สาระสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย
ด้านกระบวนการยุติธรรม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เอกสารนี้เป็น[illegible]ชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สาระสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม

ปีที่พิมพ์ 2557
จำนวนหน้า 204 หน้า
พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 500 เล่ม
จัดทำโดย สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทรศัพท์ 0-2244-2060 โทรสาร 0-2244-2074
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทรศัพท์ 0-2357-3100 ต่อ 3125 โทรสาร 0-2357-3100 ต่อ 3122
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
Website: http://www.parliament.go.th
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
โทรศัพท์ 0-2244-2123

สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ http://www.parliament.go.th/library

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย ร่วมกันจัดทำ**สาระสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม**ขึ้น โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และความเห็นของนักวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า **สาระสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม** จะเป็นประโยชน์ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2557

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทสรุปผู้บริหาร

1. บทนำ

การศึกษา เรื่อง สาระสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม คณะผู้จัดทำได้เริ่มต้นศึกษาโดยพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ความยุติธรรม” ในความหมายอย่างกว้าง อาจกล่าวได้ว่าความยุติธรรมเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในทางสังคมของมนุษย์ ความยุติธรรมหมายถึง สิทธิและหน้าที่ในทางศีลธรรมที่มนุษย์มีต่อกันและกัน พิจารณาในแง่นี้ความยุติธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่งของศีลธรรม กล่าวคือ เป็นหน้าที่ทางศีลธรรมในทางสังคม ในความหมายอย่างแคบ ความยุติธรรมย่อมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิหน้าที่ในทางศีลธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรแบ่งปันประโยชน์และภาระต่าง ๆ ของชีวิตในสังคม อริสโตเติล (Aristotle) ได้แยกแยะความยุติธรรมตามลักษณะของความสัมพันธ์ของบุคคลได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ความยุติธรรมแบบแลกเปลี่ยนตอบแทน (dikaiondiorthotikon; iustitiacommutativa) และความยุติธรรมแบบแบ่งสันปันส่วน (dianemetikondikaion; iustitiadistributiva) การกระทำอันใดยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมนั้นจะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกันและแลกเปลี่ยนตอบแทนกัน หรือเป็นความสัมพันธ์ที่บุคคลคนหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าและแบ่งปันกระจายประโยชน์ให้บุคคลอื่นซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจที่เหนือกว่านั้น

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งเมื่อกล่าวถึงความยุติธรรม คือ การแบ่งปันสิทธิในความเสมอภาคและสิทธิในเสรีภาพ ทั้งสิทธิในความเสมอภาคและสิทธิในเสรีภาพ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ทางสังคมทั้งสิ้น การแบ่งปันสิทธิอาจจะเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เท่าเทียมกันได้โดยกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในสังคมหรือประเทศนั้นๆ ประเทศที่ปกครองโดยนิติรัฐ (State of Law) คือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย และกฎหมายนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมด้วย เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมของสังคม กระบวนการยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญ และเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่สังคมที่มีความยุติธรรม

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมประเทศไทย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นประเทศที่ปกครองโดยใช้หลักนิติรัฐ แม้ไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่เขียนไว้อย่างชัดเจน แต่หลักนิติรัฐก็ได้ปรากฏให้เห็นอยู่บนหลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มาโดยตลอด โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น หลักประกันสิทธิในกระบวนพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

ประเทศไทยได้มีความพยายามในการเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานานอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาคณะผู้จัดทำพบว่ามีการเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในลักษณะพัฒนา โดยปรากฏทั้งรูปแบบการจัดเวทีเสวนาทางวิชาการ การจัดทำโครงการวิจัย และการนำเสนอผ่านเอกสารทางวิชาการรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเป็นภาพรวมของกระบวนการและแยกส่วนตามองค์กรและชั้นการพิจารณา แต่จนถึงปัจจุบันปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขนั้นก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและยังคงปรากฏกรณีเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงปัญหาของกระบวนการยุติธรรมให้เห็นผ่านสื่อเสมอมา

รายงานการศึกษาฉบับนี้จึงเป็นการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ปัญหาข้อขัดข้อง รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วงก่อน พ.ศ. 2540 โดยศึกษาจากรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ ตลอดจนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออื่น ๆ โดยได้ข้อสรุป และข้อเสนอแนะจากการศึกษาเพื่อนำไปเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2. สรุปผลการศึกษาปัญหาของกระบวนการยุติธรรม

ผลการศึกษาพบว่าปัญหากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยังคงรอการแก้ไขอีกหลายประเด็น ซึ่งในการศึกษาของคณะผู้จัดทำนี้มุ่งไปที่การเสนอแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอน โดยเป็นการศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขกระบวนการยุติธรรมแบบแยกส่วน เพื่อให้เห็นสภาพปัญหาของแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นตำรวจ ซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนต้องเข้าถึง จนถึงชั้นการบังคับคดีซึ่งเป็นปลายทางสิ้นสุดของกระบวนการยุติธรรม อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องและครอบคลุมทั้งระบบ โดยคณะผู้จัดทำได้กำหนดกรอบประเด็นในการปฏิรูปขึ้นใหม่ ดังนี้

2.1 ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน (พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ)

2.2 ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

2.3 ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี

2.4 ปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ)

ทั้งนี้ผลการศึกษา ได้ข้อสรุปถึงสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

2.1 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน (พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ)

2.1.1 ปัญหาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน

ตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีนโยบายว่าต้องรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ในทางปฏิบัติการว่า พนักงานสอบสวนส่วนใหญ่ต้องเป็นเจ้าพนักงานตำรวจชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น และมิใช่พนักงานสอบสวนโดยตำแหน่งเฉพาะเป็นภารกิจหลักเท่านั้น ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมีจำนวนไม่เพียงพอ

2.1.2 ปัญหาความเป็นกลางและอิสระของพนักงานสอบสวน

ปัจจุบันพนักงานสอบสวนอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ถูกครหาถึงความไม่โปร่งใส และการถูกแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2.1.3 ปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา

ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักต้องการนำตัวผู้ต้องหามาไว้ในอำนาจรัฐตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน โดยเหตุผลที่ขออนุมัติศาลเพื่อออกหมายขังผู้ต้องหานั้น มักอ้างว่า “เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น” หรือ “มีความจำเป็นต้องสอบสวนพยานบุคคลอีกหลายปาก” ซึ่งไม่ใช่เหตุผลตามกฎหมาย

2.2 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

การดำเนินการในชั้นศาล แยกพิจารณาออกเป็น สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม และสภาพปัญหาในการพิจารณาคดีของศาลชำนัญพิเศษ ซึ่งในส่วนของศาลยุติธรรม จะประกอบด้วยการพิจารณาคดีอาญาและการพิจารณาคดีแพ่ง ส่วนการพิจารณาคดีของศาลชำนัญพิเศษ ได้มีการรวบรวมสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ โดยยกตัวอย่างเฉพาะศาลชำนัญพิเศษ ที่มักพบปัญหาในการดำเนินการค่อนข้างมากเป็นสำคัญ ได้แก่ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร เป็นต้น

2.2.1 กรณีการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในส่วนของการพิจารณาคดีอาญา

พบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมากมายหลายประการ ประกอบด้วย ปัญหาเกี่ยวกับโอกาสในการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา ระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีจนคดีถึงที่สุดระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญาในแต่ละชั้นศาล คนยากจนด้อยโอกาสในการฟ้องและต่อสู้คดี ความไม่เสมอภาคจากการกำหนดและบังคับโทษปรับ การพิจารณาคดีอาญาไม่มีความต่อเนื่อง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานยังมีข้อบกพร่อง บทบาทของศาลในการพิจารณาคดียังไม่มีความสมบูรณ์ การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ การคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา ส่วนกรณีการพิจารณาคดีแพ่ง สภาพปัญหาเกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติประกอบด้วย ปัญหาความสับสนในระบบกฎหมายในการค้นหาความจริง ปัญหาระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งที่มีหลากหลายประเภทมากเกินไป และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยไม่ได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นแกนกลาง ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากระบบการอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากคดีคั่งค้างในศาลสูง ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยเฉพาะในคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก และปัญหาการสืบพยานในคดีแพ่ง

2.2.2 กรณีในการพิจารณาของศาลชำนัญพิเศษ

ก็พบว่ามีปัญหาในการดำเนินการ โดยที่ปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงานของศาลแรงงานประกอบด้วย ปัญหาการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลฎีกา ปัญหาระบบโครงสร้างศาลแรงงาน ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาของศาลแรงงาน ปัญหาระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ ปัญหาเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีแรงงาน และปัญหาลูกจ้างไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงาน ส่วนปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีภาษีอากรที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การค้นหาความจริงในคดีภาษีอากรและปัญหาการแพ้ชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคของกฎหมายวิธีพิจารณาความ

2.2.3 กรณีการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

ยังคงพบปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการดำเนินคดีมากมายหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความสับสนเรื่องเขตศาล ปัญหาว่าการกระทำเพียงเป็นการโต้แย้งสิทธิในคดีมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ปัญหาภาระการพิสูจน์ ปัญหาระยะเวลาในการดำเนินคดียุ่งยาก ซับซ้อน ปัญหาเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย ปัญหาการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังไม่มีการแยกประเภทคดีให้ชัดเจนและปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษผู้กระทำความผิด

2.3 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี

2.3.1 ปัญหาหลักในการบังคับคดีในทางแพ่ง

ผลการศึกษาพบว่า ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดที่มีช่องว่างในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ของบุคคลภายนอกเพื่อประวิงคดี บทบัญญัติของกฎหมายไม่ครอบคลุมประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ขั้นตอนของกฎหมายที่ต้องให้ศาลพิจารณาก่อน อันเป็นผลให้การขายทอดตลาดล่าช้า และการไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหลักที่ชัดเจนในการให้ภาคเอกชนดำเนินการบังคับคดี

2.3.2 ปัญหาหลักในการบังคับคดีในทางอาญา

1) ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาหลักในส่วนของการบังคับคดีทางอาญา คือ ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ การบังคับโทษจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บริหารจัดการเป็นระบบสายพานและต่างฝ่ายต่างทำงานไม่ร่วมมือกันเป็นระบบ ทำให้เรือนจำเป็นคุกหรือขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ จึงมีผู้ต้องขังมากเกินกำลังที่จะรับได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องอันได้แก่กฎหมายราชทัณฑ์ ในส่วนของสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์คนหนึ่ง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พบว่าบทบัญญัติส่วนใหญ่กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ไว้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอยู่แล้ว เพียงแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบริหารงานเรือนจำต้องประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการ ทั้งปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านสถานที่ ปัญหาด้านประสิทธิภาพและทัศนคติของเจ้าพนักงานเรือนจำ นอกจากนี้ยังพบว่ากฎหมายราชทัณฑ์ของไทยไม่มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังบางประการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติมีการวางแนวปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ให้เรือนจำต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในข้อนั้นสอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว

2.4 ปัญหากระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ)

2.4.1 ศาลปกครอง

1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครอง จากการศึกษาถึงโครงสร้างของศาลปกครองเบื้องต้น พบว่ามีปัญหา เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง เนื่องจากมาตรา 277 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ “เปิดโอกาส” ให้เกิดความ “หลากหลาย” ของคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนในประเทศไทยได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาเริ่มต้นของการพัฒนาระบบกฎหมายมหาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน ตลอดจนพบว่ากระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง กระบวนการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่อาจยืนยันได้ว่า ผู้ที่ผ่านการสอบในลักษณะดังกล่าวจะเป็นผู้มี “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” หรือไม่ และเมื่อบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นตุลาการแล้วก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะสามารถวินิจฉัยคดีปกครองได้ดีมากน้อยเพียงใด

2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง จากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเบื้องต้น พบว่า ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความขอบอำนาจของศาลปกครองว่ามีขอบอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น โดยมิได้ให้ความสำคัญว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด มาตรา 11 (2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ปรากฏว่า พระราชกำหนดที่รัฐสภายังไม่ได้พิจารณาอนุมัติมีสถานะเป็น “กฎหมาย” ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงสมควรที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากกว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง จากการศึกษา พบว่า มีปัญหาบางประการเกิดขึ้นจากวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในเรื่องเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี และความเหมาะสมเกี่ยวกับการที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการยื่นฟ้องคดีอย่างคนอนาถา กล่าวคือ การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี การที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้นั้น จะต้องกระทำโดยองค์คณะดังที่กำหนดไว้ในข้อ 72 และข้อ 76 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่โดยที่การใช้อำนาจกระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเนิ่นช้าไม่ทันการ การที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลไว้เช่นนี้ถือได้ว่าการชำระค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา หากผู้ฟ้องคดีมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้ กรณีเป็นเช่นนี้ย่อมก่อภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่มีฐานะยากจน ขาดทุนทรัพย์ที่จะนำมาชำระค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวได้

4) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง จากการที่ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเบื้องต้น พบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องบทลงโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่มีบทบัญญัติให้รอการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีในระหว่างการอุทธรณ์ ตลอดจนพบว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมาไม่สามารถบังคับคดีกับทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ และพบปัญหาว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ยอมชำระหนี้ ตลอดจนความล่าช้าในการชำระหนี้เงินเพราะต้องเสียเวลาในการเบิกจ่ายและการตั้งงบประมาณรายจ่าย

5) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง จากการศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองที่ผ่านมาเบื้องต้น พบว่า การที่มาตรา 227 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยธุรการของศาลปกครองและให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น จริงอยู่ที่แม้สำนักงานศาลปกครองจะมีความเป็น “อิสระ” จากฝ่ายบริหารแต่ในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานศาลปกครองก็มิได้มี “อิสระ” เต็มที่เท่าใดนักเพราะสำนักงานศาลปกครองยังอยู่ภายใต้การ “ควบคุม” ของประธานศาลปกครองสูงสุด

2.4.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

1) ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กร

สืบเนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองในหลายกรณี ทำให้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเหมาะสมขององค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าควรจะอยู่ในรูปแบบใด

2) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรและคำวินิจฉัย โดยเฉพาะในส่วนของจำนวน คุณสมบัติ และที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเหมาะสมและความเป็นกลางของตุลาการแล้ว ก็ยากที่จะสังคมจะยอมรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้ ทำให้มีความคิดเห็นของหลายฝ่ายในเรื่องดังกล่าว

3) ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันเป็นที่ปรากฏว่า การใช้อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการในหลายประเด็นด้วยกัน โดยเฉพาะการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดกติกาหรือข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มักจะให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบกันเองภายในองค์กรในรูปของการอภิปราย แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขัดต่อกติกาที่รัฐธรรมนูญวางไว้ และเป็นไปได้ยากที่รัฐสภาจะตีความว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ตนให้ความเห็นชอบนั้น ไม่เป็นไปตามกติกาที่รัฐธรรมนูญกำหนด

5) ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะมีผลกระทบเฉพาะบุคคล องค์กร หรือพรรคการเมืองที่เป็นคู่กรณีแล้ว ยังมีผลกระทบอันผูกพันและเกี่ยวพันไปถึงบุคคลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นหรือไม่เป็นคู่ความก็ตาม ซึ่งที่ผ่านมาเกิดปัญหาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายกรณี ด้วยเหตุที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลกระทบเป็นวงกว้าง และค่อนข้างรุนแรง นอกจากจะต้องแก้ปัญหาโดยการให้พิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบแล้วนั้น ผลการศึกษายังสะท้อนว่าควรกำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้นหรือไม่ ควรมีคุณสมบัติอย่างไร และควรกำหนดองค์คณะของตุลาการองค์คณะในการพิจารณาคดีจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน (พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ)

3.1.1 ควรเพิ่มพนักงานสอบสวนให้มีจำนวนมากขึ้น และมีภารกิจหลักเป็นพนักงานสอบสวนเท่านั้น และให้ได้รับค่าตอบแทน รายได้เพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

3.1.2 เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด สมควรให้พนักงานอัยการร่วมในการสั่งคดีและการสอบสวนเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประหยัดเวลา เป็นการปฏิบัติภารกิจเชิงรุกอีกด้วย

3.1.3 สมควรมีการแยกพนักงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหรือเป็นหน่วยงานเฉพาะที่เป็นกลางและอิสระ เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีภารกิจหลักเพื่อผดุงความเป็นธรรม เพราะถือเป็นต้นน้ำของการกระบวนการยุติธรรม จึงสมควรมีหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาใหม่ที่เป็นกลางและอิสระ ทำให้เกิดความโปร่งใส ไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ เพื่อฝึกอบรมให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสอบสวนขึ้นมา

3.1.4 สำหรับพนักงานอัยการ ต้องยกระดับมาตรฐานกระบวนยุติธรรมโดยพนักงานอัยการต้องมีภารกิจที่สามารถทำงานในเชิงรุกได้คล่องตัวมากกว่าองค์กรตุลาการแล้ว สมควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลและเสริมประสิทธิภาพให้แก่งานสอบสวนของพนักงานสอบสวน

3.1.5 เพื่อให้มีการเร่งรัดการสอบสวนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการซึ่งจะต้องรับสำนวนต่อจากพนักงานสอบสวนเพื่อสั่งคดีจึงสมควรเข้ามากำกับดูแลในกรณีที่มีการขอฝากขังด้วย เพื่อตรวจสอบว่ามีเหตุจำเป็นในการสอบสวนพยานหลักฐานตามที่อ้างหรือไม่ หากไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องเอาตัวผู้ต้องหาไว้ในอำนาจศาลอีกต่อไป พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยุติการฝากขังได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหามิให้ถูกควบคุมเกินความจำเป็น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ได้มีการรวบรวมแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละด้านไว้ โดยศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุที่มาของปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งแนวทางที่เสนอแก้ไขนั้นมีหลากหลายแนวทาง ดังนี้

3.2.1 การเสนอขอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเสนอให้ยกร่างกฎหมายใหม่ รวมถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายการดำเนินการบริหารงานบางเรื่อง เช่น การเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการร้องทุกข์การไต่สวนมูลฟ้องให้มีความชัดเจนขึ้นและยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น และไม่ชัดเจน การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ฎีกา จากระบบจำกัดสิทธิไปสู่หลักการให้สิทธิอุทธรณ์ ปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะศาลชั้นอุทธรณ์ส่วนคดีใดจะขึ้นสู่ศาลฎีกาได้ให้ใช้หลักอนุญาต โดยให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตเฉพาะคดีที่มีปัญหาสำคัญเพื่อวางบรรทัดฐานเท่านั้น เป็นต้น

3.2.2 การแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงานมีหลากหลายรูปแบบด้วยกันเช่นเดียวกับกรณีของศาลยุติธรรม ที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีแรงงานของศาลแรงงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเสนอให้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ขึ้นด้วย

3.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีภาษีอากรได้มีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ว่า อาจกระทำโดยการยกร่างข้อกำหนดคดีภาษีอากร หรือแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร เทียบเคียงจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่เป็นระบบไต่สวนซึ่งมีใช้อยู่ในประเทศไทยมาใช้ เช่น ในการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้องคำให้การแล้ว หากผู้พิพากษายังเห็นว่าคดีไม่มีความชัดเจน อาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐานใดก็ได้ เป็นต้น ส่วนปัญหาการแพ้ชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมายอาจแก้ไขโดยการผ่อนคลายความเคร่งครัดเรื่องรูปแบบและการบรรยายฟ้อง โดยให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนที่ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่องได้

3.2.4 กรณีของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ได้มีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากออกจากวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญา เพื่อให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดภาระการพิสูจน์ ให้ยึดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด และโจทก์เป็นผู้มีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการจัดพนักงานคดีให้คำแนะนำช่วยเหลือแก่ผู้ฟ้องคดี ทำนองเดียวกันกับคดีผู้บริโภคหรือคดีแรงงาน และควรจัดทำแนวทางในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษของจำเลยในคดีอาญาสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับผลของกระทำด้วย

3.2.5 นอกเหนือจากสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการในชั้นพิจารณาคดีของศาล ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลชำนัญพิเศษแล้ว เพื่อให้การดำเนินการของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีความสำคัญยิ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว ควรต้องพิจารณาและให้ความสำคัญกับคุณภาพของศาลยุติธรรมทั้งระบบ ประกอบด้วย การจัดองค์กรตุลาการที่เหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย กระแสสังคมกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และการประสานประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมในทุกแง่มุมอีกด้วย

3.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี

3.3.1 การบังคับคดีทางแพ่ง

ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งในหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

1) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขัดทรัพย์ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288

2) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 516 และมาตรา 517 เกี่ยวกับการฟ้องบังคับหนี้ส่วนต่างจากการขายทอดตลาดกับผู้ซื้อเดิม หากในการขายทอดตลาดครั้งใหม่ได้ราคาไม่คุ้มกับการขายทอดตลาดครั้งเดิมหรือได้ราคาต่ำกว่าการขายทอดตลาดในครั้งก่อน ให้เป็นหน้าที่ของผู้ขายทอดตลาด

3) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 280 ให้ครอบคลุมประเภทผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี

4) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 วรรคสี่ บัญญัติให้มีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีได้ แต่ในหลักการไม่ได้บัญญัติรายละเอียดสิ่งใดไว้จึงทำให้ไม่สามารถที่จะบัญญัติเรื่องดังกล่าวในกฎกระทรวงได้ เพื่อให้การมีการถ่ายโอนการบังคับคดีไปสู่ภาคเอกชนได้ตามเจตนารมณ์ ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในกฎหมายหลักให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดในเรื่องการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีภาคเอกชน

5) เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้ผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร

3.3.2 การบังคับคดีทางอาญา

1) แนวทางแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

(1) การกำหนดให้การกระทำบางอย่างมิให้เป็นความผิดอาญา เช่น ความผิดว่าด้วยเช็ค

(2) การนำมาตรการผันคดีออกจากระบบหรือการกันบุคคลออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion)

(3) การใช้มาตรการคำพิพากษาทางเลือก หรือการใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา อันได้แก่

- การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ
- การส่งไปอยู่โรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองแทนการเข้าไปอยู่ในเรือนจำ
- การจำคุกเฉพาะวันหยุด โดยเป็นการผันผู้ต้องขังให้ออกนอกเรือนจำได้ในกรณีที่เหมาะสม
- การจำคุกที่บ้าน (Home Arrest)
- การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการออกหมายกักขังแทนค่าปรับ โดยการกักขังแทนค่าปรับให้นำมาใช้ต่อเมื่อจำเลยไม่ชำระค่าปรับเท่านั้น และควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งให้จำเลยทราบเพื่อมาชำระค่าปรับต่อศาล ควรกำหนดให้มีการผ่อนชำระค่าปรับได้ หรือมีมาตรการจูงใจให้รีบมาชำระค่าปรับ

นอกจากนี้ เพื่อแก้ปัญหาและสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับ ควรมีการวางระเบียบโดยให้รัฐออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ว่าหากไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดหนึ่งเดือน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ก็จะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับตามนัยมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาสิทธิผู้ต้องขัง

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวไปข้างต้น มีข้อเสนอแนะแนวทางในการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้ต้องขังในประเทศไทย ดังนี้

(1) การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและมาตรฐานสากลเพื่อให้มีการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิได้รับอาหาร

ควรแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2479 ข้อ 77 ดังกล่าวให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติฯ ด้วยการบัญญัติว่า *“ให้จัดอาหารให้ผู้ต้องขังทุกคนได้รับประทานอาหารอย่างน้อยวันละ 3 มื้อ คือ เช้า กลางวัน และเย็น อาหารมื้อหนึ่ง ๆ ให้ประกอบด้วยข้าวหรือสิ่งอื่นแทนข้าว และกับข้าวหรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว จัดให้มีน้ำดื่มที่สะอาดและเพียงพอกับความต้องการของผู้ต้องขัง”*

- สิทธิในการนับถือศาสนาและปฏิบัติศาสนกิจ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แล้วไม่พบว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติศาสนกิจไว้โดยเฉพาะ จึงควรบัญญัติคุ้มครองสิทธิในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขังเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์โดยตรงไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติราชทัณฑ์หรือกฎกระทรวงมหาดไทยฯ ว่า *“ผู้ต้องขังทุกคนมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่กระทบต่อความมั่นคง ปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ”* เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขัง ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำทั้งบทบัญญัติกฎหมายและทางปฏิบัติของเรือนจำ ส่งผลให้ผู้ต้องขังได้รับความคุ้มครองสิทธิอย่างสมบูรณ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

- สิทธิในการติดต่อสื่อสาร

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ข้อ 33 วรรค 2 ว่า *“อนึ่งการตรวจสอบข้อความในจดหมายหรือการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกนั้น เจ้าพนักงานเรือนจำจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ ทั้งนี้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด”*

ตลอดจนควรกำหนดกฎหมายให้ความคุ้มครองว่า *“ผู้ต้องขังควรได้ทราบข่าวสารสำคัญเสมอ โดยให้อยู่ในการตรวจตราและควบคุมของเจ้าพนักงานเรือนจำ”*

(2) ควรกำหนดให้ผู้ต้องขังสามารถร้องทุกข์ได้อย่างอิสระโดยเฉพาะกับองค์กรภายนอกเรือนจำ โดยการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ข้อ 122 ให้สิทธิผู้ต้องขังยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจราชการเรือนจำได้โดยไม่มีผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่อื่นรวมอยู่ด้วย อีกทั้งควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 44 โดยเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการเรือนจำให้มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบและสั่งให้แก้ไขปัญหาที่ผู้ต้องขังร้องทุกข์ในทุกกรณีโดยเร็วหรือแก้ไขการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

(3) ควรมีการถ่ายโอนงานการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลให้แก่บริษัทเอกชน โดยให้จัดแพทย์เข้ามาตรวจรักษาและให้บริการแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยเฉพาะในเรือนจำที่อยู่ภายในเขต

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พื้นที่ที่มีปัญหาขาดแคลนแพทย์หรือพยาบาลในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลของรัฐ เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการตรวจรักษาจากแพทย์อย่างทันท่วงทีเพื่อลดอัตราการตาย และโรคติดต่อในเรือนจำ

3.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ)

3.4.1 ศาลปกครอง

จากการศึกษาสามารถสรุปแนวทางพัฒนาศาลปกครองทั้งโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และกระบวนการพิจารณาคดีได้ ดังนี้

1) ปรับปรุงการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองและกำหนดสัดส่วนให้พอเหมาะระหว่างนักกฎหมายมหาชนกับผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่น ๆ

2) เสริมสร้างและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครองและบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองให้ทันต่อสมัยอยู่ตลอด

3) ควรกำหนดให้มีช่วงทดลองปฏิบัติงานเพื่อประเมินผลการทำงาน และควรมีการสอนงานจากผู้มีประสบการณ์ให้กับตุลาการศาลปกครองผู้เริ่มทำงานใหม่ด้วย

4) พัฒนาระบบการบริหารจัดการคดีเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดี

5) กำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อขยายขอบเขตอำนาจของศาลปกครองและทำให้อำนาจของศาลปกครองชัดเจนขึ้น

6) ปรับปรุงนิยามคำว่าสัญญาทางปกครองในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

7) ควรกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

8) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

9) ปรับปรุงการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี โดยกำหนดอำนาจตุลาการนายเดียวในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในบางประการ เพื่อความรวดเร็วในการสั่งคดีและบรรเทาความเดือดร้อนให้ผู้ฟ้องคดี

10) เสนอให้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีอย่างคนอนาถาในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

11) กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

12) แยกความสัมพันธ์ระหว่างเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองออกจากฝ่ายตุลาการ คือ ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในด้านการควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานและประเมินการทำงานของฝ่ายตุลาการโดยปราศจากการควบคุมจากผู้ถูกประเมิน

3.4.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

1) ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญควรต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ค้ำประกันความเป็นอิสระ เช่น ให้ตุลาการมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว การกำหนดอัตราเงินเดือนให้สูง และอาจให้บำเหน็จบำนาญเลี้ยงชีพหลังหมดวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อให้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคล ให้มีอิสระในการวางกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยไม่ควรอิงกับระบบราชการมากเกินไป และให้มีอิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณตามกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการก้าวก่ายและแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนให้มีหน่วยงานบริหารจัดการที่เป็นอิสระ โดยพัฒนาองค์กรให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีวัฒนธรรมการบริหารสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล

2) คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการ ต้องมีความชัดเจน ไม่ก่อให้เกิดการตีความ เปิดกว้าง ไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาจากระบบราชการมากเกินไป โดยอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาจากองค์กรภาคประชาชน สภาวิชาชีพ ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่ง

3) การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา และควรเพิ่มสัดส่วนตัวแทนภาคประชาชนและตัวแทนองค์กรวิชาชีพที่เหมาะสม และควรมีการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างละเอียดรอบคอบ และมีการเก็บข้อมูลประวัติของบุคคลที่เป็นระบบ ถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีตัวชี้วัดเกี่ยวกับความเป็นกลางและซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

4) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

5) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรมีการทบทวนว่า เป็นหน้าที่ขององค์กรใด หากจะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ควรจะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าจะใช้อำนาจตรวจสอบในเรื่องใดได้บ้าง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันขึ้นอีกในอนาคต

6) ความถูกต้องของคำวินิจฉัย การพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความถูกต้องของคำวินิจฉัย จึงควรกำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น มีคุณสมบัติความรู้ความสามารถที่หลากหลายโดยเฉพาะในด้านสังคมการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน และควรกำหนดองค์คณะของตุลาการองค์คณะในการพิจารณาคดีให้มากกว่าปัจจุบัน (มากกว่า 5 คน) นอกจากนี้ ควรมีการสร้างหลักเกณฑ์เงื่อนไขและให้ระยะเวลาอย่างเพียงพอเพื่อให้เกิดกระบวนการอภิปรายถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างตุลาการก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการเขียนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และมติเสียงข้างมากในการวินิจฉัยก็ควรจะใช้เสียงข้างมากเด็ดขาด เช่น 2 ใน 3 เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการทำคำวินิจฉัยยิ่งขึ้น

7) ระบบและวัฒนธรรมการบริหารจัดการ ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีระบบและวัฒนธรรมการบริหารจัดการสมัยใหม่ รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ แทนการอิงกับระบบราชการ กำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์อำนาจและสำนักงานให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานต้องทำหน้าที่วิเคราะห์ทางวิชาการด้วย

8) ระบบประเมินผลการตรวจสอบองค์กร มีระบบประเมินผลการตรวจสอบองค์กรที่ชัดเจน ทั้งโดยองค์กรตุลาการและในทางการเมือง อาจกำหนดให้มีหน่วยงานสำหรับประเมินผลองค์กรโดยเฉพาะและมีการนำเสนอผลการประเมินต่อสาธารณะ ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค ทั้งเชิงสถาบันและเชิงระบบ ทั้งระบบการทำงานและผลสัมฤทธิ์การทำงาน ทั้งความเป็นอิสระขององค์กรและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

9) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณะขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้หลายช่องทาง และเข้าถึงการร้องเรียนได้โดยง่าย

4. บทสรุป

จากผลการศึกษา กล่าวได้ว่า กระบวนการยุติธรรมของไทยยังมีปัญหาหลายประการ โดยเมื่อพิจารณาเริ่มต้นจากกฎหมายก็จะเห็นว่าระบบกฎหมายของไทยยังมีปัญหาตั้งแต่กระบวนการออกกฎหมายและการนำกฎหมายไปบังคับใช้ โดยพบว่าตัวบทกฎหมายบางฉบับไม่ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาอาชญากรรมและสังคม เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ผลการศึกษาสะท้อนถึงแนวทางการแก้กฎหมายเพื่อให้มีความเหมาะสมและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่ากระบวนการดำเนินคดีในเกือบทุกคดีมีการใช้เวลาในการดำเนินคดีที่ยาวนาน ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนเนื่องจากการดำเนินการเพื่อเยียวยาแก้ไขให้เกิดความยุติธรรมเป็นไปได้อย่างล่าช้า ดังนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมได้ ในเมื่อประชาชนยังไม่ได้รับการเข้าถึงและเยียวยาได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ยังพบว่ามาตรการการลงโทษตามกฎหมายไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ไม่มีความหลากหลาย และไม่มีมาตรการลงโทษระดับกลาง (intermediate punishment) ดังเช่นกรณีของกระบวนการบังคับคดี เมื่อมีการพิพากษาคดีทางอาญามาตรการในการลงโทษที่ก่อให้เกิดปัญหาในชั้นนี้คือมีผู้ต้องโทษที่ถูกส่งเข้าไปอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก จนเกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งก็คือปัญหาหลักที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานราชทัณฑ์และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม การแนวทางแก้ไขปัญหาดังที่ได้นำเสนอในผลการศึกษาฉบับนี้จะไม่สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขึ้นอย่างยั่งยืนได้เลย หากไม่ได้มีการพัฒนา “คน” โดยปรับกระบวนทัศน์ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อรองรับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างองค์ความรู้และทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนเนื่องจากความร่วมมือจากประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดของความสำเร็จในทุกๆ ด้าน อันได้แก่ การเสริมสร้างบทบาทในการมีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม การมีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงปัญหาและแนวทางการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม การมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลของการดำเนินงานที่ตนเองมีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งมีระบบที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ด้วย ประการสำคัญคือการรณรงค์ให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายและความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมและหลักนิติธรรม เพื่อเป็นการป้องกันการถูกเอาเปรียบและละเมิดสิทธิ ตลอดจนเพื่อให้กฎหมายได้ถูกบังคับใช้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญ

