นความสำคัญทางสถานภาพของแต่ละบุคคล สำหรับอุปสรรคข้อจำกัดโครงสร้าง และกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อบุคคลนั้น แนวทางนี้ให้ความสำคัญต่อประเภทของข้อจำกัดที่ทำให้บุคคลไม่สามารถทำได้หรือเป็นได้นั้นคือ เสรีภาพที่แท้จริง โดยการขยายความต้องการในการกระทำอย่างมีประสิทธิภาพและการกำจัดอุปสรรคโดยเฉพาะการไม่เข้าแทรกแซงในสิ่งที่มีอิสระ

4. การให้ความสำคัญต่อเป้าหมายที่แตกต่าง (recognition of diversity in goals) แนวทางการศึกษาแนวนี้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายในชีวิตที่แตกต่างและความสามารถในการกำหนดคุณค่าชีวิต วัตถุประสงค์ของความเสมอภาคต้องรวมการดำเนินการตามทางเลือก ดังนั้น ปัจเจกบุคคลจะมีเสรีภาพที่แท้จริงในการกำหนดและทำตามวัตถุประสงค์ของตน

Karnwal (2008) ได้กล่าวถึง ลักษณะความเสมอภาค (equity) ว่าเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมายมีสิทธิที่ได้รับทรัพย์สินและประโยชน์ทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน

Allard (2005) ได้กล่าวถึง ความเสมอภาคในฐานะหลักศีลธรรม (moral principle) โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (ideas of treating people equally) และการปฏิบัติต่อทุกคนให้มีความเท่าเทียมกัน (ideas of treating people as equals) ซึ่งพื้นฐานของการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาคเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมีศีลธรรม เมื่อเข้าใจถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการสร้างความเสมอภาค (duty of equality) จึงต้องไม่เพิกเฉยต่อความช่วยเหลือที่จัดหาให้บุคคลที่มีความแตกต่างกันตามหลักการพื้นฐานจะเป็นการแบ่งกันอย่างเท่าเทียมกัน

หลักความเสมอภาค (equality) เป็นหลักการการอำนวยความสะดวกของศาลที่เกี่ยวกับคดี มีความสัมพันธ์กับหลักความเป็นธรรม (justice) ในการพิจารณาคดี โดยมีลักษณะของการปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และการปฏิบัติต่อทุกคนให้มีความเท่าเทียม ให้ความสำคัญกับความแตกต่างในความต้องการของประชาชน มีบางคน

อาจต้องการทรัพยากรที่มากกว่าหรือแตกต่างในการเข้าถึงผลลัพธ์อย่างเดียวกันหรือ
เสรีภาพที่แท้จริงเช่นเดียวกับบุคคลอื่น

แนวคิดเรื่องหลักความชัดเจน ไม่มีข้อสงสัย

Popelier (2008) ได้กล่าวถึง หลักของการไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (principle of legal certainty) คือ เครื่องมือทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนคลุมเครือของข้อกฎหมาย

Raitio (n.d.) ได้อธิบายเกี่ยวกับความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (legal certainty) ว่า ความน่าเชื่อถือของความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (legal certainty) เป็นหลักการของความถูกต้องตามกฎหมายและหลักนิติธรรม (rule of law) มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในการพยายามในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม สาระสำคัญของหลักเกณฑ์ของหลักความไม่มีข้อสงสัยทาง คือ ต้องอธิบายเหตุผลของการพิจารณาคดีและเป็นที่ยอมรับอย่างใดก็ตาม ความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมายมักจะใช้ในความหมายที่เป็นทางการที่แสดงถึงแนวคิดของการทำนายได้ของการตัดสินใจ (idea of the predictability of legal decisions)

ศาลมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองทางกฎหมายและต้องแสดงเหตุผลในการพิจารณาคดีที่เป็นที่ยอมรับบนพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาตามกฎหมาย ความไม่ชัดเจนในการให้เหตุผลไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยการอ้างว่าเป็นอำนาจศาล เนื่องจากเงื่อนไข ดังนี้

1. การตัดสินใจต้องพิจารณาตามกฎหมายและ/หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย
 2. การตัดสินใจต้องคำนึงถึงการอธิบายในด้านศีลธรรม
 3. การสร้างการตัดสินใจใหม่ต้องมีกระบวนการแก้ไขเหตุผลตามหลักตรรกวิทยา
- ความคาดหวังเกี่ยวกับความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (legal certainty)

ประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ ได้แก่ ความไม่มีข้อสงสัยตามพิธีการ (formal legal

certainty) และการเรียกร้องถึงความเหมาะสมและเป็นที่สามารถยอมรับได้ หรือความไม่มีข้อสงสัยอย่างแท้จริง (substantive legal certainty)

ความไม่มีข้อสงสัยตามพิธีการ (formal legal certainty) สามารถแก้ไขได้ โดยการอธิบายให้ประชาชนเข้าใจถึงการกระทำตามขั้นตอนบนพื้นฐานของหลักกฎหมาย หลักการของการไม่มีข้อสงสัยสำคัญมากโดยเฉพาะในกฎหมายอาญาและทางอาญา ความไม่มีข้อสงสัยอย่างแท้จริง (substantive legal certainty) คือ การที่ศาลตีความกฎหมายที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปในลักษณะที่มีความเสมอภาคและความยุติธรรมซึ่งจะนำไปสู่การให้น้ำหนักและความสมดุลอย่างเหมาะสมในการปรับใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายกับข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงในคดี ผลของการตัดสินคดีเป็นผลลัพธ์จากการให้เหตุผลทางกฎหมายที่มีความสมเหตุสมผล

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดทางปรัชญาที่ใช้อธิบายหลักความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (legal certainty) ที่เป็นการตอบของคำถามเกี่ยวกับความสามารถในการยอมรับได้ที่ต้องเชื่อมโยงกับประเด็นของควมมีเหตุผลที่สมบูรณ์ของกฎหมาย (validity of law) คือ ควมมีเหตุผลอย่างเป็นระบบ (systemic validity) ควมมีเหตุผลตามข้อเท็จจริง (factual validity) และควมมีเหตุผลทางศีลธรรม (axiological validity) โดยควมมีเหตุผลอย่างเป็นระบบ (systemic validity) อธิบายสิ่งที่อ้างอิงถึงที่มาของรูปแบบบรรทัดฐานควมมีเหตุผลตามข้อเท็จจริง (factual validity) อธิบายสิ่งที่มีผลต่อการดำเนินการตามกฎหมายและตอบสนองต่อการเรียกร้องควมมีประสิทธิภาพทางกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับ

แนวความคิดเกี่ยวกับควมมีเหตุผลที่สมบูรณ์ (conception of validity) ข้างต้นจึงจะมีสภาพที่เป็นกฎหมายที่แท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงตัวบทกฎหมาย ดังนั้นอาจจะกล่าวอีกอย่างได้ว่าองค์ประกอบของความไม่มีข้อสงสัยตามกฎหมาย (legal certainty) ได้แก่ ความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมายตามรูปแบบ (formal legal certainty) คือ การสามารถทำนายได้ (predictability) ความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมายตามข้อเท็จจริง (factual legal certainty) คือ ความมั่นคงมีเสถียรภาพ (stability) ความต่อเนื่อง (continuity) และ ความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมายที่แท้จริง (substantive legal certainty) คือ การยอมรับ (acceptability)

หลักการความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (principle of legal certainty) เป็นรากฐานของหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับหลักการไม่มีการตอบโต้กลับ (principle of non-retroactivity) และการคุ้มครองความคาดหวังถึงความชอบธรรม (protection of legitimate expectations) และแนวคิดในการให้น้ำหนักและความสมดุลระหว่างการทำนายได้ (predictability) และการยอมรับได้ (acceptability) ระหว่างความยุติธรรมตามรูปแบบ (formal justice) และความเป็นธรรมทางเนื้อหา (material fairness)

The Estonian Information Technology Foundation (n.d., pp. 1-2) ได้อธิบายถึงหลักความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (principle of legal certainty) ว่ามีหลายมุมมองหรือหลายหลักการย่อย เช่น กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง (legislation shall not be enacted retroactively) มาตรฐานทางกฎหมาย (legitimate expectations) หรือความชัดเจนของกฎหมาย (clarity of statutes) เป็นต้น

Rodriguez-Arana (2008, pp. 129, 132) ได้กล่าวถึง หลักการความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (principle of legal certainty) เป็นการเชื่อมโยงกันระหว่างการแบ่งแยกอำนาจ (the separate of power) และองค์ความรู้ด้านสิทธิของปัจเจกชน (acknowledgement of individual rights) ประกอบเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชนที่ต้องการการอธิบายถึงเหตุผลตามหลักความยุติธรรม

Support for Improvement in Governance and Management (2005, p. 2) ได้อธิบายถึงหลักการความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (legal certainty) ในบริบทของกฎหมายปกครอง (administrative law) ว่า เป็นหลักที่จำเป็นในการเสริมเข้ามาในกฎหมายปกครอง การคุ้มครองหลักการความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (legal certainty) เป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถยอมรับได้ ในการตัดสินใจปกครองที่มีผลตามกฎหมาย ทำให้คดีปกครองมีผลในการบังคับใช้ตามกฎหมาย แต่ถ้ากฎหมายปกครองมีข้อบกพร่องที่พิสูจน์และเห็นได้อย่างชัดเจนก็จะมีผลถึงการปฏิบัติและไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

สาระสำคัญของหลักเกณฑ์ของหลักความไม่มีข้อสงสัยทางกฎหมาย (legal certainty) เป็นการอธิบายเหตุผลของการพิจารณาดีซึ่งเป็นการปกป้องสิทธิ แสดงถึงความมีเหตุผลทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผล อย่างน้อยที่สุดการตัดสินใจคดีต้อง

ตัดสินบนบรรทัดฐานตามกฎหมาย ซึ่งหลักการของการไม่มีข้อสงสัยสำคัญมากโดยเฉพาะในกฎหมายอาญาและทางอาญา อีกด้านหนึ่งศาลต้องมีการตีความกฎหมายด้วยวิธีการที่เหมาะสมในการปรับใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายกับข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงในคดี ผลของการตัดสินคดีเป็นผลลัพธ์จากการให้เหตุผลทางกฎหมายที่มีความสมเหตุสมผล และมีองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ คือ ความมีเหตุผลอย่างเป็นระบบ (systemic validity) ความมีเหตุผลตามข้อเท็จจริง (factual validity) และความมีเหตุผลทางศีลธรรม (axiological validity) โดยความมีเหตุผลอย่างเป็นระบบการให้เหตุผลได้อย่างสมบูรณ์

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของศาลรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญมีกระบวนการในการดำเนินการดังนี้ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551, หน้า 1-38, 56-67)

1. องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 204 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 8 คน รวมเป็น 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

