

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเปลี่ยนการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย มาตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยมิ่งองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข อานาจอธิปไตยมาจากบวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อานาจนั้น แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติแบ่งการใช้อานาจอธิปไตยไว้เป็นสามองค์หรือหน้าที่¹ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งแต่ละฝ่ายจะต้องเป็นอิสระ คุลและคานซึ่งกันและกัน ในกฎหมายรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่แล้มาแล้ว หรือแม้แต่ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรกิติ มีได้ระบุให้อานาจอธิปไตยทางศาลเป็นอิสระอย่างแท้จริงชัดแจ้งลงไป คงมีบัญญัติไว้แต่เพียงว่า ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงต้องมีความเป็นอิสระและมีเสถียรภาพ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเมืองหรืออิทธิพลอื่น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม และความเป็นอิสระของศาลในที่นี้ หมายถึงความเป็นอิสระในการใช้อานาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และมีอานาจอิสระในการบริหารงานศาลด้วย เพื่อให้เกิดหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ปัจจุบันศาลยุติธรรมทั้งหลายสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานศาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบ

¹ ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยที่แสดงให้เห็นว่าอานาจ อธิปไตยนั้นแยกได้เป็น 3 ส่วน คือ อานาจนิติบัญญัติ อานาจบริหาร และอานาจตุลาการ ทั้งนี้เพราะอานาจอธิปไตยมีเพียงหนึ่งเดียวไม่อาจแบ่งแยกได้ แต่การใช้อานาจอธิปไตยอาจใช้ผ่านทาง "องค์กร" หรือ "สถาบัน" ที่แตกต่างกันออกไปแล้วแต่ความเหมาะสม เช่น ผ่านทางรัฐสภา, คณะรัฐมนตรี, ศาล เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องการแบ่งแยก "องค์กร" หรือ "สถาบัน" หรือที่เราเรียกว่าเป็นการ "แบ่งแยกหน้าที่" ในการใช้อานาจอธิปไตยนั่นเอง. โภคิน พลกุล, "ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย" (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์ชลชัย, 2529) , หน้า 27.

ประชาธิปไตย โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า อานาจอธิปไตยทางศาล จะต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร ที่อาจจะมีการใช้อานาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่โดยข้อเท็จจริง บรากรว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารมีการแยกจากกันชัดเจนทั้งทางกฎหมาย และทางปฏิบัติ คงมีแต่ฝ่ายตุลาการเท่านั้นที่ยังถูกกำหนดให้ต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารในด้านการบริหารงาน จึงเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารและการเมือง อาจจะเข้ามาบีบบทบาทเหนือฝ่ายตุลาการได้ เรื่องนี้นับเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องหาทางแก้ไข เนื่องจากมีผลกระทบต่อความเชื่อถือในอานาจอธิปไตยทางศาลของประชาชน

การที่ศาลเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารนั้นทำให้ระบบบริหารงานตุลาการต้องอยู่ภายใต้ระบบบริหารของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะงานศาลยุติธรรม ที่เป็นงานเฉพาะด้านต้องดำเนินการด้วยความถูกต้อง เป็นธรรมและรวดเร็ว จึงทำให้เกิดปัญหาต่อระบบบริหารงานภายใน อันเป็นสาเหตุข้อขัดข้องในการพัฒนาองค์กร ซึ่งจะส่งผลให้การอานวยความยุติธรรมแก่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