คำนำ **หน้า**

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ก

สารบัญ ..... ฐ

บทที่ 1 บทนำ 1

บทที่ 2 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นการสอบสวน (พนักงานสอบสวนและอัยการ)

2.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 5

2.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 6

2.3 ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมชั้นการสอบสวน 18

2.3.1 ระยะเวลาในการสอบสวน 18

2.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในชั้นสอบสวน 20

2.4 สรุปและข้อเสนอแนะ 25

บทที่ 3 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

3.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 29

3.2 บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในคดี 31

3.2.1 การซักถามพยาน 31

3.2.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน 32

3.3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีอาญา 32

3.3.1 สภาพปัญหาต่อโอกาสในการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา 32

3.3.2 สภาพปัญหาที่เกิดจากระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญา ตั้งแต่เริ่มคดีจนคดีถึงที่สุด 34

3.3.3 สภาพปัญหาที่เกิดจากระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญา ในแต่ละชั้นศาล 35

3.3.4 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับกรณีคนยากจนด้อยโอกาสในทางฟ้องและต่อสู้คดี 36

3.3.5 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่เสมอภาคจากการกำหนด และบังคับโทษปรับ 37

3.3.6 การพิจารณาคดีอาญายังไม่มีความต่อเนื่อง 37

3.3.7 ระบบการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานยังมีข้อบกพร่อง 38

3.3.8 สภาพปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของศาลในการพิจารณาคดียังไม่มีความสมบูรณ์ 39

3.3.9 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ 40

3.3.10 สภาพปัญหาในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา 40

3.4 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีแพ่ง 41

3.4.1 ปัญหาความสับสนในระบบกฎหมายในการค้นหาความจริง 41

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญ (ต่อ)

3.4.2 ปัญหาระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งที่มีหลากหลายประเภทเกินไป และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนพิจารณา โดยไม่ได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นแกนกลาง 42
3.4.3 ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจาก ระบบอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจาก คดีคั่งค้างในศาลสูง 43
3.4.4 ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยเฉพาะในคดีมโนสาเร่ และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก 44
3.4.5 ปัญหาการสืบพยานในคดีแพ่ง 45
3.5 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงาน 45
3.5.1 สภาพปัญหาการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงและแนวทางแก้ไข 46
3.5.2 สภาพปัญหาการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลฎีกา 47
3.5.3 สภาพปัญหาระบบโครงสร้างศาลแรงงานและแนวทางแก้ไข 47
3.5.4 สภาพปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาของศาลแรงงาน และแนวทางแก้ไขปัญหา 49
3.5.5 สภาพปัญหาระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบและแนวทางแก้ปัญหา 50
3.5.6 สภาพปัญหาเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีแรงงาน ซึ่งในคดีแรงงานจะไม่มีการเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียม เป็นเหตุให้มีการนำคดีแรงงานมาฟ้องต่อศาลแรงงานเป็นจำนวนมาก 52
3.5.7 สภาพปัญหาลูกจ้างไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงาน 52
3.5.8 ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปใช้ในทางปฏิบัติ 53
3.6 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีในศาลภาษีอากร 63
3.6.1 ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคู่ความในการเข้าถึงพยานหลักฐาน 63
3.6.2 ปัญหาการแพ้หรือชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคของกฎหมายวิธีพิจารณาความ ... 63
3.7 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม 64
3.7.1 ปัญหาการดำเนินคดีแพ่งสิ่งแวดล้อม 65
3.7.2 ปัญหาการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อม 67
3.7.3 สรุปและข้อเสนอแนะ 68
3.8 ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะทางการบริหารงานศาลยุติธรรม 69
3.8.1 การจัดองค์กรตุลาการที่เหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย 69
3.8.2 กระแสสังคมกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล 71
3.8.3 การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม 73
3.8.4 ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา 77
3.8.5 การประสานประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม..... 82

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี

4.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 85
4.2 ปัญหาการบังคับคดีทางแพ่ง 85
4.2.1 ปัญหากระบวนการดำเนินงานบังคับคดีแพ่งของกรมบังคับคดี 86
4.2.2 ปัญหาการดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ในการขายทอดตลาดทรัพย์ 87
4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี 90
4.2.4 แนวทางการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีแพ่งสู่ภาคเอกชน 92
4.2.5 สรุป 94
4.3 ปัญหาการบังคับคดีทางอาญา 95
4.3.1 ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ 95
4.3.1.1 สภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ 95
4.3.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ 96
1) การกำหนดให้การกระทำบางอย่างมิให้เป็นความผิดอาญา.... 96
2) การนำมาตรการผันคดีออกจากระบบหรือการกันบุคคลออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion) 97
3) การใช้มาตรการคำพิพากษาทางเลือกหรือการใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา 99
4) การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ 100
5) การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการออกหมายกักขังแทนค่าปรับ 103
4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง 106
4.3.2.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง 106
4.3.2.2 แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง 107
4.3.3 สรุป 110

บทที่ 5 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ)

5.1 ศาลปกครอง 111
5.1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 111
5.1.2 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง 111
5.1.3 เขตอำนาจของศาลปกครอง 112
5.1.4 ลักษณะพิเศษของศาลปกครอง 113
5.1.5 สภาพปัญหาของศาลปกครอง 121
5.1.5.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน 122
5.1.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครอง 133
5.1.5.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง 136

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญ (ต่อ)

5.1.5.4 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง 138
5.1.5.5 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง 138
5.1.6 แนวทางแก้ไขปัญหา.....139
5.1.6.1 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงโครงสร้างของศาลปกครอง 139
5.1.6.2 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง. 140
5.1.6.3 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครอง 141
5.1.6.4 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง 143
5.2 ศาลรัฐธรรมนูญ 144
5.2.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 144
5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กร 144
5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ 146
5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ 153
5.2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 155
5.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 158
5.2.7 บทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ 160

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป 165
6.1.1 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นการสอบสวน (พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ) 165
6.1.2 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นศาล 165
6.1.3 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี 166
6.1.4 ปัญหากระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ) 167
6.2 ข้อเสนอแนะ
6.2.1 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นการสอบสวน (พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ) 169
6.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล 169
6.2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี 170
6.2.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ) 172

บรรณานุกรม 175

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 1

บทนำ

เมื่อพิจารณาความหมายของความยุติธรรมในความหมายอย่างกว้างอาจกล่าวได้ว่า ความยุติธรรมเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในทางสังคมของมนุษย์ ความยุติธรรม หมายถึง สิทธิและหน้าที่ในทางศีลธรรมที่มนุษย์มีต่อกันและกัน พิจารณาในแง่นี้ ความยุติธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่งของศีลธรรม กล่าวคือ เป็นหน้าที่ทางศีลธรรมในทางสังคม ในความหมายอย่างแคบ ความยุติธรรมย่อมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิหน้าที่ในทางศีลธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรแบ่งปันประโยชน์และภาระต่างๆ ของชีวิตในสังคม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2552, น.67) อริสโตเติล (Aristotle) ได้แยกแยะความยุติธรรมตามลักษณะของความสัมพันธ์ของบุคคลได้เป็น 2 รูปแบบ คือ ความยุติธรรมแบบแลกเปลี่ยนตอบแทน (Dikaiondiorthotikon; Iustitiacommutativa) และความยุติธรรมแบบแบ่งสันปันส่วน (Dianemetikondikaion; Iustitiadistributiva) การกระทำอันใดยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมนั้นจะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกันและแลกเปลี่ยนตอบแทนกัน หรือเป็นความสัมพันธ์ที่บุคคลคนหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าและแบ่งปันกระจายประโยชน์ให้บุคคลอื่นซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจที่เหนือกว่านั้น

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งเมื่อกล่าวถึงความยุติธรรม คือ การแบ่งปันสิทธิในความเสมอภาคและสิทธิในเสรีภาพ ทั้งสิทธิในความเสมอภาคและสิทธิในเสรีภาพ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ทางสังคมทั้งสิ้น การแบ่งปันสิทธิอาจจะเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เท่าเทียมกันได้โดยกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในสังคมหรือประเทศนั้นๆ

ประเทศที่ปกครองโดยนิติรัฐ (State of Law) ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า นิติรัฐไม่ใช่เพียงการปกครองโดยกฎหมายในทางรูปแบบเท่านั้น หมายความว่า ไม่ใช่มีเพียงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเนื้อหาอย่างไรก็ได้เป็นเครื่องมือในการปกครองแล้วรัฐนั้นจะเป็นนิติรัฐ แต่นิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายและกฎหมายนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมด้วย เนื่องจากนิติรัฐคือรัฐที่ประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร และที่สำคัญ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรนี้มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญคือมีค่าบังคับในระดับสูงสุด ผูกพันอำนาจมหาชนของรัฐทุกอำนาจให้ต้องเคารพ การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎรจึงไม่ใช่จะตราอย่างไรก็ได้ แต่ต้องประกันความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อการใช้อำนาจของรัฐด้วย ดังนั้นนอกจากกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความพอสมควรแก่เหตุแล้วยังต้องไม่ขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคซึ่งเป็นหัวใจของความยุติธรรม จะต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ พิจารณาในแง่นี้นิติรัฐเรียกร้องให้รัฐกระทำการโดยยุติธรรมและโดยถูกต้อง เมื่อพิเคราะห์ในทางเนื้อหานิติรัฐจึงมุ่งตรงไปยังการรักษาความยุติธรรมในรัฐเอาไว้ (อ้างแล้วใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2552, น. 68)

จากความสำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมของสังคม กระบวนการยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญ และเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่สังคมที่มีความยุติธรรม เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม ประเทศไทยซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นประเทศที่ปกครองโดยใช้หลักนิติรัฐ แม้ไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่เขียนไว้อย่างชัดเจน แต่หลักนิติรัฐก็ได้ปรากฏ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ให้เห็นอยู่บนหลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มาโดยตลอด โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น หลักประกันสิทธิในกระบวนพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิเกี่ยวกับกระบวนยุติธรรม และหลักความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

จากการที่คณะผู้จัดทำได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร งานวิจัย และบทความทางวิชาการต่าง ๆ พบว่าเหตุการณ์สำคัญประการหนึ่งที่นับได้ว่ามีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทย ได้แก่ คดีฆาตกรรมนางสาวเชอรี่แอน ดันแคน ซึ่งมีการจับกุมผู้บริสุทธิ์มาฟ้องลงโทษ โดยมีการนำเสนอและรับฟังพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ และผลจากการดำเนินคดีดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายทั้งชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และชื่อเสียงเกียรติยศของจำเลยทั้งสี่ในคดี

คดีนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2529 เมื่อมีผู้พบศพของนางสาวเชอรี่แอน ดันแคน เจ้าพนักงานตำรวจสืบสวนสอบสวนจนสามารถจับกุมจำเลยรวม 4 คน ในข้อหาร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ศาลชั้นต้นพิพากษาประหารชีวิตจำเลยทั้งสี่ ต่อมาศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้ยกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานของโจทก์ยังมีความน่าสงสัยตามสมควร และต่อมาเมื่อปี 2538 ศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ให้ยกฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 (ส่วนจำเลยที่ 1 ถึงแก่ความตาย) (อภิรดี โพธิ์พร้อม, 2550, น. 19-21)

ในระหว่างอุทธรณ์ตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดคดีเป็นเวลาเกือบ 10 ปีนั้น ปรากฏว่าจำเลยทั้งสี่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำโดยไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว (แม้ศาลอุทธรณ์จะพิพากษากลับให้ยกฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 แล้วก็ตาม แต่จำเลยดังกล่าวก็ถูกขังไว้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา) และเป็นที่น่าสังเกตว่า ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น พนักงานสอบสวนกองปราบปราม กรมตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนอีกชุดหนึ่งได้สอบสวนคดีนี้ขึ้นมาใหม่และมีความเห็นว่า ผู้กระทำความผิดคดีนี้เป็นบุคคลอื่น จึงมีหนังสือขอให้พนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการซึ่งเป็นโจทก์คดีนี้ถอนฟ้องจำเลยทั้งสี่ ปรากฏว่าพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่า คดียังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะถอนฟ้องจึงได้ดำเนินการต่อไป (ภูมินทร์ บุตรอินทร, 2556, น. 11-12)

นับจาก พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นเวลาเกิดเหตุฆาตกรรมนางสาวเชอรี่แอน ดันแคน จนถึง พ.ศ. 2538 เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ยกฟ้องจำเลยในคดีดังกล่าว นำมาสู่การระดมความคิดในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และส่วนหนึ่งได้รับการผลักดันให้กลายเป็น บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรม นับว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยได้เข้าสู่ยุคใหม่ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญหลายประการข้างต้น

จากความพยายามในการเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่ามีการเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปในลักษณะพัฒนา และแก้ปัญหากระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งในรูปแบบการจัดเวทีเสวนาทางวิชาการ การจัดทำโครงการวิจัย และการนำเสนอผ่านเอกสารทางวิชาการรูปแบบต่างๆ ทั้งเป็นภาพรวมของกระบวนการและแยกส่วนตามองค์กรและชั้นการพิจารณา แต่จนถึงปัจจุบัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขนั้นก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและยังคงปรากฏกรณีเหตุการณ์ต่างๆ ที่สะท้อนถึงปัญหาของกระบวนการยุติธรรมให้เห็นผ่านสื่ออย่างต่อเนื่องเสมอมา

ดังนี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่าปัญหากระบวนการยุติธรรมยังคงรอการแก้ไขอีกหลายประเด็น ซึ่งในการศึกษาของคณะทำงานนี้ จึงมุ่งไปที่การเสนอแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอน โดยเป็นการศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขกระบวนการยุติธรรมแบบแยกส่วน เพื่อให้เห็นสภาพปัญหาของแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นตำรวจ ซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนต้องเข้าถึง จนถึงชั้นการบังคับคดีซึ่งเป็นปลายทางสิ้นสุดของกระบวนการยุติธรรม อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องและครอบคลุมทั้งระบบ

จึงนับเป็นเวลาอันสมควรที่จะต้องสำรวจตรวจสอบว่า ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมไทยโดยเฉพาะในทางปฏิบัติขององค์กรผู้ใช้อำนาจได้มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐหรือไม่ เพียงใด และยังมีปัญหาหรืออุปสรรคใดซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งในด้านตัวบทกฎหมายและทางปฏิบัติของเจ้าพนักงาน รวมถึงแนวโน้มทิศทางในอนาคตว่าจะพัฒนากระบวนการยุติธรรมของเราอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความสงบสุขและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะทำงานได้กำหนดกรอบประเด็นในการปฏิรูปขึ้นใหม่ ดังนี้

1. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน (พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ)
2. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล
3. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี
5. ปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ชั้นศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ)

ทั้งนี้ รายงานการวิจัยฉบับนี้จึงเป็นการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ปัญหาข้อขัดข้อง รวมถึงข้อเสนอแนะต่างๆ ตั้งแต่ช่วงก่อน พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นปีเริ่มต้นแห่งการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันว่า ปัญหาใดยังคงไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง รวมถึงศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย โดยจะนำปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้มาสังเคราะห์กับหลักการทางทฤษฎี รวมถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หน้าว่าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 2
การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นการสอบสวน

2.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหาในประเทศไทย โดยเฉพาะในคดีอาญาไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน ซึ่งได้มีการกำหนดหลักกฎหมายสำคัญ ๆ ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายสำคัญที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการค้นหาความจริงอันเกี่ยวกับการกระทำความผิด และการนำตัวผู้กระทำผิดต่อกฎหมายอาญามาดำเนินการพิจารณาลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย (ณรงค์ ใจหาญ, 2552 ,น. 16) หลักเกณฑ์และวิธีดังกล่าวประกอบด้วยการร้องทุกข์ การกล่าวโทษ การสืบสวน การสอบสวน ฯลฯ แม้ในกฎหมายสารบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะและมีโทษทางอาญา จะให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวกับเจ้าพนักงานหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนั้นให้เป็นพนักงานสอบสวนด้วยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่เมื่อมีการสอบสวนฟ้องร้องขึ้น ก็มักจะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจผู้มีหน้าที่เป็นผู้สอบสวนเกือบทั้งหมดภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ (คณิต ณ นคร, 2546, น. 45-46) ใช้ “ระบบกล่าวหา” การดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหานี้แท้จริงมิใช่ระบบใหม่ แต่เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนั่นเอง ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาก็คือ การแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากเป็น “กรรมในคดี” (Prozess - objekt) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Prozess-subjekt)

ที่ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น “ประธานในคดี” นั้น ก็เพราะว่า ในการดำเนินคดีระบบกล่าวหากฎหมายไม่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นวัตถุแห่งการซักฟอกหรือเป็นกรรมในคดี แต่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น “คน” และเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายจึงให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และห้ามการดำเนินกระบวนพิจารณาที่มิชอบ

การที่นานาประเทศเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนก็เพราะเห็นกันว่า ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติความลำเอียง และมักรู้สึกตนว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ฉะนั้นเพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษาและเพื่อขจัดข้อผิดหลงดังกล่าว จึงได้มีการตัดอำนาจผู้พิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องออกไปให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่ง คือ “อัยการ” เป็นผู้ใช้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลก็คงเหลือแต่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

ตามระบบการดำเนินคดีระบบกล่าวหา ศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องขึ้นมา นอกจากนี้ศาลจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้ และจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องขึ้นมาก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน ดังที่มาตรา 192 วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่ง เกินคำขอหรือที่มิได้กล่าวในฟ้อง”

แต่ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้นพนักงานอัยการย่อมสั่งคดีได้โดยอิสระ โดยไม่ผูกมัดกับคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ แม้ศาลจะเคยพิพากษาว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย หากพนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วย พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะสั่งและดำเนินการในทางตรงกันข้ามได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (11))

พนักงานสอบสวน หมายความถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6))

พนักงานอัยการ หมายความถึง เจ้าพนักงานมีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5))

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 40 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง

(2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริงข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ”

จากรัฐธรรมนูญ 2550 ที่กล่าวมาข้างต้น ในมาตรา 40 (4) และมาตรา 40 (7) กล่าวถึงการสอบสวนว่าจะต้องถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสียหรือพยานมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ให้โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ

ทั้งยังเป็นการรับรองกระบวนการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในภาค 2 สอบสวน ลักษณะ 1 หลักทั่วไป มาตรา 120-129 และลักษณะ 2 การสอบสวน หมวด 1 การ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สอบสวนสามัญ มาตรา 130-147 ซึ่งมีการบังคับใช้มาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และบังคับใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

2.2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า “การสอบสวน หมายความถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ”

ตามบทบัญญัตินี้ การสอบสวนหมายความถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา

สำหรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการสอบสวน เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา 2 (11) และมาตรา 131 แล้ว ปรากฏดังนี้

1) เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา
2) เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด
3) เพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิด และ
4) เพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

การสอบสวนจึงเป็นกรณีที่เกิดความผิดอาญาขึ้นแล้ว โดยพนักงานสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอาจเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ และจัดการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานนั้น ส่วนการดำเนินการอื่น ๆ ก็เช่น การควบคุมผู้ต้องหา การนำตัวผู้ต้องหาไปฝากขังต่อศาล การทำบันทึกกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาหรือไม่ เช่น ทรัพย์หายไปเป็นเพราะเจ้าทรัพย์ทำหายเอง หรือเพราะมีคนลักไป เป็นต้น เพื่อพิสูจน์ความผิด เช่น เมื่อฟังว่าทรัพย์นั้นถูกลักไป ก็พิจารณาจากพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นคนร้ายรายนี้หรือไม่ และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ เช่น เมื่อฟังว่า ก. เป็นคนร้ายรายนี้จริง ก็จัดการออกหมายเรียกตัว ก. มาสอบสวนเป็นผู้ต้องหา หาก ก. หลบหนีก็ดำเนินการออกหมายจับเพื่อให้ได้ตัวมา จะได้ส่งพนักงานอัยการฟ้องร้องต่อศาลต่อไป

การสอบสวนเป็นการกระทำเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ โดยมิต้องคำนึงว่าเวลานั้นได้ตัวผู้ต้องหามาแล้วหรือไม่ (ฎีกาที่ 788/2494)

ดังนั้น เมื่อรู้ว่าความผิดเกิดขึ้นแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องสอบสวนให้รู้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิด และเมื่อรู้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว ก็ต้องแสวงหาพยานหลักฐานจนครบถ้วน เพื่อพิสูจน์ความผิดนั้นและเอาผู้กระทำความผิดลงโทษให้ได้

2.2.3 อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน (ธีสุทธิ์ พันธ์ฤทธิ์, 2555, น. 141-142)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ตั้งแต่มาตรา 130 ถึงมาตรา 142 มีเนื้อหาว่าด้วยการเริ่มการสอบสวน อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน อำนาจในการสอบสวนผู้เสียหายและพยานอำนาจในการสอบสวนผู้ต้องหา อำนาจอย่างอื่นของพนักงานสอบสวน การรวบรวมการสอบสวนเข้าสำนวน และในที่สุดเรื่องการส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

คงเห็นได้ว่าบทมาตราเหล่านี้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนในกรณีต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับอำนาจการรวบรวมพยานหลักฐาน ตำราบางเล่มจึงให้ชื่อหมวดนี้ว่าอำนาจของพนักงานสอบสวน อย่างไรก็ตาม ในหมวดนี้นอกจากบทมาตราที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนแล้วยังปรากฏบทบัญญัติบังคับให้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามด้วย เช่น มาตรา 130 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่รวมอยู่ด้วย บทบัญญัติในหมวดจึงมิใช่บทให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนเพียงอย่างเดียว การเรียกว่าเป็นหมวดที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนจึงไม่ถูกต้องทั้งหมด จึงควรเรียกว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยสังเขป แบ่งได้ 7 ประการ ได้แก่

1) การเริ่มการสอบสวน

2) อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน

3) อำนาจในการสอบสวนผู้เสียหายและพยาน

4) อำนาจในการสอบสวนผู้ต้องหา

5) อำนาจอย่างอื่นของพนักงานสอบสวน

6) การรวบรวมการสอบสวนเข้าสำนวน

7) การส่งสำเนาไปยังพนักงานอัยการ

ผู้มีอำนาจสอบสวน (จุลสิงห์ วสันตสิงห์ , 2555, น. 111-112) หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) หมายถึง พนักงานสอบสวนที่ระบุไว้ใน ป.วิ.อ. มาตรา 18 และตามกฎหมายอื่น เช่น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ส่วนพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 หมายถึง

(1) ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี (กรุงเทพมหานคร) ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

(2) ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี (กรุงเทพมหานคร) ได้แก่ ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

คำพิพากษาฎีกาที่ 7475/2553 (จุลสิงห์ วสันตสิงห์, 2555, น. 114)

ร้อยตำรวจเอก ส. เป็นข้าราชการตำรวจซึ่งยศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง แม้ระหว่างสอบสวนจะมีพนักงานสอบสวนซึ่งไม่มีอำนาจสอบสวนร่วมนั่งฟังอยู่ด้วยก็ไม่ทำให้การสอบสวนนั้นเสียไป เมื่อพันตำรวจโท น. ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ พันตำรวจโท น. ย่อมมีอำนาจสอบสวนก่อนร้อยตำรวจเอก ส. โอนสำนวนการสอบสวน และหลังจากนั้นร้อยตำรวจเอก ส. ยังคงมีอำนาจสอบสวนเพื่อช่วยเหลือพันตำรวจโท น. ได้ ดังนั้น การสอบสวนคดีนี้ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120

เขตอำนาจของพนักงานสอบสวน (จุลสิงห์ วสันตสิงห์, 2555, น. 115) หมายถึงเขตท้องที่ที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ตามกฎหมาย เช่น ในส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด มีเขตอำนาจการสอบสวนครอบคลุมในเขตจังหวัดนั้น และนายอำเภอ และผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอนั้น มีเขตอำนาจสอบสวนครอบคลุมในเขตอำเภอนั้น ๆ ส่วนในกรุงเทพมหานคร ตำรวจแต่ฝ่ายเดียวมีอำนาจสอบสวน เขตท้องที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งใดก็เป็นเขตอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนประจำสถานีนั้น ส่วนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ สำหรับความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักรเป็นอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คำพิพากษาฎีกาที่ 4591/2553

ตามพระราชกฤษฎีกา. แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 ประกอบประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศ ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2515 และ พระราชกฤษฎีกา. แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ซึ่งใช้บังคับขณะที่มีการสอบสวนคดีนี้ ได้กำหนดอำนาจของกองปราบปรามไว้ว่า “กองปราบปรามมีเขตอำนาจการรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดคดีอาญาทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร” พ. เป็นพนักงานสอบสวนประจำแผนก 4 กองกำกับการ 2 กองปราบปราม ย่อมมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนความผิดคดีอาญาทั้งปวงได้ทั่วราชอาณาจักร ทั้งปรากฏว่า พ. ยังได้ขออนุญาตดำเนินคดีนี้ต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว เมื่อ พ. แจ้งข้อหาเพิ่มเติมแก่จำเลยในข้อหาความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137, 177, 180, 267 และ 268 แล้วทำการสอบสวนในความผิดข้อหาดังกล่าว การสอบสวนย่อมชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

2.2.4 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ (จุลสิงห์ วสันตสิงห์, 2555, น. 208)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) “พนักงานอัยการ” หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด) หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นว่านั้นก็ได้

คำว่า “พนักงานอัยการ” โดยปกติแล้วหมายถึง พนักงานอัยการที่เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นทนายแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทั้งหลายในนามรัฐ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 11 กำหนดให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหาร และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ใน มาตรา 14 อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของพนักงานอัยการก็คืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากเจ้าพนักงานอื่น

สำหรับเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลนั้น เดิมเคยมีผู้ว่าคดี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลแขวง ตาม พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 แต่ต่อมา ตาม พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517 ได้ยกเลิกผู้ว่าคดีซึ่งเป็นนายตำรวจไป การดำเนินคดีอาญาในศาลแขวงจึงกลับไปเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างเดิม ดังที่เคยเป็นมาเมื่อก่อน พ.ศ. 2500

ในปัจจุบัน ตาม พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 38 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ (ปัจจุบันคืออัยการสูงสุด) หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณสมบัติจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรม เพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้วให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ และตามมาตรา 39 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีในศาลให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์คืนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง” ดังนั้น เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น ตามกฎหมายฉบับนี้ จึงถือได้ว่าเป็น “เจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้น” และย่อมมีฐานะเป็น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

“พนักงานอัยการ” ตามบทนิยามความหมาย ในมาตรา 2 (5) และเป็นพนักงานอัยการผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ด้วย ตามมาตรา 28 (1)

ข้อสังเกต

พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ทุกประเภท แต่มีข้อจำกัดว่าคดีนั้นต้องมีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อน (มาตรา 120)

คำพิพากษาฎีกาที่ 5165/2549 (จุลสิงห์ วสันตสิงห์, 2555, น. 209)

ความผิดตาม ป.ที่ดินฯ มาตรา 9 (1), 108 ทวิ เป็นความผิดที่กระทำต่อรัฐ ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนได้แม้จะไม่มีคำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 ดังนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีนี้แล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (1), 120 และ พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการฯ มาตรา 11 (1) โดยมิต้องคำนึงว่าผู้ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีจะเป็นผู้ใดหรือได้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

คำว่า “ความผิดนั้น” ตามแนวคำพิพากษาฎีกา หมายถึงการสอบสวน “ในการกระทำ” ไม่ใช่ข้อหาหรือในฐานความผิด (คำพิพากษาฎีกาที่ 2501/2527)

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ได้กล่าวว่า (2546, น. 76-77) ตามระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน พนักงานอัยการหรืออัยการเป็น “ชั้นไตร่ตรองคดี” สำหรับผู้ต้องหาและรัฐ กล่าวคือ เป็นผู้ดูแลการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหา ทั้งนี้เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและในขณะเดียวกันก็เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

โดยที่พนักงานอัยการของไทยเราไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดี ดังนั้นก่อนการสอบสวนเสร็จสิ้นพนักงานอัยการจึงเกือบไม่มีบทบาทที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคลได้แต่อย่างใด พนักงานอัยการทำงานตามสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น และแม้จะมีมาตรการบางอย่างที่กฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถทำได้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่น่าจะถูกต้องกับความเป็นจริง เช่น มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามได้ แต่ผู้เขียนก็เห็นว่า ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอในการที่พนักงานอัยการจะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์ตามภารกิจของพนักงานอัยการ

โดยที่พนักงานอัยการไม่อาจเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการอำนวยความยุติธรรมและโดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีนี้เอง ในทางความเป็นจริงพนักงานอัยการอาจนำบุคคลขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินคดีได้ เพราะพนักงานอัยการทำงานตามตัวอักษรหรือตามสำนวนการสอบสวนเท่านั้น แต่ในทางทฤษฎีแล้วพนักงานอัยการจะปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินการของตนไม่ได้โดยเด็ดขาด เพราะพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการสอบสวนคดี 4 ประการ คือ

1) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
2) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
3) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และ
4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

ฐานะความรับผิดชอบของพนักงานอัยการตามกฎหมายปัจจุบันจึงยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพนักงานอัยการมีบทบาทในการตรวจสอบความจริงในคดีอาญาในชั้นสอบสวนมากขึ้น กล่าวคือ พนักงานอัยการมีบทบาทในการชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ และมีบทบาทในคดีเด็กและเยาวชนโดยเข้าร่วมในการถามปากคำเด็กที่เป็นผู้เสียหายหรือพยาน ในการชี้ตัวผู้ต้องหาของเด็ก ในการสอบปากคำผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็ก

ศาสตราจารย์พิเศษจุลสิงห์ วสันตสิงห์ (2555, น. 207) ได้กล่าวในหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public prosecution) ว่า

“ในหลักนี้ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายในการกระทำผิดอาญาทุกคดี เพราะการกระทำผิดทางอาญาเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคม รัฐจึงจำต้องเข้าไปดำเนินคดีโดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการ แต่ในความผิดบางฐานก็ให้ประชาชนฟ้องได้เองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น

ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐบางประเทศเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินคดีได้ เช่น กฎหมายของประเทศเยอรมันอนุญาตให้เอกชนฟ้องได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดฐานความผิดไว้ แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสไม่เปิดโอกาสให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้เอง แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาเพื่อบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้”

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร (2546, น. 85) ได้กล่าวในการให้พนักงานอัยการสามารถมีอำนาจสอบสวนได้ด้วย สืบเนื่องจากที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมใหม่หลังจากการปฏิรูปการเมือง รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทเป็นการเฉพาะ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในการดำเนินคดีอาญานั้น ย่อมถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้รับผิดชอบจึงต้องอยู่ที่องค์กรเดียว และองค์กรนั้นจะเป็นอื่นไม่ได้นอกจากพนักงานอัยการ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการต้องนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในที่สุด พนักงานอัยการจึงชอบที่จะเข้าดำเนินคดีเองทุกเรื่อง แต่ที่กล่าวมานี้มิได้หมายความว่า พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวนคดีเองทุกเรื่อง แต่หมายความว่าพนักงานอัยการต้องมีอำนาจที่จะเข้าดำเนินคดีเองได้ด้วยหรือเข้าควบคุมคดีได้ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและแม้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังทำการสอบสวนคดีอาญาได้โดยอิสระ ทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เหตุนี้ข้อเรียกร้องให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนจึงเป็นข้อเรียกร้องที่ชอบด้วยเหตุผลและหลักการ และการให้พนักงานอัยการสอบสวนคดีอาญาได้ไม่ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาใด ๆ ทั้งสิ้น ยิ่งกว่านั้นยังชอบด้วยการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาอีกด้วย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์ ได้กล่าวสนับสนุนแนวความคิดของศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร ไว้ดังนี้

คำว่า “พนักงานอัยการ” กับ “คู่ความ” นั้น พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องมีความเป็นกลางและต้องมีความเป็นภาวะวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่จำเลยได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3436/2524 พนักงานอัยการฟ้องจำเลยแต่ไม่ได้ขอให้ริบของกลาง เพราะเห็นว่าของกลางนั้นไม่ใช่สิ่งที่พึงรับ แต่ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ริบของกลาง พนักงานอัยการอุทธรณ์ฝ่ายเดียวไม่ให้ริบของกลาง ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน พนักงานอัยการฎีกาต่อไปขอไม่ให้ริบของกลาง ศาลฎีกาพิพากษากลับไม่ริบของกลาง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

อำนาจดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ได้แก่ อำนาจดำเนินคดีนอกศาลหรืออำนาจสั่งคดีตามกฎหมาย และอำนาจดำเนินคดีในศาล หรืออำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาในศาล

สำหรับความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการเป็นข้าราชการในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (bureaucratic system) เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนฝ่ายอื่น แต่การดำเนินคดีของพนักงานอัยการใช้อำนาจตุลาการด้วย จึงมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ คือ ความเป็นอิสระในฐานหน่วยงาน กล่าวคือ พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและโดยเฉพาะอย่างยิ่งปลอดจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 255 วรรคสอง บัญญัติว่า

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

กอปรกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

นอกจากนั้นพนักงานอัยการยังทำงานในฐานะเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาของรัฐ กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถทำหน้าที่แทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย พนักงานอัยการเป็นองค์กร ชั้นไตร่ตรองคดี กล่าวคือ เป็นผู้ดูแลการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจความยุติธรรมให้กับผู้ต้องหา

“อัยการสูงสุด” อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามระบบอัยการของประเทศไทยเราเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด อัยการสูงสุดจึงมีอำนาจเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบหมายไปนั้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 4064/2524)

2.2.5 ทฤษฎีการสอบสวน (Inquiry Theory)

รศ.พ.ต.อ.จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช (จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช, 2545 น. 128) ได้กล่าวว่า ทฤษฎีการสอบสวน หมายถึง การนำหลักค้นหาความจริงและหลักเหตุผลมาใช้เป็นแนวคิดในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่เป็นความจริงและถูกต้องอันจะทำให้เกิดความยุติธรรมตามความเป็นจริงได้อย่างแน่แท้

ทฤษฎีการสอบสวนมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

1) หลักค้นหาความจริง (Principle of Truth Finding)

2) หลักเหตุผล (Principle of Rationality)

หลักค้นหาความจริง หมายความถึง การค้นหาข้อเท็จจริงหรือหลักฐานของคดีเพื่อให้ได้ข้อยุติตามความเป็นจริง ซึ่งไม่ว่าข้อเท็จจริงหรือหลักฐานนั้นจะเป็นผลดีหรือผลร้ายของผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม เจ้าพนักงานนั้นก็ต้องค้นหานำเข้ามาในคดีซึ่งการพิสูจน์ความจริงนั้นให้ได้ แบ่งออกได้ 6 กรณี คือ

1) การฟังความทุกฝ่าย

2) การตรวจสถานที่เกิดเหตุให้ละเอียด

3) การตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์

4) การนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ

5) การจัดให้พยานหรือผู้เสียหายทำการชี้ตัวผู้ต้องหาในทันที

6) การใช้วิธีการสืบสวนก่อนการกระทำความผิดเกิดขึ้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หลักเหตุผล หมายความถึง ความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันของพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยยึดถือเหตุผลและความเชื่อมโยงสอดคล้องต้องกันของพยานนั้น ๆ ด้วยว่าจะเป็นพยานหลักฐานที่มีมูลความจริง และสามารถรับฟังได้อย่างแน่นอน

2.2.6 **ขั้นตอนการปฏิบัติการสอบสวน**

การสอบสวน (ธีสุทธิ์ พันธ์ฤทธิ์, 2555, น. 17-18)

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและศาล ในการร่วมมือกันค้นหาความจริงในการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นว่ามีอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังเกิดจากแนวคิดที่ยอมรับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ จึงต้องแสดงให้เห็นถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์ของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย ฉะนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีจะต้องพยายามรักษาความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป้าหมายทั้งสองประการจะต้องไม่เอียงไปในทางใดทางหนึ่งมากนัก โดยจะต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย

ในส่วนวิธีการค้นหาความจริง ตามที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สำคัญคือการสอบสวน การสอบสวนจึงเป็นอำนาจหนึ่งในกระบวนการค้นหาความจริงที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นจุดตั้งต้นของการตั้งรูปคดีและกระบวนพิจารณาคดี หากการตั้งรูปคดีสอบสวนไม่ชัดเจนถูกต้องก็อาจจะไม่มีทางแก้ไขในชั้นต่อไปได้ เรียกว่า การสอบสวนเป็นต้นธารกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง หากต้นธารขุ่นมัวเสียแล้วปลายลำธารก็คงจะใสสะอาดไปไม่ได้

ในเมื่อการสอบสวนเป็นหนึ่งในหลักเกณฑ์และวิธีการค้นหาความจริงอันเกี่ยวกับการกระทำผิดโดยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างชัดเจน การสอบสวนจึงไม่ใช่เพียง “หลักปฏิบัติ (Rule)” อย่างที่พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจชอบกล่าวอ้างกัน หากแต่แท้ที่จริงแล้วการสอบสวนเป็น “กฎหมาย (Law)” ฉะนั้น การสอบสวนต้องปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น จะปฏิบัติตามแนวทางอย่างที่เคยทำต่อ ๆ กันมาไม่ได้แล้ว หากยังขืนปฏิบัติอยู่ และการปฏิบัตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการสอบสวน นอกจากจะเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบทำให้สำนวนการสอบสวนเสียไปแล้ว ยังอาจต้องรับโทษทางวินัยและโทษทางอาญาอีกด้วย ส่วนที่ว่า การสอบสวนเป็นกฎหมายนั้น ว่าที่จริงมิได้เป็นเรื่องเข้าใจยากเลย เพราะเรื่องนี้เป็นบทบัญญัติกฎหมายแท้ ๆ อยู่ในภาค 2 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติแต่เรื่องการสอบสวนเพียงเรื่องเดียว สถานะของการสอบสวนจึงสำคัญไม่น้อยกว่าขั้นตอนการพิจารณาของศาลเลย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพียงการฟ้องร้องคดีอาญาเท่านั้น ส่วนอำนาจการสอบสวนนั้นอยู่ที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ด้วยเหตุนี้ ตามกฎหมายไทย องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนจึงได้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (ธีสุทธิ์ พันธ์ฤทธิ์, 2557, น. 19)

“เจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน” มีทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ แต่ในทางปฏิบัติทางราชการจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้นทำการสอบสวนคดีอาญา และในปัจจุบันโดยหลักได้แก่ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และผู้ที่จะเป็นพนักงานสอบสวนได้ต้องเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร

สำหรับสาระสำคัญของการสอบสวน ซึ่งบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่มาตรา 120 ถึงมาตรา 156 นั้น อาจแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือหลักทั่วไปในการสอบสวน (มาตรา 120-129) การสอบสวนสามัญ (มาตรา 130-147) เป็นการสอบสวนตรงตามนัยคำนิยามของมาตรา 2 (11)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏว่ามีการบัญญัติถึงการชันสูตรพลิกศพ (มาตรา 148-156) อันเป็นการสอบสวนเพื่อทราบถึงเหตุพฤติการณ์การตายของบุคคลที่ตายโดยผิดธรรมชาติหรือตายในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงาน (มาตรา 148) และถ้าการตายเป็นผลจากการกระทำความผิดอาญา การชันสูตรพลิกศพย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนสามัญด้วยตามนัยมาตรา 129 ในทางทฤษฎีถือเป็นการสอบสวนอย่างหนึ่ง จึงนำมาพิจารณาเป็นอีกหัวข้อหนึ่งเพื่อให้ต่างไปจากการสอบสวนสามัญ จึงขอเรียกว่าการสอบสวนวิสามัญ (คนึง ฦาไชย, 2556, น. 337-409)

การสอบสวน แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การสอบสวนสามัญ

2) การสอบสวนวิสามัญ หรือการชันสูตรพลิกศพ

2.2.6.1 การสอบสวนสามัญ มีลักษณะดังนี้

1) การเริ่มสอบสวน เวลา และสถานที่ที่สอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 บัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในที่ใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำต้องอยู่ด้วย”

2) อำนาจของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน การรวบรวมพยานหลักฐานมีความหมายรวมถึงการสอบสวนจดปากคำผู้เสียหายและพยานบุคคลสอบสวนจดปากคำผู้ต้องหา การทำหลักฐานทางเอกสาร เช่น ทำแผนที่เกิดเหตุ บันทึกการชี้ตัวผู้ต้องหา ประวัติข้อเคยต้องโทษ การรวบรวมสิ่งของอันเป็นของกลางในคดี

- อำนาจในการตรวจตัวผู้เสียหายเมื่อผู้นั้นยินยอม หรือตรวจตัวผู้ต้องหาหรือตรวจสิ่งของหรือที่ทางอันสามารถอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ให้รวมทั้งทำภาพถ่ายแผนที่หรือภาพวาด จำลองหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลาย ซึ่งน่าจะกระทำให้คดีแจ่มกระจ่างขึ้น

- อำนาจในการค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำผิดหรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้น

- อำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่บุคคลที่ถูกหมายเรียกไม่จำต้องมาเอง เมื่อจัดส่งสิ่งของมาตามหมายแล้วให้ถือเสมือนว่าได้ปฏิบัติตามหมาย

- อำนาจในการตรวจพิสูจน์พยานทางวิทยาศาสตร์ และการพิสูจน์ตัวบุคคล

- อำนาจในการยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมาดังกล่าว

3) อำนาจในการสอบสวนผู้เสียหายและพยาน (พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกผู้เสียหาย หรือบุคคลใดที่จะสอบสวนซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดี ซึ่งได้แก่พยานมาตามเวลาและสถานที่ในหมาย แล้วให้ถามปากคำบุคคลนั้นไว้

- การสอบสวนจะต้องกระทำด้วยความบริสุทธิ์ ไม่ใช้กลอุบายบุคคลใดให้ถ้อยคำ ซึ่งอยากจะให้ด้วยความเต็มใจ

- การถามปากคำผู้เสียหายที่เป็นหญิงในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศและการชี้ตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาในชั้นจับกุมหรือสอบสวน

- การถามปากคำเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ให้เป็นไปตามรายละเอียดที่กฎหมายบัญญัติไว้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4) อำนาจในการสอบสวนผู้ต้องหา ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการสอบสวนตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องหา แต่การสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ถ้าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การก็ให้พนักงานสอบสวนบันทึกไว้ ซึ่งแสดงว่าเป็นสิทธิของผู้ต้องหาที่จะให้การหรือไม่ให้การได้ และเมื่อเขาไม่เต็มใจให้การเจ้าพนักงานก็จะบังคับให้เขาให้การไม่ได้ สิทธิดังกล่าวนี้ไม่จำกัดแต่เฉพาะบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาของเจ้าพนักงานโดยชัดแจ้งแล้ว แต่หมายความรวมถึงการสอบปากคำบุคคลในลักษณะที่จะเอาผิดแก่บุคคลนั้นด้วย

5) อำนาจอย่างอื่นของพนักงานสอบสวน ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ อำนาจในการกักตัวบุคคลและอำนาจในการสอบสวนความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติของผู้ต้องหา

6) การรวบรวมการสอบสวนเข้าสำนวนและการจัดทำรายชื่อพยาน

7) การส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ

เมื่อได้มีการรวบรวมหลักฐานเข้าสำนวนเป็นสำนวนการสอบสวนแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จะพิจารณาว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วหรือยัง ถ้าเห็นว่ายังไม่เสร็จก็จะต้องดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะต้องจัดการตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการจัดการจะแตกต่างกันสุดแล้วแต่ประเภทของคดีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

8) อำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการและพนักงานอัยการรับสำนวนนั้นไว้แล้ว คดีตามการสอบสวนตกอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่งคดีและดำเนินการตามที่สั่งต่อไป

ในกรณีที่สำนวนการสอบสวนบกพร่องในวิธีพิจารณาที่สำคัญ เช่น การสอบสวนมิได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจที่จะทำการสอบสวน หรือพนักงานสอบสวนผู้ส่งสำนวนมามิใช่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมิได้ทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง (ในกรณีที่จะต้องมีความเห็นดังกล่าว) ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะไม่รับสำนวนนั้นไว้พิจารณา แต่จะคืนไปให้จัดการให้ถูกต้อง ในกรณีที่เป็นการบกพร่องในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ พนักงานอัยการจะรับสำนวนไว้ แต่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนจัดการแก้ไขข้อบกพร่องแล้วจัดส่งข้อแก้ไขกลับคืนมา

เมื่อสำนวนการสอบสวนนั้นตกอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งคดีตามประเภทดังที่แยกไว้ ดังนี้

(1) คดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนงดการสอบสวนหรือทำความเห็นควรให้งดการสอบสวน

(2) คดีที่รู้ตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ ไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง

(3) คดีที่รู้ตัวผู้กระทำผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ ปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก อนึ่ง ในกรณีนี้พนักงานอัยการสามารถสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม หากเห็นว่าการสอบสวนยังไม่กระจ่างชัดในข้อเท็จจริงบางตอน หรือพยานหลักฐานที่รวบรวมมายังไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นหรือในสิ่งที่ต้องการได้เมื่อสั่งแล้วพนักงานสอบสวนก็จะต้องปฏิบัติตาม รวมถึงการสั่งให้ส่งพยานมาซักถามได้ด้วย

(4) คดีเปรียบเทียบ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งคดีเกี่ยวกับสำนวนคดีเปรียบเทียบได้

(5) คดีวิสามัญฆาตกรรมกฎหมายแบ่งคดีออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- ผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย
- ผู้ตายตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

9) คำสั่งเด็ดขาด ในการที่พนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน จะมีคำสั่งฟ้อง

คำสั่งไม่ฟ้อง ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งเด็ดขาดผู้ใดจะโต้แย้งคำสั่งนั้นไม่ได้ คำสั่งในกรณีอื่น โดยนัยมาตรา 145 วรรคท้ายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

10) การจัดการเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี

11) ผลของการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้” คือ เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาคนใดแล้ว จะมีการสอบสวนผู้ต้องหาคนนั้นในคดีนั้นอีกไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ต้องหามิให้ต้องถูกเจ้าพนักงานติดตามสอบสวนจนไม่มีที่สิ้นสุด ยกเว้น ถ้าปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้แล้ว การสอบสวนผู้ต้องหาคนนั้นในเรื่องเดียวกันย่อมทำได้ ข้อยกเว้นที่ให้มีการสอบสวนได้อีกก็เพราะว่าลำพังแต่หลักฐานที่เจ้าพนักงานไม่สามารถรวบรวมให้ครบถ้วนสมบูรณ์ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ไม่สมควรที่จะเป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดต้องหลุดพ้นอาญาไปได้โดยสิ้นเชิง ในเมื่อปรากฏหลักฐานในชั้นหลังว่าผู้ต้องหากระทำความจริง

อนึ่ง การสอบสวนใหม่ที่จะทำได้ ขึ้นอยู่ในขอบเขตจำกัด ดังนี้ สิ่งที่ปรากฏขึ้นใหม่จะต้องเป็นพยานหลักฐาน พยานหลักฐานที่ปรากฏจะต้องเป็นพยานหลักฐานใหม่ พยานหลักฐานใหม่จะต้องสำคัญแก่คดี

2.2.6.2 การสอบสวนวิสามัญหรือการชันสูตรพลิกศพ

การสอบสวนวิสามัญหรือการชันสูตรพลิกศพถือเป็นการสอบสวนอย่างหนึ่งในทางทฤษฎี อันเป็นการสอบสวนเพื่อทราบถึงพฤติการณ์การตายของบุคคลที่ตายโดยผิดธรรมชาติหรือตายในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานตำรวจและถ้าการตายเป็นผลจากการกระทำความผิดอาญา การชันสูตรพลิกศพย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนสามัญด้วย จึงเรียกว่าการสอบสวนวิสามัญ (ธีสุทธิ์ พันธ์ฤทธิ์, 2555, น. 22)

1) กรณีที่จะต้องมีการชันสูตรพลิกศพ การชันสูตรพลิกศพจะต้องกระทำเมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดตายโดยผิดธรรมชาติหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน เว้นแต่เป็นการตายโดยการประหารชีวิตตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็น

(1) การตายโดยผิดธรรมชาติ แบ่งเป็น 5 กรณี คือ การฆ่าตัวตาย การถูกผู้อื่นทำให้ตาย การถูกสัตว์ทำร้ายตาย การตายโดยอุบัติเหตุ และการตายโดยยังมิปรากฏเหตุ

(2) การตายในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงาน คำว่า “ควบคุม” มีความหมายรวมถึงการควบคุมอย่างอื่น การกักขัง การขังและการจำคุก ในทุกกรณี วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้มีการชันสูตรพลิกศพในกรณีเช่นนี้ก็เพราะโดยปกติย่อมไม่มีผู้ใดรู้เห็นว่าเจ้าพนักงานปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมอย่างใด อาจมีกรณีที่เจ้าพนักงานทำทารุณแก่ผู้ถูกควบคุม เช่น ทำร้ายร่างกายจนตาย หรือปล่อยให้อดอาหารตาย การชันสูตรพลิกศพจึงอาจแสดงให้เห็นถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องได้ และการมีบทบัญญัตินี้ยังอาจเป็นเครื่องยับยั้งเจ้าพนักงานมิให้คิดกระทำการโดยมิชอบอีกด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2) หน้าที่ของผู้รู้เรื่องการตายโดยผิดธรรมชาติ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 149 บัญญัติว่า “ความตายผิดธรรมชาติเกิดมีขึ้น ณ ที่ใดให้เป็นหน้าที่ของสามีภริยา ญาติ มิตรสหายหรือผู้ปกครองของผู้ตายที่รู้เรื่องการตายเช่นนั้นจัดการดังต่อไปนี้

(1) เก็บศพไว้ ณ ที่ซึ่งพบนั้นเองเพียงเท่าที่จะทำได้

(2) ไปแจ้งความแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยเร็วที่สุด

หน้าที่ดังกล่าวในวรรคต้นนั้นมีตลอดถึงผู้อื่น ซึ่งได้พบศพในที่ซึ่งไม่มีสามีภริยา ญาติ มิตรสหาย หรือผู้ปกครองของผู้ตายอยู่ในที่นั้นด้วย”

3) การชันสูตรพลิกศพ ได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีหน้าที่ชันสูตรพลิกศพ และวิธีการชันสูตรพลิกศพ ดังนี้

(1) ผู้มีหน้าที่ชันสูตรพลิกศพ คือ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ แพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ และในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยกระทำหรือตายอยู่ในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่นอกจากพนักงานสอบสวนและแพทย์แล้ว

(2) วิธีการชันสูตรพลิกศพ คือ แพทย์ผู้ทำการชันสูตรพลิกศพต้องทำรายงานแนบท้ายบันทึกรายละเอียดแห่งการชันสูตรพลิกศพภายใน 7 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง การกำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะส่งไปยังบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด กรณีที่ความตายมิได้เป็นผลจากการกระทำความผิดอาญา และกรณีความตายเกิดจากการกระทำหรือการควบคุมของเจ้าพนักงานกำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งให้แก่พนักงานอัยการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้ทราบเรื่อง

แต่ในกรณีที่ศพฝังไว้แล้วก่อนที่จะมีการชันสูตรพลิกศพ กฎหมายกำหนดให้ผู้ชันสูตรพลิกศพจัดให้ขุดศพขึ้นเพื่อตรวจดูได้

(3) การทำความเห็น เมื่อมีการชันสูตรพลิกศพแล้ว กำหนดให้ผู้ชันสูตรพลิกศพทำความเห็นเป็นหนังสือแสดงถึง เหตุแห่งการตาย พฤติการณ์ที่ตาย ผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด ถ้าตายโดยคนทำร้าย ให้กล่าวว่าใครหรือสงสัยว่าใครเป็นผู้กระทำผิดเท่าที่จะทราบได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 154)

(4) การไต่สวนการชันสูตรพลิกศพ เป็นวิธีการกำหนดการไต่สวนการชันสูตรพลิกศพโดยศาล ซึ่งกระทำเฉพาะในคดีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

4) การชันสูตรพลิกศพกับการสอบสวน เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนที่ได้กล่าวมาแล้วมาใช้แก่การชันสูตรพลิกศพโดยอนุโลม

5) การสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการในคดีความตายเป็นผลจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่ากระทำการตามหน้าที่

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการสอบสวนที่เจ้าพนักงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำให้ผู้ตายถึงแก่ความตายหรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ กฎหมายจึงมีหลักการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มแรกและมีอำนาจในการแนะนำตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนถามปากคำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

6) การส่งสำนวนการชันสูตรพลิกศพ

ในกรณีที่ความตายเป็นผลแห่งการกระทำผิดอาญา สำนวนการชันสูตรพลิกศพย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนด้วยตามนัยมาตรา 129 พนักงานสอบสวนจึงต้องรวบรวมเข้าสำนวนการสอบสวน แล้วส่งไปยังพนักงานอัยการตามนัยมาตรา 140-142 (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)

ในกรณีที่ความตายมิได้เป็นผลแห่งการกระทำผิดอาญา มาตรา 150 วรรคแรก และมาตรา 156 ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการชันสูตรพลิกศพไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี

7) ความผิดฐานกระทำการแก่ศพ หรือสภาพแวดล้อมในบริเวณที่พบศพ กำหนดความผิดทางอาญาแก่บุคคลซึ่งกระทำการใด ๆ แก่ศพหรือสภาพแวดล้อมในบริเวณที่พบศพ ก่อนการชันสูตรพลิกศพเสร็จสิ้น อันจะมีผลต่อการชันสูตรพลิกศพหรือผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป

สรุปการสอบสวน

1. การสอบสวนต้องปฏิบัติตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติ
2. โดยหลักการสอบสวนต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานที่มีเขตอำนาจ เว้นแต่เป็นการเล็กน้อยและไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะหรือการส่งประเด็นไปสอบสวน
3. การสอบสวนต้องกระทำโดยเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม แต่จะกระทำที่ใด เวลาใดก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร
4. การสอบสวนไม่จำต้องมีผู้ต้องหาอยู่ด้วย
5. การสอบพยานต้องไม่ทำให้พยานท้อใจ
6. พนักงานอัยการ ทำคำร้องขอให้ศาลไต่สวนการชันสูตรพลิกศพ โดยศาลกำหนดนัดวันไต่สวน แจ้งญาติ เพื่อเข้ามาร่วมไต่สวน ญาติที่เข้ามาหากไม่มีทนายความ ศาลตั้งให้ได้และอาจขอให้ศาลเรียกผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมให้ความจริงได้
7. ในการสอบสวนคดีที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ พนักงานสอบสวนต้องร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานอัยการ โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบส่วนพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้
8. ถ้ามีการชันสูตรพลิกศพแล้วแต่ยังไม่เสร็จ กฎหมายห้ามมิให้อัยการฟ้อง แต่ถ้าไม่มีการชันสูตรพลิกศพเลยหรือมีแต่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีผลเป็นการทำให้อัยการไม่มีอำนาจฟ้อง

2.3 ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมชั้นการสอบสวน

2.3.1 ระยะเวลาในการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคแรก บัญญัติ “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี” ในการควบคุมตัวระหว่างคดี คือ การจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐในการดำเนินคดีชั้นกำหนดคดี” หรือเป็นหลักประกันสำหรับในการดำเนินคดีชั้นบังคับคดี” หรือเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐทั้งสองประการที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การควบคุมตัวระหว่างคดีจึงมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ (คณิต ณ นคร, 2546, น. 249)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1) เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย

2) เพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย และ

3) เพื่อประกันการบังคับโทษ

การกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับการที่กล่าวมานี้เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากพิจารณาอำนาจหน้าที่สอบสวนของพนักงานสอบสวนจะต้องสอบสวนให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 อย่างเคร่งครัด ในทางปฏิบัติ พบว่า

(1) พนักงานสอบสวนต้องเป็นเจ้าพนักงานตำรวจชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น ซึ่งตำรวจมีภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจเป็นจำนวนมาก มิใช่มีภารกิจเป็นเพียงพนักงานสอบสวนเพียงอย่างเดียว ซึ่งทำให้บุคลากรและผู้มีความเชี่ยวชาญและไม่สามารถให้การสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ และเสร็จสิ้นในระยะเวลาที่มีกำหนดไว้ เพราะพฤติการณ์การณ์แห่งคดี อาจจะคล้ายคลึงกันแต่อาจจะมีรายละเอียดเกิดขึ้นต่างกัน เช่น จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเหตุใดเมื่อบุคคล 2 กลุ่มบุกยึดสถานที่ราชการเหมือนกัน ทำไมกลุ่มหนึ่งถูกหมายเรียกแต่อีกกลุ่มหนึ่งถูกหมายจับ ซึ่งพนักงานสอบสวนไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์หรือตอบข้อสงสัยดังกล่าว ทำให้ประชาชนสับสนและเห็นว่ากระบวนการสอบสวนมีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แบบสองมาตรฐาน (Double Standard)

(2) พนักงานอัยการ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมายและอดีตอัยการสูงสุด ได้แสดงความคิดเห็นว่า (2557, น. 63) “การที่พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่พนักงานอัยการจะต้องมีอำนาจลงไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนด้วย โดยเฉพาะคดีที่มีอัตราโทษสูงหรือมีข้อน่าพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องหา เช่นเป็นผู้มีอิทธิพลหรือคดีอุกฉกรรจ์ และอยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยความรอบคอบในการทำสำนวนทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เป็นต้น” ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นด้วยเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างถูกต้องรวดเร็วภายในระยะที่กฎหมายกำหนดและเป็นธรรม

นอกจากนี้ในการขอหมายจับ หมายค้น และหมายขังของพนักงานสอบสวน บางกรณีสมควรให้พนักงานอัยการได้พิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองเสียก่อนที่จะยื่นต่อศาลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานในการขอออกหมายค้น หมายจับ หรือการตั้งข้อกล่าวหาในกรณีสำคัญได้รับการกลั่นกรองเสียก่อน ส่วนการขอหมายขังหรือการฝากขังในชั้นสอบสวนนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีตัวผู้ต้องหาไว้ในความควบคุมในระหว่างทำการสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักต้องการนำตัวผู้ต้องหามาไว้ในอำนาจรัฐตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน โดยเหตุผลที่ขออนุมัติศาลเพื่อออกหมายขังผู้ต้องหานั้น มักอ้างว่า “เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น” หรือ “มีความจำเป็นต้องสอบสวนพยานบุคคลอีกหลายปาก” ซึ่งไม่ใช่เหตุผลตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้มีการเร่งรัดการสอบสวนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการซึ่งจะต้องรับสำนวนต่อจากพนักงานสอบสวนเพื่อสั่งคดีจึงสมควรเข้ามากำกับดูแลในกรณีที่มีการขอฝากขังด้วย เพื่อตรวจสอบว่ามีเหตุจำเป็นในการสอบสวนพยานหลักฐานตามที่อ้างหรือไม่ หากไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องเอาตัวผู้ต้องหาไว้ในอำนาจศาลอีกต่อไป พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยุติการฝากขังได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหามิให้ถูกควบคุมเกินความจำเป็น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อในทางปฏิบัติสามารถยกระดับมาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมโดยรวมได้ด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ เพราะภารกิจที่สามารถทำงานในเชิงรุกได้คล่องตัวมากกว่าองค์กรตุลาการแล้ว ดังนั้น จึงสมควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลและเสริมประสิทธิภาพให้แก่งานสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งหากมาตรฐานการสอบสวนได้รับการพัฒนาสูงขึ้น กระบวนการยุติธรรมชั้นก่อนฟ้องก็ย่อมจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเมื่อความจริงแห่งคดีที่ถูกค้นหาได้ตั้งแต่ชั้นต้น ซึ่งเป็น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ระยะเวลาหลังเกิดเหตุไม่นาน พยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งพยานบุคคล พยานเอกสารและพยานวัตถุจึงยังสดใหม่ไม่ถูกบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการค้นหาความจริงในชั้นหลังฟ้องหรือชั้นการพิจารณาของศาลให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นตามไปอีกด้วย

2.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพในชั้นสอบสวน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 5 แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม มาตรา 81 บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจาการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

(3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

(4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(5) สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว”

รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า (2556, น. 74) “กระบวนการยุติธรรมทางอาญา” เสมือนเป็น “สายน้ำสายหนึ่ง” แล้ว “ต้นน้ำ” ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็จะเริ่มต้นที่ตำรวจ “กลางน้ำ” คืออัยการ “ปลายน้ำ” คือ ศาล ส่วน “ประชาชน” คือผู้บริโภคน้ำ โดยมีทนายความเป็นผู้คอยช่วยเหลือในการดูแลรักษาสายน้ำตลอดสาย ดังนั้นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรจึงมีหน้าที่สำคัญที่ต้องช่วยกันค้นหาความจริงในคดีอาญาให้ปรากฏด้วยการช่วยกันกลั่นกรองสิ่งแปลกปลอมหรือของเสียออกจากสายน้ำแห่งความยุติธรรมนี้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้น้ำในแม่น้ำสายนี้ มีความใสสะอาดและปราศจากมลพิษอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการอำนวยความยุติธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบสามารถกลั่นกรองคดีอาญาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลแล้ว ความยุติธรรมก็ย่อมเกิดขึ้น สังคมย่อมมีความสงบสุขเกิดความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติ อันจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติสืบไป

1) พนักงานสอบสวน ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน สำหรับในจังหวัดกรุงเทพมหานครให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตนหรือผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับในเขตอำนาจของตนได้ ซึ่งเขตอำนาจจะเป็นเขตของแต่ละสถานีตำรวจและการทำหน้าที่สอบสวนจะต้องได้รับการแต่งตั้งตำแหน่งเป็น รองสารวัตรสอบสวน จึงมีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พลตำรวจเอกวิศิษฐ เดชกุญชร อดีตหัวหน้าตำรวจราชสำนักประจำและอดีตรองอธิบดีกรมตำรวจ ได้แสดงความเห็นว่า (2550, น. 60) สภาพปัญหาและอุปสรรคของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ

(1) ด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เพราะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ สมควรกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ (Decentralization) โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภาพลดลง

(2) การมีภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจเป็นจำนวนมาก

(3) ด้านงานสอบสวนขาดอิสระและไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม โดยที่กระบวนการสอบสวนซึ่งเป็นกระบวนการเริ่มแรกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อการรวบรวมพยานหลักฐานและพฤติการณ์แห่งคดีเพื่อพิสูจน์ยืนยันการกระทำความผิด และเป็นกระบวนการค้นหาความจริงที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงต้องเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองและอำนาจบังคับบัญชา โดยการทำสำนวนสอบสวนใด ๆ ต้องปราศจากการบงการของนักการเมือง หรือสายการบังคับบัญชาจึงจะสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

(4) การมีเงินเพิ่มให้พนักงานสอบสวน สำหรับตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งปัจจุบันมีรายรับและค่าตอบแทน สวัสดิการในอัตราเท่ากับข้าราชการพลเรือนในระดับเทียบเท่ากัน

(5) การพัฒนาบุคลากรและวิชาชีพตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบปัญหาข้อขัดข้องในด้านการพัฒนาบุคลากร เนื่องจากมีจำนวนหลักสูตรที่ใช้ในการอบรมและพัฒนาบุคลากรตำรวจจำกัดและไม่ทั่วถึง รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรในปัจจุบันยังมุ่งให้ความสำคัญกับการบริหารงานเพื่อให้มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดที่เป็นเงื่อนไขว่าด้วยการแต่งตั้งในตำแหน่งสารวัตร ผู้กำกับ หรือผู้บังคับการ ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวมีลักษณะเป็นการอบรมด้านการบริหารงานทั่วไป มิได้ให้ความรู้ในสายงานและสายวิชาชีพที่ชัดเจน ส่วนหลักสูตรการฝึกอบรมทางวิชาชีพเพื่อเพิ่มทักษะหรือความชำนาญก็ยังไม่ครอบคลุมทุกสายงาน และมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและการบริหารจัดการที่ส่งผลให้ไม่สามารถจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการตำรวจได้อย่างทั่วถึงในทุก ๆ ภูมิภาค ทำให้ข้าราชการตำรวจไม่ได้รับการพัฒนาทางวิชาชีพอย่างต่อเนื่องให้เท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2) พนักงานอัยการ

“องค์กรอัยการ” ซึ่งถือได้ว่าเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi-Judicial) ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณากลั่นกรองคดีที่ได้รับสำนวนจากพนักงานสอบสวนอย่างถี่ถ้วนและละเอียดรอบคอบ โดยในประเทศที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีใดต่อศาลแล้ว โอกาสที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยตามหลักฐานที่พนักงานอัยการเสนอนั้นมีสูงมาก เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีสถิติถึงร้อยละ 99.61 หมายความว่า หากพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล 100 คดี โอกาสที่ศาลจะพิพากษายกฟ้องมีเพียงไม่ถึง 1 คดีเท่านั้น ซึ่งนับเป็นสถิติที่สูงมาก อันแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการทำงานของเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องได้เป็นอย่างดี เมื่อเป็นเช่นนี้ หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีใด จำเลยย่อมรู้ตัวว่าโอกาสที่ศาลจะพิพากษาลงโทษตนนั้นมีสูงมาก จำเลยก็อาจให้การรับสารภาพเพื่อให้ศาลลดโทษ ซึ่งจะทำให้การดำเนินกระบวนการในชั้นพิจารณาคดีใช้ระยะเวลาสั้นลง และลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา รวมทั้งลดปัญหาคดีค้างอยู่ในศาลได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมด้วย (คณิต ณ นคร, 2546,น.63.

อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่พนักงานอัยการจะต้องมีอำนาจลงไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนด้วย ดังนั้น จึงมีข้อเสนอให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางรูปคดี ตั้งข้อกล่าวหา รวบรวมพยานหลักฐาน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

และในบางกรณีอาจเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนด้วย โดยเฉพาะคดีที่มีอัตราโทษสูงหรือมีข้อน่าพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องหา เช่น เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นคดีอุกฉกรรจ์และอยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยความรอบคอบในการทำสำนวนทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เป็นต้น (อ้างแล้วใน คณิต ณ นคร, 2546, น. 161)

นอกจากนี้ ในการขอหมายจับ หมายค้น และหมายขังของพนักงานสอบสวน บางกรณีสมควรให้พนักงานอัยการได้พิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองเสียก่อนที่จะยื่นต่อศาลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานในการขอออกหมายค้น หมายจับ หรือการตั้งข้อกล่าวหาในกรณีสำคัญได้รับการกลั่นกรองเสียก่อน ส่วนการขอหมายขังหรือการฝากขังในชั้นสอบสวนนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีตัวผู้ต้องหาไว้ในความควบคุมในระหว่างการทำสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักต้องการนำตัวผู้ต้อหามาไว้ในอำนาจรัฐตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน โดยเหตุผลที่ขออนุมัติศาลเพื่อออกหมายขังผู้ต้องหานั้น มักอ้างว่า “เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น” หรือ “มีความจำเป็นต้องสอบสวนพยานบุคคลอีกหลายปาก” ซึ่งไม่ใช่เหตุผลตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้มีการเร่งรัดการสอบสวนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการซึ่งจะต้องรับสำนวนต่อจากพนักงานสอบสวนเพื่อสั่งคดีจึงสมควรเข้ามากำกับดูแลในกรณีที่มีการขอฝากขังด้วย เพื่อตรวจสอบว่ามีเหตุจำเป็นในการสอบสวนพยานหลักฐานตามที่อ้างหรือไม่ หากไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องเอาตัวผู้ต้องหาไว้ในอำนาจศาลอีกต่อไป พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยุติการฝากขังได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหามิให้ถูกควบคุมเกินความจำเป็น (อ้างแล้วใน คณิต ณ นคร, 2546, น. 63)

ด้วยเหตุนี้ เมื่อในทางปฏิบัติสามารถยกระดับมาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมโดยรวมได้ด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ เพราะภารกิจที่สามารถทำงานในเชิงรุกได้คล่องตัวมากกว่าองค์กรตุลาการแล้ว ดังนั้น จึงสมควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลและเสริมประสิทธิภาพให้แก่งานสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งหากมาตรฐานการสอบสวนได้รับการพัฒนาสูงขึ้น กระบวนการยุติธรรมชั้นก่อนฟ้องก็ย่อมจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเมื่อความจริงแห่งคดีถูกค้นหาได้ตั้งแต่ชั้นต้น ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังเกิดเหตุไม่นาน พยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งพยานบุคคล พยานเอกสารและพยานวัตถุจึงยังสดใหม่ไม่ถูกบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการค้นหาความจริงในชั้นหลังฟ้องหรือชั้นการพิจารณาของศาลให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นตามไปอีกด้วย

นอกจากนี้การดำเนินคดีอาญาสมควรเป็นภารกิจของรัฐ และเป็นภารกิจที่รัฐโดยมากผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว บางรัฐเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เฉพาะความผิดบางฐาน แต่สำหรับประเทศไทยเรานั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง ข้อจำกัดอำนาจฟ้องของผู้เสียหายจึงเป็นข้อยกเว้น

การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประการ เช่น การใช้คดีอาญาเป็นข้อต่อรองบีบบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้อันเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยมิชอบ เป็นต้นว่าการฟ้องคดีในความผิดเกี่ยวกับเช็ค การขาดการเอาใจใส่ที่จะดำเนินคดีอาญาอย่างจริงจังทำให้คดีของรัฐเสียหาย และการดำเนินคดี ทั้งโดยชอบและไม่ชอบจนศาลพิพากษายกฟ้องจำเลย ทำให้เกิดสภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย และต้องห้ามดำเนินคดีนั้นอีกตามหลัก ne bis in idem อันเป็นการเสียหายต่อรัฐ ยิ่งกว่านั้น การศึกษากฎหมายในสถาบันการศึกษากฎหมายที่ยังมีความเป็นศาสตร์น้อย ทำให้การพิจารณาเรื่องผู้เสียหายขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และทำให้ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งตามปกติก็เป็นปัญหาเรื่องความชัดเจนแน่นอนของการบัญญัติจนหมิ่นเหม่ต่อการขัดกับหลัก nulla poena sine lege อยู่แล้ว ถูกนำไปใช้ในทางมิชอบก่อความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก ผู้เขียนจึงเห็นว่ากรณีการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายนี้ชอบที่จะได้รับการทบทวนโดยฝ่าย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

นิติบัญญัติว่า จะสมควรคงไว้หรือไม่ หรือหากว่าต้องคงไว้จะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันอย่างไรจึงจะเหมาะสม

3) อื่น ๆ

การจะพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2544, น. 64-65) ได้แสดงความเห็นไว้ดังนี้

เนื่องจากระบบการดำเนินคดีที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม โดยมาตรการในการปรับปรุงระบบการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้แก่

(1) ส่งเสริมให้มีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ระบบงานยุติธรรม เช่น ลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น โดยใช้มาตรการอื่น ๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครองหรือการปรับทางปกครอง เป็นต้น ส่งเสริมให้นำเอามาตรการป้องกันอาชญากรรมมาใช้อย่างจริงจังและส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้ง เช่น การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เป็นต้น

(2) ส่งเสริมให้นำมาตรการในการกลั่นกรองคดีก่อนเข้าสู่ระบบศาล เนื่องจากคดีที่เข้ามาสู่ระบบงานยุติธรรมมีการดำเนินการในลักษณะที่คล้ายกัน คือ พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นการสั่งคดีมาสู่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็จะพิจารณาสำนวนและพยานหลักฐาน ถ้ามีพยานหลักฐานพอฟ้องก็จะฟ้องคดีไปสู่ศาล กระบวนการในการดำเนินคดีเกือบทั้งหมดจึงต้องไปยุติลงที่ศาล ทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาล ทั้ง ๆ ที่คดีบางประเภทสามารถใช้มาตรการอื่น ๆ ในการดำเนินการได้ดีกว่า โดยเฉพาะในเรื่องความผิดเล็กน้อย หรือความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือผู้กระทำเป็นเด็กหรือบุคคลในครอบครัว เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีบางประเภท โดยมีเงื่อนไขให้ผู้กระทำผิดต้องดำเนินการบางอย่าง เช่น ทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เข้ารับการฝึกอบรมหรือบำบัดรักษา ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และมารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ เป็นต้น

(3) ปรับปรุงให้การสอบสวนคดีอาญามีหน่วยงานที่เป็นกลางและอิสระ ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนั้น ๆ เข้าไปช่วยกันดูแล ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันของความถูกต้อง ชอบธรรม และเสริมประสิทธิภาพของการสอบสวนให้มากยิ่งขึ้น

(4) พัฒนางานด้านวิทยาศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ เป็นอิสระ และมีความเป็นกลาง ทั้งนี้เพื่อให้งานด้านนิติเวชและการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเป็นที่น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

(5) ปรับปรุงระบบสหวิชาชีพในการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับเด็กและสตรีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ต้องมีแพทย์ นักจิตวิทยา และนักสังคมสงเคราะห์ เข้ามาร่วมกับพนักงานสอบสวนในการสอบสวน ตลอดจนร่วมมือในการพิจารณาคดีอย่างจริงจัง

(6) ส่งเสริมความเข้มแข็งของศาลชั้นต้น และจำกัดคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงลงให้เหลือเท่าที่จำเป็นหรือเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยพัฒนาให้ศาลชั้นต้นประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับของสาธารณชนให้มีการนั่งพิจารณาครบองค์คณะ และให้ศาลมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงมากขึ้น รวมทั้งให้มีระบบการสืบพยานและบันทึกคำพยานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น เมื่อศาลชั้นต้นมีประสิทธิภาพและเป็นที่น่าเชื่อถือก็จะช่วยลดการอุทธรณ์คดีสู่ศาลสูงลง ทำให้ศาลสูงมีเวลาที่จะพิจารณาคดีด้วยความรอบคอบถี่ถ้วนมากขึ้น และยังจะช่วยเร่งรัดการดำเนินคดีให้รวดเร็วขึ้นอีกด้วย

นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง (2540, น. 70) ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในชั้นสอบสวน ดังนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใส เนื่องจากการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเพียงพอเหมาะสม รวมทั้งยังขาดการตรวจสอบจากองค์กรประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการของทนายความ เจ้าพนักงานตำรวจ รวมทั้งพนักงานอัยการ ซึ่งผู้ต้องหามีโอกาสในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรดังกล่าวได้น้อยมาก

ประการที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการถูกแทรกแซง โดยการทำงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมอาจเกิดการแทรกแซงทางการเมือง หรือการครอบงำจากภายในองค์กรมากเกินไปจนทำให้การทำงานของกระบวนการยุติธรรมถูกบิดเบือนไปได้

ประการที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติโดยไม่ชอบจากบุคคลในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกหรือรับสินบน หรือการใช้เส้นสายของผู้มีอิทธิพลเพื่อจูงใจให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่เที่ยงธรรม ทำหน้าที่ล่าช้า และการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ประการที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจ การขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยปล่อยให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายไปโดยลำพัง ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาสะสมขึ้นอย่างมากมายในกระบวนการยุติธรรม โดยกระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ใช่เรื่องของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยการควบคุมอาชญากรรม ในขณะเดียวกันต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย ดังนั้น จึงต้องมีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยเฉพาะการพิจารณาปล่อยชั่วคราวนั้น ไม่ควรให้ความสำคัญกับจำนวนทุนทรัพย์ที่จะนำมาเป็นหลักประกัน เพราะจะทำให้ผู้ยากจน ซึ่งถูกดำเนินคดีไม่มีโอกาสได้รับอิสรภาพในระหว่างถูกดำเนินคดี ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของการเรียกหลักประกันหรือหลักทรัพย์ในการปล่อยชั่วคราวนั้น แท้จริงไม่ได้อยู่ที่รัฐต้องการหารายได้จากการบังคับคดีกับนายประกัน แต่เพื่อเป็นหลักประกันเพื่อมิให้จำเลยหลบหนีระหว่างได้รับการปล่อยชั่วคราวเท่านั้น

ประการที่ 6 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือไปในทางที่ไม่ชอบ โดยจะพิจารณาเห็นได้ว่าทุกวันนี้มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในทางการเมือง หรือแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบ รวมทั้งใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งด้านต่าง ๆ ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ประการที่ 7 ปัญหาเกี่ยวกับการถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระบวนการยุติธรรมมีสองมาตรฐาน โดยผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องนำข้อมูลที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาตรวจสอบเพื่อพิจารณาว่าเป็นความจริงหรือไม่ เพราะหากไม่เป็นความจริงแล้วก็จะต้องชี้แจงข้อมูลข้อเท็จจริงให้ทราบอย่างชัดเจน ไม่ใช่ปล่อยให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไปเช่นนี้ ทั้งนี้เพราะมาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมถือเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหากเผยแพร่ออกไปยังต่างประเทศจนถูกมองว่าเป็นประเทศที่ไม่มีมาตรฐานแล้ว ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ได้

ประการที่ 8 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้จากคำพูดที่มีการกล่าวว่า “กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าคือกระบวนการที่ไม่ยุติธรรม” แต่อย่างไรก็ตาม **หากระยะเวลาในการดำเนินคดีทั้งในชั้นการสอบสวนหรือชั้นพิจารณาคดีเร็วเกินไป ก็อาจจะเป็นที่เคลือบแคลงหรือสงสัยได้** ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจึงไม่ควรเร่งรัดหรือให้ความสำคัญกับระยะเวลาที่สั้นเพียงเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม รายละเอียดและความสำคัญของแต่ละคดีที่แตกต่างกันด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประการที่ 9 ปัญหาเกี่ยวกับการถูกข่มขู่หรือคุกคามในการทำหน้าที่ ปัญหาดังกล่าวถือเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ ซึ่งไม่เพียงแต่บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้พิพากษา หรือตุลาการ จะถูกข่มขู่หรือคุกคามแล้ว บุตร คู่สมรส รวมทั้งผู้ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าวยังถูกคุกคามซึ่งสร้างความกดดันต่อกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่ 10 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม หากผู้ที่ทำหน้าที่ต้นทางของกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ในชั้นการพิจารณาและพิพากษาคดีซึ่งเป็นปลายทางของกระบวนการยุติธรรมก็อาจจะผิดพลาดหรือไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการคัดกรองบุคลากรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

2.4 สรุปและข้อเสนอแนะ

1. ระยะเวลาในการสอบสวน เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีนโยบายว่าต้องรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนส่วนใหญ่ต้องเป็นเจ้าพนักงานตำรวจชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น และมิใช่พนักงานสอบสวนโดยตำแหน่งเฉพาะเป็นภารกิจหลักเท่านั้น ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมีจำนวนไม่เพียงพอ

จึงต้องเพิ่มพนักงานสอบสวนให้มีจำนวนมากขึ้น และมีภารกิจหลักเป็นพนักงานสอบสวนเท่านั้น และให้ได้รับค่าตอบแทน รายได้เพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด สมควรให้พนักงานอัยการร่วมในการสั่งคดีและการสอบสวนเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประหยัดเวลา เป็นการปฏิบัติภารกิจเชิงรุกอีกด้วย

2. การเพิ่มประสิทธิภาพในชั้นสอบสวน จากแนวความเห็นชี้นำว่าสมควรมีการแยกพนักงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหรือเป็นหน่วยงานเฉพาะที่เป็นกลางและอิสระ เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีภารกิจหลักเพื่อผดุงความเป็นธรรมเพราะถือเป็นต้นน้ำของการกระบวนการยุติธรรม จึงสมควรมีหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาใหม่ที่เป็นกลางและอิสระ ทำให้เกิดความโปร่งใส ไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ เพื่อฝึกอบรมให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสอบสวนขึ้นมา เช่น

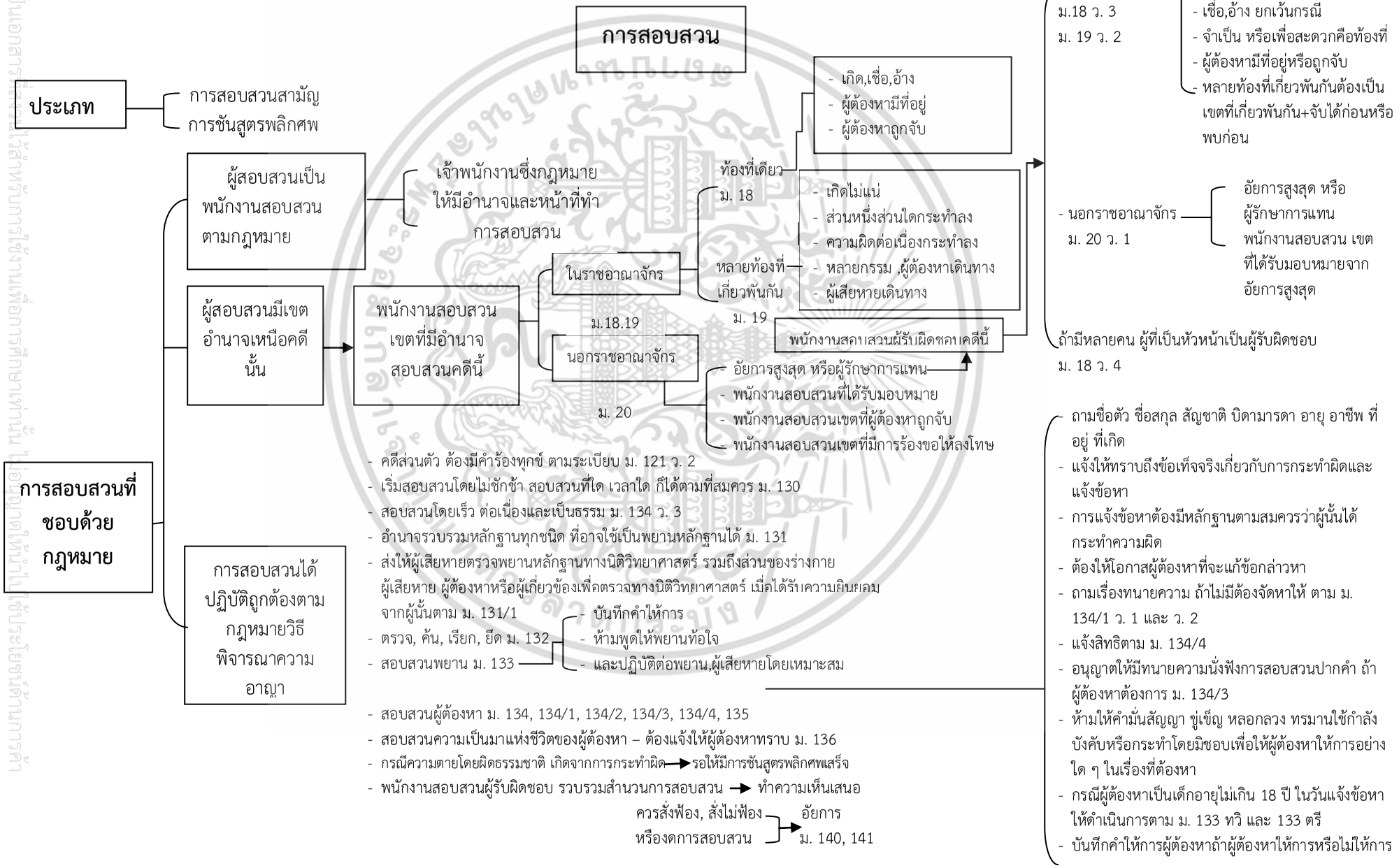
- การเพิ่มความรู้ ความสามารถให้ทันกับเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าพัฒนาไม่หยุดยั้งนำเข้ามาใช้ในนิติวิทยาศาสตร์ นิติเวชศาสตร์ เพื่อช่วยในการสอบสวน
- การเพิ่มงบประมาณเพื่อเป็นการรายได้แก่พนักงานสอบสวน และจัดซื้ออุปกรณ์เทคนิคทางนิติศาสตร์ นิติเวชศาสตร์ มาใช้ในการสอบสวน เพื่อการสร้างมาตรฐานให้เป็นที่น่าเชื่อถือ

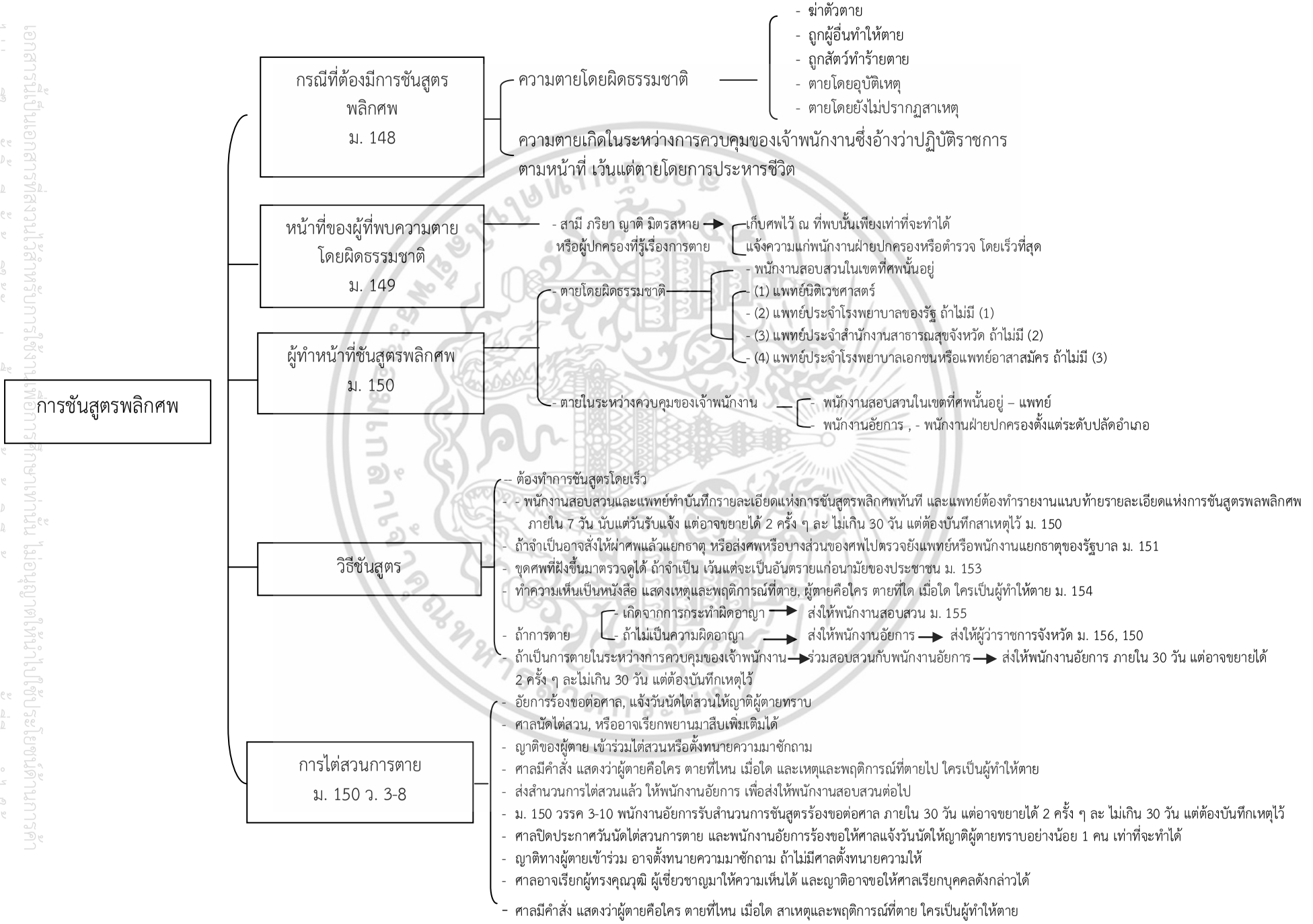
สำหรับพนักงานอัยการ ต้องยกระดับมาตรฐานกระบวนยุติธรรมได้ พนักงานอัยการต้องมีภารกิจที่สามารถทำงานในเชิงรุกได้คล่องตัวมากกว่าองค์กรตุลาการแล้ว สมควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลและเสริมประสิทธิภาพให้แก่งานสอบสวนของพนักงานสอบสวน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แผนภาพ 1

แผนภาพแสดงการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ณรงค์ ใจหาญ, 2552, น. 398-399)




การชันสูตรพลิกศพ
กรณีที่ต้องมีการชันสูตรพลิกศพ ม. 148
ความตายโดยผิดธรรมชาติ
- ฆ่าตัวตาย
- ถูกผู้อื่นทำให้ตาย
- ถูกสัตว์ทำร้ายตาย
- ตายโดยอุบัติเหตุ
- ตายโดยยังไม่ปรากฏสาเหตุ
ความตายเกิดในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เว้นแต่ตายโดยการประหารชีวิต
หน้าที่ของผู้ที่พบความตายโดยผิดธรรมชาติ ม. 149
- สามี ภริยา ญาติ มิตรสหาย หรือผู้ปกครองที่รู้เรื่องการตาย
เก็บศพไว้ ณ ที่พบนั้นเพียงเท่าที่จะทำได้
แจ้งความแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยเร็วที่สุด
ผู้ทำหน้าที่ชันสูตรพลิกศพ ม. 150
- ตายโดยผิดธรรมชาติ
- พนักงานสอบสวนในเขตที่ศพนั้นอยู่
- (1) แพทย์นิติเวชศาสตร์
- (2) แพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐ ถ้าไม่มี (1)
- (3) แพทย์ประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ถ้าไม่มี (2)
- (4) แพทย์ประจำโรงพยาบาลเอกชนหรือแพทย์อาสาสมัคร ถ้าไม่มี (3)
- ตายในระหว่างควบคุมของเจ้าพนักงาน
- พนักงานสอบสวนในเขตที่ศพนั้นอยู่ – แพทย์
- พนักงานอัยการ , - พนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอ
วิธีชันสูตร
-- ต้องทำการชันสูตรโดยเร็ว
- - พนักงานสอบสวนและแพทย์ทำบันทึกรายละเอียดแห่งการชันสูตรพลิกศพทันที และแพทย์ต้องทำรายงานแนบท้ายรายละเอียดแห่งการชันสูตรพลพลิกศพ ภายใน 7 วัน นับแต่วันรับแจ้ง แต่อาจขยายได้ 2 ครั้ง ๆ ละ ไม่เกิน 30 วัน แต่ต้องบันทึกสาเหตุไว้ ม. 150
- ถ้าจำเป็นอาจสั่งให้ผ่าศพแล้วแยกธาตุ หรือส่งศพหรือบางส่วนของศพไปตรวจยังแพทย์หรือพนักงานแยกธาตุของรัฐบาล ม. 151
- ขุดศพที่ฝังขึ้นมาตรวจดูได้ ถ้าจำเป็น เว้นแต่จะเป็นอันตรายแก่อนามัยของประชาชน ม. 153
- ทำความเห็นเป็นหนังสือ แสดงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย, ผู้ตายคือใคร ตายที่ใด เมื่อใด ใครเป็นผู้ทำให้ตาย ม. 154
- ถ้าการตาย
- เกิดจากการกระทำผิดอาญา → ส่งให้พนักงานสอบสวน ม. 155
- ถ้าไม่เป็นความผิดอาญา → ส่งให้พนักงานอัยการ → ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 156, 150
- ถ้าเป็นการตายในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงาน → ร่วมสอบสวนกับพนักงานอัยการ → ส่งให้พนักงานอัยการ ภายใน 30 วัน แต่อาจขยายได้ 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 30 วัน แต่ต้องบันทึกเหตุไว้
การไต่สวนการตาย ม. 150 ว. 3-8
- อัยการร้องขอต่อศาล, แจ้งวันนัดไต่สวนให้ญาติผู้ตายทราบ
- ศาลนัดไต่สวน, หรืออาจเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้
- ญาติของผู้ตาย เข้าร่วมไต่สวนหรือตั้งทนายความมาซักถาม
- ศาลมีคำสั่ง แสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และเหตุและพฤติการณ์ที่ตายไป ใครเป็นผู้ทำให้ตาย
- ส่งสำนวนการไต่สวนแล้ว ให้พนักงานอัยการ เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนต่อไป
- ม. 150 วรรค 3-10 พนักงานอัยการรับสำนวนการชันสูตรร้องขอต่อศาล ภายใน 30 วัน แต่อาจขยายได้ 2 ครั้ง ๆ ละ ไม่เกิน 30 วัน แต่ต้องบันทึกเหตุไว้
- ศาลปิดประกาศวันนัดไต่สวนการตาย และพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลแจ้งวันนัดให้ญาติผู้ตายทราบอย่างน้อย 1 คน เท่าที่จะทำได้
- ญาติทางผู้ตายเข้าร่วม อาจตั้งทนายความมาซักถาม ถ้าไม่มีศาลตั้งทนายความให้
- ศาลอาจเรียกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นได้ และญาติอาจขอให้ศาลเรียกบุคคลดังกล่าวได้
- ศาลมีคำสั่ง แสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด สาเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ใครเป็นผู้ทำให้ตาย

หน้าว่าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 3

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

3.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

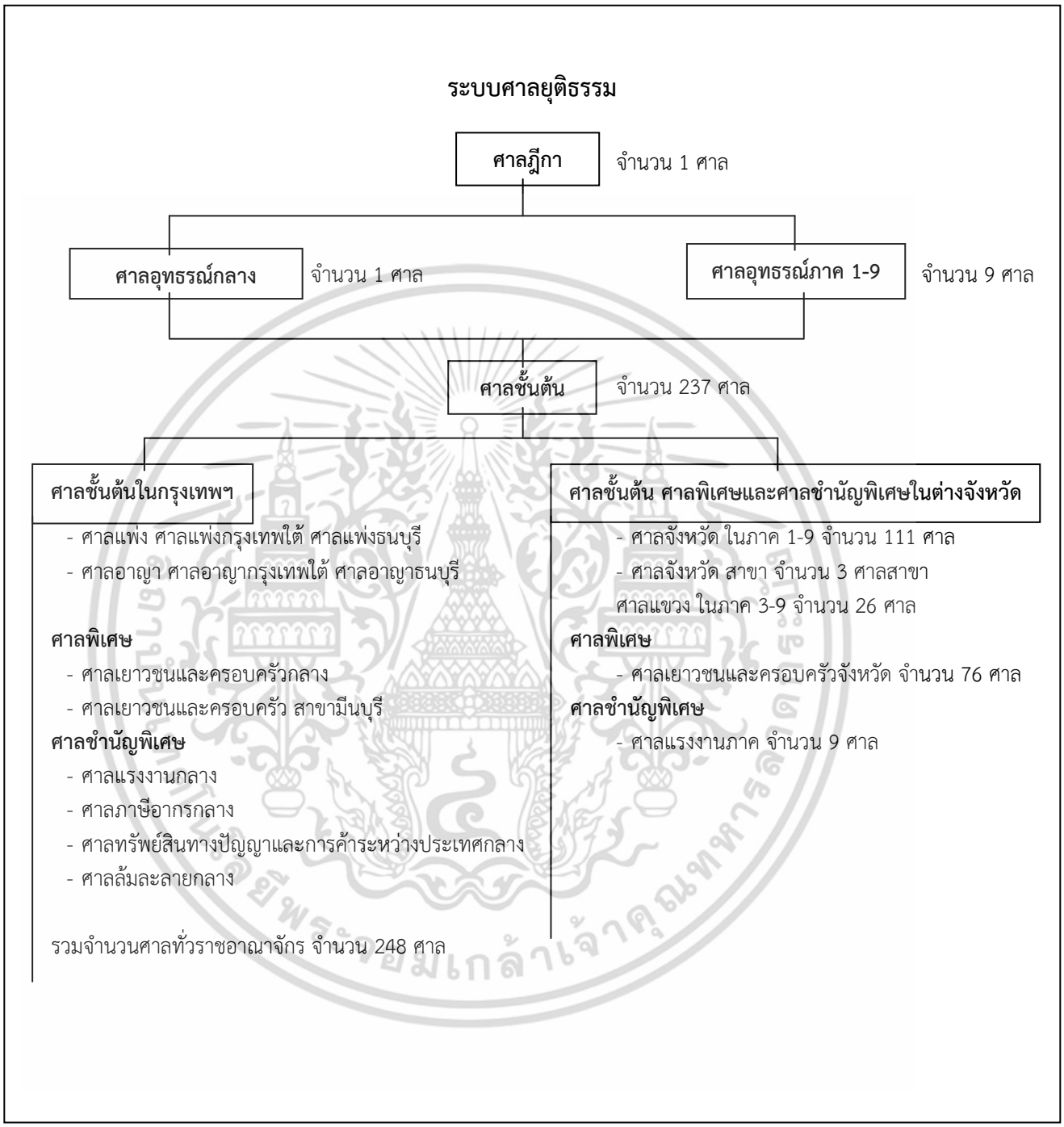
ศาลยุติธรรมมีความเป็นมายาวนานมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยมีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นผู้ทรงพระราชอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีความให้แก่ราษฎร โดยยึดหลัก **"คัมภีรพระธรรมศาสตร์"** ของอินเดีย ต่อมาเมื่อพระองค์มีราชกิจมากขึ้นไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีความด้วยพระองค์เองได้จึงทรงมอบพระราชอำนาจนี้ให้แก่พราหมณ์ปุโรหิตผู้มีความรู้ช่วยวินิจฉัยคดีต่าง ๆ แทนพระองค์ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้โปรดฯ ให้มีการตรวจชำระกฎหมายที่มีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาโดยนำมาปรับปรุงและบัญญัติขึ้นใหม่เรียกว่า **"กฎหมายตราสามดวง"** ศาลในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีอยู่มากมายหลายศาลกระจายกันอยู่ตามกระทรวงกรมต่าง ๆ และมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่างพระเนตรพระกรรณแทนพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น มีการติดต่อกับชาวต่างชาติ ลัทธิชาวตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามา ทำให้ระบบการศาลไทยมีการเปลี่ยนแปลงมิฉะนั้นอาจเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับชาติตะวันตกได้ จึงมีการปฏิรูประบบการศาลไทยขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีบทบาทในการวางรากฐานระบบการศาลยุติธรรม โดยได้รวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงกรมต่าง ๆ ให้มารวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง เหมาะสม ไม่ทำให้ราษฎรเดือดร้อน (สำนักงานศาลยุติธรรม, ม.ป.ป., น.1)

นับแต่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการเมือง โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้ส่งผลทำให้องค์กรตุลาการของประเทศไทยมีการเปลี่ยนระบบศาลจากเดิมที่ใช้ **"ระบบศาลเดี่ยว"** ที่มีเพียง **"ศาลยุติธรรม"** ทำหน้าที่ในวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในเรื่องความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน (คดีแพ่ง) หรือในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (คดีอาญา) หรือในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน (คดีปกครอง) เปลี่ยนเป็นใช้ **"ระบบศาลคู่"** หรือ **"ระบบหลายศาล"** โดยมี "ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลทหาร" ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจ ในลักษณะเป็นศาลพิเศษ และมี **"ศาลยุติธรรม"** ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงในลักษณะเป็นศาลทั่วไป เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการระบบศาลคู่ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556,น.1)

ระบบศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 แบ่งศาลยุติธรรมออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ ชั้นฎีกา (พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 1) ปัจจุบันมีศาลยุติธรรมอยู่ทั่วราชอาณาจักร จำนวน 248 ศาล (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557) มีดังนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แผนภาพ 2. ระบบศาลยุติธรรมมีโครงสร้าง ดังนี้



ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก http://www.oppb.coj.go.th

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ศาลชั้นต้น เป็นศาลซึ่งรับคำฟ้อง หรือคำร้องในชั้นเริ่มต้นคดีไม่ว่าเป็นคดีแพ่ง คดีผู้บริโภค คดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย คดีทรัพย์สินทางปัญหาและการค้าระหว่างประเทศ หรือคดีอาญา โดยดำเนินกระบวนการตัดสินชี้ขาดเป็นชั้นแรก ทั้งมีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาแทนศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาในบางเรื่องด้วย ศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรในปัจจุบัน มีจำนวนทั้งหมด 237 ศาล

ชั้นอุทธรณ์ เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาคำสั่งอื่นๆ เช่น มีคำสั่งเกี่ยวกับการขอประกันตัวในคดีอาญา และการขอทุเลาการบังคับคดีในคดีแพ่ง การพิจารณาของศาลอุทธรณ์มีลักษณะเป็นการตรวจสอบหรือทบทวน ปัจจุบันศาลในชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วยศาลอุทธรณ์กลาง จำนวน 1 ศาล และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 จำนวน 9 ศาล รวมเป็นจำนวน 10 ศาล

ชั้นฎีกา เป็นศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกา และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยได้ตามกฎหมายเฉพาะ แต่หากคดีใดมีปัญหาสำคัญไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย ประธานศาลฎีกาเห็นควรให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ประธานศาลฎีกามีอำนาจสั่งให้นำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ศาลฎีกามีเพียงศาลเดียวตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

ศาลยุติธรรม จึงเป็นสถาบันหลักในการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยความเที่ยงธรรมและเสมอภาค

3.2 บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในคดี

สมบัติ พฤฒิพงศภัค (ม.ป.ป.) เขียนบทความในวารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ เรื่อง **“บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในคดี”** โดยบทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในคดี นั้นมีอยู่ 2 ระบบได้แก่ ระบบที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรับ (Passive Role) และระบบที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรุก (Active Role) ในกระบวนการพิจารณาโดยการค้นหาความจริงในคดีของกลุ่มประเทศ Common Law จะใช้ระบบที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรับเป็นหลัก โดยผู้พิพากษาจะค่อนข้างวางตัวเป็นกลาง ไม่ค่อยมีบทบาทในการควบคุมกระบวนพิจารณา ไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มคดี และไม่มีบทบาทสำคัญในกระบวนพิจารณาดังเช่นทนายความ ส่วนการค้นหาความจริงในคดีของกลุ่มประเทศ Civil Law จะใช้ระบบที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรุกเป็นหลัก โดยผู้พิพากษาจะมีบทบาทในการควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ สมบัติ พฤฒิพงศภัค ยังกล่าวถึง ลักษณะสำคัญ 2 ประการซึ่งแสดงว่าเป็นระบบการค้นหาความจริงที่ผู้พิพากษามีบทบาทเชิงรุก ได้แก่

3.2.1. การซักถามพยาน

ระบบการค้นหาความจริงที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรุกนั้น ศาลจะเป็นผู้ซักถามพยานเองไม่ใช่คู่ความหรือทนายความ รูปแบบการซักถามพยาน ตามระบบการค้นหาความจริงที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรับจะเริ่มต้นด้วยการที่คู่ความฝ่ายอ้างพยานซักถามพยาน จากนั้นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งถามค้านและคู่ความฝ่ายที่อ้างพยานถามติง โดยในการซักถามและถามค้านพยานนั้นจะใช้คำถามนำไม่ได้ แต่การซักถามพยานของศาลตามระบบการค้นหาความจริงที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรุกไม่จำเป็นต้องให้รูปแบบการซักถามพยานในลักษณะดังกล่าว โดยศาลจะเป็นผู้ถามพยานเองและอาจใช้คำถามนำได้ ทำให้ศาลสามารถควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยสามารถถามพยานในข้อเท็จจริงที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีได้ และขจัดปัญหาที่ทนายความแต่ละฝ่ายจะใช้ชั้นเชิงในการถามพยาน ให้พยานไขว้เขว

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สับสน หรือเบิกความไม่ตรงกับความจริงได้ การที่ศาลถามพยานเองจึงอาจได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องกว่าตรงประเด็นกว่า และรวดเร็วกว่าการให้คู่ความหรือทนายความถามพยานตามระบบการค้นหาความจริงที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรับ

3.2.2. การรวบรวมพยานหลักฐาน

ระบบการค้นหาความจริงที่ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรุก ศาลจะมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานโดยอาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เอง โดยไม่จำต้องให้คู่ความร้องขอ อย่างไรก็ดี แม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเช่นนั้น ในทางปฏิบัติศาลจะไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง เว้นแต่เพื่อการยืนยันข้อเท็จจริงใดที่คู่ความได้ยกขึ้นอ้างเท่านั้น และการเรียกพยานหลักฐานมาสืบเองของศาลมิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงภาระการพิสูจน์ตามกฎหมายของคู่ความแต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานของศาลเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดี เป็นการสรุปข้อเท็จจริงที่ได้และชี้ขาดตัดสินคดีจากข้อเท็จจริงนั้น มิใช่เป็นการที่ศาลทำการค้นหาพยานหลักฐานแทนคู่ความซึ่งมีภาระการพิสูจน์เสียเอง

3.3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีอาญา

การพิจารณาคดีอาญา เป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญาของศาลเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมให้อยู่กันอย่างสงบสุข เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำอย่างไรเป็นความผิดและกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดไว้ โดยประเทศไทยได้กำหนดโครงสร้างศาลยุติธรรมไว้ 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา (พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 1) ซึ่งการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไปจะเริ่มต้นที่ศาลชั้นต้น เมื่อศาลชั้นต้นตัดสินคดีแล้ว คู่ความมีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกาได้ โดยสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ทุกเรื่อง เว้นแต่จะมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นห้ามไว้ คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แม้จะมีข้อห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงโดยใช้เกณฑ์อัตราโทษเป็นตัวกำหนด แต่ก็มีข้อยกเว้น ซึ่งคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์และฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ก็ยังสามารถได้รับอนุญาตหรือรับรองให้อุทธรณ์และฎีกาได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 มาตรา 193 ทวิ มาตรา 193 ตรี มาตรา 216 มาตรา 221) ส่วนปัญหาข้อกฎหมายสามารถอุทธรณ์และฎีกาได้เสมอ ส่งผลให้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายสามารถได้รับการพิจารณาได้ถึง 3 ชั้นศาล ซึ่งโดยทางทฤษฎีการให้สิทธิอุทธรณ์ ถือเป็นการคุ้มครองผู้สุจริตที่อ่อนแอกว่าโดยเฉพาะคนยากจนให้ได้รับความเป็นธรรมที่เสมอภาค แต่อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ (2550, น.243-248) กลับเห็นว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ที่มากเกินไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัดความจำเป็นแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีจนคดีถึงที่สุด

อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ (2550, น.228-448) ได้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ แนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงตลอดจนข้อมูลและสถิติที่จัดเก็บโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบสภาพปัญหาในทางปฏิบัติจากการพิจารณาคดีอาญาของไทยและประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปในประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาค ซึ่งมีผลกระทบต่อคนยากจนที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

3.3.1 สภาพปัญหาต่อโอกาสในการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา

บุคคลจะตกเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำที่บุคคลนั้นกระทำเป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ กับเงื่อนไขจากขั้นตอนวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในส่วนของเงื่อนไขขั้นตอนวิธีพิจารณาความนั้น บุคคลใดจะตกเป็นจำเลยในคดีอาญาก็ต่อเมื่อได้ผ่านขั้นตอนการถูกฟ้องยังศาลก่อน และเมื่อศาลเห็นว่าฟ้องนั้นถูกต้องตามกฎหมาย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ศาลต้องดำเนินการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งประทับฟ้อง หรือพิพากษายกฟ้องแล้วแต่กรณี โดยในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องทุกกรณี เว้นแต่เป็นคดีที่พนักงานอัยการฟ้องในข้อหาเดียวกัน ทั้งนี้ตามมาตรา 162 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขณะที่คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์มาตรา 162 (2) กำหนดให้ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไต่สวนมูลฟ้องได้ถ้าเห็นสมควร ดังนั้น ขั้นตอนในการไต่สวนมูลฟ้องจึงถือเป็นการพิจารณาคดีอาญาที่มีความสำคัญต่อการที่บุคคลจะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและผู้ถูกกล่าวหาจะต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากหลักกฎหมายแล้ว การไต่สวนมูลฟ้องน่าจะเป็นวิธีพิจารณาในศาลที่ใช้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องตกเป็นจำเลยในชั้นพิจารณาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลในขั้นตอนดังกล่าว ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ เนื่องจากศาลจะไม่เคยใช้ดุลพินิจในการสั่งไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เลย เพราะเห็นว่าเป็นการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับงานของตำรวจและอัยการ ส่งผลให้ศาลไม่ได้ใช้บทบาทตรวจสอบกลั่นกรองพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาซึ่งถูกฟ้องโดยพนักงานอัยการนั้นสมควรตกเป็นจำเลยเข้าสู่การพิจารณาของศาลต่อไปหรือไม่

นอกจากนี้ การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดรูปแบบการดำเนินการในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ระหว่างกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ กับกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์เอาไว้แตกต่างกัน ยังส่งผลต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการต้องเสี่ยงต่อโอกาสในการตกเป็นจำเลยในคดีอาญาอีกด้วย โดยที่กรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ มาตรา 165 กำหนดให้จำเลยต้องมาศาลในวันนัดไต่สวนมูลฟ้อง โดยศาลต้องอ่านฟ้องและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟังและถามคำให้การจำเลย จำเลยจะให้การหรือไม่ให้การก็ให้จดรายงานไว้ อันเป็นการแสดงว่าแม้ศาลจะยังไม่ประทับฟ้อง จำเลยก็มีฐานะเป็นจำเลยแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 2 (3) ซึ่งจำเลยไม่มีอำนาจนำพยานหลักฐานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่ก็ไม่ตัดสิทธิในการที่จะมีทนายมาช่วยเหลือ ส่วนในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์นั้น จำเลยไม่จำต้องมาศาลในวันนัดไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ แม้จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้อง ศาลก็ไม่ต้องอ่านฟ้องและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง โดยห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลยอีกด้วย และก่อนที่ศาลจะประทับฟ้อง จำเลยยังไม่มีฐานะเป็นจำเลยแต่อย่างใด ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการกฎหมายดังกล่าวแล้ว น่าจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการต้องเสี่ยงต่อโอกาสในการตกเป็นจำเลยในคดีอาญาได้เป็นอย่างดี แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดรูปแบบการพิจารณาให้มีลักษณะเป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย ทำให้แนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบไต่สวนที่ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่สามารถบรรลุหลักการสำคัญที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนมีหน้าที่กระทำการแทนรัฐในการอำนวยความยุติธรรมโดยไม่ทำตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ ส่วนในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ กลับมีการนำบทบัญญัติมาตรา 165 วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์มาใช้ประกอบความตอนท้ายของบทบัญญัติมาตรา 165 วรรค 3 ที่ว่า “ห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลย และก่อนที่ศาลประทับฟ้องมิให้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น” โดยตีความเป็นผลร้ายกับผู้ถูกฟ้องว่า เมื่อบุคคลนั้นยังไม่อยู่ในฐานะจำเลย จึงยังไม่เป็นคู่ความในคดี ไม่มีสิทธินำพยานหลักฐานของตนเองเข้าสืบ มีเพียงสิทธิอ้างพยานประกอบคำถามค้านเท่านั้น ทำให้จำเลยไม่มีโอกาสนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์เพื่อหลุดพ้นจากสถานภาพของการเป็นจำเลยโดยเร็ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องดังกล่าวไม่สามารถบรรลุความมุ่งหมาย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ในการนำขั้นตอนการไต่สวนมูลฟ้องมาใช้เพื่อป้องกันมิให้ผู้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต้องเข้าสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1) กรณีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ควรกำหนดให้ราษฎรต้องวางหลักประกันไว้ต่อศาลด้วย เมื่อศาลไต่สวนมูลฟ้องแล้ว เห็นว่าไม่มีมูลที่จะฟ้องจำเลย ให้ศาลสามารถริบหลักประกันนั้นได้ เพื่อเป็นการป้องกันการฟ้องคดีที่เป็นการกลั่นแกล้งจำเลยโดยเฉพาะที่เป็นคนยากจน และเพื่อเป็นมาตรการป้องกันมิให้คนยากจนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็น

2) กรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่ามีข้อหาใดบ้างที่ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้อง โดยไม่ควรกำหนดให้ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องทุกคดีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องเพราะเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน โดยควรให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์เฉพาะคดีที่มีความสำคัญหรือที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

3) ควรให้โอกาสจำเลยต่อสู้คดีตั้งแต่ชั้นไต่สวนมูลฟ้อง โดยสามารถเอาพยานหลักฐานมาเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาเบื้องต้นว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ เป็นการป้องกันไม่ให้มีปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนตัวผู้กระทำผิดหรือจับตัวผิดคน และในคดีที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญพิเศษ ควรให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษนั้นเข้าร่วมการพิจารณาหลักฐานในชั้นไต่สวนมูลฟ้องด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้คดีประเภทนี้เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็น

4) ศาลควรแจ้งสิทธิในการต่อสู้คดีให้จำเลยทราบเพื่อคุ้มครองสิทธิจำเลยตั้งแต่เริ่มต้นและกรณีที่ศาลสั่งว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล ศาลควรทำเหตุผลประกอบคำสั่งดังกล่าวให้ชัดเจน

5) ควรให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายจำเลย เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงทั้งสองฝ่ายอันก่อให้เกิดความเสมอภาคในการดำเนินคดีของทั้งสองฝ่าย

6) ควรแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการไต่สวนมูลฟ้องให้ชัดเจนขึ้น โดยสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 162 แก้ไขความใน (2) เป็น

(2) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควร แต่หากจำเลยร้องขอ ให้ศาลมีคำสั่งไต่สวนมูลฟ้อง

มาตรา 165 ยกเลิกความในวรรคสองและเพิ่มเติมความในวรรคสี่ ดังนี้

ในชั้นไต่ส่วนมูลฟ้องไม่ว่าจะเป็นคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์หรือราษฎรเป็นโจทก์ ให้จำเลยมีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าหักล้างพยานหลักฐานโจทก์และให้มีทนายความเข้าช่วยเหลือได้

3.3.2. สภาพปัญหาที่เกิดจากระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีจนคดีถึงที่สุด

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดระบบการพิจารณาคดีเอาไว้ให้คู่ความสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ ยกเว้นกรณีมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์หรือฎีกาเอาไว้ จึงจะอุทธรณ์หรือฎีกาไม่ได้ แต่ข้อยกเว้นห้ามอุทธรณ์และฎีกาดังกล่าวก็จำกัดอยู่เฉพาะแต่ในปัญหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ปัญหาข้อกฎหมายจึงสามารถอุทธรณ์และฎีกาได้ทุกเรื่อง เพียงแต่ต้องเป็นข้อกฎหมายที่ได้มีการว่ากล่าวกันมาแล้วเท่านั้น ซึ่งหากเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการอุทธรณ์ ย่อมสามารถอุทธรณ์ได้แม้ไม่ได้มีการว่ากล่าวกันมาในศาลชั้นต้นก็ตาม (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 195) ส่งผลให้คู่ความสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้อย่างกว้างขวางเกินไปโดยอ้างเหตุผลแต่เพียงว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย โดยคดีที่ขึ้นสู่การอุทธรณ์ฎีกาส่วนใหญ่เป็นการวินิจฉัยซ้ำในปัญหาที่ศาลชั้นต้น ได้เคยวินิจฉัยไปแล้ว

เช่นเดียวกับการอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์และฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง แต่ก็มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้เช่นกัน โดยให้จำเลยสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ทวิ) อีกทั้ง ยังกำหนดว่าหากได้รับอนุญาตหรือรับรองให้อุทธรณ์หรือฎีกาในคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าว คู่ความก็สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ตรี และมาตรา 221) ย่อมส่งผลให้คดีที่มีปัญหาโต้แย้งในข้อเท็จจริงสามารถผ่านการพิจารณาของศาลได้ถึง 3 ชั้น และใช้ระยะเวลายาวนานมากนับแต่เริ่มต้นจนคดีถึงที่สุด

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

เห็นควรปรับปรุงระบบอุทธรณ์ฎีกาเสียใหม่ โดยเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

1) ควรเพิ่มความเชื่อมั่นในกระบวนยุติธรรมของศาลชั้นต้นโดยการให้ผู้พิพากษาอาวุโสมาอยู่ศาลชั้นต้นในจำนวนที่มากขึ้นเพื่อให้การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นมีประสิทธิภาพ และจำนวนคดีที่ขึ้นมาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาก็จะลดลงตามมา

2) ควรเปิดโอกาสให้มีการต่อรองคำรับสารภาพเพื่อไม่ต้องดำเนินคดีสู่ศาลสูง

3) ควรกำหนดให้มีผู้พิพากษาอาวุโสเข้าร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์และฎีกาด้วย

4) ควรแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ฎีกา จากระบบให้สิทธิอุทธรณ์ฎีกา ไปสู่หลักการให้สิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะศาลชั้นอุทธรณ์ ส่วนคดีใดจะขึ้นสู่ศาลฎีกาได้ให้ใช้หลักอนุญาต โดยให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตเฉพาะคดีที่มีปัญหาสำคัญเพื่อวางบรรทัดฐานเท่านั้น

3.3.3 สภาพปัญหาที่เกิดจากระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญา ในแต่ละชั้นศาล

จากการศึกษาวิจัยพบว่ากระบวนวิธีพิจารณาความอาญาของศาล มีขั้นตอนการพิจารณาที่เกินความจำเป็น เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการสืบพยานประกอบคำรับสารภาพ ตามมาตรา 176 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดว่าในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่คดีที่มีข้อหาในความผิดซึ่งจำเลยรับสารภาพกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น ศาลต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำผิดจริง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแม้จะมีไว้เพื่อคุ้มครองจำเลยในข้อหาความผิดอัตราโทษสูง แต่ในทางปฏิบัติแทบจะไม่เกิดประโยชน์แก่จำเลย เนื่องจากหากบุคคลนั้นได้รับสารภาพในชั้นสอบสวน และเมื่อมีการนำตัวมาฟ้องยังศาล ศาลก็จะอ่านอธิบายฟ้อง และสอบถามคำให้การจำเลย ซึ่งจำเลยจะให้การหรือไม่ให้การอย่างไรก็ได้ หากจำเลยยังคงยืนยันที่จะรับสารภาพศาลก็ควรพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปได้เช่นเดียวกับคดีในข้อหาอื่นๆ การนำเกณฑ์อัตราโทษสูงมาเป็นตัวกำหนดการพิจารณาที่เพิ่มขึ้น มิได้ทำให้จำเลยได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด กลับทำให้จำเลยต้องอยู่ในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมยาวนานกว่าความจำเป็น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการพิจารณาคดีอาญาในศาลชั้นต้นของไทย อันมีเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

อัตรากำลังของผู้พิพากษาไม่เพียงพอต่อปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล การขาดการบริหารงานคดีที่ดี การขาดการกลั่นกรองพยานหลักฐานที่นำเข้าสืบ การใช้วันนัดพิจารณาคดีอย่างฟุ่มเฟือย เป็นต้น

สำหรับกรณีปัญหาการขาดการกลั่นกรองพยานหลักฐานที่นำเข้าสืบนั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดเพียงให้คู่ความที่ประสงค์จะอ้างพยานหลักฐานต้องยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่า 7 วัน และสามารถยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันสืบพยาน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 88 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15) ซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่ได้นำไปใช้กับจำเลยอย่างเคร่งครัด เพราะจำเลยสามารถจะให้การหรือไม่ให้การอย่างใดก็ได้ จำเลยจึงมักยื่นบัญชีระบุพยานหลังจากสืบพยานโจทก์เสร็จแล้ว ทำให้คู่ความสามารถนำพยานหลักฐานทุกชิ้นเข้าสืบได้ โดยไม่มีกระบวนการกลั่นกรองที่เหมาะสม

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1) ควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องการสืบพยานโจทก์ประกอบคำรับสารภาพของจำเลย เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดีเพิ่มมากขึ้น โดยให้คงบทบัญญัติสืบพยานประกอบคำรับสารภาพไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลย แต่ให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจงดสืบพยานประกอบคำรับสารภาพได้

2) ควรสร้างมาตรการให้ศาลต่างๆ มีการควบคุม ตรวจสอบระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีกรณีจำเลยต้องขังระหว่างพิจารณา และกำหนดแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาเมื่อตรวจพบคดีที่จำเลยต้องขังที่ใช้ระยะเวลาพิจารณาเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ และควรมีการบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิของจำเลยที่ต้องขังระหว่างพิจารณา ที่จะไม่ถูกควบคุมตัวไว้ในระหว่างพิจารณาเกินกว่าระยะเวลาตามอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดสำหรับการกระทำความผิดนั้น

3.3.4. สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับกรณีคนยากจนด้อยโอกาสในการฟ้องและต่อสู้คดี

1) สภาพปัญหาเกี่ยวกับข้อขัดข้องในการเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา ผู้เสียหายที่เป็นคนยากจนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่พึงได้รับ

2) อุปสรรคในการเข้าถึงพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหา สืบเนื่องจากแนวคิดและทัศนคติของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ประกอบกับต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงพยานหลักฐาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการคัดสำนวน การพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่มีค่าใช้จ่ายสูง ส่งผลให้คู่ความที่ยากจนไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

3) การพิจารณาคดีอาญาของไทย แม้มีบทบัญญัติที่กำหนดบทบาทให้ศาลเข้ามามีส่วนช่วยในการค้นหาความจริง โดยศาลสามารถเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยภายหลังจากโจทก์สืบพยานเสร็จ (ป.วิ.อาญา มาตรา 175) หรือในระหว่างพิจารณาคดี ศาลมีอำนาจเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมเองหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228) หรือศาลมีอำนาจถามโจทก์ จำเลย หรือพยานคนใดเมื่อเห็นสมควรได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 235) แต่ในทางปฏิบัติจริงได้มีการนำแนวคิดในการวางตัวเป็นกลางของศาลมากำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมตุลาการ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อท่าทีของศาลในการเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง โดยศาลเข้าไปค้นหาความจริงในคดีอาญาน้อยมาก

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1) ควรให้คนยากจนมีโอกาสเข้าถึงพยานเอกสารได้มากกว่าเดิมโดยการยกเว้นค่าธรรมเนียม และศาลควรให้ความช่วยเหลือในการเข้าถึงพยานเอกสารอื่นตามที่โจทก์หรือจำเลยร้องขอ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2) รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้คนยากจนสามารถต่อสู้คดีด้วยหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์มากขึ้น และควรมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้จำเลยสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งตรวจพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ ในกรณีที่ศาลอนุญาตและเห็นว่าจำเลยเป็นคนยากจน ให้จำเลยได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าใช้จ่าย

3) ควรกำหนดบทบาทของศาลในการช่วยค้นหาความจริงให้มากขึ้น

3.3.5 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่เสมอภาคจากการกำหนดและบังคับโทษปรับ

ในทางปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดฐานเดียวกันพฤติกรรมการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ศาลมักกำหนดโทษปรับในอัตราโทษเท่าเทียมกัน ซึ่งหากผู้ถูกลงโทษมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การลงโทษเช่นนี้ย่อมไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องการกำหนดและบังคับโทษปรับ โดยให้คำนึงถึงรายได้ ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดด้วย

3.3.6 การพิจารณาคดีอาญายังไม่มีความต่อเนื่อง

ภูมินทร์ บุตรอินทร์ (2556, น.31-32) เห็นว่า การพิจารณาคดีอาญายังไม่มีความต่อเนื่องติดต่อกันไปในคราวเดียวกัน มีการเลื่อนคดีบ่อยครั้ง ซึ่งการเลื่อนครั้งหนึ่งนานนับเดือน และหากคดีมีการอุทธรณ์ฎีกาต่อไป คดีหนึ่งอาจใช้เวลาถึงหลายปีทำให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปได้โดยล่าช้า ซึ่งการพิจารณาคดีที่ยาวนานดังกล่าวทำให้จำเลยซึ่งถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาเสมือนถูกกระบวนการลงโทษไปในตัว แม้ต่อมาศาลจะพิพากษาว่าไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม นอกจากนั้นสำนวนคดีจำนวนหนึ่งจะโอนไปให้ผู้พิพากษาที่มารับมอบงานต่อในช่วงที่มีการโยกย้ายผู้พิพากษา ผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดีจะต้องศึกษาสำนวนคดีที่รับมอบมาใหม่ทั้งหมดตั้งแต่ต้นโดยอาจจะไม่มีส่วนร่วมในการนั่งพิจารณาคดีนั้นเลยหรือมีส่วนร่วมน้อยมาก ซึ่งอาจมีปัญหาต่อการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานด้วยเช่นกัน

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ภูมินทร์ บุตรอินทร์ (2556, น.66-108) ให้ความเห็นว่า การพิจารณาคดีอาญาควรมีการเตรียมพยานที่จะมาให้การให้พร้อมและควรดำเนินการต่อเนื่องกันไปติดต่อกันโดยไม่ล่าช้าจนเสร็จคดีการเลื่อนคดีควรอนุญาตเฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

สำหรับข้อเสนอที่ให้ศาลนั่งพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องเพื่อให้คดีเสร็จไปด้วยความรวดเร็วและเป็นการให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ดำเนินกระบวนพิจารณาสืบพยานเป็นผู้ทำคำพิพากษาเองโดยไม่โยกย้ายไปเสียก่อนนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมเริ่มปรับปรุงระบบการนัดคดีโดยเปลี่ยนระบบจากการจ่ายสำนวนให้ผู้พิพากษาไปบริหารเวลาเพื่อสืบพยานเองหากไม่สามารถสืบพยานให้เสร็จได้ในวันดังกล่าว ผู้พิพากษาและคู่ความก็จะตกลงหาวันว่างเพื่อเลื่อนคดีไปสืบพยานในคดีดังกล่าวต่อไปดังนั้นคดีหนึ่ง ๆ จึงไม่สามารถกำหนดเวลาได้ว่าจะเสร็จการพิจารณาเมื่อใดและหากวันหนึ่งผู้พิพากษานัดคดีหลายคดีย่อมเหลือวิสัยที่จะสามารถสืบพยานได้ทุกคดี จึงจำเป็นต้องเลื่อนคดีไปทำให้คดีเนิ่นช้าและประสบปัญหาผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนโยกย้ายตามฤดูกาลไปเสียก่อนที่จะสืบพยานแล้วเสร็จ ทำให้ผู้พิพากษาที่ย้ายมาดำรงตำแหน่งใหม่และรับสำนวนต่อต้องเสียเวลาในการทำความเข้าใจเนื้อหาในสำนวนใหม่ทั้งหมดหรือต้องเขียนคำพิพากษาโดยที่ไม่มีโอกาสได้สืบพยานปากสำคัญ ๆ ด้วยตนเองโดยเปลี่ยนระบบการนัดความใหม่เป็นการนัดพิจารณาอย่าง “ต่อเนื่อง” กล่าวคือเมื่อคดีมีความจำเป็นต้องสืบพยานผู้พิพากษาจะกำหนด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

วันนัด “ประชุมคดี” ในคดีแพ่งจะกระทำในวันนัดชี้สองสถานส่วนคดีอาญาจะกระทำในวันนัดพร้อมเพื่อสอบคำให้การจำเลยหรือวันนัดตรวจพยานหลักฐานเพื่อสอบข้อเท็จจริงที่คู่ความสามารถรับกันได้ไม่จำเป็นต้องสืบพยานและจำนวนพยานบุคคลของแต่ละฝ่ายที่ประสงค์จะสืบ จากนั้นศาลจะกำหนดกรอบระยะเวลาการสืบพยานให้คู่ความแล้วให้คู่ความไปกำหนดวันนัดสืบพยานหรือตกลงเลือกวันสืบพยานตามกรอบเวลาที่ศาลกำหนดให้ที่ “ศูนย์นัดความของศาล” เมื่อถึงวันนัดศาลจะนั่งพิจารณาสืบพยานของคู่ความทั้งสองฝ่ายอย่างต่อเนื่องติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดี หากไม่มีเหตุจำเป็นระบบนัดความเช่นนี้ย่อมทำให้คดีหนึ่งมีกรอบระยะเวลาการพิจารณาที่แน่นอนและกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของคดีได้ล่วงหน้า ซึ่งปัจจุบันนี้ศาลใช้ระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องทุกศาลทั่วประเทศแล้ว

นอกจากนี้ มนัส ซอศรีสาคร (2555, น.21) ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในการเลื่อนการพิจารณาไว้ว่าสำหรับในคดีอาญาที่จำเลยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวแล้ว จำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณานั้น อาจแก้ไขโดยในวันนัดสอบคำให้การและกำหนดวันนัดพิจารณา ควรต้องอธิบายให้จำเลยเข้าใจปัญหาของการไม่มาศาล และกำชับให้จำเลยมาศาลโดยเคร่งครัด ซึ่งอาจนำวิธีการถอนประกันมาใช้หากจำเลยไม่มาศาลโดยไม่มีเหตุผลสมควรและขอความร่วมมือให้นายประกันนำตัวจำเลยมาศาลตามกำหนดและเมื่อใกล้ถึงวันนัดอาจมีการแจ้งเตือนนายประกันและจำเลยอีกทางหนึ่งผ่านทางศูนย์ติดตามพยานหรืออาจนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้โดยวิธีการแจ้งเตือนด้วยการส่งข้อความผ่านโทรศัพท์มือถือ เพื่อเป็นการป้องกันการหลงลืมวันนัดเป็นต้น

3.3.7 ระบบการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานยังมีข้อบกพร่อง

ระบบการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีของศาล ยังไม่มีการให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เรื่องจิตวิทยาพยานหลักฐาน (Evidence Psychology) เท่าที่ควร ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นพิจารณาคดีโดยไม่ครบองค์คณะ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ที่ผู้พิพากษาคนเดียวซึ่งเป็นเจ้าของสำนวนออกนั่งพิจารณาและบันทึกคำพยานรวมไว้ในสำนวน โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะเพียงแต่ลงลายมือชื่อว่าได้ร่วมออกนั่งพิจารณาด้วยโดยที่ไม่ได้ออกนั่งพิจารณาจริง ๆ และเมื่อถึงเวลาที่จะพิพากษาคดีจึงจะปรึกษาหารือกับผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะดังกล่าวซึ่งไม่ได้ร่วมรู้เห็นการสืบพยานและไม่ได้เห็นอากัปกิริยาของพยานในขณะเบิกความต่อศาลแต่กลับต้องร่วมพิพากษาคดีด้วยย่อมทำให้มีโอกาสวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเกิดความคลาดเคลื่อนได้มาก รวมถึงแนวปฏิบัติในการปรึกษาคดีระหว่างองค์คณะผู้พิพากษาด้วยกันซึ่งผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนมักเป็นผู้รับผิดชอบในทางธุรการ เช่น การบันทึกคำพยานสั่งคำสั่งคำร้องหรือคำคู่ความที่คู่ความยื่นเข้ามาระหว่างการพิจารณายกร่างคำพิพากษาจนแล้วเสร็จ จากนั้นจะอธิบายข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและคำตัดสินโดยย่อด้วยวาจาให้ผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งซึ่งเป็นองค์คณะทราบแล้วลงชื่อในร่างคำพิพากษานั้นให้จำนวนองค์คณะครบถ้วนตามกฎหมายผู้พิพากษาที่มีชื่อเป็นองค์คณะจึงขาดความมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในคดีเท่าที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (ภูมินทร์ บุตรอินทร์, 2556, น.32-33)

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ศาลชั้นต้นควรนั่งพิจารณาคดีให้ครบองค์คณะตามกฎหมายเพื่อให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นในองค์คณะทุกคนได้เห็นอากัปกิริยาของพยานในขณะเบิกความและได้ใช้หลักเกณฑ์จิตวิทยาพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีอย่างแท้จริงและศาลควรแสดงบทบาทในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีซึ่งจะทำให้การอำนวยความยุติธรรมดำเนินไปอย่างถูกต้องมิใช่ปล่อยให้เป็นภาระความสามารถของทนายความและอัยการในการซักถามและถามค้านพยานแต่อย่างเดียว มิเช่นนั้นก็จะกลายเป็นว่าอัยการหรือทนายความคนใด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ถามความเก่งก็จะเป็นการชิงความได้เปรียบในคดีไปซึ่งมิใช่หลักในการตรวจสอบค้นหาความจริง และในการปรึกษาคดีเพื่อทำคำพิพากษาขององค์คณะผู้พิพากษา สมควรหารืออย่างจริงจังทันทีเมื่อเสร็จการพิจารณา (ภูมินทร์ บุตรอินทร์, 2556, น.66-67)