1.1 ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

1.1.1 ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 3 คน

1.1.2 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

1.1.3 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง จำนวน 2 คน

1.1.4 ผู้ทรงคุณวุฒิสาขาวิชาศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือ สังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง จำนวน 2 คน

ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ในมาตรา 205 และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะ ปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม 1.1.1 หรือ 1.1.2 แล้วแต่กรณี

2. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาล- รัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 9 ประการ คือ

2.1 การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และร่างข้อบังคับ การประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2.2 การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับ แล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2.3 การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2.4 การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ การกระทำใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่

2.5 การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์การขึ้นไป

2.6 การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและ เสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.7 การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการเลือกตั้ง

2.8 การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนหรือไม่

2.9 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

3. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

3.1 องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยคดีใด จะต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน (จำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดมีจำนวน 9 คน)

3.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดข้อยกเว้นไว้เพียงกรณีเดียว คือ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

3.3 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคน จะต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยในส่วนของตน พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นในการวินิจฉัยในส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยสาระสำคัญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

3.4 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์การอื่นของรัฐ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น แยกได้เป็น 2 ประเด็น คือ

3.4.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด หมายความว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว คู่ความ คู่กรณี หรือผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะอุทธรณ์ หรือฎีกาหรือโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ หรือจะนำไปฟ้องร้องยังศาลอื่นเพื่อให้กลับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ทั้งสิ้น

3.4.2 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลผูกพันต่อบุคคลที่ไม่ได้เป็นคู่ความ คู่กรณี หรือ ผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์การอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ความมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้มีบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ตามมาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” หมายความว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในเรื่องใด ย่อมมีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย

4. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216 วรรค 6 บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 300 วรรค 5 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนด

เกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออก “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550” ใช้บังคับแล้ว (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 96 ก วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2550)

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีขั้นตอน ดังนี้

วิธีพิจารณาตามที่กำหนด “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550” ให้ใช้ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาใดซึ่งข้อกำหนดนี้มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ และไม่ขัดต่อข้อกำหนดนี้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 6)

4.1 การรับคำร้อง

คำร้องที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพ และอย่างน้อยต้องมีรายการเกี่ยวกับ (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง (2) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง (3) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง (4) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างใดพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง และ (5) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวมาด้วย

เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเป็นเจ้าของสำนวน เว้นแต่กรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามข้อกำหนดฯ ข้อ 17 (5) หรือกรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้

งบประมาณรายจ่าย ตามข้อกำหนดฯ ข้อ 17 (9) หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่แต่งตั้งตุลาการประจำคดีก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 25) ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องตรวจและมีคำสั่งรับรองไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสามวัน นับแต่วันที่รับคำร้อง

4.2 การพิจารณาคำร้อง

เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีได้ตรวจคำร้องแล้วมีความเห็นได้ 2 กรณี ดังนี้

4.2.1 กรณีมีความเห็นว่ารับคำร้อง จะต้องทำเป็นคำสั่งรับคำร้องไว้

พิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง (ข้อกำหนดฯ ข้อ 27 วรรคแรก)

4.2.2 กรณีที่มีความเห็นว่าควรสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ตุลาการประจำคดีเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีความเห็น และ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นพ้องด้วย ก็ให้จัดทำเป็นคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 27 วรรคสอง) แต่ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของตุลาการประจำคดี ก็ให้ดำเนินการตามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 27 วรรคสาม)

4.3 การแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ถูกร้อง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการประจำคดี แล้วแต่กรณี มีคำสั่งรับคำร้อง ที่มีผู้ถูกร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง หรือมีคำสั่งแจ้งผู้ถูกร้องมารับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อผู้ถูกร้องได้รับสำเนาคำร้องแล้ว ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด และในกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด หรือไม่มารับสำเนาคำร้องภายในกำหนดเวลาตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (ข้อกำหนดฯ ข้อ 29)

4.4 การพิจารณาคดี

“การพิจารณาคดี” ตามคำนิยามในข้อกำหนดฯ ข้อ 4 หมายถึง การไต่สวน หรือการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

4.4.1 การไต่สวน หมายความว่า การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา หรือการสืบพยาน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 4) โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

4.4.1.1 การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย กล่าวคือ การไต่สวนของ ศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นเป็นการสมควร เพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาล หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ และให้ปิดประกาศ วันเวลาไต่สวนทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับประกาศกำหนดวันนัดไต่สวน ครั้งแรก ให้ส่งสำเนาประกาศแก่คู่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัด (ข้อกำหนดฯ ข้อ 32)

4.4.1.2 การให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐาน

1) คู่กรณีมีสิทธิอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยาน ได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร และมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดสำเนา พยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ณ ที่ทำการศาลในเวลาทำการได้ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานพร้อมแสดงเหตุผล ความจำเป็นในการอ้างพยานหลักฐานและวิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าว คู่กรณี อาจยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมพร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นสมควรและพยานหลักฐานใดที่คู่กรณีไม่ได้ยื่นบัญชีระบุพยานไว้ คู่กรณีไม่อาจ นำเข้าสู่การพิจารณาคดีได้ เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญจะอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่ง ความยุติธรรม (ข้อกำหนดฯ ข้อ 33)

2) เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนก็ได้ และต้อง แจ้งคู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน และก่อน วันนัดตรวจพยานหลักฐานดังกล่าวไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ และหากคู่กรณีจะยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมต้องกระทำก่อนการตรวจ พยานหลักฐานเสร็จสิ้น การยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมภายหลังการตรวจพยานหลักฐาน เสร็จสิ้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ขอต้องแสดงเหตุ

อันสมควรว่าไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้นหรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ข้อกำหนดฯ ข้อ 34)

3) ในวันนัดตรวจพยานหลักฐานให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานทั้งหมดยื่นต่อศาลเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสดูตรวจสอบพยานหลักฐานดังกล่าว โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการประจำคดีหรือตุลาการคนใดคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจะสอบถามคู่กรณีถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิงตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งแล้วฉบับที่รายงานการพิจารณาคดีไว้ เมื่อเสร็จแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดวันนัดสืบพยาน และแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 35)

4) การไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ให้คู่กรณีซักถามเฉพาะประเด็นที่ศาลกำหนดและให้มีการสืบพยานหลักฐานที่คู่กรณีไม่รับกัน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 36) ในการไต่สวนของศาล หากศาลเห็นว่า คดีใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะงดการไต่สวนก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 37) การไต่สวนพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ศาลกำหนดและกระทำเท่าที่จำเป็น และให้ศาลสอบถามพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญเอง โดยก่อนทำการไต่สวนให้ศาลแจ้งให้พยานทราบถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้น โดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามของศาล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีซักถามพยานเพิ่มเติมตามประเด็นข้อเท็จจริงที่ศาลกำหนดไว้ก็ได้ โดยให้ฝ่ายที่อ้างพยานเป็นผู้ซักถามก่อน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 38)

4.4.1.3 การให้โอกาสคู่กรณีสืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจอนุญาตให้สืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาลตามที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายร้องขอโดยระบบการประชุมทางวิดีโอได้ โดยให้ฝ่ายที่ร้องขอเป็นผู้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีระบบดังกล่าวและเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งหมด (ข้อกำหนดฯ ข้อ 39)

4.4.1.4 การให้โอกาสคู่กรณีร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีสิทธิร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี โดยให้กระทำได้ตามที่ศาลเห็นสมควรการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีของ

คู่กรณีต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลเห็นสมควรให้กระทำด้วยวาจา การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีด้วยวาจา ให้ผู้ร้องเป็นผู้แถลงก่อนและให้ผู้ถูกร้องแถลงในลำดับถัดไป การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ศาลจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลง หรือภายหลังการแถลงก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 43)

4.5 การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

4.5.1 ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย คู่กรณีพยานหรือผู้เกี่ยวข้องจะให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นแล้วแต่กรณีเป็นหนังสือก็ได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 44)

4.5.2 องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 24 วรรคแรก)

4.6 การทำคำวินิจฉัย

4.6.1 องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วย ตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน ตุลาการซึ่งไม่ได้ร่วมในการพิจารณาคดีใด ย่อมไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยคดีนั้น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่มีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 24)

4.6.2 ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยในส่วนของตนเป็นหนังสือ พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติเมื่อการลงมติเสร็จสิ้น ให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 54 วรรคแรก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวเนื่อง (ข้อกำหนดฯ ข้อ 53 วรรคแรก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการที่เป็นองค์คณะทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ข้อกำหนดฯ ข้อ 54 วรรคสาม)

4.6.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้มีผลในวันอ่าน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 55 วรรคสอง) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องที่มีคู่กรณี ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย แล้วแต่กรณีทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มา ให้ศาลบันทึกไว้และ

ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นได้อ่าน โดยชอบแล้ว (ข้อกำหนดฯ ข้อ 55 วรรคสาม) ในกรณีที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญแก่ผู้ร้องและให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏ ในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 55 วรรคสี่)

4.6.4 คำสั่งจำหน่ายคำร้อง และคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาต้อง ประกอบด้วยความเป็นมาโดยย่อของคำร้อง ความเห็นประกอบ และบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอ้างอิง (ข้อกำหนดฯ ข้อ 56 วรรคแรก)

สำหรับรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคดีของศาล รัฐธรรมนูญ สามารถดูได้ในภาคผนวก จ

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีกระบวนการในการดำเนินการดังนี้ (ศาลฎีกาแผนก- คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, 2550, หน้า 2-3)

1. อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.1 คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก-วุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริต ต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

1.2 คดีที่กล่าวหาบุคคลตาม (1.1) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1.1)

1.3 คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

1.4 คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

1.5 คดีที่กล่าวหาว่าบุคคลอื่นเป็นผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม (1.1) เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

1.6 คดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 259 หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

1.7 คดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกกล่าวหาว่า มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล

1.8 คดีที่กล่าวหาว่ากรรมการตรวจสอบ หรืออนุกรรมการผู้ใดร้ายรอยผิดปกติ ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ถือว่ากรรมการตรวจสอบ หรืออนุกรรมการเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 17 หรือเป็นข้าราชการอื่นตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี

2. วิธีพิจารณาคดี

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 การพิจารณาคดี

2.1.1 ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี

2.1.2 ในการพิจารณาคดีให้ยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือของผู้ไต่สวนอิสระเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

2.1.3 มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.1.4 ดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา

2.1.5 การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย

2.2 องค์คณะ

2.2.1 เมื่อมีการยื่นฟ้อง ประธานศาลฎีกาต้องเรียกที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาเป็นองค์คณะเพื่อพิจารณาคดีภายใน 14 วัน นับแต่วันยื่นฟ้องคดี