เมื่อระบบบริหารงานศาลยุติธรรม ให้ศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรมยังคงใช้อยู่ ปัญหาเรื่องความล่าช้าในการดำเนินคดี ก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปแม้มีกระบวนการที่ดีก็ตาม เพราะหน่วยงานศาล ไม่ได้รับผิดชอบเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายของคน และไม่ได้จัดอัตราค่าจ้างข้าราชการตุลาการไว้คอยสนับสนุนงานพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ให้เพียงพอกับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรและความเจริญของชาติ นอกจากนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาประจำกระทรวงต้นสังกัดของศาลยุติธรรม และเป็นข้าราชการฝ่ายบริหาร กับคณะกรรมการตุลาการ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาเป็นกรรมการ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการที่เคยมีปัญหามาแล้วในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน รัฐมนตรีอาจจะใช้โอกาสกระทำการที่ไม่เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย เข้ามาบีบบทบาทในคณะกรรมการตุลาการในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษา ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจในการดำรงตำแหน่งของข้าราชการตุลาการ

ปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมานั้นไม่ได้เกิดจากตัวบุคคลผู้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากระบบที่เปิดช่องทางให้ฝ่ายบริหารเข้ามารับผิดชอบต่อการบริหารงานของฝ่ายตุลาการได้เป็นสำคัญ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ก็เคยมีการเสนอแนวความคิดเปลี่ยนระบบบริหารงานศาลยุติธรรมใหม่ ให้มีการบริหารงานศาลเป็นอิสระแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม ดังเช่นบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่ในทวีปเอเชียเราก็เช่น

ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น แต่แล้วแนวความคิดดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาปฏิบัติได้ เพราะไม่ได้คำนึงถึงระบบการด่วงดุลแห่งอำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ดังนั้น วิทยาลัยพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา ทั้งหลักการการบริหารงานศาลอย่างเป็นอิสระ และมีการด่วงดุลแห่งอำนาจด้วย เพื่อนำมาใช้เป็นหลักประกันความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อผู้พิพากษา และสำหรับผู้พิพากษาเองว่าจะดำรงคนเป็นอิสระจากภายนอก และวางตนเป็นกลางอย่างแท้จริง ท้าให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ และยุติธรรม.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาหารูปแบบความเป็นอิสระในการบริหารงานตุลาการของศาลยุติธรรม ให้สามารถแก้ไขปัญหามีอยู่ในปัจจุบัน และมีระบบการด่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ศาลพัฒนาองค์กรของตนได้ดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพียงพอ สมดังคำกล่าวที่ว่า "ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน"

1.3 สมมุติฐาน แนวความคิด และทฤษฎีของการวิจัย

1. การจัดระบบขององค์กรศาลในปัจจุบัน ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานศาลยุติธรรมอย่างเป็นอิสระ

2. การบริหารงานจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าองค์กรได้รับผิดชอบ หากเป็นต่างองค์กรรับผิดชอบแล้ว จะมีข้อจำกัดและไม่เหมาะสมหลายประการ แต่ถ้าให้องค์กรนั้นบริหารงานกันเองแล้วย่อมจะก่อให้เกิดความคล่องตัว และมีเอกภาพในการบังคับบัญชา

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาเฉพาะปัญหาการบริหารงานตุลาการศาลยุติธรรมไทย เพื่อหาหลักเกณฑ์ ให้ศาลมีการบริหารงานอย่างเป็นอิสระซึ่งหมายถึง ความเป็นอิสระในการปฏิบัติการ (Functional Independence) และความเป็นอิสระในลักษณะองค์กร (Organizational Independence) จึงจะทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาของไทยและของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี อังกฤษ เป็นต้น เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงหลักการการบริหารงานศาลและระบบการด่วงดุลกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเสนอแนะหลักการและแนวทางการปรับปรุงระบบความเป็นอิสระในการบริหารงานศาลยุติธรรมไทยต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ จากวารสาร รายงานการประชุม รายงานการอภิปราย วิทยานิพนธ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหา ความไม่สมบูรณ์ในการจัดระบบองค์กรศาลในปัจจุบัน
2. ทราบถึงหลักการ เหตุผล และแนวความคิดในการบริหารงานธุรการของศาล ยุติธรรมอย่างเป็นอิสระ
3. ศึกษารูปแบบโครงสร้างการจัดระบบบริหารงานธุรการศาลใหม่ ให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและบริสุทธิ์