



### ปัญหาการบริหารงานศาลยุติธรรมไทย

การจัดระบบโครงสร้างศาลยุติธรรมในปัจจุบัน กำหนดให้ศาลยุติธรรมสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานด้านธุรการของศาล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานธุรการ และงานทั่วไปของศาล ยกเว้นงานด้านพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของผู้พิพากษา และเพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา จึงมีคณะกรรมการตุลาการ ไว้คอยควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ ในด้านพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร จึงเป็นช่องทางให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับคณะกรรมการตุลาการขึ้นได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ดังนั้นจะเห็นได้ว่าต้นเหตุปัญหาประการสำคัญเกิดจากการจัดระบบโครงสร้างศาลนั่นเอง แต่ก่อนที่จะทราบปัญหา และผลของปัญหา เราควรทำความเข้าใจ ความเป็นมาของการบริหารงานศาลยุติธรรมไทยเป็นลำดับแรก

#### 3.1 การบริหารงานศาลยุติธรรมไทย

การจัดระบบการบริหารงานศาลยุติธรรมของแต่ละประเทศ ย่อมแตกต่างกันไปตามขนบธรรมเนียมประเพณี และประวัติศาสตร์ ภัยอาจมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมตามยุคสมัยของระบอบการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจ

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของศาลยุติธรรม และกระทรวงยุติธรรมเช่นกัน การจัดระบบการบริหารงานศาลยุติธรรมของไทยส่วนหนึ่งเกิดจากวิวัฒนาการตามระบอบการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อีกส่วนหนึ่งอาจเกิดมาจากการปฏิรูปกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงยึดแบบอย่างมาจากระบบประมวลกฎหมาย ของประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ยุคสมัย ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดที่กล่าวต่อไปนี้

### 3.1.1 ความเป็นมาของศาลยุติธรรมไทย

นับแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีซึ่งมีการปกครองแบบพ่อปกครองลูกพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจทั้งปวง รวมทั้งอำนาจพิจารณาตัดสินชี้ขาดคดี ดังปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงตอนหนึ่งว่า "ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ หันไปพ่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมันจักกล่าวถึงเจ้า ถึงขุนบ่ไว้ ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไดยินเรียกเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ"<sup>1</sup> จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ ทรงใช้อำนาจตุลาการด้วยพระองค์เอง มาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีโดยพระเจ้าอยู่หัวหรือพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงสถาปนาราชวงศ์ขึ้นใหม่และด้วยเหตุที่พระองค์มิได้เป็นกษัตริย์โดยสืบสันตติวงศ์ จึงทรงรวบรวมอำนาจและท้าวพระองค์ให้ทางเห็นพระราชารัฐ โดยสมมติพระองค์เองว่าเป็นเทวราชหรือสมมติเทพ ระบบการปกครองจึงเปลี่ยนเป็นลักษณะที่ศูนย์อำนาจทั้งปวงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ หรือเรียกว่า "ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" ในสมัยนี้ปรากฏมีศาลยุติธรรมขึ้น ด้วยเหตุที่จำนวนคดีความเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนพระราชารัฐ เกินกว่าที่องค์พระมหากษัตริย์ จะทรงวินิจฉัยความได้ด้วยพระองค์เอง จึงทรงมอบหมายการวินิจฉัยคดีให้แก่ผู้ใกล้ชิดเบื้องพระยุคลบาท ว่าการยุติธรรมต่างพระเนตรพระกรรณ อันได้แก่พระราชครูปริหิตพัฒนาจารย์ ซึ่งเป็นมหาอำมาตย์พรหมณ์ในราชสำนัก โดยการวินิจฉัยต้องเป็นไปตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ หลักอันทภาษ และพระอัยการลักษณะตราการแสดงว่ามีผู้พิพากษาปรากฏอยู่ด้วย ประกอบกับมีการบริหารงานราชการแผ่นดินเป็นแบบจตุสดมภ์ แบ่งราชการออกเป็น 4 กรม คือ เวียง วัง คลัง นา เสนาบดีกรมวัง ว่าการในราชสำนัก และการยุติธรรม<sup>2</sup> นอกจากนี้ คดีที่เกิดขึ้นในหน้าที่ราชการกรมใดก็มีศาลกรมนั้นพิจารณาชี้ขาดคดี มาในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มขึ้นอีก 2 ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ในราชการกรมพระกลาโหม และสมุหนายก มีอำนาจหน้าที่ในราชการกรมมหาดไทย นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ระงับคดีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในราชการอีกด้วย

<sup>1</sup>นิติศาสตร์ไพศาล. พระยา. ประวัติศาสตร์กฎหมาย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , พ.ศ.2502) หน้า 79.

<sup>2</sup>กระทรวงยุติธรรมพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พระนิติธำรณพิเศษ. วัฒนธรรมทางศาล (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีธรรมสาร , พ.ศ.2497) หน้า 22.

และก่อนสิ้นสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการแยกกรมขึ้นรองอีกมากมายในส่วนราชการต่าง ๆ และส่วนที่เกี่ยวกับคดีความ กรมนี้มีอำนาจชำระและตัดสินคดี กรมนี้ก็นับได้ว่าเป็น ศาล อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอันสูงสุด และเด็ดขาดในอันที่จะมี พระบรมราชวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีลักษณะการทูลเกล้าฯ ถวายร้องทุกข์

จวบจนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ลักษณะการปกครองที่แบ่งเป็นกรมต่าง ๆ ก็ยังคงมีอยู่ และมีการตั้งศาลเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก แยกย้ายกระจัดกระจายอยู่ในกรมต่าง ๆ ทำให้ศาลมี เขตอำนาจกว้างไกลและสับสนกัน ทั้งอำนาจตุลาการก็ไม่ได้แยกออกจากอำนาจบริหารโดยเด็ดขาด การพิจารณาพิพากษาความแทบทุกคดี มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยเสมอ เพราะนอกจากเจ้ากระทรวงและเจ้าเมืองจะมีอำนาจหน้าที่ปกครองแล้ว ยังมี อำนาจหน้าที่ชำระความอีกด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทุจริต รับสินบน คดีความล่าช้า ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจในฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

มาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าศาลยุติธรรมมีความสำคัญยิ่งใหญ่ ถ้าจัดให้ดีขึ้นเพียงใดก็จะเป็นประโยชน์และเกิดความสุขแก่ราษฎรมากขึ้น เพียงนั้น<sup>3</sup> จึงทรงปฏิรูประบบการศาลขนาดใหญ่ โดยทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากหัวข้อต่อไป

### 3.1.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขปรับปรุง และทานุบำรุง บ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยะประเทศในหลาย ๆ ด้าน ทำให้ประเทศไทยเจริญ รุ่งเรืองมาจนถึงทุกวันนี้ งานการนี้ทรงได้ปรับปรุงราชการศาลยุติธรรมด้วย เพราะระบบศาล ก่อนรัชสมัยพระองค์มีข้อบกพร่องอยู่ หลายประการด้วยกันอันได้แก่

1. ราชการฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไม่ได้แยกออกจากกัน ฝ่ายบริหารจึงเข้ามา ก้าวก้าวแทรกแซงในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เป็นช่องทางหาประโยชน์ส่วนตัว และ ทุจริตต่อหน้าที่ของผู้พิพากษา การพิจารณาพิพากษาคดีขาดความเที่ยงธรรมเอนเอียงเข้าข้าง คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการรับสินบน ทั้งนี้เนื่องมาจากมีหลายต่อหลายกรมต่างมีอำนาจชำระ

<sup>3</sup>ประกาศน์ อวยชัย, ศาลยุติธรรมกับความมั่นคงแห่งชาติ. ในระเบียบ 33 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บริษัทกรุงสยาม พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด) 2533 หน้า 31

ความได้เอง และมีข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมนี้ได้รับมอบอำนาจให้เป็นตุลาการ ข้าราชการ  
ความได้อีกด้วย รวมทั้งยังมีกรณีข้าราชการความกันที่บ้านตุลาการได้<sup>4</sup>

จากเหตุดังกล่าว ประชาชนจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมและได้รับความเดือดร้อนเป็น  
อย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติราชบุรี ว่าด้วย  
ศาลยุติธรรม ตอนหนึ่งว่า "อำนาจพิจารณาพิพากษาคืออยู่ในอุ้งมือฝ่ายตุลาการนั้นๆ มิได้ มีแต่  
จะเกิดเหตุร้ายขึ้นเสมอ"<sup>5</sup> และกล่าวถึงอุปสรรคสำคัญในการปรับปรุงกิจการศาลหัวเมือง ว่า  
เพราะว่า ฝ่ายตุลาการไม่ยอมปล่อยให้อำนาจตุลาการซึ่งตนมีอยู่ คืนให้แก่ฝ่ายตุลาการซึ่งเป็น  
ข้าราชการชั้นผู้น้อยกว่า ซึ่งฝ่ายตุลาการก็มักเป็นผู้มีอำนาจเป็นเจ้าเมือง จะเห็นได้ว่า การให้  
ฝ่ายบริหารหรือที่เรียกว่าฝ่ายตุลาการ เข้ามามีอำนาจในการชี้ขาดตัดสินคดีด้วยนั้นเป็นปัจจัยสำคัญ  
ที่ทำให้ความยุติธรรมขัดข้องได้ง่าย ดังนั้นการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เป็นการขจัดฝ่ายบริหาร  
ไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับชี้ขาดตัดสินคดีอีกต่อไป ให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาเป็นของฝ่าย  
ตุลาการโดยเฉพาะ

2. เพื่อรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมกระทรวงต่าง ๆ ให้สังกัดอยู่ใน  
กระทรวงยุติธรรมแต่เพียงแห่งเดียว จากจำนวนศาลก่อนตั้งกระทรวงยุติธรรมมีทั้งสิ้น 16 ศาล  
ได้ปรับปรุงและยุบเหลือรวม 7 ศาล<sup>6</sup> ดังนี้ คือ

ยกศาลฎีกา เรียกเป็น ศาลอุทธรณ์คดีหลวง

ศาลอุทธรณ์มหาดไทย เรียกเป็น ศาลอุทธรณ์คดีราษฎร

ศาลนครบาล กับศาลอาญานอก รวมเรียกว่า ศาลพระราชอาญา

ศาลแพ่งเกษม ศาลกรมวัง ศาลกรมนา รวมเรียกว่า ศาลแพ่งเกษม

<sup>4</sup>ดูรายละเอียดคน หลวงจักรบาณศรีศีลวิสุทธิ, เรื่องของเจ้าพระยามหิธร (เรียงพิมพ์  
รณสาร, 2499), หน้า 19-21

<sup>5</sup>พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในบัดยบัน เล่ม 1  
(เรียงพิมพ์กองกฎหมาย ร.ศ. 120), หน้า 156

<sup>6</sup>สบราช สุธารมภ์, "ประวัติศาลฎีกา" ตุลพาท 29 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2525),  
หน้า 34. ชัยนันท์ นันทพันธ์, "การปฏิรูประบบศาลยุติธรรม ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนกระทั่งปัจจุบัน" นิติศาสตร์ ฉบับชดเชย (สิงหาคม 2519),  
หน้า 106

ศาลแพ่งกลาง ศาลกรมท่ากลาง ศาลกรมท่าซ้าย ศาลกรมท่าขวา ศาลธรรมการ  
และศาลพระราชตระกูล รวมเรียกว่า ศาลแพ่งกลาง  
ศาลสรรพากร ศาลมรฎก รวมเรียกว่า ศาลสรรพากร  
ศาลต่างประเทศ คงไว้ตามเดิม

นอกจากนี้ การแบ่งเขตอำนาจศาลมีเขตอำนาจก้าวก่ายและลักลั่นกัน เช่น ศาลใน  
หัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ศาลในหัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม  
ศาลในหัวเมืองที่ขึ้นอยู่กับกรมท่าก็มี เป็นต้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวทรงเล็งเห็น  
ว่าประชาชนจะไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะศาลทั้งหลายส่วนใหญ่ อยู่ในบังคับบัญชาของ  
ฝ่ายบริหารและเขตอำนาจซ้ำซ้อนกัน ดังจะเห็นได้ จากพระราชบรรณที่แสดงไว้พระหัตถ์ฉบับที่  
"...การอย่างธรรมเนียม พิจารณาตัดสินความมากมายหลายศาล หลายกระทรวง และผู้มี  
อำนาจต่าง ๆ ทั้งบงกชบังคับบัญชาว่ากล่าวกันเอง แทะจะทุกกระทรวง พนักงานสืบสนบะบนกัน  
กับราชการอื่น ๆ นั้น เป็นเครื่องกีดกันให้ความยุติธรรมเกิดยาก จำเป็นจะต้องจัดรวมเข้าไว้เป็น  
แห่งเดียวแล้วจัดให้ผู้พิพากษาพิจารณา มีหน้าที่พนักงาน แต่ที่จะหาอนุบำรุงรักษายุติธรรมอยู่แต่ฝ่าย  
เดียว มีที่เกี่ยวข้องราชการอื่น ๆ ได้"<sup>7</sup>

3. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังพระราชบรรณใน  
ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม เป็นความว่า "...ทั้งผู้พิจารณาและพิพากษาก็อยู่ในที่ต่างกัน  
ผู้พิพากษาจะบังคับความปรับสังตัดสินก็อาศัยแต่ในด้อยศาลานวนในกระตาสมุด ไม่เห็นด้วยจักชู้  
ในการพิจารณาเลย จึงเป็นช่องอุปายทางทุจริตของตุลาการและคู่ความ แม้แต่อย่างต่ำก็จะเป็น  
ทางที่จะชักประวิงให้ความล่าช้าไปได้ต่าง ๆ คดีของราษฎรจึงได้ค้างค้ำทับถม อยู่ตามกระทรวง  
จริงศาลนั้น ๆ มากขึ้นทุกทีว่าจะแล้วได้แต่ละเรื่องก็ช้านานเป็นการเสียเวลาทรมานหาภินของ  
ราษฎรได้รับความลำบากในเรื่องนี้เป็นอันมาก"<sup>8</sup>

4. เพื่อยกเลิกการพิจารณาคดีจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล ซึ่งมักจะลงโทษต่อผู้