2.2.2 การเลือกองค์คณะ จะเลือกองค์คณะเป็นรายคดี ด้วยวิธีการลงคะแนนลับ โดยให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะทำหน้าที่พิจารณาคดีนั้น

2.2.3 ให้องค์คณะเลือกผู้พิพากษาคณะหนึ่งใน 9 คน เป็นเจ้าของสำนวน

2.2.4 หากคู่ความมีความประสงค์จะคัดค้านองค์คณะคนใด สามารถยื่นคำร้องขอคัดค้านต่อศาลได้ก่อนเริ่มไต่สวนพยานหลักฐาน

2.3 การทำคำพิพากษาและคำวินิจฉัยและการลงมติ

2.3.1 คำสั่งและคำพิพากษาให้เปิดเผยและเป็นที่สุด

2.3.2 การทำคำพิพากษาให้องค์คณะทุกคนทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดี เป็นหนังสือพร้อมต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ ให้ถือมติตามเสียงข้างมาก

2.3.3 คำพิพากษาให้เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนความเห็น ในการวินิจฉัยคดีขององค์คณะให้ปิดประกาศไว้หน้าศาลฎีกา

2.3.4 ความเห็นในการวินิจฉัยคดี อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

2.3.4.1 ชื่อคู่ความทุกฝ่าย

2.3.4.2 เรื่องที่ถูกล่าวหา

2.3.4.3 ข้อกล่าวหาและคำให้การ

2.3.4.4 ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

2.3.4.5 เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

2.3.4.6 บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

2.3.4.7 คำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่

เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

2.4 การอุทธรณ์

หากผู้ที่ต้องคำพิพากษามีพยานหลักฐานให้ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริง เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ ขั้นตอนการการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยละเมิดดูได้ใน ภาคผนวก ข

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลของต่างประเทศ

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศมี
กระบวนการในการดำเนินการดังนี้ (สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2549, หน้า 19-21)

1. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลของประเทศไทย
เมื่อมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในศตวรรษที่ 19 และ
การแบ่งแยกรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เป็นบริวารของกษัตริย์หมดไป
ทำให้รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์เพื่อจำกัด
ฝ่ายบริหารที่ไม่รับผิดชอบจึงหมดความจำเป็นต้องใช้เพราะเกิดความรับผิดชอบทาง
การเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาขึ้นมาแทน แต่ไม่มีปรากฏว่าได้มีการยกเลิกการใช้
กระบวนการอิมพีชเมนต์ในทางราชการแต่อย่างใด (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า
32-38)

ภายหลังจากที่อังกฤษได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี
และหลักความรับผิดชอบส่วนบุคคลของรัฐมนตรีในศตวรรษที่ 19 เป็นผลให้เลิกใช้ระบบ
อิมพีชเมนต์ การดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นและประพฤติมิชอบ
ในตำแหน่งหน้าที่ราชการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ใช้กระบวนการยุติธรรม
ปกติซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ กล่าวคือ

1.1 ข้อยกเว้นหรือฐานความผิด

ประเทศอังกฤษได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการใน
พระราชบัญญัติการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ค.ศ. 1889 มาตรา 1 และมาตรา 2
ซึ่งบัญญัติให้ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เช่น รัฐมนตรี
นายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในฐานความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนและการคอร์ปชั่น โดยมี
องค์ประกอบความผิดคือ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยทุจริต เรียกรับหรือยอมจะรับ
ทรัพย์สินเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง
โดยมิชอบข่มขู่บังคับหรือจูงใจให้บุคคลอื่นหาทรัพย์สินมาให้ตน

นอกจากนี้ ยังมีความผิดตามพระราชบัญญัติการลักทรัพย์ ค.ศ. 1968 มาตรา 32 (1) (a) บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อีกด้วย

1.2 ระบบศาลที่พิจารณาคดี

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การไต่สวนมูลฟ้องไปจนถึงการพิพากษา แบ่งเป็นสามลำดับชั้นศาล จากศาลชั้นต้นไปจนถึงศาลฎีกา กล่าวคือ

1.2.1 ศาลชั้นต้นประกอบด้วยศาลแขวงและศาลอาญา

1.2.2 ศาลอุทธรณ์

1.2.3 สภาขุนนาง

1.3 การไต่สวนมูลฟ้อง

ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นคดีที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยวิธีอินไคท์เมนต์ (indictment) ซึ่งเป็นการพิจารณาคดีโดยใช้ลูกขุนเป็นผู้ตัดสินความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเพราะเป็นความผิดที่ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในองค์การของรัฐกระทำผิดในหน้าที่ของตน

กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องเริ่มต้นจากการที่อัยการสูงสุด หรือรองอัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้มีการพิจารณาคดีโดยวิธีอินไคท์เมนต์ต่อศาลแขวง ในกรณีเช่นนี้ ศาลแขวงจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะศาลชั้นไต่สวนมูลฟ้องเท่านั้น โดยอาจรับฟังพยานหลักฐานทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย และจำเลยมีสิทธิที่จะถามค้านพยานโจทก์ เพื่อประโยชน์ในการชี้แจงนำพยานหลักฐานว่าคดีมีมูลหรือไม่ ถ้าศาลแขวงเห็นว่า คดีมีมูลก็จะมีคำสั่งรับฟ้องและส่งตัวจำเลยไปพิจารณาที่ศาลอาญา แต่ถ้าเห็นว่า คดีไม่มีมูลพอที่ศาลจะพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ก็จะมีคำสั่งไม่รับฟ้องและปฏิเสธที่จะส่งตัวจำเลยไปยังศาลอาญา

1.4 การพิจารณาพิพากษา

กระบวนการพิจารณาพิพากษาในคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือประพฤติดมิชอบในตำแหน่งหน้าที่จะต้องกระทำในศาลอาญาโดยมีคณะลูกขุนเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดในข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์

คณะลูกขุนเป็นบุคคลทั่วไป มีถิ่นที่อยู่ในเขตของศาลที่ทำการพิจารณาพิพากษาซึ่งจะต้องมีจำนวน 12 คน การจะลงโทษหรือปล่อยตัวจำเลยจะทำได้ต่อเมื่อคณะลูกขุนมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผิดหรือไม่ผิด คณะลูกขุนต้องเหลืออย่างน้อย 9 คน จึงจะถือเป็นองค์คณะได้ มิฉะนั้นจะต้องมีการพิจารณาใหม่หมด แต่คณะลูกขุนอาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ต่อเมื่อได้หารือกันไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมงแล้ว ยังหาข้อยุติไม่ได้และต้องได้รับอนุญาตจากศาลให้ใช้เสียงข้างมากก่อน ส่วนจำนวนเสียงข้างมากที่ใช้จะต้องมีเสียงข้างน้อยไม่เกิน 2 คน หากคณะลูกขุนเหลือเพียง 9 คน ต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ ส่วนผู้พิพากษาที่จะนั่งพิจารณาคดีความผิดประเภทนี้ต้องเป็นผู้พิพากษาจากศาล High Court เท่านั้น

เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลอาญา และศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริง ศาลจะต้องอ่านคำฟ้องให้จำเลยฟังและต้องสอบถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การอย่างไรบ้าง จะรับสารภาพหรือปฏิเสธหรือจำเลยอาจไม่ให้การใด ๆ เลยก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ถือว่าจำเลยให้การปฏิเสธ ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธศาลต้องเรียกคณะลูกขุนเข้าห้องพิจารณาและเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยให้โจทก์แถลงเปิดคดีแล้วนำพยานหลักฐานเข้าสืบจนเสร็จ จากนั้นจะเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะแถลงเปิดคดีและนำพยานเข้าสืบเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ของตน เมื่อสืบพยานทั้งสองฝ่ายเสร็จสิ้น โจทก์ต้องแถลงสรุปคดีของตนก่อน จากนั้นฝ่ายจำเลยจะเป็นผู้แถลงสรุปคดี เมื่อคู่ความได้แถลงสรุปคดีแล้ว เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะแถลงสรุปคดีให้คณะลูกขุนฟังอีกครั้ง คณะลูกขุนมีหน้าที่ตัดสินโดยต้องออกจากห้องพิจารณาเพื่อเข้าห้องประชุมตัดสินของลูกขุนเป็นการ โดยเฉพาะ หากคณะลูกขุนตัดสินว่าจำเลยมีความผิด ศาลต้องพิจารณาลงโทษจำเลย แต่ถ้าหากคณะลูกขุนตัดสินว่าจำเลยไม่มีความผิดศาลต้องพิพากษายกฟ้องและปล่อยตัวจำเลยไป

1.5 การทบทวนคำพิพากษา

ระบบศาลที่พิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมี 3 ชั้นศาล ดังนั้นการทบทวนคำพิพากษาของศาลจึงสามารถดำเนินการได้ทั้งในชั้นศาลอุทธรณ์และชั้นศาลฎีกา

1.5.1 การทบทวนคำพิพากษาของศาลอาญา

เมื่อศาลอาญาได้มีคำพิพากษาแล้ว ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาของศาลอาญาในปัญหาข้อกฎหมายได้โดยพระราชบัญญัติการอุทธรณ์คดีอาญา ค.ศ. 1968 มาตรา 2 กำหนดให้โจทก์และจำเลยมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษากายในกำหนดดังนี้

1.5.1.1 พิกษาไม่ถูกต้องในข้อกฎหมาย

1.5.1.2 ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดพลาดบกพร่องในสาระสำคัญ

1.5.1.3 คำตัดสินของคณะลูกขุนควรถูกยกเลิกโดยเหตุผลว่า

คำตัดสินนั้น เป็นคำตัดสินที่ไม่มีหลักประกันและไม่น่าพอใจ นอกจากนี้ โจทก์และจำเลยยังสามารถอุทธรณ์ได้แม้การลงโทษของศาลได้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษไว้อย่างแน่นอน แต่คู่ความต้องได้รับการอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลอุทธรณ์ก่อน ศาลอุทธรณ์เมื่อได้พิจารณาตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาแล้ว มีอำนาจพิพากษายกหรือเพิกถอนหรือยืนตามคำพิพากษาของศาลอาญาได้ นอกจากนั้นยังมีอำนาจยกอุทธรณ์ของคู่ความได้ ถ้าเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลอาญาไม่ทำให้เสียความยุติธรรม