3.3.8 สภาพปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของศาลในการพิจารณาคดียังไม่มีความสมบูรณ์

ภูมินทร์ บุตรอินทร์ (2556, น.54-56) เห็นว่า ชั้นพิจารณาคดีของศาล ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติหลายมาตราที่แสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาคดีอาญานั้น ศาลสามารถใช้บทบาทในเชิงรุกร่วมกับองค์กรอื่นในการค้นหาความจริงในคดีได้ดังจะเห็นได้จากกฎหมายบัญญัติให้ศาลเป็นผู้สืบพยาน โดยจะสืบพยานกันในศาลหรือนอกศาลก็ได้แล้วแต่เห็นสมควรตามลักษณะของพยาน (มาตรา 229) ระหว่างพิจารณาคดีศาลมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมโดยการร้องขอของคู่ความหรือศาลเห็นสมควรเองก็ได้ (มาตรา 228) ในระหว่างพิจารณาเมื่อเห็นสมควรศาลมีอำนาจถามโจทก์จำเลยหรือพยานคนใดก็ได้ (มาตรา 235) รวมถึงเมื่อสืบพยานโจทก์เสร็จแล้วถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ (มาตรา 175) แต่ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลกลับมีกระบวนพิจารณาที่ไม่ได้แตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งเท่าไรนัก กล่าวคือยังมีการดำเนินกระบวนพิจารณาอย่างการ “ต่อสู้คดี” โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเช่นการนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยานยังเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายโดยถือว่าโจทก์ในคดีอาญาคือพนักงานอัยการมีหน้าที่นำสืบหรือภาระการพิสูจน์ความผิดของจำเลยกระบวนการสืบพยานในคดีอาญาในทางปฏิบัติศาลจึงนำเอาลำดับการถามพยานในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 117 และ 118 มาใช้บังคับกับคดีอาญาโดยอนุโลมผ่านทางประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 คือให้ผู้อ้างพยานนั้นเริ่มต้นด้วยการซักถามพยานก่อนต่อมาจึงให้ฝ่ายตรงข้ามถามค้านพยานเพื่อทำลายน้ำหนักและความน่าเชื่อถือของพยานและให้ฝ่ายผู้อ้างพยานถามติงอีกครั้งเพื่อดึงน้ำหนักกลับมาหรือให้พยานอธิบายความในคำถามที่ได้ตอบฝ่ายตรงข้ามถามค้านไปนั้นโดยศาลจะเป็นผู้ควบคุมมิให้คู่ความใช้คำถามที่ต้องห้ามตามกฎหมายถามพยานการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลจึงมีบรรยากาศไม่แตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งคือการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายโจทก์ซึ่งอาจเป็นพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายฝ่ายหนึ่งกับจำเลยอีกฝ่ายหนึ่งและวัตถุประสงค์ของการต่อสู้ก็คือการเอาชนะคดีซึ่งกันและกันเช่นนี้ทัศนคติของโจทก์และจำเลยจึงกลายเป็นคู่ความไปในทางเนื้อหาไม่ใช่ร่วมกันค้นหาความจริงแต่อย่างใด

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ภูมินทร์ บุตรอินทร์ (2556, น.68) ให้ความเห็นว่าการสืบพยานในชั้นศาลนั้นควรปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการถามพยานคดีอาญากล่าวคือแทนที่จะยึดติดกับรูปแบบการซักถามถามค้านและถามติงซึ่งเป็นการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 117 มาใช้กับคดีอาญานั้นควรปรับปรุงโดยให้ศาลเป็นผู้ถามพยานเป็นหลักทั้งนี้จะต้องให้ศาลได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มต้นการพิจารณาโดยอาจกำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นสำนวนการสอบสวนหรือสำเนาต่อศาลทันทีเมื่อยื่นฟ้องเพื่อให้ศาลได้ทราบรายละเอียดแห่งคดีตามทางสอบสวนอย่างเพียงพอที่จะค้นหาความจริงในคดีด้วยการเป็นผู้ซักถามพยานหรือเรียกพยานหลักฐานอื่นมาสืบเพิ่มเติมได้ส่วนคู่ความก็จะมีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงโดยการถามพยานเพิ่มเติมต่อจากศาล บรรยากาศของการพิจารณาคดีอาญาในศาลก็จะเป็นลักษณะร่วมมือกันค้นหาความจริงตามหลักการตรวจสอบซึ่งไม่ใช่การต่อสู้กันอย่างที่เป็นอยู่

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.3.9 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์ (2548) ให้ความเห็นว่าในเรื่องการกำหนดโทษตามระบบกฎหมายไทยยังไม่มีความเหมาะสม เพราะขาดหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่เป็นธรรมและเป็นแนวทางสำหรับให้ผู้พิพากษานำมาใช้ประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษที่ชัดเจนเหมือนอย่างในบางประเทศ ทำให้ผู้พิพากษาไม่สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่เป็นธรรมได้ กล่าวคือ ผู้พิพากษาไม่อาจใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและเหมาะสมกับจำเลยแต่ละคนโดยปราศจากอคติใด ๆ

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษในกรณีต่างๆ ที่ชัดเจน ไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย

3.3.10 สภาพปัญหาในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา

สุทธิชัย หล่อตระกูล (2553,น.50-53) เห็นว่ากระบวนการนำสืบพยานบุคคลในคดีอาญามีประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก เนื่องจากพยานบุคคลเป็นพยานที่สำคัญและมีปัญหาต่าง ๆ มากกว่าพยานประเภทอื่นในการดำเนินกระบวนพิจารณาทางอาญา พยานบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานหลายประการที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ซึ่งปัจจัยต่างๆ นับว่าเป็นปัญหาสำคัญและเป็นสาเหตุให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมอย่างมาก ผลที่ตามมาคือ คดีต้องเสียความเป็นธรรมไป สำหรับการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้กระทำความผิด ต้องอาศัยพยานหลักฐานเป็นปัจจัยสำคัญเว้นแต่กรณีที่จำเลยรับสารภาพ ศาลก็จะพิพากษาลงโทษได้โดยไม่ต้องใช้พยานหลักฐานก็ได้ แต่ถ้าความผิดที่จำเลยรับสารภาพนั้นมีโทษจำคุกอย่างต่ำตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น ศาลต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176

กรณีบุคคลที่จะเป็นพยานได้นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 95 และ 96 ได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติเบื้องต้นของบุคคลที่จะมาเป็นพยานศาลไว้ และนำไปใช้สำหรับบุคคลที่จะเป็นพยานในคดีอาญาด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 จึงสรุปได้ว่าจะต้องเป็นบุคคลที่สามารถเข้าใจและตอบคำถามได้ รวมถึงบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้ยินได้เห็นหรือทราบข้อความที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ตนจะให้การเป็นพยานนั้นด้วยตนเองโดยตรง ซึ่งการนำสืบพยานบุคคลในชั้นศาลกฎหมายบังคับให้ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยเสมอ เว้นแต่มีบางกรณีที่กฎหมายกำหนดยกเว้นไว้ว่าศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ การพิสูจน์ความผิดของจำเลยในคดีอาญาเป็นภาระหน้าที่ของโจทก์จะต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อแสดงให้ศาลเชื่อว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดจริงตามฟ้อง ศาลอาจพิพากษาลงโทษจำเลยหรือพิพากษายกฟ้องของโจทก์โดยไม่ต้องพิจารณาพยานของจำเลยก็ได้ ดังนั้น การนำพยานหลักฐานเข้าสู่คดีจึงมีความสำคัญและยากลำบากยิ่งกว่าการแสวงหาพยานหลักฐานขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง

ในการนี้ สุทธิชัย หล่อตระกูล (2553, น.57-58) ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอันเกิดจากการนำสืบพยานบุคคล โดยสรุปว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการทางกฎหมายด้วย กล่าวคือ ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เพียงพอในการให้ความคุ้มครองพยานบุคคล ระบบกฎหมายลักษณะพยานของประเทศไทยบัญญัติให้อำนาจศาลอย่างกว้างขวางในอันที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในคดีมากที่สุด เช่น อำนาจศาลในการสั่งงดสืบพยานหรือตัดพยานที่เห็นว่าฟุ่มเฟือย อำนาจศาลที่จะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมเอง แต่ระบบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้ให้อำนาจศาลในการให้ความคุ้มครองพยานหรือปกป้องรักษาพยาน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บุคคล ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพยานบุคคลก็ยังมีวิธีการและขั้นตอนที่เข้มงวดยุ่งยาก เช่น การบังคับว่าพยานจะต้องไปเบิกความที่ศาลต้องสาบานหรือปฏิญาณตัวก่อนเบิกความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานในคดีอาญาจะต้องเบิกความต่อหน้าจำเลย เหล่านี้นับเป็นการสร้างภาระให้บุคคลที่จะเป็นพยาน นอกจากนี้ พยานยังอาจถูกข่มขู่ หรือถูกทำร้ายด้วยวิธีการต่าง ๆ จากพวกอาชญากรอีกด้วย

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

การให้ความคุ้มครองพยานบุคคลจะเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ช่วยให้บุคคลเกิดความกล้าที่จะเสียสละความสะดวกสบายส่วนตัวเข้ามาเป็นพยานในคดีต่าง ๆ ที่รู้เห็นเหตุการณ์โดยไม่หวาดหวั่นต่อภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้น

3.4 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีแพ่ง

“การปฏิรูประบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล” สมบัติ พฤฒิพงศภัค (2556, น.351-362) ให้ความเห็นไว้ว่าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยในปัจจุบันมีรากฐานสำคัญมาจากสภาพแวดล้อมทางสังคมเป็นการนำเอาระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแบบเสรีนิยมซึ่งเป็นแนวคิดแบบสมัยใหม่ของต่างประเทศมาปรับเข้ากับกระบวนพิจารณาคดีของไทย ซึ่งแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมิได้มีการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นแกนกลาง การปฏิรูประบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งของไทยที่ผ่านมาจึงเป็นการตอบสนองความต้องการปรับปรุงระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของสังคมไทยในลักษณะของการใช้เครื่องมือมากกว่าที่จะเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาโดยใช้ข้อความคิดในเชิงระบบหรือโครงสร้างดังเช่นการปฏิรูประบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งของนานาอารยประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการปฏิรูประบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งหรือระบบวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยแล้วก็มีความสอดคล้องกับวิธีการแก้ไขปัญหาของนักกฎหมายไทยหรือศาลไทยที่มักจะไม่ได้มีการวางแผนหรือวางหลักในการปฏิรูปไว้ล่วงหน้า เป็นการแก้ไขปัญหาไปตามปัจจัยภายในและภายนอกของประเทศซึ่งเป็นทิศทางตามแบบเฉพาะของไทย และได้ก่อให้เกิดประสิทธิผลในระดับที่น่าพอใจเมื่อเปรียบเทียบกับการปฏิรูประบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งของต่างประเทศ แต่ก็มีข้อด้อยตรงที่การปฏิรูปของไทยไม่อาจสร้างแรงกระตุ้นให้มีการแก้ไขปัญหาระบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งในภาพรวมได้ ดังนั้น ระบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยจึงยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลของระบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งและไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก

ในการนี้ สมบัติ พฤฒิพงศภัค (2556, น.351-362) ได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย พร้อมเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นประเด็น สรุปได้ดังนี้

3.4.1 ปัญหาความสับสนในระบบกฎหมายในการค้นหาความจริง

แม้ระบบการพิจารณาดำเนินคดีของศาลในการค้นหาความจริงจะได้มีการวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปแล้วทั้งในส่วนของคดีแพ่งสามัญและคดีมโนสาเร่ แต่เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว แนวทางปฏิบัติของศาลในการดำเนินกระบวนพิจารณายังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามระบบกฎหมายด้วย กล่าวคือ ศาลยังคงมีบทบาทในเชิงรับเป็นหลัก และแทบไม่ได้ใช้บทบาทในเชิงรุกเลย โดยจะทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางในการพิจารณาตัดสินคดีเท่านั้น ส่วนคู่ความเองก็ยังคงยึดมั่นกับบทบาทของตนในระบบที่ผู้พิพากษามีบทบาทเชิงรับ โดยยังคงไม่มีความรับผิดชอบในการให้ความร่วมมือกับผู้พิพากษาในการค้นหาความจริงในคดีเท่าที่ควร เป็นเพียงการเอาแพ้ชนะกันในทางชั้นเชิงและเทคนิคในการดำเนินคดีของคู่ความแต่ละฝ่ายเท่านั้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1) ควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องบทบาทของผู้พิพากษาและคู่ความตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายในการค้นหาความจริงที่แท้จริงของไทยให้แก่ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและประชาชนทั่วไป เช่น การอบรม การประชุมสัมมนา และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทของศาลตามระบบกฎหมายว่าในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งสามัญกฎหมายกำหนดให้ผู้พิพากษาใช้บทบาทเชิงรุกเป็นบทบาทเสริมด้วย นอกจากนั้น ยังควรเสริมสร้างความรับรู้และความเข้าใจอย่างถูกต้องแก่คู่ความและทนายความว่า ในการดำเนินการต่างๆ ตามระบบที่กำหนดให้ผู้พิพากษามีบทบาทในเชิงรุก คู่ความและทนายความจะต้องมีความรับผิดชอบในการให้ความร่วมมือกับผู้พิพากษาเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการค้นหาความจริงในคดีด้วย

2) ปรับทัศนคติและแนวคิดของผู้พิพากษาเกี่ยวกับบทบาทในการค้นหาความจริงในกระบวนพิจารณาหรือปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายในการค้นหาความจริงที่แท้จริง โดยในคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก ผู้พิพากษาจะต้องมีบทบาทในเชิงรุกเป็นหลัก รวมทั้งจะต้องเริ่มมีการใช้บทบาทเชิงรุกเป็นบทบาทเสริมในคดีแพ่งสามัญด้วย ผู้พิพากษาจะต้องซักถามพยานและรวบรวมพยานหลักฐานเองได้เองเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการค้นหาความจริงในคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งศาลอาจริเริ่มถามพยานเอง หรือในกรณีที่ศาลยังไม่ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ศาลก็ควรถามพยานเองเพื่อจะสามารถลดความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงเทคนิคนั้นและให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอในประเด็นนั้น ๆ นอกจากนี้ ศาลยังควรมีอำนาจสั่งให้ตรวจบุคคล วัตถุ สถานที่หรือตั้งผู้เชี่ยวชาญได้โดยไม่มีคำขอของคู่ความได้อีกด้วย

3) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดให้มีเจ้าพนักงานคดีเพื่อช่วยเหลือผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปเช่นเดียวกับคดีผู้บริโภค เพื่อให้ผู้พิพากษามีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงได้มากยิ่งขึ้น โดยผ่านระบบเจ้าพนักงานคดีอันจะเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับแนวปฏิบัติของผู้พิพากษาจากบทบาทเชิงรับแต่เพียงอย่างเดียวไปเป็นบทบาทเชิงรุกได้อย่างแท้จริง

4) จัดทำโครงการศาลต้นแบบหรือศาลนำร่อง ซึ่งผู้พิพากษาในศาลดังกล่าวจะต้องใช้บทบาทเชิงรุกในกระบวนพิจารณาอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

3.4.2 ปัญหาระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งที่มีหลากหลายประเภทเกินไป และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนพิจารณาโดยไม่ได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นแกนกลาง

ความยุ่งยากซับซ้อนที่เกิดขึ้นในระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นแกนกลางของระบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งเป็นหลัก และการที่คดีแพ่งที่เป็นคดีชำนัญพิเศษและคดีพิเศษอยู่ในเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกันก็ยังก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนและต้องเสียเวลาไปกับกระบวนการชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้น ๆ หรือไม่

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายแกนกลางของระบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งหรือระบบวิธีพิจารณาความแพ่งแทนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการออกฎหมายใหม่ดังเช่นที่ผ่านมา

2) อาจนำเอาหลักการสำคัญของคดีแพ่งประเภทต่าง ๆ มาบัญญัติให้สอดประสานเข้ากันได้กับหลักทั่วไปที่ใช้กับคดีแพ่งทั่วไปได้ เพื่อให้การดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีความ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น หลักการสำคัญเรื่องภาระการพิสูจน์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 29 โดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นแกนกลางของระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง

3.4.3 ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากระบบการอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากคดีคั่งค้างในศาลสูง

เมื่อระบบอุทธรณ์ฎีกาในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากระบบสิทธิเป็นระบบอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาโดยศาลฎีกาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการไม่รับคดีซึ่งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงจะไม่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณาไว้พิจารณาพิพากษา พ.ศ. 2551 แต่แนวทางปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1) ต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นแกนกลางของระบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่ง และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่กำหนดให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกาไปใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 เป็นต้น อันจะเป็นผลให้การอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาโดยศาลฎีกาในคดีแพ่งทุกประเภทเป็นระบบเดียวกันไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งทั่วไปหรือคดีแพ่งที่เป็นคดีชำนัญพิเศษและคดีพิเศษ

2) ต้องทำการปรับปรุงระบบโครงสร้างของศาลอุทธรณ์เพื่อให้สอดรับกับระบบอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาโดยศาลฎีกา ด้วยการจัดตั้งศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ และคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าเป็นคดีชำนัญพิเศษจะต้องอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ มิใช่อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาดังเช่นในปัจจุบัน เพื่อให้คดีดังกล่าวได้รับการพิจารณาอย่างน้อย 2 ชั้นศาล และยังอาจขออนุญาตฎีกาได้ตามระบบอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาโดยศาลฎีกาได้

3) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการคดีที่ขออนุญาตฎีกาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทุ่มเทงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอต่อการดำเนินงานเพื่อทำให้กระบวนการพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ฎีกาของศาลไม่ล่าช้าเกินสมควร เพราะหากศาลฎีกาใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานมากแต่สุดท้ายกลับมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา คู่ความและประชาชนอาจมีความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

4) ควรเปลี่ยนแปลงจากระบบการรับรองให้อุทธรณ์โดยศาลชั้นต้นเป็นระบบอนุญาตให้อุทธรณ์โดยศาลอุทธรณ์ด้วย เพื่อให้ศาลอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาเองว่าคดีนั้นสมควรขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์หรือไม่ ซึ่งจะเหมาะสมกว่าการรับรองให้อุทธรณ์โดยศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์จะสามารถวางบรรทัดฐานที่ชัดเจนได้ว่าคดีใดสมควรได้รับการพิจารณาโดยศาล

5) เสริมสร้างความแข็งแกร่งของศาลชั้นต้น และการใช้ตรรกในการรับฟังพยานหลักฐานและวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

6) ควรมีระบบการเพิ่มอัตราผู้พิพากษาในศาลสูงเป็นการเฉพาะกิจภายในระยะเวลาหนึ่งเพื่อจัดการกับคดีที่คั่งค้างอยู่นั้นเสียก่อน โดยในศาลฎีกาอาจกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และผู้พิพากษาศาลชั้นต้นมาช่วยทำงานชั่วคราวในศาลฎีกา ส่วนในศาลอุทธรณ์ ควรใช้ระบบผู้พิพากษา

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

นายเดียวกับคดีบางประเภทเพื่อให้ปริมาณคดีดังกล่าวลดลงได้ โดยใช้จำนวนผู้พิพากษาน้อยลง แทนที่ปกติจะต้องใช้องค์คณะผู้พิพากษา 3 คน

3.4.4 ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยเฉพาะในคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก

เนื่องจากในคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก ทั้งโจทก์และจำเลยมักจะมีทนายความในการฟ้องและต่อสู้คดี อันเป็นเหตุให้ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทนายความซึ่งในบางครั้งอาจมีจำนวนสูงกว่าทุนทรัพย์ที่พิพาทในคดีนั้นๆ ด้วยซ้ำ

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายซึ่งคู่ความที่ไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 155 มาตรา 156 และมาตรา 156/1 อีกด้วย สาเหตุประการหนึ่งเนื่องจาก คู่ความจะต้องจัดหาทนายความเพื่อดำเนินการฟ้องหรือต่อสู้คดีในศาล โดยบางครั้งอาจเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าค่าธรรมเนียมศาลที่ได้รับยกเว้นเสียอีก แต่คู่ความดังกล่าวก็ไม่อาจขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ ส่งผลให้คู่ความต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ค่อนข้างมาก

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1) ผู้พิพากษาจะต้องดำเนินบทบาทเชิงรุกเพื่อช่วยเหลือคู่ความในการดำเนินคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยากได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยากที่ประสงค์ให้คู่ความสามารถฟ้องและต่อสู้คดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความคอยให้ความช่วยเหลือซึ่งจะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของค่าทนายความได้

2) สำหรับกรณีที่คู่ความฝ่ายแพ้คดีในคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก อาจต้องรับผิดชั้นที่สุดในค่าฤชาธรรมเนียมซึ่งรวมถึงค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแทนคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีด้วยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 161 อันเป็นภาระค่าใช้จ่ายแก่คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีนั้น ควรแก้ไขปัญหาโดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีไม่ต้องใช้ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแทนคู่ความฝ่ายที่ชนะคดี

3) ควรใช้แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความแพ่งโดยกำหนดให้ผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือผู้ที่หากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรอาจขอให้ศาลแต่งตั้งทนายความในการฟ้องหรือต่อสู้คดีได้ ซึ่งในการขอให้ศาลตั้งทนายความให้นี้อาจกำหนดในลักษณะคล้ายคลึงกับการที่ศาลตั้งทนายความให้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173 เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ศาลใช้ในการดำเนินคดีอาญาอยู่แล้วจึงอาจนำมาปรับใช้กับการดำเนินคดีแพ่งได้ดีกว่าการนำรูปแบบอื่นที่ศาลและประชาชนไม่คุ้นเคยมาปรับใช้

3.4.5 ปัญหาการสืบพยานในคดีแพ่ง

เวทย์ พัฒนชัยวงษ์คูณ (2544, น.4-5) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการสืบพยานในศาลแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 113 ซึ่งกำหนดวิธีการและรูปแบบการสืบพยานบุคคลไว้ว่า พยานต้องเบิกความด้วยวาจาและห้ามไม่ให้พยานอ่านข้อความที่เขียนมาเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลหรือเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ ส่วนขั้นตอนการเบิกความของพยาน เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 117 โดยพยานต้องตอบคำซักถามของคู่ความหรือทนายความฝ่ายที่อ้างพยานแล้วให้คู่ความฝ่ายตรงข้ามถามค้าน เมื่อถามค้านเสร็จ พยานจะต้องตอบคำถามติงของคู่ความและทนายความฝ่ายที่อ้างพยานอีกครั้ง วิธีการและขั้นตอนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการใช้เวลาในการสืบพยานหลายนัด ส่งผลให้คดีที่ฟ้องใช้เวลานานกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ประชาชนต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเดินทางมาเป็น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พยาน ทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเลื่อนคดีหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีการสืบพยานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการสืบพยานบุคคลเช่นกัน

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเปิดโอกาสให้คู่ความเสนอบันทึกคำพยานล่วงหน้าต่อศาลได้ จะทำให้ตัดขั้นตอนการซักถามพยานออกไปเหลือแต่เพียงการให้พยานมาเบิกความรับรองข้อเท็จจริงในบันทึกคำพยานล่วงหน้าและตอบคำถามค้านและถามติงเท่านั้นจะทำให้ระยะเวลาในการสืบพยานบุคคลในศาลใช้เวลาน้อยลง และเสนอขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการดังกล่าวไว้ ดังนี้

1) คู่ความที่ประสงค์จะเสนอบันทึกคำพยานล่วงหน้าต่อศาล ต้องยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล โดยสามารถยื่นคำขอได้สำหรับพยานทุกประเภท (เว้นแต่ศาลจะไม่อนุญาต) และเสียค่าคำร้องตามตาราง 2 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในอัตรา 20 บาท

2) ต้องแสดงความประสงค์พร้อมเหตุผลต่อศาล ก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้ศาลกำหนดระยะเวลาที่คู่ความจะต้องส่งสำเนาบันทึกคำพยานล่วงหน้าให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่า 10 วัน

3) หากยื่นบันทึกคำพยานล่วงหน้าต่อศาลแล้ว คู่ความที่ยื่นไม่อาจถอนบันทึกคำพยานล่วงหน้านั้นได้

4) พยานที่ให้ข้อเท็จจริงไว้ในบันทึกคำพยานล่วงหน้าจะต้องมาศาลเพื่อเบิกความ ตอบคำถามค้านและคำถามติงของคู่ความ หากไม่มาศาล ศาลอาจปฏิเสธที่จะรับฟังบันทึกคำพยานล่วงหน้าของผู้นั้นเป็นพยานหลักฐาน

5) ควรกำหนดรูปแบบคำบันทึกพยานล่วงหน้าให้มีรายการต่อไปนี้

(1) ชื่อศาลและเลขคดี

(2) วันเดือนปี และสถานที่ที่ทำ

(3) ชื่อและสกุลของคู่ความ

(4) ที่อยู่ อาชีพ และความเกี่ยวพันกับคู่ความของพยาน

(5) รายละเอียดแห่งข้อเท็จจริงหรือความเห็นของพยาน

(6) ลายมือชื่อของพยาน/ ผู้เขียนบันทึก

3.5 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงาน

ศาลที่มีอำนาจเฉพาะที่เรียกว่า “ศาลชำนัญพิเศษ” เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย เป็นต้น ศาลแรงงานเป็นศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.1) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ “โดยที่คดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้ และความเข้าใจในปัญหาแรงงาน ร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกัน โดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน จึงจำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

และวิธีการต่าง ๆที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ศาลแรงงานมี 3 ประเภท คือ ศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานภาค และศาลแรงงานจังหวัด ศาลแรงงานกลางจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2523 โดยศาลแรงงานมีองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเป็นระบบไตรภาคี กล่าวคือ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง การดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลแรงงานมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานโดยเฉพาะซึ่งมีกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนมุ่งการประนีประนอมและการพิจารณาพิพากษาคดี โดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาแรงงานผู้พิพากษามีอำนาจพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอได้ ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งห้ามศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินคำขอ ทั้งนี้โดยใช้หลักประหยัด สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.2)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และแม้ใน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติดังกล่าวจะแก้ไขบทบัญญัติซึ่งมีอยู่เดิมในหลายส่วน แต่เนื่องจากสภาพของสังคมและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้ข้อพิพาททางด้านแรงงานมีความซับซ้อนยุ่งยาก และมีปริมาณเพิ่มขึ้น (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.3)

สรธร ธนโชตโภคิน (2556) ได้ศึกษา เรื่อง “การปฏิรูประบบศาลแรงงานของไทย” โดยศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ 7 ประเด็น มีดังนี้

3.5.1. สภาพปัญหาการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงและแนวทางแก้ไข

ปัญหาการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรคแรกที่บัญญัติว่า “ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”

ระบบการห้ามอุทธรณ์ข้อเท็จจริงในคดีแรงงานนั้น ศาลแรงงานจะอุทธรณ์ได้แต่ข้อกฎหมายโดยตรงไปยังศาลฎีกาเท่านั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ข้อเท็จจริงของคู่ความ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมมีผลถึงปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลสูงและความล่าช้าของกระบวนการพิจารณา (พศวัจณ์ กนกนาก, 2548, น.263) อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาที่ก่อให้เกิดภาระทางคดีแก่ศาลฎีกาเป็นอย่างมาก การวินิจฉัยข้อเท็จจริงของศาลแรงงานมีคดีเป็นจำนวนมากที่คู่ความยังไม่ยอมรับความถูกต้องและรู้สึกว่ายังไม่ได้รับความยุติธรรม เช่น คดีที่มีพยานหลักฐานก้ำกึ่งกันหรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากซับซ้อนหรือคดีที่ศาลแรงงานใช้ดุลยพินิจอันไม่สมควร โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดค่าเสียหายการฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดหรือการเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีของการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม โดยที่การกำหนดค่าเสียหายเป็นดุลยพินิจของผู้พิพากษาซึ่งถือว่าเป็นข้อเท็จจริง ซึ่งหากมีการกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ควรจะเป็น เช่น ให้ค่าเสียหายน้อยเกินไปหรือกรณีที่ให้ค่าเสียหายมากเกินไป คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านได้ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.297)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 54 ในเรื่องการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงเป็นการให้สิทธิคู่ความอุทธรณ์ได้ในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายตามหลักเกณฑ์ต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงาน (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.297)

3.5.2 สภาพปัญหาการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลฎีกา

การรับฟังข้อเท็จจริงของศาลฎีกาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 56 วรรคสอง“ในการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาให้ถือตามข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานได้วินิจฉัยมา แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานฟังมายังไม่พอแก่การวินิจฉัยข้อกฎหมายก็ให้ศาลฎีกาสั่งให้ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่ศาลฎีกาแจ้งไป แล้วส่งสำนวนคืนศาลฎีกาโดยเร็ว” ตามบทบัญญัติของกฎหมายข้อพิพาทซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงจะยุติลงในชั้นการพิจารณาคดีของศาลแรงงานเท่านั้น และแม้จะต้องมีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกา ในการพิจารณาข้อกฎหมายนั้น ศาลฎีกาก็ต้องยึดถือข้อเท็จจริงตามที่ศาลแรงงานวินิจฉัยไว้แล้วเท่านั้น (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น. 264)

หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยข้อกฎหมายหรือมีข้อพิจารณาที่น้อยลงขาดตกบกพร่อง ซึ่งโอกาสเป็นไปได้มากเพราะผู้พิพากษาศาลแรงงานเป็นศาลชั้นต้นประสบการณ์ความเชี่ยวชาญยังมีไม่มากเท่าผู้พิพากษาศาลฎีกา การพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวศาลฎีกาก็ต้องยึดถือข้อเท็จจริงตามที่ศาลแรงงานรับฟังมาทำให้การวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลฎีกาอาจจะผิดพลาดได้และในกรณีที่ศาลฎีกาต้องย้อนสำนวนไปให้ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เป็นเหตุให้การพิจารณาของศาลฎีกาล่าช้ามากขึ้นในระหว่างการดำเนินคดี และลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนมาก อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ กับหลักความคุ้มค่าทั้งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ในเรื่องการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลฎีกา (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น. 298)

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 56 ในเรื่องการให้ศาลฎีกามีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงได้โดยไม่ต้องย้อนสำนวนไปยังศาลแรงงาน (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.298)

3.5.3 สภาพปัญหาระบบโครงสร้างศาลแรงงานและแนวทางแก้ไข

ระบบโครงสร้างศาลแรงงานเป็นศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม แต่โครงสร้างศาลแรงงาน แบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานภาคหรือ ศาลแรงงานจังหวัดและศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน ปัจจุบันมีคดีแรงงานที่อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาเพิ่มมากขึ้นทุกปี และเนื่องจากจำนวนผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานในศาลฎีกามีจำนวนจำกัด การพิจารณาคดีแรงงานของศาลฎีกาไม่อาจทำให้คดีเสร็จไปจากศาลได้รวดเร็ว ทำให้คู่ความที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลแรงงานต้องอุทธรณ์คำพิพากษาในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานทำให้การพิจารณาคดีแรงงานของศาลฎีกาไม่อาจทำให้คดีเสร็จได้รวดเร็ว คดีต้องค้างอยู่เป็นเวลาหลายปี (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.294)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ผลดีผลเสียของระบบโครงสร้างศาลแรงงานแบบ 2 ชั้นศาล

ผลดี (2 ชั้นศาล) มี 4 ประการ ได้แก่ (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.299)

1) การดำเนินคดีแรงงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว กฎหมายได้กำหนดให้การดำเนินคดีในศาลแรงงานเป็นไปโดยรวดเร็วที่สุดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของคดีแรงงาน ซึ่งคดีแรงงานส่วนใหญ่ลูกจ้างจะฟ้องนายจ้างเรียกร้องเงินต่าง ๆ ที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ และมีความจำเป็นในการดำรงชีพ เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าล่วงเวลาในวันทำงาน ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าชดเชย เป็นต้น การดำเนินคดีโดยรวดเร็วจะเป็นประโยชน์แก่คู่ความทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนายจ้างหรือลูกจ้างก็ตามวิธีพิจารณาคดีแรงงานได้กำหนดให้ดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว โดยเมื่อโจทก์ยื่นฟ้องแล้วให้ศาลนัดพิจารณาคดีทันที และเพื่อให้คดีเสร็จโดยรวดเร็วให้ศาลแรงงานนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันได้โดยไม่ต้องเลื่อนเว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่สำคัญ และศาลแรงงานจะเลื่อนครั้งหนึ่งได้ไม่เกิน 7 วัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การดำเนินคดีแรงงานตั้งแต่เริ่มฟ้องไปจนถึงการพิพากษาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว

2) การอุทธรณ์ ในคดีแรงงานกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์โดยรวดเร็ว โดยกำหนดให้อุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งและกำหนดให้คดีแรงงานอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาโดยตรง อุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไม่สามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงได้ และให้ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงานโดยเร็ว

