

บทที่ 5

ผลการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย

ความนำ

พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยให้มีลักษณะเป็นไปตามแนวทางแห่ง
ทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม
พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ทั้งในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการ การจัดการบริหาร
งานบุคลากรฝ่ายตุลาการและการรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการขององค์กรตุลาการในการพิจารณา
นิพากษาคดี โดยที่พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในส่วนของ การดำเนินการทางด้าน
ต่าง ๆ ดังกล่าว จะมีความเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามปัจจัยจากการพัฒนาหลักกฎหมาย และ
การสนับสนุนจากองค์พระมหากษัตริย์ ตลอดจนผู้มีอำนาจทางการเมือง จนกระทั่งบังเกิดผลสมบูรณ์ยิ่ง
ขึ้นตามลำดับ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอำนาจ
และการจัดการใช้อำนาจในการปกครองประเทศครั้งสำคัญ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจตุลาการใน
ฐานะที่เป็นอำนาจหนึ่งที่อยู่รวมอยู่ในอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ กลับไม่ถูกระทบกระเทือน
จากความเปลี่ยนแปลงครั้งดังกล่าว เหมือนอย่างที่เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจ
บริหาร ซึ่งเป็นอำนาจหนึ่งที่อยู่รวมอยู่ในอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็น
เพราะผลที่เกิดขึ้นจากการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการที่ได้มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ยุคของ
การปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนี้ มิได้มีเพียงการสร้างการยอมรับ
รับจากภายนอกองค์กรของอำนาจตุลาการเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อแนวคิดในองค์กรของอำนาจตุลาการไทย
อีกด้วย อันจะได้พิจารณาต่อไป

5.1 ลักษณะองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พุทธศักราช 2475

พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยที่ได้เริ่มต้นดำเนินการมา นับตั้งแต่ยุคของการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ส่งผลให้องค์กรของอำนาจตุลาการไทยมีลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยมากยิ่งขึ้นตามลำดับ อันจะพิจารณาได้จากลักษณะที่ปรากฏในองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ดังต่อไปนี้

5.1.1 การใช้อำนาจตุลาการเป็นขององค์กรของตุลาการโดยเฉพาะ

วัตถุประสงค์ประการสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งไว้ใน การดำเนินการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนก็คือ การจัดให้มีการใช้อำนาจตุลาการอยู่ในความรับผิดชอบของศาลยุติธรรม ในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ แยก ออกจากการใช้อำนาจในการปกครองประเทศประการอื่น โดยองค์กรฝ่ายอื่นอย่าง ที่ปรากฏในการใช้อำนาจตุลาการยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435

การดำเนินการจัดให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่รับผิดชอบการใช้อำนาจตุลาการ โดยเฉพาะ เป็นการดำเนินการเพื่อจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศให้มีลักษณะที่เป็นการ ป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย อันเป็นทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นหลักการสำคัญในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย เพื่อแก้ไขปัญหาคือ เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435

ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดให้มีการใช้อำนาจตุลาการเป็นขององค์กรตุลาการโดยเฉพาะนี้ หากพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตุลาการกับองค์กรฝ่ายบริหารแล้ว จะเห็นได้ว่า เริ่มมี การดำเนินการอย่างจริงจัง นับตั้งแต่เริ่มการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ดัง จะพิจารณาได้จากการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม และการกำหนดให้ศาลยุติธรรมในยุคดังกล่าว อันได้แก่ ศาลชั้นต้นในส่วนกลางและศาลอุทธรณ์ อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมี อำนาจเฉพาะในส่วนราชการธุรการเท่านั้น ราชการตุลาการให้อยู่ในความรับผิดชอบของศาลยุติธรรม

โดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรมหรือองค์กรฝ่ายบริหารอื่น ไม่อาจก้าวท้าวได้