<sup>7</sup> ศาจารึกในหัตถ์ฉบับที่ ๒. กระทรวงยุติธรรมจัดพิมพ์ พ.ศ. 2505 หน้า 4

<sup>8</sup> ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 110 ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับวันที่ 11 เมษายน ร.ศ. 111

กระทำผิดอย่างทารุณเหี้ยมร้าย เช่น คบปากคู่ความ จาชื่อผู้ร้ายที่ยังไม่ได้รับ มัดแขนขา ตากแดดแรงสีนํ้าไหม เป็นต้น ท้าให้ผู้ต้องหาศีกษาได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ในชั้นแรกจะถูกจับขังก่อนเสมอและกว่าจะมีการพิจารณาคดีก็ใช้เวลานาน ในการนี้ผู้ต้องหาจะถูกสันนิษฐานว่าเป็นคนร้ายก่อนเสมอ มีการค้นหาพยานหลักฐานโดยวิธี คบ เมียน ดี จากผู้ต้องหา นั้น ซึ่งถือว่าเป็นความไม่เหมาะสมของวิธีพิจารณาตามแบบเดิม<sup>9</sup>

ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมจัดตั้งขึ้นเพื่อ รวบรวมศาลต่าง ๆ ที่กระจัดกระจาย ตามกรมกระทรวงมาสังกัดกระทรวงเดียวกัน นอกจากนี้ยังเป็นการแก้ปัญหา เรื่องตุลาการทุจริต ปัญหาคดีความล่าช้า ตลอดจนเพื่อแยกฝ่ายตุลาการออกจากฝ่ายอตุการ (ฝ่ายบริหาร)

### 3.1.3 วิวัฒนาการบริหารงานศาลยุติธรรมไทย

กระทรวงยุติธรรมที่ได้จัดตั้งขึ้นมีเสนาบดีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาและวินิจฉัยข้อราชการทั้งฝ่ายอตุการ และฝ่ายตุลาการรวมกัน จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการ ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2455 (ร.ศ. 131) ให้แยกหน้าที่ราชการกระทรวงยุติธรรมออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายอตุการส่วนหนึ่ง และฝ่ายตุลาการส่วนหนึ่ง เพราะการที่เสนาบดีคนเดียว จะบังคับบัญชาราชการทั้งสองฝ่ายให้เรียบร้อยโดยตลอดนั้นเป็นการยาก และเพื่อให้ราชการในกระทรวงยุติธรรมจะได้เจริญยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมา นอกจากนี้ได้ยกศาลฎีกา ซึ่งอยู่ในพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ และได้สังกัดกรมกระทรวงเดิมมารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งอธิบดีศาลฎีกา เป็นประธานในแผนกตุลาการ<sup>10</sup>

ส่วนเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาได้สิทธิขาดโดยลำพังในงานราชการและรับผิดชอบงานทั่วไป รวมทั้งงานอตุการด้วย แต่ในงานตุลาการนั้น ให้เสนาบดีปรึกษาและฟังความเห็นจากอธิบดีศาลฎีกา แล้วดำเนินการไปตามที่เห็นพ้องต้องกัน

<sup>9</sup>วิชา มหาคุณ, "ประวัติกระทรวงยุติธรรม", ตุลพาท 29 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2525) หน้า 10

<sup>10</sup>สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "รายงานผลการวิจัย วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ภาคทั่วไป" ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ธันวาคม 2525) , หน้า141-142

แต่หากมีความเห็นแตกต่างกัน ก็ให้ทั้งสองนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ อธิบดีศาลฎีกายังมีหน้าที่วางกฎระเบียบราชการงานตุลาการและนำความเห็นเสนอเสนาบดี ตลอดจนการแต่งตั้ง ผลิตเปลี่ยน หรือเลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษา แต่เฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องด้วยกฎหมาย เท่านั้นที่เป็นอำนาจ หน้าที่ของอธิบดีศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการ ถ้าจะมีข้อขัดแย้งใดที่จะกราบบังคมทูล ก็ให้อธิบดีศาลฎีกากราบบังคมทูลได้โดยตรง<sup>11</sup> จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด แต่พระองค์ก็ไม่เคยจะต้องอำนาจตุลาการแต่อย่างใด แม้แต่การบริหารงานบุคคลของตุลาการยังเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน ของผู้พิพากษาเป็นอำนาจของเสนาบดี ที่จะพิจารณาแล้วนำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์

ต่อมาในรัชสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2471 ขึ้นยกเลิกประกาศฯ ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2455 (ร.ศ. 131) สาละสลาคือ ให้เสนาบดีเป็นประธานมีหน้าที่บังคับบัญชารับผิดชอบข้าราชการทั้งฝ่ายตุลาการและตุลาการ เฉพาะงานพิจารณาพิพากษาในศาลเท่านั้น ให้เป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษา แต่เพื่อให้เสนาบดีมีโอกาสตรวจตราราชการในศาลยุติธรรม ให้ได้ผลดียิ่งขึ้นให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจนั่งกำกับพิจารณาปรึกษาคดีในศาลได้ทุกศาล<sup>12</sup> ตลอดจนการแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ถอดถอนผู้พิพากษา เป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่จะพิจารณาแล้วนำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ อธิบดีศาลฎีกา คงรับผิดชอบเฉพาะงานศาลฎีกา และมีอำนาจแต่งตั้ง ผลิตเปลี่ยน ปลด และบังคับบัญชาพนักงานอื่น นอกจากผู้พิพากษา แม้ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 แต่ตามพระราชบรรณพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานศาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังไม่สมบูรณ์นัก

เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกบัญญัติเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยมาจากบวงชนชาวไทย แทนที่จะมาจากองค์พระมหากษัตริย์ หน้าที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจตุลาการทาง

<sup>11</sup>กระทรวงยุติธรรม. "ลายพระหัตถ์ของเสด็จในกรมหลวงราชบุรีกับเรื่องกระทรวงและศาลยุติธรรม." (พระนคร : โรงพิมพ์องค์การพิทักษ์แห่งประเทศไทย, 2504), หน้า 20

<sup>12</sup>วิชา มหาคุณ. "ประวัติกระทรวงยุติธรรม". หน้า 19.

ศาลยุติธรรมและบัญญัติรองรับความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการไว้\* แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์อยู่นั้นเอง เนื่องจากระบบการบริหารบุคคลของตุลาการยังถือปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากประกาศฯ เดิมแต่เพียงอำนาจเสนาบดีให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในอันที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ถอดถอนผู้พิพากษา รัฐมนตรีจึงมีอำนาจให้ดูณาให้โทษแก่ผู้พิพากษาโดยตรง ซึ่งไม่สอดคล้อง กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เพราะเท่ากับยอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาตุลาการได้

ในปี พ.ศ. 2477 มีการประกาศใช้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมพ.ศ.2477 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2477 อันมีผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานศาลยุติธรรมเป็นอันมาก กล่าวคือ ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้เน้นถึงความเป็นอิสระของผู้พิพากษา uly แบ่งศาลออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายตุรการ และฝ่ายตุลาการ และกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาเฉพาะงานตุรการ ส่วนงานฝ่ายตุลาการที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นอำนาจของผู้พิพากษาโดยเฉพาะรัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมไม่ได้ นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2477 ยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการตุลาการ(ก.ต.)ขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการ uly เป็นที่ปรึกษา และให้คำแนะนำ แก่รัฐมนตรี<sup>13</sup> เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมปราศจากอิทธิพลและการแทรกแซงจากอำนาจใด ๆ