3) ปัญหาข้อเท็จจริงยุติตามคำพิพากษาของศาลแรงงานฝ่ายที่ชนะคดีพอใจในผลคำพิพากษาของศาลแรงงานไม่ต้องมีการอุทธรณ์ในชั้นศาลฎีกา

4) ได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาศาลแรงงานและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างที่มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญกฎหมายแรงงาน

ผลเสีย (2 ชั้นศาล) มี 3 ประการ ได้แก่ (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.300)

1) ส่งผลกระทบต่อประชาชนในการใช้สิทธิทางศาลมีผลให้คดีไม่สามารถขึ้นสู่ศาลสูงได้ในปัญหาข้อเท็จจริง คู่ความที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาไม่สามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงต่อศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานทำให้ปัญหาข้อเท็จจริงไม่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง

2) การห้ามอุทธรณ์ไม่เป็นระบบสากลเนื่องจากในการอุทธรณ์ตามระบบสากลจะเปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย อุทธรณ์ได้อย่างน้อยอีกครั้งทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยถือว่าการอุทธรณ์ ฎีกา เป็นสิทธิของคู่ความการฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายเกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี

3) ผู้พิพากษาศาลแรงงานเมื่อถึงลำดับอาวุโสต้องย้ายไปศาลยุติธรรมอื่นทำให้ผู้พิพากษาศาลแรงงานขาดความต่อเนื่องขาดความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีแรงงาน

ผลดีผลเสียของการกำหนดโครงสร้างศาลแรงงาน 3 ชั้นศาล

ผลดี (3 ชั้นศาล) มี 4 ประการ ได้แก่ (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.300-301)

1) การอุทธรณ์ฎีกาในประเทศไทย ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (1) ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงและใน (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยได้บัญญัติให้สอดคล้องกับหลักสากลตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ได้มีการแบ่งชั้นของศาลยุติธรรมออกเป็น 3 ชั้น คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา การระบุลำดับชั้นของศาลยุติธรรมไว้ย่อมเป็นการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประกันสิทธิของประชาชนโดยปริยายว่ามีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ฎีกาได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิในการแสวงหาความยุติธรรมจนถึงที่สุด จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยายตามที่ระบุลำดับชั้นของศาลยุติธรรมไว้

2) คู่ความที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาสามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งปัญหาข้อเท็จจริงจะได้รับการตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่งเนื่องจากในการอุทธรณ์ตามระบบสากลจะเปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย อุทธรณ์ได้อย่างน้อยอีกครั้งทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยถือว่าการอุทธรณ์ ฎีกา เป็นสิทธิของคู่ความ

3) คู่ความในคดีมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลที่ต่างกันซึ่งมีลำดับชั้นศาลที่ต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน โดยศาลชั้นต้นเป็นศาลในลำดับแรก ส่วนศาลอุทธรณ์เป็นศาลในลำดับที่สอง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรม เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นอาจพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดได้จึงจำเป็นต้องให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่โดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์สูงกว่า และโดยปกติแล้วศาลสองศาลที่แตกต่างกันย่อมไม่น่ากระทำสิ่งที่ผิดพลาดร่วมกัน

4) ผู้พิพากษาศาลแรงงานสามารถเลื่อนขึ้นไปสู่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานโดยไม่ต้องย้ายไปศาลยุติธรรมอื่นทำให้ผู้พิพากษาศาลแรงงานมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีแรงงานอย่างต่อเนื่องคู่ความได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ผลเสีย (3 ชั้นศาล) มี 2 ประการ ได้แก่ (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.300-301)

1) คดีเกิดความล่าช้าเนื่องจากการอุทธรณ์ ฎีกาในประเทศไทยแม้จะได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (1) ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และใน (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยได้บัญญัติให้สอดคล้องกับหลักสากลตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นนอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ได้มีการแบ่งชั้นของศาลยุติธรรมออกเป็น 3 ชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพิจารณาคดีแบบ 3 ชั้นศาล ก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีซึ่งปัจจุบันมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาเป็นจำนวนมาก

2) เพิ่มงบประมาณในการจัดตั้งศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานและศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานทั้งในด้านสถานที่ และจำนวนบุคลากร

3.5.4 สภาพปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาของศาลแรงงานและแนวทางแก้ไขปัญหา

เนื่องจากผู้พิพากษาของศาลแรงงานต้องทำหน้าที่พิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ และมีความเข้าใจในปัญหาแรงงานเป็นสำคัญ แต่ระบบการแต่งตั้งและโยกย้ายผู้พิพากษาในศาลแรงงานที่แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการอาวุโสผู้ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่ในศาลชั้นต้นมาก่อนให้มาปฏิบัติหน้าที่ในศาลแรงงานในช่วงเวลาหนึ่งแล้วจึงได้รับการแต่งตั้งและโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลแรงงานทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงานไม่อาจสร้างผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแรงงานและขาดความต่อเนื่องในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน

โดยปกติการพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ “ก.ต.” ให้ความสำคัญกับระบบอาวุโส มากกว่าการคำนึงถึงความรู้ความสามารถของตัวผู้พิพากษาที่จะมาปฏิบัติงานในศาลแรงงานอย่างแท้จริงแม้ว่าระบบอาวุโสจะมีข้อดี คือ เป็นการประกันในเรื่องความมั่นคงในวิชาชีพตุลาการ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างไม่มีความวิตกกังวล

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ต่อความก้าวหน้าในวิชาชีพ แต่ระบบดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลแรงงานให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลแรงงานที่ให้แต่งตั้งผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานของศาลแรงงานและความเหมาะสมกับตำแหน่ง และทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่ต่อเนื่อง และอาจส่งผลให้คู่ความไม่ได้รับการอำนวยความยุติธรรม การดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลแรงงานขาดความต่อเนื่อง เพราะเมื่อปฏิบัติงานในศาลแรงงานถึงลำดับอาวุโสสูงสุด คือ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแรงงานแล้วจะต้องเลื่อนตำแหน่งไปปฏิบัติงานในชั้นศาลอุทธรณ์เป็นระยะเวลากว่า 10 ปี ซึ่งในชั้นนี้ไม่มีโอกาสได้พิจารณาคดีแรงงานซึ่งตนถนัด ทำให้องค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับและสั่งสมมาไม่ได้นำไปใช้หรือพัฒนาต่อยอด และเมื่อเลื่อนตำแหน่งไปปฏิบัติงานเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาแม้มีแผนกคดีแรงงานแต่ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ปฏิบัติงานตามความเชี่ยวชาญเดิม เพราะบุคลากรมีน้อยองค์ความรู้เดิมไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงขาดความเชี่ยวชาญเพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดีศาลแรงงาน ไม่สามารถรักษาบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีในขณะที่ปริมาณคดีมีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องอันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบกับหลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องระบบการโยกย้ายผู้พิพากษาศาลแรงงาน (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.302-303)

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 12 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 17 และมาตรา 18 ในเรื่องการคัดเลือกผู้พิพากษาที่มีความรู้ที่มีความประสงค์ในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานและการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในศาลชั้นต้นโดยเฉพาะในศาลแรงงานให้มากขึ้น (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.303)

3.5.5 สภาพปัญหาระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบและแนวทางแก้ไขปัญหา

การที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเข้ามาคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างนั้นทำให้เกิดผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการเลือกผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและอาจมีผลกระทบต่อการพิจารณาคดีแรงงานในระบบไตรภาคีประสิทธิภาพของผู้พิพากษาสมทบจะต้องได้รับการอบรมความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับศาลแรงงานในทางปฏิบัติผู้พิพากษาสมทบหลายคนขาดคุณภาพขาดความรู้ความสามารถไม่ได้ทำหน้าที่จริงจึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลแรงงานและการรับฟังพยานหลักฐานก็มักจะขึ้นอยู่กับผู้พิพากษานั้น ๆ เพียงคนเดียว ทำให้การพิจารณาคดีแรงงานเกิดความผิดหลงและผิดพลาดได้ง่าย (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.37)

ปัจจุบันถึงแม้จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานแล้วก็ตามแต่ยังพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานสรุปได้ 5 ประการ (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.304-307) ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของวิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานตามกฎหมายปัจจุบัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดวิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามในการแก้ไขปัญหา การบล็อกโหวดโดยการกำหนดให้คณะกรรมการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตุลาการศาลยุติธรรมเข้ามาทำหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งแต่เดิมกฎหมายจะให้สิทธิแก่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีอิสระในการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาสมทบ การกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเข้ามาทำหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาสมทบอาจทำให้กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการเลือกผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง

2) ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานตามกฎหมายปัจจุบัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 14/1 (2) และ (4) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันที่มีการเสนอรายชื่อ และต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าการไปกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะเจตนารมณ์หลักของการนำผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเข้ามาเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน คือ ต้องการบุคคลที่มีความรอบรู้ในการทำงานและคุณภาพชีวิตของผู้ทำงานเข้ามาทำหน้าที่ในการให้ข้อเท็จจริงทางด้านแรงงานแก่ศาลเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเป็นไปโดยรอบคอบ โดยไม่ได้มุ่งเน้นเกี่ยวกับวัยวุฒิและคุณวุฒิทางด้านการศึกษาแต่อย่างใด และนอกจากนี้ผู้ใช้แรงงานมักจะเป็นผู้ที่มีการศึกษาไม่สูงนัก ดังนั้น การไปกำหนดคุณวุฒิว่าผู้พิพากษาสมทบจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างได้

3) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายปัจจุบัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 บางมาตรามีความไม่ชัดเจนและอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น กรณีตามมาตรา 14 (1) หากในกรณีไม่มีสมาคมนายจ้างกับรัฐวิสาหกิจหรือสหภาพแรงงานซึ่งจดทะเบียนที่ตั้งสำนักงานไว้ในเขตศาลแรงงานนั้นหรือมีอยู่แต่เป็นจำนวนน้อย ให้ที่ประชุมผู้แทนฝ่ายนายจ้างของสถานประกอบกิจการและที่ประชุมผู้แทนฝ่ายลูกจ้างของสถานประกอบกิจการซึ่งอยู่ในเขตศาลแรงงานนั้น แต่ละฝ่ายเสนอชื่อผู้แทนฝ่ายตนได้นอกเหนือจากที่สมาคมนายจ้างกับรัฐวิสาหกิจและสหภาพแรงงาน จึงมีประเด็นว่าที่ประชุมผู้แทนฝ่ายนายจ้างของสถานประกอบกิจการ และที่ประชุมผู้แทนฝ่ายลูกจ้างของสถานประกอบกิจการจะเสนอชื่อบัญชีแยกหรือรวมกับสมาคมนายจ้างกับรัฐวิสาหกิจและสหภาพแรงงาน หรือตามมาตรา 14/1 (5) (6) ที่กำหนดให้ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างจะต้องเป็นกรรมการสมาคมนายจ้าง และเป็นกรรมการสหภาพแรงงานที่จดทะเบียนที่ตั้งสำนักงานในเขตศาลแรงงานตามลำดับมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จึงอาจเกิดประเด็นว่าที่กฎหมายกำหนดระยะเวลา 2 ปีนั้น หมายถึง การเป็นสมาชิกในองค์กรเดียวกันติดต่อกันจนครบระยะเวลา 2 ปีหรือไม่ เป็นต้น

4) ปัญหาในทางปฏิบัติตามกฎหมายปัจจุบัน กระบวนการคัดเลือกตามกฎหมายปัจจุบันจะสามารถเป็นไปตามหลักการกระจายโอกาสได้มากน้อยเพียงใดเพราะเนื่องจากวิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบตามกฎหมายปัจจุบัน ไม่สามารถเอื้ออำนวยให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมสามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบโดยคำนึงถึงการกระจายโอกาสให้แก่ตัวแทนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานได้ หากพิจารณาตามมาตรา 14 คงสามารถทำได้แต่เพียงการกระจายโอกาสในขั้นตอนของการเสนอรายชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น นอกจากนี้วิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบตามกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน และศาลยุติธรรมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและเงื่อนเวลาตามระเบียบ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภายในของหน่วยงานนั้น ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลา ในการคัดเลือกแล้วอาจใช้ระยะเวลาในการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบไม่ต่ำกว่า 1 ปี 6 เดือน ถือว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ในขณะที่ผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงานมีวาระในการดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี ทำให้อาจเกิดปัญหาในการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบชุดใหม่ต่อไป

5) ด้านศักยภาพของผู้พิพากษาสมทบในทางปฏิบัติผู้พิพากษาสมทบหลายคนขาดคุณภาพ ขาดความรู้ความสามารถไม่แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้านผู้พิพากษาศาลแรงงานแต่ต้องการได้ตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเกียรติยศชื่อเสียงจากการเป็นผู้พิพากษาสมทบเท่านั้น จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลแรงงานได้ เพราะเหตุว่าผู้พิพากษาสมทบไม่เข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีไม่อาจให้ความรู้ และข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีได้มากนัก ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีแรงงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีพยานหลักฐานมากนั้นเกิดความผิดหลงและผิดพลาดได้ง่าย อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรมหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องระบบการคัดเลือก บทบาท และศักยภาพของผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรมีการพัฒนาระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ ในเรื่องการกำหนดระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบที่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างรอบด้านและความจำเป็นต่อการร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญให้มากขึ้น (สรธร นโชตโภคิน, 2556, น.307)

3.5.6 สภาพปัญหาเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีแรงงานซึ่งในคดีแรงงานจะไม่มีการเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมเป็นเหตุให้มีการนำคดีแรงงานมาฟ้องต่อศาลแรงงานเป็นจำนวนมาก

การยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีแรงงาน การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ ในศาลแรงงาน ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม ในปัจจุบันได้มีผู้อาศัยช่องทางดังกล่าวโดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลทั้ง ๆ ที่คดีของตนไม่มีมูลความจริง ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินคดีที่ผิดวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อแสวงหาความเป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้ถูกฟ้องคดีและสังคมทำให้เสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบกับหลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีแรงงาน (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.307) ในปัจจุบันได้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลทั้ง ๆ ที่คดีของตนไม่มีมูลความจริงก่อให้เกิดภาระต่อผู้ถูกฟ้องคดีและสังคม (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.38)

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 27 โดยการพัฒนาระบบการเก็บค่าฤชาธรรมเนียมของศาลแรงงานให้สอดคล้องและเหมาะสมกับระยะเวลาและความยากง่ายหรือความซับซ้อนในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดี ในเรื่องให้มีการเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมบ้างตามข้อกำหนดของศาลแรงงาน (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.307)

3.5.7 สภาพปัญหาลูกจ้างไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงาน

ลูกจ้างส่วนใหญ่ในคดีแรงงานมักประสบปัญหาไม่มีเงินจ้างทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดี จึงไม่มีความรู้และศักยภาพเพียงพอในการทำหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

มาสู่ศาลทำให้ลูกจ้างเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้ในทางปฏิบัติศาลแรงงานจะมีนิติกรคอยให้ความช่วยเหลือรวมทั้งการกำหนดบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม โดยการกำหนดบทบาทของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ปรึกษา ทนายที่ศาลจัดให้ในการเป็นผู้ให้ความรู้เพื่อสนับสนุนการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน และไม่ควรใช้บุคลากรเหล่านี้ให้อยู่ในฐานะพยานในศาล แต่ให้ความสำคัญโดยการแต่งตั้งเป็นบุคลากรดำเนินงานภายใต้ศาลแรงงาน อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรมหลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบกับหลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลในเรื่องลูกจ้างไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงาน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูประบบศาลแรงงานของประเทศไทยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมเพื่อให้มีความยุติธรรมการไม่มีทนายความของลูกจ้าง (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.38,307)

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ควรพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ในเรื่องการจัดให้มีการแต่งตั้งทนายความขอแรงดำเนินคดีให้ลูกจ้างเพื่อช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงาน (สรธร ธนโชตโภคิน, 2556, น.307)

3.5.8 ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

สรธร ธนโชตโภคิน (2556, น.308-322) ให้ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปใช้ในทางปฏิบัติ 6 ประเด็นสำคัญ โดยสรุปมีดังนี้

1) ควรให้คู่ความอุทธรณ์ได้ในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายตามหลักเกณฑ์ต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงาน

(1) ควรจัดตั้งศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานและศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงาน โดยแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานพ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจากการที่กำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไปโดยตรงยังศาลฎีกาเป็นการยื่นไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงาน หรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

(2) องค์คณะผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานเป็นระบบไตรภาคี ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ 1 คน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง 1 คน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง 1 คน

(3) ควรกำหนดให้คดีที่พิจารณาพิพากษาเสร็จสิ้นจากศาลแรงงานที่ต้องการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานยื่นอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานก่อนได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แล้วจึงสามารถนำคดียื่นฎีกาในชั้นศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานได้ต่อไป

(4) ควรพัฒนาระบบศาลอุทธรณ์ให้เข้มแข็งได้รับการยอมรับ โดยการสร้างให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีเกิดความเชื่อมั่นต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์เช่นเดียวกับที่มีต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาเพื่อให้ยอมรับการสิ้นสุดคดีในชั้นอุทธรณ์ ลดการนำคดียื่นฎีกาในชั้นศาลฎีกา ด้วยวิธีการเผยแพร่คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ไปสู่สาธารณะให้มากขึ้น และจัดทำแนวคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาลอุทธรณ์ผู้พิพากษาสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่องในศาลแรงงาน โดยไม่กระทบต่อการพิจารณาตามระบบอาวุโสศาลแรงงานเพราะมีชั้นศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานรองรับ การบรรจุเลื่อนตำแหน่งได้ โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงไปปฏิบัติงานในศาลอื่น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(5) ควรกำหนดคดีที่มีทุนทรัพย์สูง ๆ ที่พิพาทกันเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไป ให้คู่ความสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงได้

(6) ควรให้มีการรับรองให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้ หากอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง เห็นว่า ปัญหาข้อเท็จจริงที่คู่ความอุทธรณ์นั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่งให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเป็นผู้อนุญาตให้อุทธรณ์

(7) คดีแรงงานที่ผู้พิพากษาศาลแรงงานซึ่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีทำความเห็นแย้งไว้ให้สามารถที่จะอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงนั้นได้

(8) ควรให้อุทธรณ์ใช้ดุลยพินิจในการกำหนดค่าเสียหายจากมูลละเมิดตามมาตรา 8 (5) การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 49 และการเลิกจ้างจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 121, มาตรา 123 เพราะศาลแรงงานอาจจะใช้ดุลยพินิจในการกำหนดค่าเสียหายน้อยเกินไป หรือมากเกินไป ซึ่งไม่น่าจะเหมาะสมกับความเสียหายที่แท้จริง ฉะนั้น การอนุญาตให้อุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความไม่เป็นธรรมในการกำหนดค่าเสียหาย

(9) ในกรณีที่ศาลแรงงานมีคำสั่งให้งดสืบพยาน หรือตัดพยานของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอย่างรวบรัด ถือว่าเป็นข้อเท็จจริง ต้องห้ามอุทธรณ์ ฉะนั้น หากคำสั่งดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่คู่ความได้ จึงควรอนุญาตให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้

2) ควรให้ศาลฎีกามีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงได้โดยไม่ต้องย้อนสำนวนไปยังศาลแรงงาน

(1) ปรับปรุงการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลฎีกาถ้าหากข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานฟังมายังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยข้อกฎหมายหรือมีข้อผิดพลาดขาดตกบกพร่องในกรณีที่ศาลฎีกาต้องย้อนสำนวนไปให้ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เป็นเหตุล่าช้ามากขึ้นในระหว่างดำเนินคดี และเพื่อมิให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนมากให้ศาลฎีกาพิจารณาคดีโดยไม่ต้องย้อนสำนวนไปยังศาลแรงงาน

(2) กรณีคดีที่จะยื่นฎีกาในชั้นศาลฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ให้ยื่นได้เฉพาะคดีใน 2 ลักษณะเท่านั้น คือ 1) คดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และ 2) คดีที่มีกระบวนพิจารณาที่ผิดพลาด แต่ทั้งสองกรณีจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาก่อนรับคดีเข้าพิจารณา เพื่อเป็นการลดภาระการพิจารณาคดีในชั้นฎีกาให้น้อยลง

(3) องค์คณะในการพิจารณาคดีแรงงานในชั้นฎีกา ไม่มีระบบไตรภาคี ผู้พิพากษาพิจารณาคดีแรงงาน จำนวน 3 คน

3) ปรับปรุงโครงสร้างศาลแรงงาน เป็น 3 ชั้นศาล

(1) ศาลแรงงานชั้นต้น

(2) ศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงาน

(3) ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน

4) ปรับปรุงองค์คณะศาลแรงงาน

(1) ปรับปรุงองค์คณะที่เป็นผู้พิพากษาศาลแรงงาน

- ควรจัดให้มีระบบการคัดเลือกและบรรจุผู้ช่วยผู้พิพากษาและผู้พิพากษาที่มีความรู้ให้แก่ศาลแรงงานที่ตรงกับความรู้และประสบการณ์โดยวิธีการทำข้อตกลงหรือเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาที่เลือกสอบวิชาเฉพาะเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ในกระบวนพิจารณาคดีในศาลแรงงานตั้งแต่แรก ควรมีการอบรมและผ่านการอบรมเศรษฐศาสตร์แรงงานเกี่ยวการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์หรือแรงงานเพื่อใช้ในทางต่าง ๆ ในการผลิตสินค้าและบริการของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง หากมีปัญหาทางด้านแรงงาน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เกิดขึ้น เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สภาพการทำงาน การว่างงาน และการขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และมีการวัดผล ให้บรรจุเข้าปฏิบัติงานในศาลแรงงานเพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญในศาลแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง

- ควรสร้างระบบสนับสนุนการคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลแรงงานโดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของผู้พิพากษาประกอบระบบอาวุโสและคุณวุฒิในสัดส่วนที่สูงมากขึ้น

- ควรแต่งตั้งผู้พิพากษาอาวุโส ที่มีประสบการณ์และสั่งสมความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีต่าง ๆ รวมทั้งคดีแรงงาน ให้ปฏิบัติงานในศาลแรงงาน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้แก่บุคลากรศาลแรงงานเพื่อให้ประชาชนได้รับการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

- ควรจัดให้มีการอบรมแก่ผู้พิพากษาศาลแรงงานก่อนเข้ารับตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลแรงงาน เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้พิพากษาศาลแรงงานและผู้พิพากษาสมทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเข้าใจอันดีในบทบาทและหน้าที่ของตน

(2) ปรับปรุงองค์คณะที่เป็นผู้พิพากษาสมทบ

- ควรกำหนดให้มีตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเข้ามาร่วมเป็นกรรมการอยู่ใน “คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน” “คณะอนุกรรมการสอบคัดเลือกและอบรม” และ “คณะอนุกรรมการกลั่นกรองและตรวจสอบคุณสมบัติ” เพื่อให้ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้มีส่วนในกระบวนการคัดเลือกร่วมกับฝ่ายตุลาการและหน่วยงานอื่น ๆ

- ควรมีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน ข้อ 10 โดยให้องค์กรฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแต่ละแห่งมีสิทธิส่งผู้มีหน้าที่ลงคะแนนได้ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกขององค์กรแต่ละแห่งแทนการกำหนดให้องค์กร ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแต่ละแห่งมีสิทธิส่งผู้มีหน้าที่ลงคะแนนได้แห่งละ 1 คนเท่ากัน

- ควรปรับปรุงการใช้เวลาในการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบแก้ไขระเบียบของแต่ละฝ่ายเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติภายในที่มีความซ้ำซ้อนและปรับลดระยะเวลาของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้กระชับขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วซึ่งจะทำให้กระบวนการคัดเลือกสามารถทำได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับวาระในการดำรงตำแหน่ง

- ควรกำหนดให้ผู้พิพากษาสมทบที่มีความรู้ในงานประเภทใดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีที่ตรงกับงานประเภทนั้น ทั้งนี้เพราะผู้พิพากษาสมทบที่มาจากภาคธุรกิจประเภทเดียวกันจะช่วยทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้อง

- ภายหลังได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบควรมีการจัดหลักสูตรอบรมให้ผู้พิพากษาสมทบของศาลแรงงาน โดยเป็นหลักสูตรที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเพื่อให้เป็นเอกภาพ ชัดเจนและต่อเนื่อง

- ควรจัดให้มีการอบรมแก่ผู้พิพากษาสมทบก่อนเข้ารับตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในศาลแรงงานด้วย เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้พิพากษาศาลแรงงานและผู้พิพากษาสมทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเข้าใจอันดีในบทบาทและหน้าที่ของตน

- ควรจัดทำประมวลจริยธรรมให้แก่ผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานจะทำให้ผู้พิพากษาสมทบได้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และจริยธรรมในการดำรงตนตามหลักการอันเป็นเอกลักษณ์ในการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

จัดตั้งศาลแรงงานแล้ว ยังอาจส่งผลให้ผู้พิพากษาสมทบเกิดความภาคภูมิใจที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน

- ควรจัดให้มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาสมทบอย่างเป็นระบบสม่ำเสมอและต่อเนื่อง อาทิ เก็บสถิติเป็นรายเดือนหรือไตรมาส และประเมินโดยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงาน รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงาน หรือผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแรงงาน

- ควรกำหนดให้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะเขียนคำพิพากษารายบุคคลเป็นลายลักษณ์อักษรและควรกำหนดลำดับการออกเสียงของผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ โดยให้ผู้พิพากษาสมทบออกความเห็นพร้อมอธิบายเหตุผลก่อน ผู้พิพากษาศาลแรงงาน โดยให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนหรือผู้ที่เป็นประธานองค์คณะให้ความเห็นเป็นคนสุดท้ายเพื่อหาข้อยุติและร่างคำพิพากษาตามความเห็นของผู้พิพากษาข้างมากและส่งให้ผู้พิพากษาสมทบลงชื่อ

5) ปรับปรุงสิทธิของลูกจ้างในการดำเนินคดีแรงงาน

(1) ปรับปรุงค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีแรงงาน การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ ในศาลแรงงาน มีการกำหนดการพิจารณาเก็บค่าฤชาธรรมเนียมของศาลแรงงานให้สอดคล้องกับระยะเวลาและความยากง่ายหรือซับซ้อนในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดี อาจมีการเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมศาลเฉพาะนายจ้างที่ฟ้องลูกจ้างบ้างหรือคดีที่ลูกจ้างฟ้องเรียกค่าเสียหายมากเกินควร

(2) ควรจัดให้มีการแต่งตั้งทนายความขอแรงดำเนินคดีให้ลูกจ้าง เพื่อช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงาน

6) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีแรงงานของศาลแรงงาน โดยดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ . .)
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน

เหตุผล

การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกันกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งในปัจจุบันสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ และสภาพการจ้างและการทำงานเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ปัญหาทางด้านแรงงานมีความซับซ้อนและมีปริมาณทวีขึ้นเป็นอย่างมาก อันจะเป็นสาเหตุให้ข้อพิพาททางด้านแรงงานที่ขึ้นสู่ศาลมีความยุ่งยากและปริมาณมากขึ้นตามไปด้วย รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านแรงงานและล้าสมัย สมควรแก้ไขปรับปรุง ให้มีความเหมาะสมกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานที่จะต้องกระทำโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ร่างพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

.....
.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ . .) พ.ศ. ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 10/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

“มาตรา 10/1 ศาลแรงงานมี 3 ชั้นศาล ประกอบด้วย ศาลแรงงานชั้นต้น ศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงาน ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 11/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

“มาตรา 11/1 การคัดเลือกและบรรจุผู้ช่วยผู้พิพากษาและผู้พิพากษาให้แก่ศาลแรงงานที่ตรงกับความรู้และประสบการณ์โดยวิธีการทำข้อตกลงหรือเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาที่เลือกสอบวิชาเฉพาะเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ในกระบวนพิจารณาคดีในศาลแรงงานตั้งแต่แรก ให้บรรจุเข้าปฏิบัติงานในศาลแรงงานเพื่อให้พัฒนาความเชี่ยวชาญและเติบโตได้อย่างต่อเนื่องในศาลแรงงาน ดังต่อไปนี้

(1) การคัดเลือกแต่งตั้งผู้พิพากษา โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของผู้พิพากษาประกอบระบบอาวุโสในสัดส่วนที่สูงมากขึ้น

(2) ผู้ที่มีคุณวุฒิหรือวุฒิการศึกษาเฉพาะด้านเกี่ยวกับกฎหมายสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงานโดยตรง

(3) ผู้ที่มีประสบการณ์ก่อนการบรรจุรับราชการตุลาการจากหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในศาลแรงงาน

(4) ผู้ที่มีประวัติผ่านการฝึกอบรมองค์ความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับแรงงาน

(5) แต่งตั้งผู้พิพากษาอาวุโส ที่มีประสบการณ์และสั่งสมความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีต่าง ๆ รวมทั้งคดีแรงงาน ให้ปฏิบัติงานในศาลแรงงานเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้แก่บุคลากรศาลแรงงานเพื่อให้ประชาชนได้รับการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(6) จัดให้มีการอบรมแก่ผู้พิพากษาก่อนเข้ารับตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลแรงงาน เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเข้าใจอันดีในบทบาทและหน้าที่ของตน”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 14/4 มาตรา 14/5 มาตรา 14/6 มาตรา 14/7 มาตรา 14/8 มาตรา 14/9 มาตรา 14/10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

“มาตรา 14/4 การคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบให้มีตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเข้ามาร่วมเป็นกรรมการอยู่ใน “คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน” “คณะอนุกรรมการสอบคัดเลือกและอบรม” และ “คณะอนุกรรมการกลั่นกรองและตรวจสอบคุณสมบัติ” เพื่อให้ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้มีส่วนในกระบวนการคัดเลือกร่วมกับฝ่ายตุลาการและหน่วยงานอื่น ๆ

มาตรา 14/5 ให้องค์กรฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแต่ละแห่งมีสิทธิส่งผู้มีหน้าที่ลงคะแนนได้ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกขององค์กรแต่ละแห่งแทนการกำหนดให้องค์กร ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแต่ละแห่งมีสิทธิส่งผู้มีหน้าที่ลงคะแนนได้แห่งละ 1 คนเท่ากัน

มาตรา 14/6 การคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบของแต่ละฝ่ายต้องดำเนินการโดยเร็วภายในระยะเวลาที่เหมาะสมกับวาระในการดำรงตำแหน่ง

มาตรา 14/7 ผู้พิพากษาสมทบที่มีความรู้และประสบการณ์อยู่ในงานหรืออุตสาหกรรมประเภทใดให้เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีที่ตรงกับงานหรืออุตสาหกรรมประเภทนั้น

มาตรา 14/8 ภายหลังได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบต้องมีการจัดหลักสูตรอบรมให้ผู้พิพากษาสมทบของศาลแรงงาน โดยเป็นหลักสูตรที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเพื่อให้เป็นเอกภาพ ชัดเจนและต่อเนื่องในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเข้าใจอันดีในบทบาทและหน้าที่ของตน

มาตรา 14/9 จัดทำประมวลจริยธรรมให้แก่ผู้พิพากษาสมทบได้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และจริยธรรมในการดำรงตนตามหลักการอันเป็นเอกลักษณ์ในการจัดตั้งศาลแรงงานและให้มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาสมทบอย่างเป็นระบบ สม่ำเสมอและต่อเนื่อง

มาตรา 14/10 ก่อนทำคำพิพากษา ให้ผู้พิพากษาสมทบออกความเห็นพร้อมอธิบายเหตุผลก่อนผู้พิพากษา โดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนหรือผู้ที่เป็นประธานองค์คณะให้ความเห็นเป็นคนสุดท้ายเพื่อหาข้อยุติและร่างคำพิพากษาตามความเห็นของผู้พิพากษาข้างมากและส่งให้ผู้พิพากษาสมทบลงชื่อ”

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 27/1 มาตรา 27/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

“มาตรา 27/1 ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าคู่ความนำคดีมาฟ้องโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เรียกร้องค่าเสียหายเกินสมควร ประพฤติตนไม่เรียบร้อย ดำเนินกระบวนพิจารณาอันมีลักษณะเป็นการประวิงคดีหรือที่ไม่จำเป็น หรือมีพฤติการณ์อื่นที่ศาลเห็นสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้บุคคลนั้นชำระค่าฤชาธรรมเนียมที่ได้รับการยกเว้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้ หากไม่ปฏิบัติตามให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

“มาตรา 27/2 คดีเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญาจ้างแรงงาน และคดีเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดทุนทรัพย์ ตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 1,000,000 บาทเสียค่าฤชาธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 1 ทุนทรัพย์ตั้งแต่ 1,000,000 บาท ขึ้นไปให้เสียค่าฤชาธรรมเนียมศาลเหมือนคดีแพ่งทั่วไป

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คดีเรียกค่าเสียหายจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมถ้าเรียกค่าเสียหายไม่เกิน 10 เท่าของอัตราเงินเดือนไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมศาล ถ้าเรียกค่าเสียหายเกิน 10 เท่าของอัตราเงินเดือน หรือคดีอื่นที่มิใช่คดีแรงงานโดยตรงให้เสียค่าฤชาธรรมเนียมศาลเหมือนคดีแพ่งทั่วไป”

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 33/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