แม้ว่า การกำหนดให้การใช้อำนาจตุลาการเป็นขององค์กรตุลาการโดยเฉพาะ จะยังไม่เกิดขึ้นสมบูรณ์ในการจัดองค์กรตุลาการทั่วทั้งประเทศไทย พร้อม ๆ กับการปฏิรูปการศาลยุติธรรม ส่วนกลาง เนื่องจากศาลยุติธรรมในหัวเมืองก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายมทาดไทยอยู่ก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องของข้อจำกัดในการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาการจัดองค์กรตุลาการที่จะต้องดำเนินการอย่างค่อยไปค่อยไป แต่หลักการสำคัญที่ว่า การใช้อำนาจตุลาการจะต้องเป็นขององค์กรตุลาการ โดยเฉพาะ ก็ยังได้รับการถือปฏิบัติในการจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองตลอดมา กล่าวคือ ทุกครั้งที่การดำเนินการจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองเสร็จสิ้น และมีประกาศโอนศาลยุติธรรมหัวเมืองให้มาอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นระบบเดียวกันแล้ว การใช้อำนาจแทรกแซงของฝ่ายมทาดไทยที่รับผิดชอบการปกครองหัวเมืองก็จะสิ้นสุดลงไปด้วย

นอกจากการจัดองค์กรตุลาการในระดับศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ศาลฎีกาในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุด ก็ได้รับการจัดให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า การใช้อำนาจตุลาการจะต้องเป็นขององค์กรตุลาการโดยเฉพาะ เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นฎีกาในระยะแรกของการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรมที่ยังไม่ได้รับการจัดให้เป็นองค์กรตุลาการที่แท้จริง และยังอยู่ในพระราชภาระพิเศษของพระมหากษัตริย์นั้น ต่อมาก็ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดตามกฎหมาย และในที่สุดก็จัดให้รวมอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในลักษณะเดียวกันกับการจัดองค์กรตุลาการในระดับศาลชั้นต้น และศาลชั้นอุทธรณ์ โดยจัดความสัมพันธ์ระหว่างศาลทั้งสามชั้นศาล ในลักษณะของการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจตุลาการภายในระบบศาลเดียวกัน เพื่อให้การใช้อำนาจตุลาการไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น โดยที่เป็นการรักษาความมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมอย่างถูกต้อง เพียงตรง ในขณะเดียวกัน

หากจะพิจารณาในส่วนของผลการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการที่ปรากฏในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว จะพบว่า ศาลยุติธรรมจะประกอบไปด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ที่เป็นศาลในระบบเดียวกัน ทั้ง 3 ศาล อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่ก็ยังเป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ มีขั้นตอนการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้

อำนาจภายในองค์กร โดยที่องค์กรอื่นไม่อาจเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมทั้ง 3 ชั้นศาลแต่ประการใด ทั้งนี้เป็นไปเนื่องจากการพัฒนาหลักกฎหมายในการจัดโครงสร้างศาลยุติธรรม ประกอบกับการสนับสนุนจากสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังจะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจการ ขององค์กรตุลาการที่ได้รับมอบหมายการใช้อำนาจไปจากพระองค์ ตลอดจนการยกเลิกการใช้อำนาจ ตุลาการโดยองค์กรอื่นที่ไม่เป็นไปตามการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยก อำนาจอธิปไตย

การจัดให้มีการใช้อำนาจตุลาการเป็นขององค์กรตุลาการโดยเฉพาะที่ปรากฏผลสำเร็จ ใน พ.ศ. 2475 นี้ ส่งผลประการต่อมาให้ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในการพิจารณานิติภาคคดีอย่างกว้าง ขวางทุกประเภทคดีตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยที่สถานะภาพทางสังคมของบุคคลจะไม่ถือเป็นอุปสรรค ในการรับคดีไว้พิจารณานิติภาคคดี กล่าวคือ กรณีพิพาทเรื่องใด หากเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยอำนาจ ตุลาการเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และอยู่ในเกณฑ์ที่ศาลยุติธรรมจะรับไว้พิจารณาได้ตามกฎหมายแล้ว การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็จะต้องกระทำโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น องค์กรฝ่ายอื่นหาไม่มีอำนาจเช่นนั้นไม่ แม้จะยังปรากฏว่าในคดีบางประเภทที่ศาลยุติธรรมจะยังไม่รับคดีไว้พิจารณานิติภาค อันได้แก่ คดีที่ส่วน ราชการถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้น ก็เป็นไปเนื่องจากเหตุที่ศาลยุติธรรมจำกัดบทบาทของตนเอง ที่จะไม่ รับคดีประเภทดังกล่าวไว้พิจารณานิติภาคเท่านั้น หลักการสำคัญที่ว่า การใช้อำนาจตุลาการเป็นของ ศาลยุติธรรมโดยเฉพาะจึงไม่ถูกกระทบกระเทือนจากกรณีดังกล่าวนี้ ประกอบกับการใช้อำนาจตุลาการ โดยศาลยุติธรรมจะ เป็นไปในลักษณะที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจสมบูรณ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตาม กฎหมาย โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจขององค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง

พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในส่วนของโครงสร้าง จัดโครงสร้าง องค์กรตุลาการ และการจัดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการพิจารณานิติภาคคดีตามกฎหมายที่ได้รับการ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมาจน นับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 จนถึงยุค การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงปรากฏผลในลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางการจัดระบบการ ใช้อำนาจในการปกครองประเทศตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย อันมีหลักการสำคัญในการจัดให้ องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบการใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ เพื่อป้องกัน

แทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการจากองค์กรอื่น อันจะเป็นการทำลายหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการจัดให้องค์กรตุลาการไทยเป็นองค์กรที่รับผิดชอบการใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ มีผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

5.1.2 บุคลากรฝ่ายตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในทางปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการ

การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ให้มีลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยนั้น นอกจากจะต้องจัดให้ศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงการใช้อำนาจจากองค์กรฝ่ายอื่น และมีอำนาจเด็ดขาดตามกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาคดีภาคีได้แล้ว บุคลากรฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรม ก็จะต้องได้รับการจัดให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการด้วย เพื่อให้การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการประสบผลสำเร็จตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ที่มุ่งผลในการจัดการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายต่าง ๆ ในรัฐให้อยู่ในลักษณะที่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

หลักการที่ว่าบุคลากรฝ่ายตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระนี้ เริ่มปรากฏไปพร้อม ๆ กับการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรมพ.ศ. 2435 แล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 กำหนดให้เสนาบดีมีอำนาจแผนกหนึ่งแยกจากแผนกตุลาการ การใช้อำนาจบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม จึงมีขอบเขตเฉพาะบุคลากรฝ่ายตุลาการเท่านั้น บุคลากรฝ่ายตุลาการจึงมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เนื่องจากไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเหมือนข้าราชการพลเรือนทั่วไป

นอกจากความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการจะได้รับการรับรองตามกฎหมายตั้งแต่ระยะแรกที่มีการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 และยังได้รับการยืนยันถึงหลักการดังกล่าวอีกตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการฉบับต่าง ๆ ที่ได้บังคับใช้ในเวลาต่อมา คือ พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 ประกอบกับการวางระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ อันได้แก่ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบหรือให้คนให้โทษแก่บุคลากรฝ่ายตุลาการ ก็ได้รับการกำหนดไว้เป็นพิเศษยิ่งกว่า

ข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังจะพิจารณาได้จากขั้นตอนของการนำความขึ้นกราบบังคมทูล พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนให้ออกจากราชการ ซึ่งเป็นสิ่งที่สนับสนุนให้บุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จากการศึกษาที่ไม่ต้องเกรงกลัวผลกระทบที่อาจมีต่อตน โดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะทรงเข้ามาตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจของ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอีกชั้นหนึ่ง เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจึง ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้พิพากษาโดยตรง และไม่สามารถใช้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการได้ตามอำเภอใจ