จนกระทั่งปัจจุบัน ศาลยุติธรรมสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากราชการศาลยุติธรรมถือว่าเป็นราชการหน่วยหนึ่งของประเทศ จึงจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของ

---

\*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 58 "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์" มาตรา 59 "บรรดาศาลทั้งหลายจัดตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ" มาตรา 60 "ผู้พิพากษาย่อมเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นตามกฎหมาย"

<sup>13</sup>สัญญาชัย สัจจวานิช, "ความเป็นอิสระของตุลาการ", นิติศาสตร์ เล่มที่ 1 ตอนที่ 4 (มีนาคม 2513) : 23



กระทรวงยุติธรรมศาลยุติธรรมมีทั้งฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และยังมี  
 ราชการฝ่ายธุรการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ เช่น การจัดทางงบประมาณ เงินเดือน  
 ค่าใช้จ่าย จัดหาวัสดุอุปกรณ์และสถานที่ การเงินการคลัง การบังคับคดีตามคำพิพากษา การ  
 ค่าเนิ่นการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการฝ่ายตุลาการ เป็นต้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
 ยุติธรรมเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในราชการของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีศาลอยู่ในสังกัด แม้ว่า  
 ความรับผิดชอบนี้จะจำกัดแต่ในงานส่วนธุรการเท่านั้น ส่วนงานตุลาการว่าด้วยการพิจารณา  
 พิพากษาคดีเป็นอำนาจของผู้พิพากษาโดยเฉพาะ รัฐมนตรีไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้ก็ตาม แต่  
 เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดูแลรับผิดชอบในงานธุรการย่อม จะก่อให้เกิด  
 ปัญหาฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ขัดแย้งกับฝ่ายตุลาการขึ้นได้

### 3.2 ปัญหาการบริหารงานศาลยุติธรรมไทย

เนื่องจากระบบโครงสร้างการบริหารงานศาลยุติธรรมไทยให้ศาลยุติธรรมสังกัด  
 อยู่ในกระทรวงยุติธรรม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานด้านธุรการ  
 และงานทั่วไปจึงเป็นสิ่งที่รัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอาจจะเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ให้  
 เกิดผลกระทบ ต่อผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ในบางกรณี นอกจากนี้ จากระบบ  
 โครงสร้างดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดข้อบกพร่องในการบริหารงานศาลด้วย เพราะต้องผูกพันยึดติด  
 กับกระทรวงยุติธรรมในฐานะต้นสังกัด ทำให้ทั้งศาลยุติธรรมและกระทรวงยุติธรรม ไม่สามารถ  
 พัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร ดังจะได้อธิบายรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.2.1 ปัญหาความไม่เหมาะสมในการจัดระบบบริหารงานศาลยุติธรรม

งานของศาลยุติธรรมเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน เป็น  
 งานพิเศษเฉพาะด้านที่ต้องดำเนินการด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม รวดเร็ว และที่สำคัญต้อง  
 ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน ดังนั้น ผู้รับผิดชอบด้านการบริหารจึงจำเป็นต้องอยู่  
 ในฐานะที่สามารถเอื้ออำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ระบบปัจจุบัน  
 ระบบบริหารราชการของกระทรวงยุติธรรมอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จึงมี  
 ข้อจำกัดอยู่หลายประการ อันได้แก่

1. ความไม่เหมาะสมและคล่องตัวของระบบงบประมาณ<sup>14</sup>

การเสนอของงบประมาณ ของศาลยุติธรรมจะอยู่ในฐานะหน่วยงานในกระทรวงหนึ่งเท่านั้น มิได้ถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังเช่นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร โดยวิธีเสนอของงบประมาณ กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอบัญชี งบประมาณรายจ่ายประจำปีในรูปแบบของกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ผ่านการพิจารณาตัดทอนของสำนักงบประมาณ แล้วจึงนำมารวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายบริหารเสนอสภานิติบัญญัติในการพิจารณาของสภา อาจมีการเพิ่มหรือลดตามงบประมาณที่เสนอขอ ในกรณีที่เพิ่มงบประมาณให้กระทรวงยุติธรรม ก็ไม่อาจดำเนินการได้เอง เพราะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณก่อน ทว่าทั้งงบประมาณที่ศาลยุติธรรมได้รับในแต่ละปีมีไม่เพียงพอต่อการจัดซื้อจัดหาวัสดุอุปกรณ์และสถานที่อาคาร เพิ่มขึ้นตามปริมาณของคดีที่ทวีจำนวนขึ้นได้ ซึ่งจะเห็นได้จาก งบประมาณที่กระทรวงยุติธรรมได้รับจริงจะมีจำนวนต่ำกว่ารายได้ของกระทรวงยุติธรรม ที่ส่งเข้ากระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และจะไม่เกิน 4 % ของประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณ\*

<sup>14</sup>กระทรวงยุติธรรม "โครงการแยกระบบบริหารงานตุลาการออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง." เอกสารเผยแพร่ หน้า 2-3.

\*ตารางที่ 1 เปรียบเทียบงบประมาณ ที่ได้รับจริงของกระทรวงยุติธรรมกับประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณของประเทศไทยและรายได้ที่กระทรวงยุติธรรมส่งเข้ากระทรวงการคลัง

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณ* (บาท)	งบประมาณที่ได้รับจริง	รายได้ที่ส่งเข้ากระทรวงการคลัง
2530	227,500,000,000	602,891,800	685,550,623.44
2531	243,500,000,000	686,332,500	782,082,047
2532	285,500,000,000	793,865,900	834,657,618
2533	335,000,000,000	1,002,617,200	948,053,406

ที่มา: รายงานประจำปีของกระทรวงยุติธรรมในแต่ละปี

\*ที่มา : สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณของแต่ละปี

## 2. ความไม่เหมาะสมของระบบอัตราค่าจ้างข้าราชการ<sup>15</sup>

การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ต้องมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ราชการงานธุรการอย่างพร้อมเพียงเป็นกลไกสำคัญ แต่ในขณะนี้ ข้าราชการธุรการมีจำนวนไม่เพียงพอ\* กับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นตามความเจริญของประเทศ ทำให้เกิดข้อขัดข้องล่าช้าในการดำเนินกระบวนการ ประกอบกับการจัดอัตราค่าจ้างอยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้กำหนด โดยเป็นผู้พิจารณา กำหนดตำแหน่ง และจำนวนข้าราชการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอขอตามความจำเป็น ซึ่งกระทรวงยุติธรรมอาจเสนอขอน้อยกว่าที่เป็นจริงเพราะไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่เป็นผู้บังคับบัญชา และทางก.พ.เองก็อาจพิจารณาไม่เห็นความจำเป็น หรือกำหนดให้น้อยกว่าที่เสนอขอไปทำให้เกิดข้อจำกัดการปฏิบัติงานศาลยุติธรรมเป็นอย่างมาก