1.5.2 การทบทวนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์

ศาลที่มีอำนาจตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ คือ ศาลฎีกาซึ่งประกอบด้วย 3 ศาล ได้แก่ ศาลฎีกาของอังกฤษ ศาลฎีกาของไอร์แลนด์ และศาลฎีกาของไอร์แลนด์เหนือ ศาลฎีกาของอังกฤษเป็นองค์กรเดียวกับวุฒิสภาของอังกฤษ ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติแต่สมาชิกสภาขุนนางที่เป็นคณะกรรมการกฎหมายของสภานี้เท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาประกอบด้วย Lord Chancellor, Lords of Appeal in Ordinary และ Peers ซึ่งดำรงตำแหน่งทางตุลาการ ส่วนสมาชิกอื่นของสภาขุนนางไม่มีกฎหมายห้ามมิให้เข้าร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วสมาชิกอื่น ๆ จะไม่เข้าร่วมในการพิจารณาคดี

คู่ความมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ไปยังศาล
ฎีกาขึ้นนางเพื่อพิจารณาตรวจสอบทบทวนได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลอุทธรณ์
หรือศาลฎีกาขึ้นนางก่อน ข้อกฎหมายที่จะขอให้ทำการตรวจสอบทบทวนนั้นต้องเป็น
ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ศาลฎีกาขึ้นนางมีอำนาจพิพากษาขึ้น ยก หรือกลับคำพิพากษาของ
ศาลอุทธรณ์ได้และมีอำนาจสั่งให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาใหม่ได้ รวมทั้งมีอำนาจ
พิจารณาข้อกฎหมายในชั้นฎีกาได้ แม้คู่ความจะมีได้อุทธรณ์ในข้อกฎหมายนั้น หากเห็น
ว่าข้อกฎหมายดังกล่าวมีคุณค่าแก่การวินิจฉัย

2. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลของประเทศฝรั่งเศส
(สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2549, หน้า 8-13)

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ซึ่งได้รับการแก้ไข
เพิ่มเติม เมื่อ ค.ศ. 1993 ได้มีการแยกศาลสำหรับพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ ศาลยุติธรรมชั้นสูง (la haute cour de justice) สำหรับ
พิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติ
อย่างร้ายแรง และศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (la cour de justice de la république)
สำหรับพิจารณาคดีที่รัฐมนตรี (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำ
ความผิดอาญาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

2.1 การดำเนินคดีประธานาธิบดีโดยศาลยุติธรรมชั้นสูง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศส ได้กำหนดเรื่อง
การดำเนินคดีประธานาธิบดีไว้ในมาตรา 67 และ 68 รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยศาลยุติธรรมชั้นสูง ตลอดจนข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับของ
วุฒิสภา กำหนดรายละเอียดไว้ด้วย

การดำเนินคดีประธานาธิบดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง แบ่งออกเป็นสามขั้นตอน
ด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอนการกล่าวหาโดยรัฐสภา ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และ
ขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินคดี

2.1.1 ขั้นตอนการกล่าวหา ในการดำเนินคดีต่อประธานาธิบดีในชั้นกล่าวหา มีรายละเอียดดังนี้

2.1.1.1 ผู้ถูกกล่าวหา และฐานความผิด

ก. บุคคลที่จะถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดีเท่านั้น

ข. ฐานความผิดที่จะกล่าวหาประธานาธิบดี ได้แก่ ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดที่ไม่มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสแต่อย่างใด

2.1.1.2 ผู้กล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิกล่าวหาประธานาธิบดีในความผิดฐานดังกล่าว ได้แก่ สภาทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งจะต้องลงมติในญัตติข้อกล่าวหาเหมือนกัน ทั้งต้องเป็นการลงมติโดยเปิดเผยโดยมีคะแนนเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา โดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

2.1.1.3 ผู้พิจารณาข้อกล่าวหา

การกล่าวหาประธานาธิบดีโดยสภาทั้งสองดังกล่าว เป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ พนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาข้อกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไปจะไม่มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาประธานาธิบดี ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ประธานสภาที่พิจารณาลงมติเป็นลำดับหลัง ต้องส่งมติดังกล่าวไปยังอัยการประจำศาลฎีกาซึ่งจะต้องส่งเรื่องข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังประธานศาลยุติธรรมชั้นสูง และประธานคณะกรรมการไต่สวน อัยการประจำศาลฎีกาจึงทำหน้าที่แต่เพียงส่งมติของสภาทั้งสองไปยังศาลยุติธรรมชั้นสูง และคณะกรรมการไต่สวนเท่านั้น

2.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

อัยการประจำศาลฎีกา ต้องส่งข้อมติของสภาทั้งสองไปยังคณะกรรมการไต่สวน และศาลยุติธรรมชั้นสูงโดยเร็วภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับข้อมติดังกล่าว เพื่อให้ได้มีการดำเนินคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวนจะประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาที่จะทำหน้าที่กรรมการไต่สวน จำนวน 5 คน และผู้พิพากษาศาลฎีกาที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการไต่สวนสำรองอีก 2 คน กรรมการไต่สวนนี้จะมีการคัดเลือกทุกปีจากผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา

2.2.2 อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

เมื่อได้รับข้อกล่าวหาจากอัยการประจำศาลฎีกาแล้ว ประธานคณะกรรมการไต่สวนต้องเรียกประชุมทันที คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจกระทำการทุกอย่างเพื่อหาความจริงตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นหน้าที่ในการหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ทั้งนี้

2.2.2.1 หากเห็นว่า ข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอ คณะกรรมการไต่สวนก็จะมีการสั่งว่ามีมูลเพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูงต่อไป

2.2.2.2 หากเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์ หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็จะมีการสั่งว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูงซึ่งคำสั่งเช่นนี้จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

นอกจากนั้นหากมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการไต่สวนก็จะส่งเรื่องผ่านอัยการประจำศาลฎีกาเพื่อให้สอบถามสภาพทั้งสองว่าจะขยายข้อกล่าวหาตามข้อเท็จจริงที่พบเพิ่มเติมหรือไม่

2.3 ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา

ในกรณีอัยการประจำศาลฎีกามีคำสั่งว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ก็จะดำเนินการฟ้องร้องประธานาธิบดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูงเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

2.3.1 องค์ประกอบของศาลยุติธรรมชั้นสูง

องค์คณะของศาลยุติธรรมชั้นสูงมิใช่เป็นผู้พิพากษาอาชีพดังคณะกรรมการไต่สวน แต่จะเป็นสมาชิกของรัฐสภา คือ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกจากสภาของตนให้ทำหน้าที่องค์คณะของศาลยุติธรรมชั้นสูง ดังนี้



2.3.1.1 ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ 24 คน จาก

- 1) สภาผู้แทนราษฎร 12 คน
- 2) วุฒิสภา 12 คน

2.3.1.2 ผู้พิพากษาสำรอง 12 คน จาก

- 1) สภาผู้แทนราษฎร 6 คน
- 2) วุฒิสภา 6 คน

การจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาประจำศาลยุติธรรมชั้นสูงนี้จะเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้า (ไม่ใช่เมื่อมีการกล่าวหาเกิดขึ้น) โดยจะมีการเลือกตั้งกันทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องสาบานตน และอาจถูกคัดค้านได้

2.3.2 การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง

เมื่อได้รับคำฟ้องจากอัยการประจำศาลฎีกาแล้ว ประธานศาลยุติธรรมชั้นสูงจะต้องกำหนดวันเริ่มพิจารณาคดี โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะต้องเข้าร่วมใน การพิจารณาและพิพากษา มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนจากองค์คณะได้

ในการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง ให้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับการพิจารณาคดีมีข้อยกเว้นในบางเรื่อง เช่น ผู้เสียหายจะร้องขอค่าเสียหายในคดีนี้ไม่ได้

การพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปโดยเปิดเผย เว้นแต่บางกรณีให้ทำโดยลับ นอกจากนั้นการพิจารณาเพื่อหาว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ และโทษที่จะกำหนดนั้น จะต้องเป็นการลงคะแนนลับ และให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก

2.3.3 คำพิพากษาของศาลยุติธรรมชั้นสูงเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ฎีกาไม่ได้ โดยถือเป็นอำนาจของสภาทั้งสอง ทั้งในเรื่องการกล่าวหาและการพิจารณาพิพากษา เพียงแต่จัดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาเท่านั้น

2.4 การดำเนินคดีรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรี

โดยมีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่ที่เรียกว่า “ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ” (la cour de la république) นอกจากนั้นยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในรายละเอียดด้วยหลักประกันที่สำคัญในการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ คือ

- 1) ในคณะกรรมการไต่สวนจะประกอบด้วยกรรมการจากผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา โดยไม่มีสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาเกี่ยวข้อง
- 2) คณะกรรมการไต่สวนมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัย
- 3) ความผิดและบทระวางโทษเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและหลักประกันสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การดำเนินคดีรัฐธรรมนูญ (รวมนายกรัฐมนตรี) ในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ แบ่งออกเป็นสามขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนการกล่าวหา ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินคดี

2.4.1 ขั้นตอนกล่าวหา ในการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญในชั้นกล่าวหา มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

2.4.1.1 ผู้ถูกกล่าวหาและฐานความผิด

ก. บุคคลผู้ที่จะถูกกล่าวหา ได้แก่ รัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย

ข. ฐานความผิดที่จะกล่าวหาว่ารัฐมนตรี ได้แก่ บรรดาความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษ และมรรยาทที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ดังนั้น ความผิดที่จะดำเนินคดีต่อรัฐมนตรีจึงเป็นความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่เจ้าพนักงานทั่วไปอาจต้องรับผิดชอบเหมือนกัน และแตกต่างจากความรับผิดชอบของประธานาธิบดี เพราะความผิดที่ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบ อันได้แก่ ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงไม่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

2.4.1.2 ผู้กล่าวหา

ผู้ที่จะกล่าวหารัฐมนตรี ได้แก่

ก. ผู้เสียหาย โดยผู้ที่อ้างว่าตนได้รับความเสียหายสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

ข. อัยการประจำศาลฎีกา แม้จะไม่มีคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็ตาม อัยการประจำศาลฎีกาอาจขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาที่จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้ โดยไม่ต้องมีผู้ร้องทุกข์แต่อย่างใด

2.4.1.3 คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญารัฐมนตรีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งคณะรัฐบาลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมากในสภา ซึ่งเป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแต่เดิม รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ค.ศ. 1993 จึงจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาเพื่อคอยกลั่นกรองว่าข้อกล่าวหาต่าง ๆ มีมูลหรือไม่

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา
คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาจะประกอบด้วยกรรมการจาก 3 องค์การที่สำคัญกล่าวคือ

ก) ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา จำนวน 3 คน

ข) ผู้พิพากษาจากศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน

ค) ผู้พิพากษาศาลบัญชี จำนวน 2 คน

ทั้งนี้ ในแต่ละองค์การดังกล่าวจะต้องเลือกกรรมการสำรองไว้คอยทำหน้าที่แทนด้วย ส่วนประธานคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาให้เลือกจากกรรมการที่มาจากศาลฎีกา 1 คน เพื่อเป็นประธาน