อย่างไรก็ดี การที่พระมหากษัตริย์จะทรงเข้ามาตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจของ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอย่างละเอียดในทุกกรณี ย่อมเป็นไปได้ ในขณะที่หลักการรับรองคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการ ก็เป็นสิ่งที่ต้องรักษาไว้ให้เป็นไปตามกฎหมาย การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการ ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลยิ่งขึ้นก็เริ่มเกิดขึ้น ดังจะพิจารณาได้จากการจัดให้อธิบดีศาลฎีกา เข้ามามีส่วนร่วมกับ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานบุคคลฝ่ายตุลาการ ตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ภายใต้การตรวจสอบกลั่นกรองจากพระมหากษัตริย์ โดยขั้นตอนของการนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ทำให้หลักการที่ว่าบุคลากรฝ่ายตุลาการต้องมีความเป็นอิสระ ดังที่กฎหมายได้รับรองไว้ได้รับการสร้างหลักประกันเพื่อผลทางปฏิบัติแล้ว ในเบื้องต้น

ผลจากการจัดให้อธิบดีศาลฎีกา เข้ามามีส่วนร่วมกับ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 นี้ ปรากฏว่า เกิดความขัดแย้งระหว่าง เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกา เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอยู่เรื่อยมา เนื่องจากการวางบทบัญญัติในลักษณะที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจในราชการทั้งสองฝ่ายต้องเผชิญหน้ากัน โดยขาดการนำรูปแบบของคณะกรรมการตุลาการ ตลอดจนการกำหนดรายละเอียดในการจัดข้อขัดแย้งที่ชัดเจน แม้ว่าการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการที่จะพึงได้รับจากการบริหารงานบุคคลจะเป็นสิ่งที่จำเป็นควบคู่ไปกับการรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการก็ตาม แต่การแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในกระทรวงยุติธรรม

ระหว่างเสนาบดีกับอธิบดีศาลฎีกาก็เป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอยู่ในความรับผิดชอบของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเพียงผู้เดียว โดยมีขั้นตอนการนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เข้ามา คำนวณค่าใช้จ่ายของเสนาบดีเช่นเดิม และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471 ขึ้นเป็นหลักการตามประกาศดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง โดยยังคงสาระสำคัญให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษาได้รับการรับรองตามกฎหมาย

ผลการพัฒนาการในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในส่วนของจัดการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ จึงได้รับการรับรองตามกฎหมายตลอดมา นับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพียงแต่การสร้างหลักประกันให้ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระในทางปฏิบัติที่แท้จริง ยังขาดความสมบูรณ์อยู่บ้าง จากการที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจค่อนข้างจะมากในทางบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471 เป็นการเฉพาะแยกออกจากข้าราชการพลเรือนอื่น ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า หลักการที่ว่าบุคลากรฝ่ายตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการนั้น นอกจากจะมีกฎหมายรับรองไว้แล้ว ขั้นตอนในทางปฏิบัติทั้งหลายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ ก็จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากข้าราชการพลเรือนอื่นอีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนให้การรับรองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในเบื้องต้นแรก และจะได้รับการพัฒนาจากการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้นต่อไป

5.2 การยอมรับผลการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย

ลักษณะการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยที่ปรากฏใน พ.ศ. 2475 ก่อนการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองดังที่กล่าวมาแล้วว่ามีลักษณะสำคัญสองประการ อันได้แก่ การใช้อำนาจตุลาการเป็นขององค์กรตุลาการโดยเฉพาะ และบุคลากรฝ่ายตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่เกือบจะสมบูรณ์ทุกประการแล้ว ซ้ำแต่เพียงการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการที่เพียงพอเท่านั้น ซึ่งก็เป็นรายละเอียดที่สามารถพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อแก้ไขได้ต่อไปภายหลัง

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายประการหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากเดิมที่เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹ การจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยถือตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการใช้อำนาจรัฐในประการต่าง ๆ อยู่ในลักษณะที่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

แม้ว่าการจัดการใช้อำนาจตุลาการให้เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะอยู่ในขอบเขตที่จะต้องได้รับการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับกับการจัดระบบการใช้อำนาจฝ่ายอื่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดการใช้อำนาจตุลาการ มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมน้อยมาก ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ที่เริ่มต้นมาตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จนกระทั่งปรากฏผลที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว การจัดระบบการใช้อำนาจรัฐภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ใน