<sup>15</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 3

\*ตารางที่ 2 อัตราค่าจ้างข้าราชการธุรการของกระทรวงยุติธรรม

ปีงบประมาณ	อัตราค่าจ้างข้าราชการ ธุรการ (คน)	รับเพิ่ม	ลูกจ้าง ประจำ	รับเพิ่ม	ลูกจ้าง ชั่วคราว	รวม
2530	4,621	22	1,631	90	-	6,364
2531	4,888	540	1,758	3	21	7,210
2532	5,044	153	1,766	100	22	7,085
2533	5,616	308	1,839	40	50	7,853

ที่มา : รายงานประจำปีของกระทรวงยุติธรรมในแต่ละปี

3. ความไม่เหมาะสมของกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับผู้พิพากษา<sup>16</sup>

เมื่อศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร กฎระเบียบต่าง ๆ ที่นำมาใช้บังคับของฝ่ายบริหาร ก็ย่อมจะผูกพันศาลยุติธรรมด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะกฎระเบียบบางข้อ ไม่ควรนำมาใช้กับข้าราชการตุลาการ เช่น

ก. การเทียบตำแหน่งข้าราชการตุลาการ กับข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 47 ได้เทียบตำแหน่งประธานศาลฎีกา (ชั้น 9) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (ชั้น 8) อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงาน อธิบดีศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง (ชั้น 7) อธิบดีผู้พิพากษาศาล (ชั้น 6) ให้เท่ากับตำแหน่งอธิบดีของข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับข้าราชการตุลาการชั้น 4 และได้เทียบตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาล (ชั้น 4) ให้เท่ากับตำแหน่งผู้อำนวยการกองซึ่งได้รับเงินเดือนต่ำกว่าข้าราชการตุลาการชั้น 3 จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานะและอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งตุลาการดังกล่าว

ข. การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ให้แก่ข้าราชการตุลาการ เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับสถานะไว้เป็นเอกเทศว่า "การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภานั้น ให้ก.ร.พิจารณาตามระเบียบว่าด้วยการนั้น - และให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อขอพระราชทาน"

3.2.2 ปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับข้าราชการตุลาการ

ปัจจุบัน ศาลยุติธรรมทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา (ศาลสูงสุด) สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดฯ ให้คำเห็นไปโดยเรียบร้อย แต่การดำเนินการพิจารณาคดีรวมถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะ<sup>17</sup> แสดงให้เห็นว่า งานธุรการและงานฝ่ายตุลาการเป็นคนละ

<sup>16</sup>กระทรวงยุติธรรม. "โครงการแยกระบบบริหารงานตุลาการออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง. หน้า 3-6.

<sup>17</sup>พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 1 วรรค 2

ส่วนกันมีผู้รับผิดชอบต่างฝ่ายกัน จึงอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ โดยเฉพาะเมื่อตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการ\* ขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันในสถานภาพของผู้พิพากษาให้มีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างแท้จริงไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลใด โดยหลักการคณะกรรมการตุลาการจัดตั้งขึ้นเพื่อวางดุลอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในงานธุรการของศาลอันมีผลกระทบต่อผู้พิพากษา เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือนของผู้พิพากษา เป็นต้น ซึ่งสิทธิขาดอยู่ที่คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับก.ต. อาจเกิดขึ้นได้ เพราะรัฐมนตรีมาจากฝ่ายบริหาร ในขณะที่ก.ต. ประกอบด้วยข้าราชการตุลาการทั้งสิ้น แม้ว่าตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นข้าราชการฝ่ายบริหารแต่ก็ได้รับแต่งตั้ง มาจากข้าราชการ

---

\*ก.ต.ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท รวมทั้งสิ้น 12 คน คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่งมี 4 คนคือ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด และปลัดกระทรวงยุติธรรม
2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเภทข้าราชการตุลาการ จำนวน 4 คน โดยผู้พิพากษาที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้นสองชั้นไปเป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการตั้งแต่ชั้น 7 ชั้นไป โดยการเลือกตั้ง
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเภทข้าราชการบ้านานาญ จำนวน 4 คน ผู้พิพากษาตั้งแต่ชั้นสองชั้นไป เป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการบ้านานาญ โดยการเลือกตั้งมา ทั้งนี้ ข้าราชการผู้นั้นจะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือนายควม

ตุลาการ ปัญหาฝ่ายบริหารขัดแย้งกับฝ่ายตุลาการก็จะเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจตามดุลพินิจ<sup>18</sup> (Discretionary Power) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Power)

หากพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิโดยสุจริตแล้วจะเป็นเรื่องหลักคุ้มครอง การใช้กฎหมาย ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีเหตุผล หากกฎหมายตก เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ เป็นเพียงถ้อยคำที่เลือกใช้ เลือกปฏิบัติอย่างไรเหตุผล จะนำมา ซึ่งความสับสนและสิ้นศรัทธาในระบบกฎหมายบ้านเมือง ทั้งเสื่อมเสียต่อสถาบันตุลาการ และ ระบบนิติธรรม

มีปัญหาข้อกฎหมายบางประการ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม กับฝ่ายตุลาการอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีการใช้กฎหมายของรัฐมนตรีว่าเป็นไปตาม ครรลองของกฎหมายและระบบนิติธรรมหรือไม่เพียงไร ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี กับ ฝ่ายตุลาการมีส่วนร่วมกันดำเนินการบริหารงานศาลให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย ซึ่งพอจะ วิเคราะห์ให้เห็นเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. บทบัญญัติกฎหมายไม่ชัดเจน ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี กับประธาน ศาลฎีกา

18อำนาจที่กฎหมาย ให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือองค์กรของรัฐที่จะออกคำสั่ง ต่าง ๆ มีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจที่กฎหมายมอบหมายให้ แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐ โดยมีบทบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า หากมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐนั้นจะ ต้องออกคำสั่งหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

2. อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) คือ การที่กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ หรือองค์กรของรัฐมีอิสระในการสามารถตัดสินใจออกคำสั่ง หรือดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยกฎหมาย ไม่ได้บัญญัติขึ้นตอนหรือวิธีการบังคับเอาไว้

การใช้ดุลพินิจจะต้องอยู่ภายใต้สิทธิขั้นพื้นฐาน ของประชาชนตามความเสมอภาค ของประชาชนทุกคน รวมทั้งสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจจะต้องสมควรแก่เหตุอีกด้วย.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การใช้อำนาจ. มติชน (31 ตุลาคม 2534) หน้า 9

2. การเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตุลาการ

3. ปัญหาข้อกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการตุลาการไปช่วยราชการ มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

ประเด็นที่หนึ่ง ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กำหนดหลักเกณฑ์แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับประธานศาลฎีกา ความประเพณีของงานเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่งานธุรการกับงานฝ่ายตุลาการแยกเป็นคนละส่วนกัน แต่ทั้งนี้ มิได้บัญญัติชัดเจนลงไปว่างานแต่ละประเภทนั้นมีเนื้อหาสาระครอบคลุมเรื่องอะไรบ้าง ดังจะเห็นได้จาก

1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการของศาล<sup>19</sup>

2. ให้ประธานศาลฎีกามีหน้าที่วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาล ในการนี้ ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจแนะนำหรือคัดค้านผู้พิพากษาในการปฏิบัติตามระเบียบวิธีการนั้น และในการอื่น\*