ข. อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา
คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาถือเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง และมี



อำนาจที่สำคัญ ๆ เพื่อตรวจสอบในเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาที่รัฐมนตรีมีมูลเพียงพหรือไม่
ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาจึงมีอำนาจที่สำคัญ ๆ เช่น

ก) การพิจารณาว่าข้อกล่าวหาทำถูกต้องตามแบบที่
กฎหมายกำหนดหรือไม่

ข) การพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการดำเนินคดีหรือไม่

ค) การหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เช่น การสอบสวน การยึด
อายัด หรือการค้นเคหะสถาน ฯลฯ แต่ไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับ เช่น
จะควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ ฯลฯ

ค. มติของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

เมื่อทำการตรวจสอบข้อกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการ
พิจารณาข้อกล่าวหาอาจมีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล หรือเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล เพื่อ
ดำเนินการส่งต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวนต่อไป มติดังกล่าวนี้ไม่ว่าจะเห็นว่า มีมูล
หรือไม่ก็ตามเป็นอันยุติ จะไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้

2.4.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาเห็นว่า คำร้องทุกข์มีมูลก็
จะส่งเรื่องให้แก่ คณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

2.4.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวนจะประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาล
ฎีกา 3 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 3 คน ซึ่งได้รับเลือกเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการไต่
สวน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และให้เลือกผู้พิพากษาคนหนึ่งเป็นประธาน-
คณะกรรมการไต่สวน

2.4.2.2 อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจไต่สวนหาความจริงใน
ข้อกล่าวหาที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ามีมูลตามนั้นหรือไม่ โดยมีอำนาจใช้มาตรการบังคับ
ต่าง ๆ เช่น การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ฯลฯ

ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนนี้ จะต้อง
ดำเนินการตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยกเว้นในบางเรื่อง
เช่น

ก. การไต่สวนต้องทำเป็นองค์คณะ

ข. การสอบปากคำรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาต้องทำโดย
คณะกรรมการไต่สวน ไม่ใช่พนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจ

ค. คำสั่งของคณะกรรมการไต่สวนอาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาล-
ฎีกาได้ นอกจากนั้นคณะกรรมการไต่สวนต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ตามที่
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้ด้วย

2.4.3 ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีคำสั่งให้ฟ้องคดีรัฐมนตรีที่ถูก
กล่าวหา อัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต่อไป

2.4.3.1 องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจะประกอบด้วย

ก. ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ 15 คน จาก

ก) ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน ซึ่งจะเลือกตั้งให้เป็น
ประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ 1 คน

ข) สภาผู้แทนราษฎร 6 คน

ค) วุฒิสภา 6 คน

ข. ผู้พิพากษาสำรอง 15 คน จาก

ก) ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน

ข) สภาผู้แทนราษฎร 6 คน

ค) วุฒิสภา 6 คน

การจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ
นี้ จะเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้า โดยไม่ได้รอให้มีคดีก่อนจึงมีการเลือกองค์คณะแต่อย่างใด

2.4.3.2 การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

เมื่ออัยการประจำศาลฎีกาได้ฟ้องคดีมายังศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแล้ว การดำเนินคดีให้ดำเนินคดีเช่นเดียวกับการดำเนินคดีในศาลที่พิจารณาคดีมัชโยท ทั้งนี้ ประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจะทำการนัดพิจารณาคดีครั้งแรก เพื่อดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีต่อไป โดยจะมีการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งตกเป็นจำเลยมายังศาลเพื่อพิจารณาคดี ซึ่งหากไม่มาอาจมีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ และเมื่อศาลเสร็จการพิจารณาคดีแล้วก็จะมีการพิพากษาในส่วนคำวินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ และหากผิดก็จะมีการพิพากษากำหนดโทษอาญาด้วย โดยวิธีการลงมติลับโดยเสียงข้างมาก

2.4.3.3 การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

เมื่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีคำพิพากษาแล้ว อาจมีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาซึ่งศาลฎีกาจะต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ทั้งนี้จะต้องตัดสินชี้ขาดภายในสามเดือน ซึ่งเมื่อมีคำชี้ขาดเช่นใดก็จะนำไปสู่การบังคับคดีต่อไป

3. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลของประเทศเยอรมัน (สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2549, หน้า 14-18)

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายเยอรมัน อาจแบ่งออกได้เป็นสองกรณีใหญ่ ๆ ด้วยกันกล่าว คือ

3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องประธานาธิบดี ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมันมาตรา 61 โดยทั่วไปแล้วบทบัญญัติในมาตรา 61 ถูกมองว่าแทบจะไม่มีผลสำคัญเลย จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เคยมีการนำบทบัญญัตินี้มาใช้ กระบวนการพิจารณาในการฟ้องร้องประธานาธิบดีไม่ได้มีลักษณะของความผิดตามกฎหมายอาญา แม้ว่ารูปแบบของกระบวนการพิจารณาคดีจะเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม หากแต่มีลักษณะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกล่าวคือ บทบัญญัติตามมาตรา 61 มีไว้เพื่อคุ้มครองกฎหมายรัฐธรรมนูญ การดำเนินการฟ้องร้องประธานาธิบดีไม่ว่า จะเป็นใน

ทางกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญาไม่ได้ถูกจำกัดแต่อย่างใด หากได้ความว่า
ประธานาธิบดีได้ทำผิดกฎหมายดังกล่าว เจื่อนใจในการฟ้องร้องประธานาธิบดี คือ

3.1.1 การละเมิดโดยเจตนาต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ของสหพันธรัฐ
(1) ประโยคที่ 1) กฎหมายของสหพันธรัฐจะต้องเป็นกฎหมายในความหมายในทาง
รูปแบบ การลงลายมือชื่อร่วมด้วย (die gegenzeichnung) ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี
สหพันธรัฐผู้รับผิดชอบไม่เป็นเหตุตัดไม่ให้มีการยื่นคำฟ้อง

3.1.2 คำร้องในการยื่นคำฟ้องตาม (1) ประโยคที่สองจะต้องมีจำนวนสมาชิก
ของสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 ใน 4 หรืออย่างน้อยจะต้องมีจำนวน 1 ใน 4 ของ
จำนวนเสียงของวุฒิสภา

3.1.3 คำตัดสินในการยื่นคำฟ้องตาม (1) ประโยคที่สามจะต้องเป็นจำนวน
ฝ่ายข้างมากของ 2 ใน 3 ของสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวน
เสียงของวุฒิสภา

3.1.4 บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ((1)
ประโยคที่ 4) ให้เป็นตัวแทนในการยื่นคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นที่จะต้องเป็น
สมาชิกของสภาดังกล่าว

3.1.5 การยื่นคำฟ้องมีกำหนดระยะเวลาสามเดือนนับแต่การรู้ถึงข้อเท็จจริง
อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องตามมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ
(BVerfGG)

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องยืนยันได้ถึงความน่าตำหนิ (eine
schuldfeststellung) นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังอาจจะรวมถึงการ
วินิจฉัยถึงการพ้นจากตำแหน่ง (วรรคสองประโยคที่หนึ่ง) นอกจากนี้ตามวรรคสองประโยค
ที่สอง ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี

ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจที่จะกำหนดห้ามมิให้ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะ
ประธานาธิบดีเป็นการชั่วคราวได้ กล่าวโดยสรุป การฟ้องร้องประธานาธิบดีตามมาตรา 61
รัฐธรรมนูญเยอรมันจึงเป็นกรณีที่มีไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ได้รับ
การถือปฏิบัติโดยไม่ได้รับความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาของประธานาธิบดี
แต่อย่างใด

3.2 ศาลยุติธรรม

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงของเยอรมันกระทำความผิดอาญานั้น ตามกฎหมายเยอรมันไม่ได้มีการจัดตั้งศาลเป็นพิเศษเพื่อทำการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะอย่างในประเทศฝรั่งเศส แต่จะเป็นการดำเนินคดีไปตามปกติอย่างคดีอาญาทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการ (straftaten im amt) ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน หมวดที่ 30 ตั้งแต่มาตรา 331 ถึงมาตรา 35814 หรือเป็นการกระทำความผิดกฎหมายอาญาทั่ว ๆ ไปในหัวข้อนี้จึงจะได้กล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน

3.2.1 ขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

3.2.1.1 การแบ่งส่วนของกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

กระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่คนทั่วไปให้ความสนใจมากที่สุดคือ กระบวนการพิจารณาสืบพยานในชั้นศาล (die hauptverhandlung) ซึ่งกระบวนการพิจารณาในชั้นดังกล่าวเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั้งหมด เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง กระบวนการพิจารณาคดีอาญา อาจแบ่งออกได้เป็นสองส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันกล่าวคือ กระบวนการพิจารณาในชั้นตัดสินคดี (das erkenntnisverfahren) (ซึ่งบัญญัติไว้ในเล่ม 2-6) และกระบวนการพิจารณาในชั้นบังคับคดี (das vollstreckungsverfahren) (ซึ่งบัญญัติไว้ในเล่ม 7) โดยมีคำพิพากษาที่ถึงที่สุด (die rechtskraft) เป็นจุดแบ่งกระบวนการพิจารณาคดีทั้งสองออกจากกัน กล่าวคือ ก่อนมีคำพิพากษาที่ถึงที่สุดจะไม่มีการบังคับโทษ

3.2.1.2 กระบวนการพิจารณาในชั้นตัดสินคดีอาจจะ

ก. ดำเนินไปตามกระบวนการพิจารณาคดีปกติ (ตามที่บัญญัติไว้ในเล่ม 2-4) หรือ

ข. ดำเนินไปตามกระบวนการพิจารณาคดีพิเศษ (ตามที่บัญญัติไว้ในเล่ม 5-6) เช่น การฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหาย (im privatklageverfahren) หรือ กระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัด (im strafbefehlsverfahren)

3.2.1.3 กระบวนพิจารณาในชั้นบังคับคดี

กระบวนพิจารณาในชั้นบังคับคดีเป็นแบบเดียวกัน ไม่ว่า กระบวนพิจารณาในชั้นตัดสินคดีจะเป็นแบบการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกติหรือ การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีพิเศษ

3.2.2 กระบวนพิจารณาในชั้นตัดสินคดีที่ดำเนินไปตามกระบวนพิจารณาคดีปกติ (das erstinstanzliche ordentliche erkenntnisverfahren)

ในกรณีดังกล่าวอาจแบ่งกระบวนพิจารณาคดีออกได้เป็นสามขั้นตอน กล่าวคือ ชั้นสืบสวนสอบสวน (vorverfahren) ชั้นไต่สวนมูลฟ้อง (zwischenverfahren) และชั้นพิจารณาพิพากษาคดี (hauptverfahren)

3.2.3 กระบวนพิจารณาในชั้นสืบสวนสอบสวน ในกระบวนพิจารณาชั้นดังกล่าวมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ

ก. ในชั้นสืบสวนสอบสวน พนักงานอัยการเองหรืออาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนแทนได้

ข. การสืบสวนสอบสวนยุติลงโดยการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจจะเป็น

ก) ในทางบวก กล่าวคือ การยื่นฟ้อง หรือ

ข) ในทางลบ กล่าวคือ การยุติคดี (ซึ่งอาจจะมีเหตุผลมาจาก ทางด้านข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ)

การยื่นฟ้องเป็นจุดแบ่งระหว่างกระบวนพิจารณาในชั้นสืบสวนสอบสวนกับกระบวนพิจารณาชั้นไต่สวนมูลฟ้อง

3.2.3.1 กระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง (das zwischenverfahren) (ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 199-211) ในกระบวนพิจารณาชั้นดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิพากษา

ก. กระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง เริ่มต้นหลังจากที่ได้มีการยื่นคำฟ้องยังศาลที่มีอำนาจชำระคดีและยังคงดำเนินอยู่ก่อนที่ศาลที่มีอำนาจชำระคดีดังกล่าวจะได้มีคำสั่งประทับฟ้อง ในกระบวนพิจารณาชั้นดังกล่าวจะมีการส่งคำฟ้องไปยังผู้ถูกกล่าวหา (angeschuldigter) เพื่อที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้คัดค้านในการที่

ศาลจะมีคำสั่งประทับฟ้องรวมตลอดทั้งการยื่นพยานหลักฐานเพื่อประกอบคำคัดค้านของตนเอง

ข. กระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องสิ้นสุดลงโดยการที่ศาลที่มีอำนาจชำระคดีดังกล่าวมีคำสั่งซึ่งอาจจะเป็น

ก) คำสั่งประทับฟ้อง กล่าวคือ เมื่อคดีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาต้องสงสัยอย่างเพียงพอ (hinreichend verdaechtig) ว่าได้กระทำความผิดอาญา (ตามมาตรา 203) หรือ

ข) คำสั่งไม่ประทับฟ้อง (ตามมาตรา 204)

ค) คำสั่งประทับฟ้อง (der “eroeffnungsbeschluss”) จะเป็นจุดแบ่งระหว่างกระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและกระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี

3.2.3.2 กระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี (im hauptverfahren)

ในกรณีดังกล่าว แยกออกได้เป็นสองกรณีด้วยกัน กล่าวคือ กระบวนพิจารณาในชั้นเตรียมคดีก่อนพิจารณาพิพากษา (die vorbereitung der hauptverhandlung) (ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 213-225a) และกระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี (die hauptverhandlung) (ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 226-275)

ก. กระบวนพิจารณาในชั้นเตรียมคดีก่อนพิจารณาพิพากษา ประกอบไปด้วยการกำหนดวันเวลาและสถานที่ของการพิจารณาคดี (terminansetzung) การแจ้งให้มาศาลในวันนัดพิจารณา (ladung) เป็นต้น

ข. กระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี โดยปกติแล้วจะทำโดยเปิดเผย ซึ่งจะได้มีการแจ้งวันนัดพิจารณาให้สาธารณชนทราบล่วงหน้า โดยปิดประกาศไว้ที่ศาล กระบวนพิจารณาในชั้นนี้จะประกอบไปด้วย (มาตรา 243 เป็นต้นไป)

การแจ้งให้คู่ความและสาธารณชนทราบว่ากระบวนพิจารณาได้เริ่มต้นแล้ว (aufruf der sache) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ (der vorsitzende) จะแจ้งว่าจำเลย ทนายจำเลยรวมตลอดถึงพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญการพิเศษได้

ปรากฏตัวต่อหน้าศาลแล้ว พยานบุคคลจะได้รับการแจ้งให้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องให้การเป็นพยานและออกจากห้องพิจารณาไป

ก) การสอบถามจำเลยเกี่ยวกับประวัติส่วนบุคคลของจำเลย

ข) หลังจากนั้นพนักงานอัยการจะอ่านคำฟ้อง

ค) การแจ้งให้จำเลยทราบว่า จำเลยมีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การก็ได้ และหากจำเลยพร้อมที่จะให้การแล้วก็จะมีการสอบปากคำจำเลยตามที่ระบุไว้ในมาตรา 243 (4) มาตรา 136 (2)

ง) การสืบพยาน (beweisaufnahme) (ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 244-257a) ในส่วนนี้ประกอบไปด้วยการสอบปากคำพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งกระทำโดยผู้พิพากษาหัวหน้าคณะอย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะต้องให้โอกาสแก่พนักงานอัยการ จำเลย ทนายจำเลย ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาอาชีพหรือผู้พิพากษาสมทบที่จะสามารถถามคำถามใด ๆ แก่พยานได้ด้วย หากพนักงานอัยการและทนายจำเลยต้องการ จะต้องให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวที่จะแสดงความเห็น (ตามมาตรา 257) การสืบพยานรวมถึงการตรวจวัตถุพยานและการอ่านข้อความในเอกสาร (die einnahme eines augenscheins und die verlesung von urkunden) ลำดับขั้นตอนที่แน่นอนของการนำสืบพยานหลักฐาน เช่น สืบพยานบุคคลก่อนแล้วจึงสืบพยานผู้เชี่ยวชาญพิเศษและปิดท้ายด้วยพยานเอกสาร ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่เป็นสิ่งที่ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะเป็นผู้กำหนดในแต่ละคดีเป็นกรณี ๆ ไป

จ) คำแถลงปิดคดี (ตามมาตรา 258) ซึ่งพนักงานอัยการมีสิทธิแถลงปิดคดีก่อน แล้วตามด้วยคำแถลงปิดคดีของจำเลยหรือทนายจำเลย โดยพนักงานอัยการมีสิทธิที่จะตอบกลับคำแถลงปิดคดีของจำเลยครั้งเดียว หลังจากนั้นจำเลยหรือทนายจำเลยมีสิทธิที่จะชี้แจงอีกครั้งหนึ่ง ศาลอาจอนุญาตให้คำแถลงปิดคดีดำเนินต่อไปได้แต่คู่ความไม่อาจที่จะเรียกร้องสิทธิดังกล่าว

ฉ) จำเลย (หรือทนายจำเลย) มีสิทธิที่จะเป็นผู้กล่าวเป็น
คนสุดท้าย ในกรณีที่ทนายจำเลยเป็นผู้กล่าวก็จะต้องถามจำเลยภายหลังจากนั้นว่า
จำเลยมีอะไรที่จะกล่าวเพิ่มเติมอีกหรือไม่ (มาตรา 258 (3))

ช) หลังจากนั้น ก็จะเป็นเรื่องของการประชุมปรึกษาคดี
และลงความเห็น (ตามมาตรา 192 เป็นต้นไปของพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (GVG)
มาตรา 263 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ซึ่งโดยปกติแล้วศาลจะไปประชุม
ปรึกษาคดีกันในห้องประชุมปรึกษาคดี รูปแบบของคำพิพากษาจะเขียนเป็นลายลักษณ์
อักษรเพราะจะต้องมีการอ่านคำพิพากษาดังกล่าวในภายหลัง

ซ) หลังจากที่มีผู้พิพากษากลับเข้ามาในห้องพิจารณา
อีกครั้งหนึ่ง ก็จะมีการอ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟังพร้อมทั้งเหตุผลแห่งคำพิพากษาที่
ส่วนใหญ่แล้วจะแจ้งด้วยวาจา (ตามมาตรา 268)

ณ) การพิจารณาคดีสิ้นสุดลงด้วยการแจ้งให้ทราบถึง
การใช้สิทธิคัดค้านคำพิพากษา (rechtsmittelbelehrung) (ตามมาตรา 35a)

3.2.3.3 ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาก็อาจนำไปสู่การพิจารณา
พิพากษาคดีใหม่อีกครั้งหนึ่งที่ศาลอุทธรณ์ (zu einer erneuten hauptverhandlung vor
dem berufungsgericht kommen) ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (มาตรา 324)

ก. การแจ้งให้คู่ความและสาธารณชนทราบว่ากระบวนการ
พิจารณาคดีได้เริ่มต้นแล้ว (เช่นเดียวกับกรณีของศาลชั้นต้น)

ข. ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในศาลชั้นต้น (berichterstatte) r)
จะเป็นผู้รายงานเกี่ยวกับผลของการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินมา

ค. กระบวนการพิจารณาหลังจากนั้นดำเนินไปในลักษณะ
เดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น โดยมีข้อยกเว้นสองกรณี กล่าวคือ

ก) พนักงานอัยการจะไม่อ่านคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง

ข) ผู้อุทธรณ์ (der Beschwerdefuehrer) เป็นผู้แถลงการณ์
ปิดคดีเป็นคนแรก (ตามมาตรา 326)



3.2.3.4 กระบวนพิจารณาชั้นพิจารณาพิพากษาที่ศาลฎีกา (revisionsgericht) เริ่มต้นโดยการที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในศาลชั้นต้น (berichterstatter) จะเป็นผู้รายงานเกี่ยวกับผลของการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ได้ดำเนินมา หลังจากนั้นก็จะมีการแถลงการณ์ปิดคดีโดยเริ่มจากคำแถลงการณ์ปิดคดีของผู้ฎีกา (ตามมาตรา 351)

4. กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลของประเทศญี่ปุ่น (สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2549, หน้า 22)

ในประเทศญี่ปุ่นจะมีองค์การพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ กรมการสืบสวนพิเศษ (special investigation department) ซึ่งสังกัดสำนักงานอัยการเขต (district public prosecutors) หน่วยงานดังกล่าวนี้จะดำเนินการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะ

การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของญี่ปุ่นนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อสำนักงานอัยการเขต ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล หากพบว่า มีข้อมูลความจริงก็จะดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นทางการโดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้นให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าตรวจค้นและทำการยึดเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานต่อไป เมื่อรวบรวมสำนวนเสร็จก็จะฟ้องคดีอาญา (อาจรวมทั้งคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องด้วย) ในข้อหาที่ได้รับการร้องเรียนกล่าวหาต่อศาลคดีท้องถิ่น (district court) ศาลก็จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาตามปกติเช่นเดียวกับคดีทั่วไป

การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น มิได้มีองค์การและกระบวนการเป็นพิเศษ คงใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ เพียงแต่มีหน่วยงานพิเศษในสังกัดสำนักงานอัยการเขตมาดำเนินการสอบสวนเป็นกรณีเฉพาะ เพราะถือว่าเป็นคดีที่สำคัญและเป็นที่สนใจของคนโดยทั่วไป เมื่ออัยการสรุปสำนวนเสร็จและพบว่า ข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลความจริง และมีพยานหลักฐานชี้ชัดว่าเข้าข่ายการกระทำ ความผิดที่จะดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีได้ ก็จะฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ต่อศาลท้องถิ่น (district court) ศาลท้องถิ่นก็จะพิจารณาพิพากษา เช่นคดีอื่น ๆ ตามกระบวนการพิจารณาปกติ และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ยังไม่ถือว่าเป็นที่สุด จำเลยสามารถดำเนินการอุทธรณ์ ฎีกา ขอความเป็นธรรมได้จากศาลอุทธรณ์