¹ วิลาสวงค์ พงศ์บุตร, "สมัยการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัย," ใน อารยธรรมไทย,

ส่วนของอำนาจตุลาการ จึงเป็นเสมือนการรับรองผลจากพัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการพัฒนากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลาการในภายหลัง

5.2.1 ข้อพิจารณาจากเหตุการณ์ทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากพิจารณาความตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 แล้ว จะเห็นได้ว่า ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้น ก็เปลี่ยนจากเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของมาเป็นของประชาชนทั้งหลาย ตามแนวทางแห่งทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน²

เมื่อได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว สิ่งที่ได้รับการพิจารณาปรับปรุงในประการต่อมาก็คือ การจัดการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศให้เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้วางหลักการให้มีบุคคลและคณะบุคคล อันได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร³

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² มาตรา 1 "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475-2502 เล่ม 1, หน้า 2.

³ มาตรา 2, เรื่องเดียวกัน.

การจัดการใช้อำนาจอธิปไตยในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ อำนาจนิตินิติ, อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงตกอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรแต่ละองค์กรตามการใช้อำนาจแต่ละอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรก็จำเป็นจะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยดังที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างไว้แล้ว และถ้าหากจะพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายนิตินิติ และองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารแล้ว ก็กล่าวได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดองค์กรของอำนาจทั้งสองจากที่เคยเป็นมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปค่อนข้างจะมาก โดยจะมีผู้แทนราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่เปลี่ยนไปเป็นของปวงชน ประกอบกับแนวคิดการจัดระบบการใช้อำนาจรัฐในระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายต่าง ๆ มิให้มีการรวมศูนย์อำนาจตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย

แต่ถ้าจะพิจารณาถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่ทำให้มีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องกำหนดโครงสร้างและอภิมภพการใช้อำนาจในการปกครองประเทศตามทฤษฎีที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจตุลาการแทบจะไม่ได้รับผลกระทบกระเทือนให้ต้องเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาแล้วตั้งแต่ยุคของการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 จนถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่อย่างใดเลย ดังจะพิจารณาได้จากความตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่ว่า

"การระงับข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้"⁴

⁴ มาตรา 39, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

บทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการยอมรับผลการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย ที่มีผลในทางปฏิบัติอยู่แล้ว ตั้งแต่เวลาที่เริ่มก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ให้มีผลต่อไปตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ดังที่เกิดกับการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร⁵

ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุที่ล้าคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เกิดจากความต้อยประสิทธิภาพในการจัดการใช้อำนาจในการปกครองประเทศด้านต่าง ๆ ทั้งยังขาดการนำทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยเข้าไปใช้ในการจัดระบบการใช้อำนาจ แต่ในขณะที่การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการนั้นได้ มีพัฒนาการให้เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยอยู่แล้ว แม้ว่าการปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่ได้รับการพัฒนาการจัดองค์กรขึ้นแล้วอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับผลการปฏิบัติงานขององค์กรตุลาการที่ปรากฏใน พ.ศ. 2475 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็อยู่ในลักษณะที่น่าพอใจ กล่าวคือ เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดโครงสร้างองค์กร, การบริหารงานบุคคลากรฝ่ายตุลาการ ตลอดจนการรับรองสถานะการใช้อำนาจขององค์กร การเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมีผลต่อการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการเพียงแต่ในส่วนของความเป็นเจ้าของอำนาจอริปไตยที่แต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นของประชาชน และองค์กรตุลาการก็เป็นองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ตามลักษณะของการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศตามทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย โดยสามารถคงรูปแบบการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไว้เช่นเดิมได้

⁵ เตือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 349.