เมื่อบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวกำหนดขอบเขตไว้เป็นการทั่วไป ไม่เป็นการเฉพาะเรื่องแล้วก็เท่ากับ เป็นไปตามดุลพินิจภายใต้ขอบเขตประเพณีของงานเท่านั้น ทั้งนี้คงเป็นเพราะผู้เจตนาออกกฎหมายในเรื่องนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้กิจการของศาลดำเนินไปโดยความเรียบร้อย มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐมนตรีกับประธานศาลฎีกา ภายในองค์กรกระทรวงยุติธรรม แต่หากมองอีกแง่หนึ่งแล้ว จะเห็นว่า อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างชั้นได้ เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้อำนาจตามกฎหมายในลักษณะตามอำเภอใจ (abuse of power) ว่าเป็นไปตามครรลองของกฎหมายและระบบนิติธรรม โดยเฉพาะในเรื่องพื้นฐานของอำนาจในแต่ละตัวบุคคลที่แตกต่างกัน ในขณะที่ประธานศาลฎีกา เป็นข้าราชการตุลาการสูงสุดของฝ่ายตุลาการ รัฐมนตรี เป็นบุคคลทางการเมืองของฝ่ายบริหารและครองตำแหน่งทั้งในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดประจำกระทรวงและผู้รับผิดชอบงานธุรการของศาลยุติธรรม ดังนั้น รัฐมนตรีดูจะเหนือกว่าประธานศาลฎีกาในการบริหารงานศาลยุติธรรม ซึ่งอาจใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนส่ง

<sup>19</sup>พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 1 วรรค 2

\*มาตรา 1 วรรค 3 ตัวอย่างเช่น ประธานศาลฎีกาได้วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการรวม 7 ฉบับ และออกคำแนะนำเรื่องการปล่อยชั่วคราว คือ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2523 เป็นต้น

ผลกระทบต่อการบริหารงานศาลได้

ประเด็นที่สอง หากพิจารณาตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 จะเห็นว่า การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการนอกจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ให้รัฐมนตรีเสนอ ก.ต. โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ประวัติการปฏิบัติราชการของบุคคลนั้น เทียบกับงานในตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่จะได้รับแต่งตั้งนั้น เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้ง ในกรณีที่ ก.ต. ไม่เห็นชอบตามความในมาตรา 43 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ ก.ต. เสนอไปยังรัฐมนตรี พร้อมด้วยเหตุผลว่า ก.ต. เห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลใด ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. เสนอนั้นก็ได้ หรือจะขอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ก็ได้ ในการพิจารณาใหม่ของ ก.ต. ถ้า ก.ต. มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรี เสนอหรือที่ ก.ต. นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. มีมตินั้น

เจตนารมณ์กฎหมายในเรื่องนี้ ก็เพื่อสร้างการประสานงานระหว่างรัฐมนตรีกับ ก.ต. โดยให้รัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบประจำกระทรวง และตุลาการเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตุลาการ ส่วนการพิจารณาชี้ขาดเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต. และหากมีความเห็นขัดแย้งกันขึ้น ก็ให้อำนาจทั้งรัฐมนตรีและ ก.ต. มีสิทธิคัดค้านกันได้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน แต่ท้ายสุดก็ยืนยันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ แม้ว่ารัฐมนตรีจะไม่เห็นด้วย แต่เมื่อ ก.ต. มีมติยืนยันออกมา รัฐมนตรีก็ต้องปฏิบัติตามมติของ ก.ต. ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ

นอกจากนี้ ตามนิติประเพณีธรรมเนียมปฏิบัติของไทย ฝ่ายบริหารไม่เคยเข้ามาแทรกแซงเหนือฝ่ายตุลาการในเรื่องการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการเลย รัฐมนตรีมีหน้าที่เป็นเพียงผู้นำมติ ก.ต. ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้บุคคลตามมติ ก.ต. ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการเท่านั้น ที่ผ่านมามีลักษณะการเสนอตัวบุคคลให้เป็นไปตามขั้นตอน ไม่มีการโต้แย้งใด ๆ เกิดขึ้น เพราะรัฐมนตรีถือตนว่าเป็นนักการเมืองมีอำนาจการตุลาการ

ปัญหาข้อขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตุลาการต่อ ก.ต. ซึ่งถือว่าเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีที่จะเสนอภายในระยะเวลาอันสมควร ด้วยเหตุนี้รัฐมนตรีอาจใช้เวลาพิจารณาตามความเหมาะสมนานพอสมควร ในขณะที่ตัวกันทางฝ่ายคณะกรรมการตุลาการอาจเร่งระยะเวลาการพิจารณาให้รวดเร็วจนบางครั้ง รัฐมนตรี อาจพิจารณาไม่ทันจึงเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับ ก.ต. ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการศึกษาข้อกฎหมายว่า การ



เสนอบัญชีรายชื่อหรือการเสนอวาระการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตุลาการต่อที่ประชุมก.ต. เป็นอำนาจหรือหน้าที่ของรัฐมนตรี และถ้ารัฐมนตรีไม่เสนอขึ้นแล้ว กรรมการก.ต. จะหยิบยกขึ้นพิจารณาเองหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

ฝ่ายแรก<sup>20</sup> เห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี ulyให้เหตุผลว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและชี้ขาดเป็นของก.ต. ฉะนั้นจะอ้างว่ารัฐมนตรีมีอำนาจไม่ได้ และในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เสนอ กฎหมาย<sup>21</sup> ก็บัญญัติทางแก้ปัญหาคือความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับก.ต. ไว้ว่า ถ้ารัฐมนตรีไม่เสนอ ในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการ หรือเรื่องใดก็ตามซึ่งก.ต. มีอำนาจหน้าที่ กรรมการก.ต. คนหนึ่งคนใดมีสิทธิหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้หรือปลัดกระทรวงยุติธรรม เสนอให้ก.ต. พิจารณาก็ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเสนอ เพราะตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ชัดเจน ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ และตามมาตรา 40 นั้นที่กำหนดให้สิทธิแก่กรรมการก.ต. หรือปลัดกระทรวงยุติธรรมให้มีอำนาจเสนอเรื่องในหน้าที่ได้นั้น ก็เฉพาะเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ<sup>22</sup> นอกจากนี้ หากก.ต. มีมติให้เลื่อนวาระการประชุมเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการออกใบความที่รัฐมนตรีเสนอ ก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่า รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเสนอ ก.ต. ไม่มีอำนาจเสนอชื่อบุคคลขึ้นมาพิจารณาตนเอง

เรื่องนี้ผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายที่สอง และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการเสนอบัญชีรายชื่อการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการให้ชัดเจนแล้ว อาจจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับก.ต. ได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดแต่เพียงแบ่งขอบเขตแห่งหน้าที่ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและให้ก.ต. เป็นผู้พิจารณาเท่านั้น เมื่อมีช่องว่างของกฎหมาย

<sup>20</sup>"วิกฤตการณ์วงการตุลาการจะผลาญความ เชื่อถือ", สยามรัฐ (26 สิงหาคม 2534): 1.