และศาลฎีกาต่อไป ส่วนการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาก็เป็นไปตามกฎหมายปกติ และอยู่ในอำนาจของกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นอกจากแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในการศึกษาหัวข้อ “ประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบนักการเมืองโดยองค์การตุลาการ” ยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้นำมาเป็นแนวทางการในการกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษา ดังต่อไปนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ (2538) ได้ศึกษาเรื่อง ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พบว่า ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ จึงทำให้การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เช่น วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ทั่วไป 3 วิธี (การตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) ก็ไม่รัดกุม ทั้งยังไม่เหมาะสมกับสภาพการทุจริตของผู้ที่มีทั้งอำนาจและอิทธิพลระดับสูง ส่วนวิธีการใช้อำนาจพิเศษจากการรัฐประหาร ไม่ว่าจะเป็นการอายัดหรือยึดทรัพย์โดยอำนาจตามธรรมนูญการปกครอง หรือตามประกาศที่มีฐานะเป็นกฎหมาย ก็มีจุดอ่อนตรงที่ขาดความชอบธรรม (illegitimate) อาจมีลักษณะเลือกปฏิบัติ และอาจขัดต่อหลักนิติธรรมด้วย สมควรได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสม และจากการสำรวจตรวจสอบแนวทางการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในต่างประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่จะกำหนดกระบวนการตรวจสอบทุจริตและความผิดอื่น ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะทางการเมืองเอาไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาธรรมดาที่ประชาชนหรือข้าราชการเป็นผู้กระทำผิด โดยมีระบบดังต่อไปนี้ ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา ระบบการพิจารณา โดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลแรกและศาลสุดท้าย ระบบการพิจารณาคดี โดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ ระบบการพิจารณาคดีโดยสภาพิเศษ และระบบการพิจารณาคดีโดยศาลปกติและกระบวนการปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป

และได้เสนอรูปแบบการตรวจสอบที่น่าจะเหมาะสมที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย คือ รูปแบบที่เป็นการควบคุมทางอาญาในการพิจารณาคดีการเมืองที่มีลักษณะ

ของระบบศาลพิเศษที่ไม่ใช่องค์กรการเมืองล้วน ๆ แต่เป็นศาลที่มีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นผู้พิพากษาอาชีพ และมีองค์ประกอบส่วนน้อยมาจากองค์กรการเมืองเพื่อให้รู้ทันและเข้าใจสภาพทางการเมือง โดยมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเหมือนศาลทั่วไป มีอำนาจตัดสินคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาสำคัญหรือทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และอำนาจลงโทษทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คำพิพากษาดังกล่าวอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปไม่ได้

นวนน้อย ตรีรัตน์, นันทวัฒน์ บรมนันท์, รสนา โตสิตระกูล และจันทรา ชนะวัฒนาวงศ์ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง รายงานผลการศึกษาวิจัยชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบ ตำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาการคอร์รัปชัน และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยมีผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาทั้งที่เกิดจากตัวบทกฎหมายและจากวิธีการปฏิบัติงานของศาล และได้มีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการทำงานของศาล 3 เรื่อง ได้แก่

1.1 การจัดองค์คณะแบ่งเป็น 2 องค์คณะ ๆ ละ 9 คน โดยมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน คือ พิจารณาในแง่ของปัญหาด้านกฎหมาย และพิจารณาปัญหาทางการเมือง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง

1.2 การแยกวิธีพิจารณา คือ การแยกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนวิธีพิจารณาทั่วไปใช้กับคดีทุกประเภท และวิธีพิจารณาเฉพาะคดี ใช้เฉพาะแต่ละประเภทคดีที่มีได้เป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทั่วไป

1.3 บุคลากร ควรสร้างหน่วยสนับสนุนทางวิชาการใหม่ โดยกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีผู้สนับสนุนทางวิชาการ 3 คน หรืออาจตั้งเป็นกลุ่มสนับสนุน

ทางวิชาการกลางร่วมกัน โดยมีที่มาโดยวิธีการยืมตัวชั่วคราวจากส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้งานด้านวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างดีขึ้น

นอกจากนี้ หากมีการแบ่งองค์ตามที่เสนอควรมีการจัดแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานศาลยุติธรรมให้สอดคล้องและรองรับกับการแบ่งองค์คณะโดยให้มีบุคลากรประจำองค์คณะ เพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชำนาญเฉพาะด้านให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งองค์ตามความชำนาญ

2. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีปัญหาจากผลของมาตรา 310 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งทำให้พยานกลับคำในชั้นพิจารณาคดี ซึ่งเกิดจากปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ศาลกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลฎีกาแผนกอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งมีหลายกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเขียนกฎหมายในส่วนนี้ไว้แตกต่างจากกรณีของการกระทำความผิดอาญาของบุคคลทั่วไป ซึ่งก็คงเป็นผลมาจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีอาญาในกรณีปกติทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกรณีการยกฐานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมือง การให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาทำหน้าที่แทนพนักงานสอบสวนการให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักการกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี การที่อัยการสูงสุดไม่อาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี การนำหลักในเรื่องของการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในบางกรณีที่แตกต่างไปจากหลักการดำเนินคดีอาญาในกรณีปกติทั่วไปนั้น อย่างในกรณีของการให้คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 311 วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสอง รวมทั้งการบัญญัติให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 25 วรรคแรก

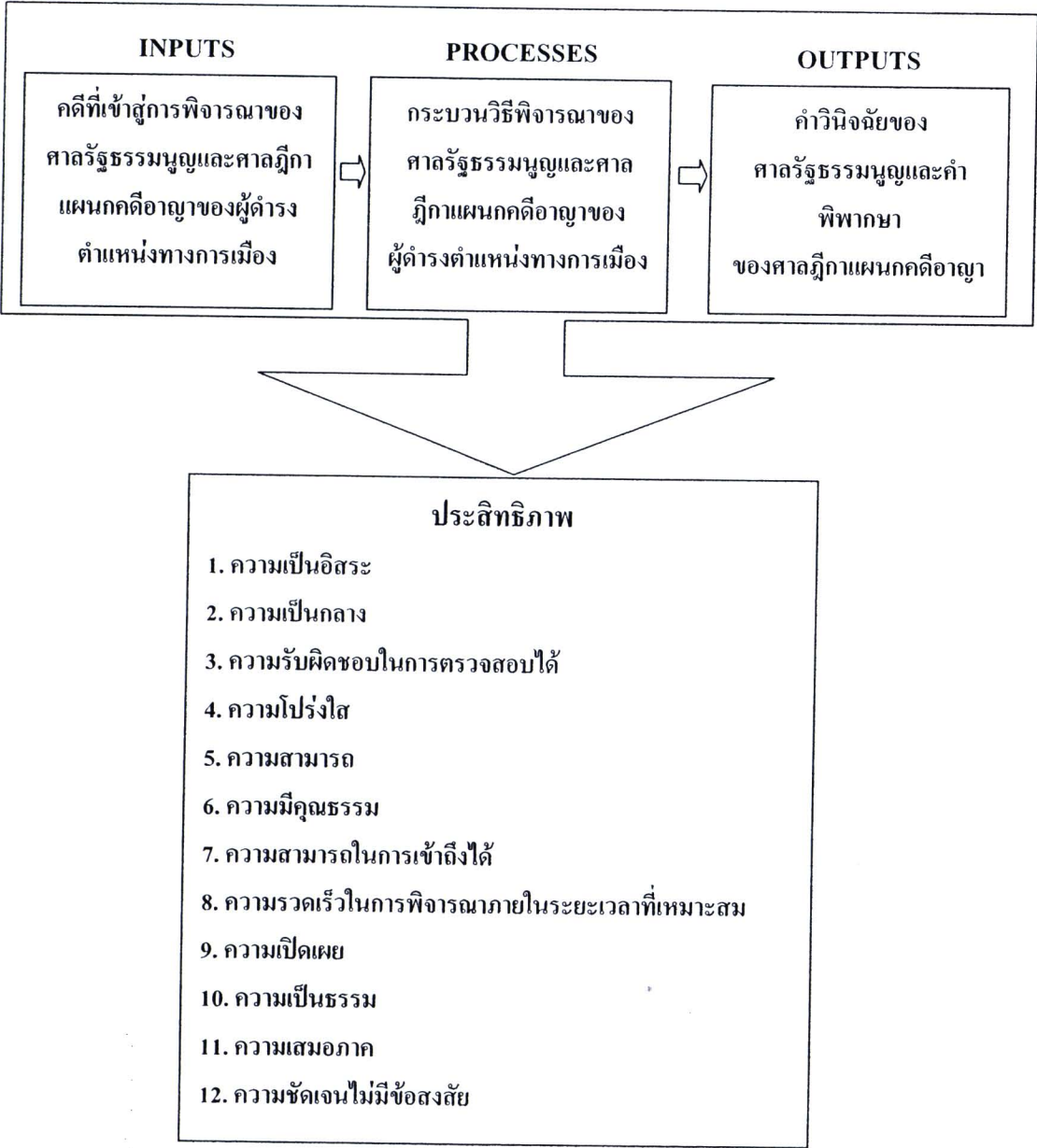
ในการดำเนินคดีอาญานั้น รัฐต้องพยายามที่จะหาดุลยภาพระหว่างการควบคุมอาชญากรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เพราะหากเน้นแต่การควบคุมอาชญากรรม อำนาจอรัฐก็จะเข้ามากระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาจนเกินไป หรือหากเน้นแต่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะเป็นผลให้การควบคุมอาชญากรรมไม่ได้ผลเท่าที่ควร และไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นประชาชนทั่ว ๆ ไป หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ควรที่จะอยู่ภายใต้หลักการข้างต้นเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ซึ่งปัจจุบันไม่มีผลบังคับใช้แล้ว) ได้วางหลักให้คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุดท้าย ซึ่งเป็นผลให้จำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคดีต่อไป อันแตกต่างไปจากคดีอาญาทั่ว ๆ ไปนั้น ย่อมเป็นการขัดกับหลักสากลที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ และเป็นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญกับแนวคิดในเรื่องการควบคุมอาชญากรรมมากเกินไป ควรจะได้มีการปรับปรุงแนวความคิดดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกับนานาอารยประเทศด้วยการให้ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถที่จะฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดเดิมที่ไม่ต้องการให้คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องใช้เวลานานเหมือนคดีอาญาทั่ว ๆ ไป จึงควรที่จะจำกัดกรอบเวลาในการตัดสินปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวไว้เป็นเวลาสามเดือนเช่นเดียวกับกรณีของประเทศฝรั่งเศสไม่เฉพาะแต่ปัญหาเรื่องการเป็นที่สุดท้ายของคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ควรจะเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนเกินไป บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรคแรก ที่บัญญัติให้การฟ้องคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง ก็เป็นอีกบทบัญญัติหนึ่งที่กระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นกัน เพราะการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยการขาดการตรวจสอบถึง

ความเป็นไปได้ว่า มีการกระทำความผิดจริงหรือไม่โดยองค์กรตุลาการ ทางออกต่อปัญหาดังกล่าว จึงได้เสนอให้ใช้ศาลอุทธรณ์กลางเป็นศาลที่ทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง เนื่องจากคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีที่มีความสำคัญกว่ากรณีคดีอาญาปกติทั่ว ๆ ไป

อินทรา นิวัฒน์ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง *ความเป็นอิสระ/อัตตาณัติและคุณพินิจ* ยุติธรรมของผู้พิพากษาไทยเมื่อต้องพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระ/อัตตาณัติและคุณพินิจยุติธรรมของผู้พิพากษาเมื่อต้องพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสอง และภาพแทน ทางสังคมที่อาจจะส่งผลต่อความเป็นอิสระ/อัตตาณัติและคุณพินิจยุติธรรมของผู้พิพากษา พบว่า ผู้พิพากษามากกว่าสองในสามซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในศาลชั้นสูงจะมีความเป็นอิสระ/อัตตาณัติอยู่ในระดับมากและปานกลาง สำหรับคุณพินิจยุติธรรมพบว่า ผู้พิพากษาประมาณร้อยละ 70 มีคุณพินิจยุติธรรมอยู่ในระดับมากและปานกลาง เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาในชั้นศาลที่สูงขึ้นหรือผู้พิพากษาอาวุโสมิแนวโน้มที่จะใช้คุณพินิจยุติธรรมแตกต่างจากระดับชั้นศาลอื่น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างสองตัวแปรแม้จะพบว่า ผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระและอัตตาณัติมากมีแนวโน้มจะมีคุณพินิจยุติธรรมมากด้วย แต่ไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติสำหรับภาพแทนทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า ผู้พิพากษาตัวอย่างมองการเมือง นักการเมือง และการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็น ไปในเชิงลบ แต่ให้ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความยุติธรรมและคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปในเชิงบวก และไม่ว่า ผู้พิพากษาจะมีความเป็นอิสระ/อัตตาณัติและคุณพินิจยุติธรรมแตกต่างกัน แต่กลับ พบว่า ผู้พิพากษาตัวอย่างก็มีภาพแทนทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างกันน้อยมาก ซึ่งสรุปได้ว่า ภาพแทนทางสังคมหรือการให้ความหมายต่าง ๆ ในสังคม มิได้มีผลมากนักต่อความเป็นอิสระ/อัตตาณัติและคุณพินิจยุติธรรมของผู้พิพากษา ซึ่งทำให้เชื่อได้ว่า กระบวนการหล่อหลอมผู้พิพากษาได้สร้างให้ผู้พิพากษามีความเป็นอิสระ/อัตตาณัติและคุณพินิจยุติธรรมในระดับที่สามารถจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังรายละเอียดข้างต้น สามารถสร้างกรอบ-แนวคิดการวิจัย (conceptual frameworks) เรื่อง ประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การฝ่ายตุลาการ ได้ดังต่อไปนี้



ภาพ 8 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากภาพ 8 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัยในครั้งนี้ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ส่วนของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การฝ่ายตุลาการ ได้ใช้ทฤษฎีระบบ (system theory) ของ Easton (1956) เป็นตัวแบบของระบบรวมทั้งความสัมพันธ์ของสิ่งที่ศึกษา และจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า ปัจจัยนำเข้า (inputs) ได้แก่ คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการ (processes) ได้แก่ กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผลผลิต (outputs) ได้แก่ ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนที่ 2 คือ ส่วนของประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ใช้แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) ของ Santo and Verrier (1993) ประกอบกับ Anderson et al. (2009) เป็นหลัก แนวคิดดังกล่าวถือว่า ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลการดำเนินงานที่แสดงถึงความสามารถในการบริหารงานขององค์กร รวมทั้งยังเป็นเกณฑ์เพื่อใช้ในการตรวจสอบ แต่เนื่องจากการวัดประสิทธิภาพกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นองค์การภาครัฐจึงไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพตามแนวคิดได้โดยตรง จึงต้องมีการปรับใช้แนวคิดดังกล่าวให้เข้ากับความมีประสิทธิภาพของบริบทในเรื่องที่ทำการศึกษา

ส่วนที่ 3 คือ ส่วนของตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การฝ่ายตุลาการ ได้มาจากการสรุปลักษณะของกระบวนการตรวจสอบจากแนวคิดเรื่องการตรวจสอบ ประกอบกับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลต่างประเทศ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเรื่อง ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ความโปร่งใส ความสามารถ ความมีคุณธรรม ความสามารถในการเข้าถึงได้ ความรวดเร็วในการพิจารณาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ความเปิดเผย ความเป็นธรรม ความเสมอภาค

และความชัดเจนไม่มีข้อสงสัยที่ได้ทำการทบทวนทั้งหมด จึงสามารถสรุปตัวชี้วัดของ
 ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์การ
 ฝ่ายตุลาการได้ทั้งหมด 12 ประการ และองค์ประกอบในแต่ละตัวชี้วัด ได้ดังต่อไปนี้

หลักความเป็นอิสระ (independence) มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ต้องได้รับการรับรองโดยรัฐและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด
 ของประเทศ
2. ต้องตัดสินใจด้วยความเป็นกลาง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
 โดยปราศจากการบังคับ ข่มขู่ คุกคามจากอิทธิพลภายนอกและภายในทั้งทางตรงและทางอ้อม
3. มีทรัพยากรเพียงพอในการบริหารงานได้อย่างเหมาะสม
4. มีกระบวนการแต่งตั้งและคัดเลือกผู้พิพากษา ประมวลจริยธรรม การถอดถอน
 โยกย้าย วาระการดำรงตำแหน่งที่เป็นอิสระ รวมทั้งมีเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการ
 ที่เหมาะสม

หลักความเป็นกลาง (impartially)

คือ การพิจารณาคดีของศาลบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและเป็นไปตาม
 ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยไม่มีความลำเอียง อิสระจากการถูกรอบงำจากแรงกดดัน
 ต่าง ๆ และแรงกดดันทางการเมือง

หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability)

หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. กระบวนพิจารณาคดี ต้องสามารถตรวจสอบองค์คณะที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีได้
 รวมถึงการทบทวนคดีด้วย
2. ต้องมีความโปร่งใสของกระบวนการพิจารณา คือ มีกระบวนการพิจารณาที่
 เปิดเผย มีการเปิดเผยผลคำพิพากษา รวมทั้งเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย/คำชี้ขาด/คำพิพากษา
3. การตรวจสอบจากภายใน คือ การตรวจสอบจากประมวลจริยธรรม การดำเนินการ
 ทางวินัยของผู้พิพากษา

หลักความโปร่งใส (transparency)

หลักความโปร่งใส (transparency) มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. การมีรายงานประจำปี ที่รายงานถึงผลการดำเนินงาน สถิติคดี การบริหารงาน และการใช้จ่ายงบประมาณของศาล
2. การเผยแพร่กฎหมายและคำพิพากษา
3. การเปิดเผยทรัพย์สินและรายได้ของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของศาล
4. การเปิดโอกาสให้มีระบบติดตามจากภายนอกเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและการบริหารงานของศาล

หลักความสามารถ (competence)

หลักความสามารถ (competence) มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ความสามารถทางด้านกฎหมายและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลการพิจารณาคดี
2. ความสามารถในการปรับใช้กฎหมายได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมไว้
3. คุณวุฒิและประสบการณ์ทางกฎหมายสำหรับผู้พิพากษาศาลสูง

หลักความมีคุณธรรม (integrity)

คือ สิ่งที่แสดงถึงสภาพของความดี มีคุณธรรม การใช้อำนาจไปในทางที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม

หลักความสามารถในการเข้าถึงได้ (accessibility)

หลักความสามารถในการเข้าถึงได้ (accessibility) มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ด้านกายภาพ (physical access to justice) ได้แก่ วิธีการที่ทำให้สามารถเดินทางไปถึงศาลได้อย่างรวดเร็วและสะดวก หรือมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการวัดจาก (ซึ่งเป็นเพียงส่วนเดียว) จำนวนศาล หรือมากกว่านั้นจำนวนหน่วยงานในพื้นที่ศาล และการสร้างอาคารศาลที่ทันสมัย
2. ด้านงบประมาณ (financial) ประชาชนที่มาติดต่อราชการศาลจะมีความคิดว่า

ต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าไรในการมาศาล ซึ่งส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่าย
ในทางกฎหมายหรือการเป็นผู้แทนทางกฎหมายหรือการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย
โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้กับผู้ที่ไม่สามารถจ่ายได้

3. ด้านข้อมูล (information) ต้องให้ทราบถึงกฎระเบียบของศาล กระบวนการพิจารณา
และบริการ ซึ่งจะสนับสนุนภาพลักษณ์ที่ดีของสาธารณะต่อระบบศาล

หลักความรวดเร็วในการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (timeliness)

เป็นมาตรฐานด้านเวลาในการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งต้อง
พิจารณากระบวนการปฏิบัติงานทั้งระบบที่ต้องสามารถพิจารณาคดีได้ถูกต้องตาม
กฎหมายและเป็นธรรมภายในเวลาที่เหมาะสมภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

หลักความเปิดเผย (openness)

หมายถึง การเข้าถึงข้อมูลของศาล การบริหารราชการของศาล และการเข้าถึง
กระบวนการพิจารณาคดี

หลักความเป็นธรรม (fairness)

คือ การพิจารณาคดีของศาลโดยไม่คำนึงถึงกลุ่มอิทธิพลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้ง
มีความเสมอภาคและคุณธรรม

หลักความเสมอภาค (equality)

คือ การพิจารณาคดีที่ปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และการปฏิบัติต่อทุกคน
ให้มีความเท่าเทียม

หลักความชัดเจน ไม่มีข้อสงสัย (certainty)

ต้องสามารถให้เหตุผลทางกฎหมายอย่างเป็นเหตุเป็นผลและเป็นระบบอย่างสมบูรณ์
โดยมีองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ คือ ความมีเหตุผลอย่างเป็นระบบ (systemic validity)
ความมีเหตุผลตามข้อเท็จจริง (factual validity) และความมีเหตุผลทางศีลธรรม (axiological
validity)