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง นั้น หากพิจารณาถึงผลจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในส่วนของการสร้างหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีศักดิ์เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีต่อการจัดการใช้อำนาจตุลาการแล้ว ก็ให้เห็นได้ว่าเป็นการยอมรับและรับรองผลการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่ปรากฏผลสำเร็จอยู่แล้ว ให้มีความชัดเจนตามรัฐธรรมนูญและได้รับการถือปฏิบัติสืบไป

5.2.2 ข้อพิจารณาจากการพัฒนาระบบกฎหมาย

ก่อนที่ประเทศไทยยัง ไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แนวคิดเกี่ยวกับการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย จึงยังไม่เกิดขึ้นชัดเจน กฎหมายในยุคดังกล่าวจึงมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน โดยไม่มีการกำหนดลงไปเป็นที่แน่นอนว่า กฎหมายชนิดใดจะมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากัน การบังคับใช้กฎหมายที่มีข้อความ เนื้อหาสาระที่ขัดแย้งกัน จึงถือตามหลักที่ว่ากฎหมายใหม่ย่อมเข้ามายกเลิกกฎหมายเก่า หรือถือตามพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์

แต่ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีผลต่อการพัฒนาระบบกฎหมายไทยก็คือ การกำเนิดรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่มีเนื้อหาสาระในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศในระดับสูงสุดเป็นครั้งแรก แม้ว่าตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของประเทศไทย จะยังไม่ปรากฏหลักการดังกล่าวอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ได้ประกาศใช้ในเวลาดังกล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้วางบทบัญญัติขึ้นถึงความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 61 ความว่า

"บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัติ

นั้น ๆ เป็นโมฆะ^๖

บทบัญญัติดังกล่าว จึงมีผลให้เกิดการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย จากการรับรองให้ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงสุด กฎหมายลำดับรองฉบับอื่น ๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ย่อมมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะจะมีผลเป็นโมฆะทันที

การจัดลำดับศักดิ์ให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จึงเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญกำหนดเนื้อหาสาระในเรื่องใดไว้ประการใดแล้ว บทบัญญัติตามกฎหมายลำดับรองฉบับต่าง ๆ ในเรื่อง ที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการไว้ ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ การปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองในราชการฝ่ายต่าง ๆ ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งในส่วนของ การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการ การใช้อำนาจตุลาการ และหลักการบริหารงานบุคคลากรฝ่ายตุลาการไว้ดังนี้

"การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทำนว่าเป็นอำนาจของศาลโดยฉะเพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์"^๗

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๖ มาตรา 61 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475" รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 - 2502 เล่ม 1, หน้า 37.

^๗ มาตรา 58, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

"ผู้พิพากษาย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย"^๘

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะนั้น หากพิจารณาถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการที่มีอยู่แต่เดิม ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในบทก่อน จะเห็นได้ว่า ทั้งการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการและการรับรองสถานะของการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว เนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับรองในส่วนดังกล่าว จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และถือเสมือนว่า รัฐธรรมนูญได้เข้ามารับรองหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

แต่ในส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้พิพากษาามีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น หากจะพิจารณาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการที่มีแต่เดิม อันได้แก่ ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีผลบังคับใช้อยู่ จนถึงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ก็จะได้เห็นว่าหลักการที่ว่า ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างชัดเจนอยู่แล้ว แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลในทางปฏิบัติจากการขาดมาตรการอันเป็นหลักประกันการรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษา ทำให้หลักการรับรองความเป็นอิสระตามกฎหมายทั้งสองฉบับไม่อาจเป็นไปได้โดยสมบูรณ์ เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมยังมีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการค่อนข้างมาก แม้ว่าจะไม่มีอำนาจบังคับบัญชาในราชการฝ่ายตุลาการโดยตรง แต่ก็อาจใช้อำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการสร้างผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการได้โดยง่าย^๙

^๘ มาตรา 60, เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

^๙ เตือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 358.