<sup>21</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 40

<sup>22</sup>นายเกรียง วิเศษสุรอรอด, "ขึ้นตั้งประมุขศาลจะมีคกม. ข้าสอง", ไทยรัฐ (22 กันยายน 2534)

เจตยาศัยเรื่องเวลา ย่อมจะมีการเร่งหรือด่วงเวลากันได้ ซึ่งตามปกติมักจะพิจารณาไปตามวาระ การประชุมของ ก.ค. เจตยมีเวลาพอสมควรที่จะให้รัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบประจำกระทรวง ยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย และยังจะ ทวีความขัดแย้งรุนแรงขึ้นเมื่อความเห็นแตกต่างกันในการกำหนดตัวบุคคล

ปัญหาข้อนี้หากคงระบบเดิมให้ ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม มีรัฐมนตรีเข้ามา เกี่ยวข้องในการเสนอบัญชีรายชื่อแต่งตั้งข้าราชการตุลาการดังเช่นในปัจจุบัน ก็ไม่อาจแก้ไข ข้อขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับ ก.ค. ที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ เพราะจะตัดรัฐมนตรีออกจากกระบวนการ แต่งตั้งข้าราชการตุลาการออกไปอย่างสิ้นเชิงคงจะไม่เหมาะสม เมื่อรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ประจำกระทรวงยุติธรรม จึงต้องมีส่วนร่วมในการบริหารงานของศาล ซึ่งเป็นหน่วยงานใน สังกัดและครอบคลุมถึง เรื่องการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการด้วย ปัญหาดังกล่าวจะ แก้ไขได้ เจตยเปลี่ยนระบบการบริหารงานศาลยุติธรรมเสียใหม่ ให้บริหารงานกันเองอย่างเป็น อิสระแล้วจึงให้ฝ่ายอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อมิให้ความอิสระของศาลนั้นเกินขอบเขตจนอาจเป็น เรื่องตามอำเภอใจไป

ประเด็นที่สาม เรื่องการสั่งให้ข้าราชการตุลาการไปช่วยราชการชั่วคราวมีกำหนด ระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ไม่ต้องขออนุมัติจาก ก.ค. ก่อน กรณีนี้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่ชี้ คูลพินิจสั่งให้ข้าราชการตุลาการทุกตำแหน่งไปช่วยทำงานชั่วคราวในศาลอื่น หรือตำแหน่งอื่นที่ไม่ ค่ากว่าที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนเจตยอิสระ ก.ค. ไม่มี สิทธิคัดค้าน เหตุที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกเรียบร้อยในกิจการศาล หากมี ศาลใดผู้พิพากษาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น เจ็บป่วยกระทันหันเป็นเวลานาน รัฐมนตรีเพียง ผู้เดียวก็สามารถสั่งให้ผู้พิพากษาคนอื่นไปช่วยทำงานเพื่อความรวดเร็วและคล่องตัวไม่ต้องรอเข้า ที่ประชุม ก.ค. เพราะต้องเสียเวลาในการเข้าที่ประชุม ก.ค. ตามวาระและอาจกระทบต่อ ผลคดีได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐมนตรีใช้อำนาจทางนี้เจตยไม่เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย ำใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งอาจเป็นการเปิดช่องทางเพื่อใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจขัดกับ เจตนารมณ์ของกฎหมายไปในทางที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับฝ่ายตุลาการได้ และความขัดแย้ง จะชัดเจนและรุนแรงเมื่อเป็นการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนหรือผู้ทำการแทน เมื่อกรรมการ ก.ค. เจตยตำแหน่งว่างลงเพราะเกษียณอายุหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ทำ การแทนชั่วคราวตามกฎหมายทำหน้าที่ ก.ค. แทนในระหว่างนั้น แต่ผู้ทำการแทนประธานศาลฎีกา ชั่วคราวจะทำหน้าที่ประธาน ก.ค. ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับเลือกในที่ประชุม ก.ค. ตามความใน

มาตรา 39 วรรค 3 และในการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทำการแทนชั่วคราวได้<sup>23</sup> โดยรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการตุลาการไปช่วยทำงานชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินหกเดือน ในตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่ไม่ต่ำกว่าที่ผู้นั้นดำรงอยู่และแจ้งให้ก.ต.ทราบ ตามความในมาตรา 21 แต่ถ้าเกินหกเดือน ต้องขออนุมัติก.ต.ก่อน

ทางธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมา ข้าราชการตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเป็นกรรมการก.ต.เจ็ดตำแหน่งนั้น จะไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการก.ต. เพราะเกรงจะถูกครหาว่าเป็นพรรคพวกกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อกรรมการก.ต.เจ็ดตำแหน่งว่างลง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการตุลาการไปทำงานชั่วคราวได้ไม่เกินหกเดือน โดยไม่ต้องขออนุมัติจากก.ต.ก่อนเพียงแต่แจ้งให้ทราบ จะเห็นได้ว่าอาจเป็นช่องทางให้รัฐมนตรีเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคล ข้าราชการตุลาการได้ เช่น ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งในการกำหนดตัวบุคคลเมื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตุลาการระหว่างรัฐมนตรีกับก.ต.อยู่ก่อนแล้ว รัฐมนตรีอาจจะแต่งตั้งผู้รักษาการแทนหรือผู้ทำการแทนที่มีความคิดเห็นตรงกันเพื่อเพิ่มฐานคะแนนเสียงในก.ต. ให้มีความคิดเห็นแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ทั้งนี้เหตุผลใจในการแต่งตั้งเป็นเพราะมติของก.ต. ย่อมเป็นไปตามเสียงข้างมาก หากฐานคะแนนเสียงฝ่ายใดมากกว่าก็จะมีผลต่อการให้คะแนนให้โทษแก่ผู้พิพากษาที่วราชาอาณาจักร เพราะก.ต. เป็นหลักประกันในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้น เพิ่มเงินเดือน นับว่าเป็นหัวใจสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ดังนั้นหากคงระบบเดิมไว้ช่องทางที่ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างกันก็จะคงอยู่และจะก่อปัญหาขึ้นเมื่อโอกาสอำนวย แต่อย่างไรก็ตามข้อขัดแย้งนี้อาจแก้ไขได้ หากให้การบริหารงานเป็นอิสระทั้งด้านองค์กรและการบริหารงาน แล้วจึงให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือร่วมกันกำหนดตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารงานศาลได้บางส่วน เพื่อให้มีส่วนร่วมและถ่วงดุลอำนาจ ตลอดจนการกำหนดให้แต่งตั้งเพียงบางส่วนนี้ศาลจะได้ไม่อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองมากเกินไป

จากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นสิ่งเตือนใจให้รู้วาระบบบริหารงานศาลยุติธรรมในปัจจุบันเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับก.ต. และย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายตามมา

<sup>23</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 8 วรรค 3

### 3.3 ผลของปัญหา

#### 1. ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาหน่วยงานศาลยุติธรรม

เมืองบประมาณรายจ่ายของศาลผูกติดกับกระทรวงยุติธรรม และอัตราค่าจ้างข้าราชการอัตรการขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ศาลยุติธรรมไม่อาจดำเนินการได้เอง ต่างจากระบบบริหารงานข้าราชการฝ่ายรัฐสภาที่ดำเนินการได้ โดยอิสระเป็นเอกเทศจากองค์กรฝ่ายบริหาร ผลจึงทำให้จำนวนอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และอัตราค่าจ้างข้าราชการอัตรการ มีไม่เพียงพอกับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นตามความเจริญของประเทศ การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างล่าช้า ต้องใช้เวลาเป็นแรมปี ประชาชนผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะอยู่ในฐานะโจทก์ จำเลย หรือพยาน ต่างได้รับความเดือดร้อน เสียเวลาประกอบอาชีพ