การที่ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471 กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเข้ามามีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ จนกระทั่งเป็นการกระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตามที่กฎหมายทั้งสองฉบับได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ทำให้ผลในทางปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475 ได้รับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษาเป็นไปโดยขาดความสมบูรณ์ ทำให้ต้องมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการพัฒนาาระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีเนื้อหาสาระที่เป็นทั้งการรับรอง และการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการเพื่อปรับปรุงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ เพื่อให้ผลบังคับของการรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษาบังเกิดขึ้นจริงสมดังที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงเริ่มต้นขึ้นจากการกำหนดให้มี "คณะกรรมการตุลาการ" ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษา แทนที่จะมีแต่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการเพียงผู้เดียว ขึ้นทำหน้าที่เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ยังมิได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2477 ซึ่งจะมีบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตุลาการขึ้นเป็นการถาวร เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ¹⁰ อันจะเป็นการทำให้การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติสมดังบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ วินัย ทองลงยา, "ความเป็นมาของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคณะกรรมการตุลาการ," ใน ที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินทรงประกอบพิธีเปิดอาคารที่ทำการศาลแพ่งและศาลฎีกา 15 พฤษภาคม 2506, หน้า 148.

5.3 ผลต่อแนวความคิดในองค์กรของอำนาจตุลาการไทย

พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ให้มีลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่ได้ดำเนินการมาต่อเนื่อง จนกระทั่งถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ลังผลที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับแนวคิดในองค์กรของอำนาจตุลาการไทย อันเป็นลักษณะเฉพาะที่เกิดขึ้นในเวลาดังกล่าว และบางส่วนก็ได้รับการยึดถือสืบมาดังนี้

5.3.1 การใช้อำนาจตุลาการเป็นการกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

หากจะพิจารณาถึงการกำเนิดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยแต่เดิมจะเห็นได้ว่า มีพัฒนาการเริ่มต้นมาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการวินิจฉัยคดีของราษฎรด้วยพระองค์เอง และต่อมาก็ได้ทรงมอบหมายให้ขุนนางเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบการใช้อำนาจตุลาการแทนพระองค์จนกระทั่งเกิดเป็นองค์กรตุลาการขึ้นมา แต่การใช้อำนาจตุลาการก็ยังเป็นพระราชภารกิจสำคัญของพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ ถือเป็นนิติราชประเพณี นับตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี¹¹ จึงเห็นได้ว่าในชั้นที่สุดแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ยังทรงสามารถควบคุมกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการขององค์กรตุลาการที่ได้รับมอบหมายอำนาจไปจากพระองค์ได้ จากการทำราษฎรนำความขึ้นทูลเกล้าถวายฎีกาเพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย

แม้ต่อมาการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการจะเป็นไปโดยยึดหลักตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย และมีพัฒนาการจนกระทั่งเกิดผลสมบูรณ์ค่อนข้างจะมากแล้ว จากการทำศาลยุติธรรมสามารถใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่าง เป็นอิสระตามกฎหมายในทุกชั้นศาล ก็ยังปรากฏว่า ศาลยุติธรรมก็ยังเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์อยู่

¹¹ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 5-8.

เสมอมา ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงคติในระบบการใช้อำนาจตุลาการไทย อันเป็นเอกลักษณ์ว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่รับมอบหมายการใช้อำนาจตุลาการจากพระองค์ จึงเป็นองค์กรที่กระทำการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้พระปรมาภิไธย¹² เสมือนหนึ่งว่าเป็นการยืนยันถึงการที่พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นเจ้าของอำนาจ ยังคงพระราชทานความยุติธรรมแก่ประชาชนอยู่ตลอดมา เพียงแต่ปรับเปลี่ยนการจัดการใช้อำนาจให้เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย เพื่อป้องกันมิให้องค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายอื่นเข้ามาทำลายความเป็นอิสระของศาลยุติธรรมในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนเท่านั้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ความเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศได้เปลี่ยนไป ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการไว้ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่หลักการจัดการใช้อำนาจในการปกครองประเทศตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ก็ยังคงได้รับการนำไปใช้ในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการอยู่ต่อไป การใช้อำนาจตุลาการโดยศาลยุติธรรม จึงเปลี่ยนแปลงจากเดิมเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นของประชาชนในลัทธิรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านทางศาลยุติธรรม แม้ว่า การใช้อำนาจตุลาการโดยศาลยุติธรรมจะมีได้เป็นการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์แทนองค์พระมหากษัตริย์เหมือนดังที่เคยเป็นมาในยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อันเป็นเหตุผลให้ศาลยุติธรรมต้องกระทำการในพระปรมาภิไธยก็ตาม แต่การที่ศาลยุติธรรมได้ปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการในพระปรมาภิไธย ก็ยังได้รับการรับรองให้ถือปฏิบัติสืบมาในลักษณะที่เป็นรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทางรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง

การใช้อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรม นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการแทนพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งมีการจัดองค์กรของอำนาจ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย และมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีลักษณะที่ยังคงเหมือนกันเช่นเดิมก็คือ เป็นการใช้อำนาจในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการใช้อำนาจตุลาการ ตลอดจนพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ที่ไม่ปรากฏว่า องค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายอื่นจะมีการใช้อำนาจในพระปรมาภิไธยเช่นนี้¹³ และเป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ การใช้อำนาจตุลาการโดยศาลยุติธรรมภายใต้พระปรมาภิไธย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากการใช้พระราชอำนาจในทางอื่น ในส่วนที่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรมนั้น จะไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเหมือนอย่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากมีผู้พิพากษาเป็นผู้รับผิดชอบแทนอยู่แล้ว¹⁴

5.3.2 องค์กรของอำนาจตุลาการมีเพียงระบบเดียว

การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ให้มีลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่เริ่มต้น นับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมานั้น มีลักษณะของพัฒนาการในการจัดให้องค์กรของอำนาจตุลาการไทย เฉพาะในส่วนของศาลยุติธรรมให้เป็นศาลเพียงระบบเดียว มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา ระหว่างราษฎรด้วยกันทั้งสิ้น

การที่ศาลยุติธรรมของไทยเป็นศาลเพียงระบบเดียวที่ได้รับการพัฒนาการการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการมานับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลนั้น หากจะพิจารณาถึงเหตุผลของการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ก็จะเป็นไปตามสภาพความจำเป็นในการดำเนินคดีทางศาลในยุคนั้นที่ยังอยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฝ่ายปกครองเป็นองค์กรของพระมหากษัตริย์ การดำเนินคดี

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 395.

¹⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 370.

ปกครองในศาลจึงเป็นเรื่องที่ยากจะเกิดขึ้น และไม่เป็นที่นิยมกระทำกัน เหมือนกับการดำเนินคดีระหว่างเอกชนด้วยกัน การจัดตั้งศาลชั้นอีกระบบหนึ่ง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงยังไม่ได้รับการพิจารณาในยุคดังกล่าว

จากพัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในลักษณะของการจัดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลระบบเดียวที่ดำเนินการต่อเนื่องกันมาจนถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยว่า ศาลไทยจะต้องมีเพียงระบบเดียวคือ ระบบศาลยุติธรรมเท่านั้น โดยศาลยุติธรรมจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างกว้างขวางทุกประเภทคดี การที่ศาลยุติธรรมจะไม่รับผิดชอบได้ไว้พิจารณาพิพากษาก็จะเป็นไปเพราะเหตุผลที่ศาลจำกัดอำนาจของตนเองเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าศาลยุติธรรมจะไม่มีเขตอำนาจและควรจะต้องตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลระบบอื่น

แม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วรูปแบบของการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยก็ยังคงเป็นการจัดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลเพียงระบบเดียวอยู่เช่นเดิมตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดเกี่ยวกับระบบศาลเดี่ยวยังคงเด่นชัดยิ่งขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการตั้งศาลระบบอื่นเป็นระบบที่สองอย่างเช่นศาลปกครองในระยะต่อมา¹⁵

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ เตือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัชมุข อาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, (ม.ป.ท., 2500), หน้า 46-47.