#### 2. เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

จากปัญหาการบริหารงานศาลยุติธรรม แสดงว่ามีการแบ่งฝ่ายกัน ในการทำงาน ไม่ได้ประสานเป็นหนึ่งเพื่อดำเนินงานศาลให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี แต่กลับให้เกิดความแตกแยก เสมือนรอยร้าวที่ยากจะประสานให้เข้ากันได้ อดยมองว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นเพียงตัวแทนของฝ่ายบริหารที่เข้ามาดูแลงานด้านอัตรการในศาลยุติธรรม โดยเฉพาะปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตุลาการ เป็นสิ่งที่ผู้เขียนกำลังชี้ให้เห็นว่าเป็นช่องทางที่เปิดโอกาส ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับคณะกรรมการตุลาการ ทาลายนิติประเพณีที่สืบต่อกันมาว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตุลาการ เป็นเรื่องของคณะกรรมการตุลาการ ข้อขัดแย้งจะสะท้อนภาพออกมาว่า เป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่ก่อให้เกิดปัญหา ค่าจ้างสร้างนิติประเพณีใหม่ที่ ฝ่ายตุลาการต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม<sup>24</sup> หากเราคงระบบบริหารงานศาลยุติธรรมดังเช่นปัจจุบัน ก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงความขัดแย้งนี้ไปได้ ซึ่งในอนาคตอาจทวีความรุนแรงมากขึ้นจนเกินกว่าที่จะคาดเดาได้

#### 3. มีผลกระทบต่อภาพพจน์สถาบันตุลาการ

การที่ศาลยุติธรรมสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารนั้น ย่อมทำให้ประชาชนไม่มั่นใจว่าระบบศาลยุติธรรมของไทยจะไม่ถูกครอบงำ โดยฝ่าย

<sup>24</sup>กระทรวงยุติธรรม. "โครงการแยกระบบบริหารงานตุลาการออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง. หน้า 6

บริหารในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ประชาชนพิพาทกับส่วนราชการ<sup>25</sup> และมองว่าผู้พิพากษาเป็นเพียงข้าราชการประจำในกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น ไม่ยอมรับว่าผู้พิพากษาเป็นผู้แทนของสถาบันตุลาการแต่อย่างใด นอกจากนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวทำให้มีชาวต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของศาลยุติธรรมมากขึ้น การมีระบบบริหารงานศาล ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม อาจทำให้ชาวต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในอันที่จะเข้ามาติดต่อค้าขายและลงทุนในประเทศไทย

#### 4. เกิดความสับสนในการบังคับบัญชา

ผู้พิพากษาเป็นตำแหน่งซึ่งดำรงไว้ 2 สถานะ ดังจะเห็นได้จาก ในงานคดีนั้นผู้พิพากษา มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้อย่างอิสระไม่มีการบังคับบัญชา แต่ในทางธุรการแล้วผู้พิพากษาต้องอยู่ในระบบบริหารงานสายธุรการ อันมีผู้พิพากษาหัวหน้าศาล อธิบดีผู้พิพากษาภาค อธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ประธานศาลฎีกา รวมทั้งผู้ทำการแทนเป็นผู้บังคับบัญชา ดังที่ปรากฏในประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ หมวด 3 ว่าด้วยจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางธุรการ

สำหรับปัญหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาผู้พิพากษาหรือไม่ ยังไม่อาจหาข้อยุติในขณะนี้ได้ และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพราะ ยังเข้าใจกันว่าตำแหน่งรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาอธิบดีผู้พิพากษาภาค อธิบดีผู้พิพากษา ตลอดจนผู้พิพากษาหัวหน้าศาล

เรื่องนี้หากพิจารณาตามข้อกำหนดแล้ว จะไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกฎหมายไว้ แต่ทั้งนี้ย่อมมีผลทางด้านจิตใจ จริงอยู่ในแง่กฎหมายและแง่ปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ดี ปลัดกระทรวงยุติธรรมก็ดี ต่างไม่มีอำนาจและไม่มีหน้าที่จะไปล่วงละเมิดในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาได้ แต่ในบรรดาสิ่งรอบด้านแล้ว บรรยากาศและสิ่งแวดล้อม อาจจะมีพลังผลักดันบังคับการให้ดุลพินิจไปในทางหนึ่งทางใดได้ ในลักษณะที่รัฐมนตรีคิดว่าคนเป็นผู้บังคับบัญชาผู้พิพากษาเสียเอง เวลาพรรคพวกหรือห้วคณะแนของท่านมี

<sup>25</sup>สุรชาติ บำรุงสุข "ประชาธิปไตยของผู้นำไทย : ภาพสะท้อนจากกรณีปัญหาตุลาการ," มติชน (11 ตุลาคม 2534) : 3

คดีความอยู่ในศาล ท่านก็จะเรียกผู้พิพากษาใบฝากฝัง หรือสั่งให้ช่วยดูแลให้ความยุติธรรมเป็นพิเศษ

ในขณะที่ผู้พิพากษาต่างก็มีใจในตำแหน่งและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาดังปรากฏไว้ในบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ยึดมั่นในการประสาธความยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยความบริสุทธิ์อย่างแท้จริง แม้ว่าผู้พิพากษาจะเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่ก็ไม่ได้คิดว่าตนเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อถูกเรียกใบฝากฝังสิ่งเสียหายเรื่องการพิจารณาคดี การปล่อยชั่วคราว เป็นต้น ท้าให้ผู้พิพากษาวางตัวลำบาก ซึ่งผู้พิพากษาส่วนใหญ่อีกปฏิเสธกับคำขอดังกล่าว ในขณะที่บางคนซึ่งไม่มีจริยธรรมหรือภูมิคุ้มกันทางการเมือง ไม่สามารถแยกฐานะผู้พิพากษาได้ ท้าให้เกิดความสับสนจนถูกครอบงำจากฝ่ายบริหารได้

นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นข้าราชการทางการเมือง ที่อาจมีคุณสมบัติวิญญูณ์ไม่เป็นที่เคารพเลื่อมใสของผู้พิพากษา การวางตัวของทั้งสองฝ่ายต่อกันก็เป็นไปอย่างลำบาก ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในการรู้สึกของทั้งฝ่ายตุลาการและผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมอยู่ตลอดเวลา

ลักษณะเช่นนี้หากนำไปใช้กับฝ่ายนิติบัญญัติบ้าง ปล่อยให้รัฐมนตรีไปบริหารงานด้านธุรการของรัฐสภา ก็คงไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาคนไหนเคยอมรับเป็นแน่<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>มานิตย์ สุอาพร, การเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างของศาลกับการคัดเลือกผู้พิพากษา, "คสุพาท 31(กรกฎาคม-สิงหาคม 2527) : 40