“มาตรา 33/1 ให้ศาลแรงงานแต่งตั้งทนายความขอแรงดำเนินคดีให้ลูกจ้าง เพื่อช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงานตามสมควร”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 54 ให้จัดตั้งแผนกคดีแรงงานขึ้นในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

การอุทธรณ์นั้น ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้ศาลแรงงานส่งสำเนาอุทธรณ์แก่อีกฝ่ายหนึ่งแก้ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์

เมื่อได้มีการแก้อุทธรณ์แล้วหรือไม่แก้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ศาลแรงงานรีบส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงาน”

มาตรา 9 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 54/1 มาตรา 54/2 มาตรา 54/3 มาตรา 54/4 มาตรา 54/5 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

“มาตรา 54/1 ในคดีแรงงานที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลแรงงานได้ทำความเห็นแย้งไว้ หรือได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้หรือถ้าไม่มีความเห็นแย้ง หรือคำรับรองเช่นว่านี้ ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางโดยเฉพาะ หากอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเห็นว่า ปัญหาข้อเท็จจริงที่คู่ความอุทธรณ์นั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่งก็ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเป็นผู้อนุญาตให้อุทธรณ์ได้ การขอให้ผู้พิพากษาศาลแรงงานที่นั่งพิจารณาคดีในศาลแรงงาน รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องถึงผู้พิพากษานั้นพร้อมกับคำฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลแรงงาน เมื่อศาลแรงงานได้รับคำร้องเช่นว่านั้น ให้ศาลแรงงานส่งคำร้องพร้อมด้วยสำนวนความไปยังผู้พิพากษาดังกล่าวเพื่อพิจารณารับรอง

มาตรา 54/2 ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์นั้น คู่ความจะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลแรงงาน ทั้งจะต้องเป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัยด้วยถ้าคู่ความฝ่ายใดมิได้ยกปัญหาข้อใดอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นกล่าวในศาลแรงงานหรือคู่ความฝ่ายใดไม่สามารถยกปัญหาข้อกฎหมายใด ๆ ขึ้นกล่าวในศาลแรงงาน เพราะพฤติการณ์ไม่เปิดช่องให้กระทำได้หรือเพราะเหตุเป็นเรื่องที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนพิจารณาชั้นอุทธรณ์ คู่ความที่เกี่ยวข้องย่อมมีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างซึ่งปัญหาเช่นว่านั้นได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

มาตรา 54/3 ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์เห็นว่า คดีต้องห้ามอุทธรณ์ ตามมาตรา 54/1 ผู้อุทธรณ์อาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องเพื่อขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานไปพร้อมกับอุทธรณ์ก็ได้ในกรณีเช่นว่านี้ เมื่อศาลแรงงานตรวจอุทธรณ์แล้วเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้าม ก็ให้ส่งอุทธรณ์และคำขอดังกล่าวไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานเพื่อพิจารณา แต่ถ้าศาลแรงงานเห็นว่า อุทธรณ์ดังกล่าวไม่ต้องห้ามก็ให้มีคำสั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ศาลแรงงานสั่งไม่รับอุทธรณ์เพราะเหตุต้องห้ามอุทธรณ์ตามมาตรา 54/1 ผู้อุทธรณ์อาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องเพื่อขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งก็ได้ ถ้าคู่ความยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว จะอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไม่ได้

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอของศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

มาตรา 54/4 การพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานในศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วหรือภายในกำหนด 6 เดือน ทั้งนี้ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

ในศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานให้มีผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบตามจำนวนที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมกำหนดตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทางราชการของแต่ละศาล โดยเฉพาะผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างให้มีจำนวนฝ่ายละเท่า ๆ กัน ผู้พิพากษาสมทบทั้งสองฝ่ายต้องเคยเป็นผู้พิพากษาสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 4 ปี

มาตรา 54/5 ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 วิธีพิจารณาคดีแรงงานในศาลแรงงานมาใช้บังคับแก่การอุทธรณ์และการพิจารณาพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดีของศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานและศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานโดยอนุโลม

มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 55 การยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจทำคำขอยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยชี้แจงเหตุผลอันสมควร เพื่อให้ศาลอุทธรณ์สั่งทุเลาการบังคับไว้ได้”

มาตรา 11 ให้ยกเลิกความในเป็นมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 55 ให้ศาลฎีกาพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงาน โดยเร็วหรือภายในกำหนด 6 เดือน

ในการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ให้ถือตามข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานและศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยมา แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานและศาลอุทธรณ์ฟังมายังไม่พอแก่การวินิจฉัยข้อกฎหมาย ให้ศาลฎีกามีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงได้โดยไม่ต้องย้อนสำนวนไปยังศาลแรงงาน”

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

มาตรา 12 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 57/1 มาตรา 57/2 มาตรา 57/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

“มาตรา 57/1 คดีที่ศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่ความอาจยื่นฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีแรงงานหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีแรงงาน

การฎีกานั้น ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้ศาลแรงงานส่งสำเนาฎีกาแก่อีกฝ่ายหนึ่งแก้ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาฎีกา

เมื่อได้มีการแก้ฎีกาแล้วหรือไม่แก้ฎีกาภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองให้ศาลแรงงานรีบส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา

มาตรา 57/2 ศาลฎีกาอาจพิจารณาอนุญาตให้ฎีกา ตามมาตรา 57/1 ได้เมื่อเห็นว่า ปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหา ซึ่งเกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นปัญหาสำคัญอื่นที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

มาตรา 57/3 หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง ตามมาตรา 57/1 การพิจารณาคำร้องการตรวจรับฎีกา การแก้ฎีกา ตลอดจนการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลฎีกา ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยอุทธรณ์มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา 13 ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.6 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีในศาลภาษีอากร

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 17 กำหนดให้ “กระบวนพิจารณาในศาลภาษีอากรให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และข้อกำหนดตามมาตรา 20 ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาคดีในศาลภาษีอากรกลาง ต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 (2) ข้อกำหนดคดีภาษีอากร พ.ศ. 2544 และ (3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาความในระบบกล่าวหาเป็นหลัก โดยคู่ความไม่เพียงแต่เป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีแต่ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณารวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพราะถือว่าภาระหน้าที่ต่างๆ ในการนำเสนอคดีเข้าสู่ศาล หรือภาระการพิสูจน์ความจริงตามข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ต่างๆ เป็นของตัวความผู้นำเสนอคดีของตนสู่ศาลและตัวความอีกฝ่ายที่จะหักล้างพยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้าม แต่ศาลก็จำกัดบทบาทของตนเองจะกระทำแต่เฉพาะเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลจะไม่ก้าวล่วงไปล้วงข้อเท็จจริงด้วยตนเอง จากหลักการสำคัญของระบบกล่าวหาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการสำคัญ ได้แก่ (วิวัฒน์ สุวัณณะสังข์ และคณะ, 2553, น.1-2)

3.6.1 ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคู่ความในการเข้าถึงพยานหลักฐาน

ในปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคู่ความในการเข้าถึงพยานหลักฐาน เนื่องจากคดีภาษีส่วนใหญ่เป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่จัดเก็บภาษีกับเอกชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งกรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองมีสถานะและอำนาจทางปกครองเหนือกว่าผู้เสียภาษี และความสามารถของเอกชนผู้เสียภาษีในการรวบรวมเอกสารข้อมูลต่างๆ ที่จะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีอาจทำได้ยากลำบากกว่าหน่วยงานของรัฐ

3.6.2 ปัญหาการแพ้หรือชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคของกฎหมายวิธีพิจารณาความ

ปัญหาการแพ้หรือชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคของกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น ศาลอาจยกฟ้องโดยอาศัยเหตุที่ว่าคำฟ้องเคลือบคลุมไม่ชัดแจ้ง หรือโจทก์ลืมยื่นบัญชีระบุพยานทำให้ไม่มีสิทธินำพยานเข้าสืบ

ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากคดีภาษีอากรเป็นคดีที่พิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนผู้เสียภาษี ซึ่งเอกชนผู้เสียภาษีอาจมีความสามารถในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ น้อยกว่าฝ่ายรัฐที่มีอำนาจทางปกครอง จึงมีความเห็นว่าหากการพิจารณาคดีภาษีอากรได้นำการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนมาใช้ก็จะส่งผลให้ผู้เสียภาษีได้รับการคุ้มครองสิทธิมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ศาลจะมีบทบาทมากขึ้นในการค้นหาความจริงในการดำเนินคดีโดยศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอ และศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ ซึ่งไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ (วิวัฒน์ สุวัณณะสังข์ และคณะ, 2553, น.110-114)

นอกจากนี้ วิวัฒน์ สุวัณณะสังข์ และคณะ, (2553) ยังได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีภาษีอากรแยกเป็นด้านต่าง ๆ ไว้ มีดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การค้นหาความจริงในคดีภาษีอากร (วิวัฒน์ สุวัณณะสังข์ และคณะ, 2553, น.111-112)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(1) อาจทำการยกร่างข้อกำหนดคดีภาษีอากร หรือแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร โดยการเทียบเคียงจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่เป็นระบบไต่สวน ซึ่งมีใช้อยู่ในประเทศไทย เช่น ในการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การแล้ว หากผู้พิพากษาเห็นว่ายังไม่มีความชัดเจนในประเด็นใด อาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐาน ให้ความเห็น รวมถึงตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร แม้จะเป็นพยานหลักฐานนอกเหนือจากที่คู่ความได้นำเข้าสู่สำนวนคดีก็ตาม โดยให้อำนาจศาลในการเรียกพยานมาสืบได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(2) ควรกำหนดให้ศาลภาษีอากรมีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายบริหาร หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาได้เองตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เนื่องจากผู้เสียภาษีอาจไม่ทราบว่าเอกสารหลักฐานซึ่งอยู่ในความครอบครองของฝ่ายบริหารนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อผลแพ้ชนะคดีของตน

(3) อาจกำหนดให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ เอง ไม่ว่าจะเป็นพยานของฝ่ายใด

2) ปัญหาการแพ้ชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคของกฎหมายวิธีพิจารณาความ เห็นควรผ่อนคลายความเคร่งครัดเกี่ยวกับรูปแบบและการบรรยายฟ้องลง (วิวัฒน์ สุวัณณะสังข์ และคณะ, 2553, น.113) โดยหากศาลเห็นว่าคำฟ้องไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้

3) การแก้ไขเพื่อนำเอาระบบการไต่สวนมาใช้แก่คดีภาษีอากร คณะผู้วิจัยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร มิใช่เพียงแก้ไขข้อกำหนดคดีภาษีอากรเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้หลักการพิจารณาคดีดังกล่าวมีสถานะความเป็นกฎหมายชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในช่วงต้นอาจเป็นการกำหนดไว้ในข้อกำหนดคดีภาษีอากรก่อนได้เพื่อความยืดหยุ่นในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบให้เหมาะสม (วิวัฒน์ สุวัณณะสังข์ และคณะ, 2553, น.113)

3.7 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

การศึกษาเรื่องปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น (วรานุช ภูวรักษ์, 2555, น.17 อ้างในมนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด, 2550, น.16-22) พบข้อขัดข้อง และอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม ประกอบด้วย (1) ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยสถานเบาหรือรอการลงโทษทำให้จำเลยไม่สำนึกในการกระทำของตนเองว่าผลการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อม (2) ความรู้ความเข้าใจของผู้พิพากษาที่มีต่อหลักการสิทธิในสิ่งแวดล้อม และ (3) ปัญหาข้อขัดข้องในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมมีปัญหาหลายประการ คือ

1. ความสับสนในเรื่องเขตศาล กฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ผู้ได้รับผลกระทบจึงอาจนำคดีมาสู่ศาลแพ่งหรือศาลอาญาหากผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองผู้เสียหายก็อาจนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้และถ้ามีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับคดีแรงงานก็อาจฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้คดีสิ่งแวดล้อมจึงกระจัดกระจายอยู่ในหลายศาล อาจทำให้ผู้เสียหายเกิดความสับสนและระบบการพิจารณาคดีและวิธีการดำเนินคดีในศาลแต่ละศาลยังแตกต่างกันด้วย

2. อำนาจฟ้อง ปัญหาว่าการกระทำเพียงใดเป็นการโต้แย้งสิทธิในคดีมลพิษจากสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความเสียหายมิได้เกิดให้พบเห็นได้ในทันทีทันใด หรือบางกรณีประชาชนเห็นว่าความเสียหาย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ใกล้จะเกิดขึ้นกับตนเองแล้วก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิทางศาล เพราะความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น มีหลายกรณีที่โจทก์ถูกตัดฟ้องเนื่องจากบรรยายฟ้องไม่ครบถ้วน ศาลมักตีความเคร่งครัดเกินไปไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษ นอกจากนี้เหตุฟ้องคดี (Grounding to Sue) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ทำให้ผู้ที่มีความประสงค์จะปกปักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไม่มีสิทธิฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

3. ภาระการพิสูจน์ การฟ้องเป็นคดีละเมิด ภาระพิสูจน์จะตกแก่โจทก์ผู้ฟ้องคดี แต่หากฟ้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่สืบให้เห็นว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ดีการพิสูจน์ (Causation) ในคดีสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นเรื่องยาก เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์ พยานเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญและมีหลักทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีประกอบ ยากต่อผู้พิพากษาซึ่งจะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของโจทก์และของจำเลย

4. ระยะเวลาในการดำเนินคดี ยุ่งยากซับซ้อนเกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีทำให้เยียวยาความเสียหายได้ไม่ทันท่วงที หากปล่อยไว้นานความเสียหายยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

5. ค่าเสียหายใช้ หลักความรับผิดในทางแพ่ง การใช้ดุลพินิจในการพิพากษา ค่าเสียหายคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง การกำหนดค่าเสียหายค่อนข้างยาก ความเสียหายที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถคิดคำนวณเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ ต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษของพยานผู้เชี่ยวชาญ จึงสามารถกำหนดค่าเสียหายได้ บางครั้งกลายเป็นการเรียกค่าเสียหายที่ไม่ชัดเจน

วรานุช ภูวรักษ์ (2555, น.29-32) สรุปไว้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและถือว่าปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของชาติ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในรูปของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมในการเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจประเภทคดีสิ่งแวดล้อม การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม ที่ก่อให้เกิดผลดีในทางปฏิบัติแก่ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นให้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้อง และบุคคลทั่วไปที่สนใจเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมได้ทราบถึงรายละเอียดและแนวทางการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ปัญหาในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้นหลายประการแยกพิจารณาเป็น 2 ลักษณะ คือ คดีแพ่งสิ่งแวดล้อมและคดีอาญาสิ่งแวดล้อม ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.7.1 ปัญหาการดำเนินคดีแพ่งสิ่งแวดล้อม

3.7.1.1 เขตอำนาจศาล

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมบางฉบับ มีบทบัญญัติทั้งโทษทางอาญาและความรับผิดชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ในทางปฏิบัติจำต้องแยกฟ้องเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งต่างหากจากกัน เนื่องจากไม่ใช่คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายจึงไม่อาจมีคำขอส่วนแพ่งเข้ามาในคดีอาญา

2) การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลแพ่ง (แผนกสิ่งแวดล้อม) มีจำนวนไม่มาก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.7.1.2 การฟ้องคดี

1) การบรรยายฟ้องศาลตีความอย่างเคร่งครัดไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1733/2543 ส่วนการพิจารณาว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ตามคำแนะนำประธานศาลฎีกาพบว่าโจทก์ต้องบรรยายฟ้องชัดเจนว่าผลของการกระทำของจำเลยก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมไม่ใช่โจทก์แต่เพียงผู้เดียว หากจำเลยก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่เอกชน (Private nuisance) ก็ไม่ใช่คดีสิ่งแวดล้อมในความหมายนี้ ไม่มีการให้คำจำกัดความคำว่า"ชุมชนและระบบนิเวศ" ไว้จำต้องอาศัยการตีความเป็นเรื่อง ๆ ไปรวมทั้งในกรณีที่จะต้องพิจารณาขอบเขตการกระทำของจำเลยต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวว่าต้องส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างเพียงใด จึงจะถือว่าเกิดผลแก่ส่วนรวม และคำว่าส่วนรวมในที่นี้มีความหมายต่อคนจำนวนเท่าไร ต้องถึงขนาดว่าได้รับผลกระทบทั้งชุมชนหรือหมู่บ้านหรือไม่ นอกจากนี้การพิจารณาว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ตามคำแนะนำประธานศาลฎีกาตามข้อ 1 (2) และ (3) ต้องพิจารณาคำขอบังคับตามคำฟ้องเป็นสำคัญ หากฟังว่าเป็นคำขอเพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งเท่านั้นไม่ถือเป็นคดีสิ่งแวดล้อมส่วนคดีสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1 (3) เป็นกรณีที่หน่วยราชการเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายจากจำเลยซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษเอกชนไม่อาจเป็นโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมประเภทนี้ได้

2) อำนาจฟ้องมีปัญหาว่าการกระทำเพียงใดถือเป็นการโต้แย้งสิทธิโดยเฉพาะการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อป้องกันหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เดิมถือว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไม่มีการโต้แย้งสิทธิจึงไม่มีอำนาจฟ้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 5818/2549) แต่ตามคำแนะนำของประธานศาลได้ให้แนวทางให้ศาลต้องคำนึงถึงสิทธิผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนและสิทธิของปัจเจกชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 และ 67 ต้องแปลความให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาในชุมชนหรือท้องที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นโจทก์ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้และการแปลความเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของโจทก์ศาลต้องคำนึงถึงแนวคิดเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมอื่น ๆได้แก่ หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและหลักการระวังไว้ก่อนเพื่อให้การปกป้องหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

3.7.1.3 การพิจารณาคดี

1) ภาระการพิสูจน์มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันส่งผลให้ภาระการพิสูจน์ของคู่ความในคดีแตกต่างกันไปด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยากและข้อได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันทั้ง ๆ ที่เป็นคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน

2) การสืบพยานในคดีสิ่งแวดล้อมยุ่งยากซับซ้อนเพราะมีประเด็นทางเทคนิค พยานผู้เชี่ยวชาญจึงมีบทบาทพิสูจน์ความผิดและความเสียหายว่าเกิดจากสาเหตุใด และความเสียหายมีเพียงใด ปัญหาการรับฟังข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการชั่งน้ำหนักพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งในส่วนนี้แม้จะมีแนวทางให้แก่ศาลปฏิบัติตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาแต่เป็นหลักเกณฑ์กว้างๆ และเป็นเรื่องใหม่ ดังนั้น ศาลจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้และความเข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสบการณ์ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแห่งคดีประกอบกัน

3) ศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่น การให้ศาลซักถามพยานเพิ่มเติมหรือเรียกพยานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร การเดินเผชิญสืบเพื่อค้นหาความจริงโดยประจักษ์ การสืบพยานไว้ล่วงหน้า หรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ซึ่งเป็นบทบาทเชิงรุกในทำนองระบบไต่สวนมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นแนวทางปฏิบัติใหม่ที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาในรูปแบบเดิม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.7.1.4 ระยะเวลาในการดำเนินคดี

การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมถือหลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขั้นตอนและกระบวนพิจารณาต่างๆ จึงมีความยุ่งยากและไม่มีกำหนดเวลาชัดเจน ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า ยังไม่อาจทำให้คดีเสร็จไปทั้งเรื่อง แต่ก็มีผลให้ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีลดลงและส่งผลโดยตรงต่อระยะเวลาในการพิจารณาคดีที่สั้นลงกว่าเดิม โดยยังคงมีคดีสิ่งแวดล้อมที่จำต้องใช้เวลาในพิจารณาพิพากษาต่อไป

3.7.1.5 การกำหนดค่าเสียหาย

1) ไม่มีค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damage) การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนศาลพิจารณาใช้หลักละเมิด ต้องกำหนดค่าเสียหายตามความจริง ค่าเสียหายที่ศาลกำหนดเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมมีจำนวนน้อยกว่าผู้ก่อมลพิษไม่เกรงกลัวและกระทำผิดซ้ำอีก

2) การกำหนดค่าเสียหายอนาคตถูกจำกัดด้วยกรอบเวลา เพราะค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายพึงได้รับคือค่าเสียหายที่มีอยู่จริงขณะที่มีการฟ้องคดีส่วนค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากพ้นวิสัยที่จะหยั่งรู้ได้ในขณะพิพากษาว่าค่าเสียหายที่แท้จริงมีเพียงใด ศาลสามารถสงวนสิทธิที่จะแก้ไขภายในระยะเวลา 2 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 444 วรรคสองกรณีมีความเสียหายที่ต่อเนื่องเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยา

3) ความยุ่งยากในการคำนวณค่าเสียหายซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและวิศวกรรมตลอดจนทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

3.7.2 ปัญหาการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อม (วรานุช ภูวรักษ์, 2555, น.31)

3.7.2.1 ไม่มีการแยกประเภทคดีให้ชัดเจน

การกระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีลักษณะแตกต่างจากการกระทำความผิดทางอาญาทั่วไป แต่คำฟ้องและรูปแบบกระบวนพิจารณาเป็นไปในทำนองเดียวกับคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากไม่มีการแยกประเภทคดีอาญาสิ่งแวดล้อมออกจากคดีอาญาทั่วไป และการนำสืบในประเด็นความเสียหายและผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติมีน้อย ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีจึงมิได้ให้ความสำคัญว่าการกระทำความผิดส่งผลกระทบที่รุนแรงต่อคนจำนวนมากและยังสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศอย่างไร ผลจากการดำเนินคดีทางอาญาจึงไม่สื่อให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงต่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

3.7.2.2 การใช้ดุลพินิจลงโทษผู้กระทำความผิด

เนื้อหาคำฟ้องบางครั้งไม่มีข้อเท็จจริงบ่งชี้ชัดว่าการกระทำของจำเลยมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงใด ศาลจะตัดสินลงโทษจำเลยตามบัญชีอัตราโทษ ซึ่งส่วนใหญ่ศาลจะใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยสถานเบา หรือรอการลงโทษจำคุก และลงโทษปรับ ไม่เหมาะสมกับสภาพความผิดและจำเลยไม่สำนึกในการกระทำของตนว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อม

3.7.2.3 โทษที่ใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด

ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ลงโทษจำคุกหรือโทษปรับ ยังไม่มีการนำมาตรการทางอาญาในเรื่องการดูแลรักษาและให้ผู้กระทำความผิดตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ควบคู่เป็นมาตรการเสริมกับการลงโทษผู้กระทำผิด เช่น การคุมประพฤติและมีคำสั่งให้ทำกิจกรรมเพื่อการฟื้นฟูหรือส่งเสริมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.7.3 สรุปและข้อเสนอแนะ

1) ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมปัจจุบันยังต้องอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่ายังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมเพราะทำให้เกิดปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินคดีหลายประการ ควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหาก เพื่อให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดภาระการพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมควรเป็นไปในแนวทางเดียวกันไม่ว่าจะฟ้องโดยอาศัยกฎหมายฉบับใด โดยถือหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และโจทก์นำสืบให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหายก็พอแล้ว (วรานุช ภูวรักษ์, 2555, น.31-32)

2) ควรจัดให้มีเจ้าพนักงานคดีคอยให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฟ้องคดีทำนองเดียวกับคดีผู้บริโภค หรือคดีแรงงาน

3) มีการจัดทำประกาศหรือออกเอกสารแผ่นพับระบุคำแนะนำสำหรับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมด้วยตนเองแก่ประชาชนทั่วไป

4) ควรเร่งรัดให้มีการพัฒนาบุคลากรศาล ด้วยการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมแก่ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น และจัดหลักสูตรอบรมแก่ผู้พิพากษาอย่างต่อเนื่องทั่วถึง

5) การจัดทำคู่มือและคำแนะนำในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้พิพากษาทั่วประเทศในประเด็นต่าง ๆ เช่น ประเภทคดีสิ่งแวดล้อม สิทธิในการฟ้องคดี ผู้เสียหาย ภาระการพิสูจน์ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล วิธีการคุ้มครองชั่วคราว การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน แนวทางการใช้ดุลพินิจในการลงโทษหรือกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

6) ในศาลชั้นต้นควรมีการแยกสำนวนคดีอาญาสิ่งแวดล้อมออกจากคดีอาญาทั่วไปตั้งแต่แรกเริ่มฟ้องคดี โดยแบ่งแยกประเภทคดีโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับการแบ่งแยกประเภทคดีตามคำสั่งศาลฎีกา

7) ควรมีแนวทางในการใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยในคดีอาญาสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมโดยให้ความสำคัญกับผลของการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศถือเป็นเรื่องร้ายแรง

8) กำหนดให้ศาลชั้นต้นมีองค์คณะรับผิดชอบดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหาก เพื่อจะได้ผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ย่อมมีความเข้าใจแนวคิดและหลักเกณฑ์ปฏิบัติในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่พิเศษแยกต่างหากจากคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม สะดวก รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาจะประสบปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการดังที่ได้ศึกษามาในข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการพิจารณาคดีและหลักกฎหมายที่ศาลนำมาใช้บังคับในระยะหลัง รวมทั้งคำแนะนำประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมที่ได้พยายามแก้ไขปัญหาและให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดมา ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมต่อประชาชนเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย (วรานุช ภูวรักษ์, 2555, น.32)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.8 ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานศาลยุติธรรม

"องค์กรตุลาการ"เป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งองค์กรหนึ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางศาลตาม "หลักการแบ่งแยกอำนาจ" นับแต่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการเมือง ได้ส่งผลทำให้องค์กรตุลาการมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานศาลยุติธรรมทั้งในด้านการบริหารองค์กร และบริหารงานคดี

โดยที่ในปัจจุบัน หลายประเทศต่างก็ตื่นตัวในเรื่องปฏิรูประบบงานศาลยุติธรรม เช่น ในประเทศอังกฤษ ได้มีการปฏิรูประบบศาลอังกฤษ ครั้งใหญ่ภายใต้พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005 (THE CONSTITUTIONAL REFORM ACT 2005) เพื่อปรับและจัดระเบียบการใช้อำนาจตุลาการเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพ และความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีเทคโนโลยีใหม่ ๆ อีกมากมายซึ่งหากได้นำมาใช้ในการบริหารงานของศาลยุติธรรมแล้วจะก่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วขึ้น ขณะนี้ จึงเป็นเวลาที่เหมาะสมที่ประเทศไทยของเราจะได้มีการวิเคราะห์ สัมมนาในเรื่องเหล่านี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพงานของศาลยุติธรรมให้อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดซึ่งก็มีมากเรื่องด้วยกันที่ควรได้รับการพิจารณา ทั้งในแง่คุณภาพของผู้พิพากษาเป็นรายบุคคลและคุณภาพของศาลยุติธรรมทั้งระบบ (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.49) ซึ่งแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 5 ประเด็นดังนี้

1) การจัดองค์กรตุลาการที่เหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย
2) กระแสสังคมกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล
3) การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม
4) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
5) การประสานประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม

3.8.1 การจัดองค์กรตุลาการที่เหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

วิชา มหาคุณ (2556, น.6-7) ให้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรตุลาการที่เหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ในวารสารจุลนิติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยสรุปดังนี้

ข้อพิจารณา

การจัดองค์กรตุลาการที่เหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในแต่ละระบบ รวมทั้งระบบ "ศาลเดี่ยว" และ "ศาลคู่" มีข้อดีหรือข้อด้อยต่างกันอย่างไร

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ระบบกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ระบบกฎหมายคอมมอลลอว์มีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบและได้แพร่หลายไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษหรือเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ กฎหมายระบบนี้เกิดจากจารีตประเพณีต่าง ๆ ที่มีมาแต่เดิม และหลักคำพิพากษาของศาลที่ผู้พิพากษาได้สร้างขึ้น ส่วนระบบกฎหมายซีวิลลอว์มีประเทศฝรั่งเศสและประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศเยอรมนี เป็นต้น เป็นต้นแบบ กฎหมายระบบนี้ให้ความสำคัญกับประมวลกฎหมายเพื่อเป็นเหตุผลที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร จากระบบกฎหมายที่มีความแตกต่างกันในนิติวิธีได้นำมาสู่ระบบศาลที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในหลักสากลแล้วประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ส่วนใหญ่แล้วระบบศาลจะมีลักษณะเป็นศาลเดี่ยว คือ ไม่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะมีแต่ศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแทน ส่วนประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ส่วนใหญ่แล้วระบบศาลจะมีลักษณะเป็นศาลคู่ คือ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประเทศที่มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะแยกอิสระจากศาลยุติธรรมในลักษณะคู่ขนาน ฉะนั้น คำว่า “ศาลคู่” จึงหมายถึง “คู่ขนาน” มิใช่ในความหมายของคำว่า “สอง” ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีเพียง 2 ศาล อาจจะมีมากกว่า 2 ศาลก็ได้

การจะยุบศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกลับไปใช้ระบบศาลเดี่ยวแบบเดิมก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ที่เสนอแนวคิดดังกล่าวน่าจะต้องไขข้อข้องใจของประชาชนก่อนว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยเฉพาะในหมวดศาลนั้นมีข้อบกพร่องตรงไหน อย่างไร และจะทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามกฎหมายและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดีขึ้นหรือด้อยลงกว่าการมีศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สุดท้ายแล้วก็ขึ้นอยู่กับประชาชน เพราะว่าประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงประชามติรัฐธรรมนูญฉบับนี้

สำหรับกรณีประเทศไทย ซึ่งใช้ระบบกฎหมายทั้งระบบซีวิลลอว์กับระบบคอมมอนลอว์นั้น เดิมเป็นระบบศาลเดี่ยวตามแบบของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี แต่เมื่อได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการศึกษาปัญหาระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พบว่าศาลยุติธรรมมีคดีที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องรววร้องทุกข์ก็เป็นหน่วยงานที่ไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เพราะต้องขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งการ จึงทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเพียงพอ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ลงมติให้มีการจัดองค์กรตุลาการใหม่เป็นระบบศาลคู่โดยการปรับปรุงศาลยุติธรรมให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เปลี่ยนคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และปฏิรูปคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ให้มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองในรูปแบบของศาลปกครอง ตามแบบศาลคู่ที่ใช้อยู่ในประเทศยุโรป และต่อมาภายหลังก็ได้มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องพอสมควร ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับปรุงในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญโดยลดจำนวนและสัดส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญลงจากเดิม 15 คน เหลือ 9 คน กำหนดเพิ่มคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ว่าต้องมีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง การปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ โดยตัดตัวแทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ ตัวแทนคณบดีคณะรัฐศาสตร์และตัวแทนพรรคการเมืองออก เปลี่ยนเป็นให้มีองค์ประกอบจากประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เป็นกรรมการ หรือการเปลี่ยนแปลงให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแทนศาลรัฐธรรมนูญ เพราะกรณีดังกล่าวจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาด้วย เป็นต้น

สำหรับกรณีที่มีข้อเสนอจากทางฝ่ายการเมืองให้ยุบศาลรัฐธรรมนูญนั้น น่าจะเกิดจากความไม่เข้าใจถึงหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 ในเรื่องที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ซึ่งจะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับว่าการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกระบวนการผ่านการทำประชามติประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงควรให้ประชาชนลงประชามติก่อนว่าสมควรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือการให้อำนาจรัฐสภาดำเนินการแก้ไข

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เป็นรายมาตราจะเป็นการสอดคล้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 291 มากกว่า โดยทางฝ่ายการเมืองได้โต้แย้งว่าเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวอ้างนั้นไม่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งความจริงแล้วเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาประกอบการวินิจฉัยคดีเป็นไปตามหลักคิดของแนวทางของประเทศฝรั่งเศสก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติจากประชาชน และได้ยอมรับว่าการออกเสียงลงประชามติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเพราะแสดงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะสกัดกั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเห็นว่าการจะยุบศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกลับไปใช้ระบบศาลเดี่ยวแบบเดิมก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ที่เสนอแนวคิดดังกล่าวน่าจะต้องไขข้อข้องใจของประชาชนก่อนว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยเฉพาะในหมวดศาลนั้นมีข้อบกพร่องตรงไหนอย่างไร และจะทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามกฎหมายและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดีขึ้นหรือด้อยลงกว่าการมีศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สุดท้ายแล้วก็ขึ้นอยู่กับประชาชน เพราะว่าประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงประชามติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การจะให้กลับมาเป็นระบบศาลเดี่ยวซึ่งเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างระบบศาลซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ก็ต้องให้เป็นมติมหาชนก่อนเช่นกัน

3.8.2 กระแสสังคมกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

ธานินทร์ กรัยวิเชียร (2556) ให้แนวคิดเกี่ยวกับกระแสสังคมกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลไว้ในวารสารจุลนิติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556, น.47-52)

ข้อพิจารณา

ปัจจุบันนี้ ประชาชนได้ให้ความสนใจ การดำเนินการของศาลเป็นอย่างมาก ไม่ว่าศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น เมื่อมีคดีความซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนก็มักมีการนำเสนอข้อเท็จจริง วิเคราะห์เรื่องราวและคาดการณ์ผ่านสื่อมวลชน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง ศาสนา การกระทำผิดทางเพศ สิทธิของสตรี และการใช้ความรุนแรงในครอบครัว ฯลฯ อันเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ประชาชนให้ความสนใจมากเป็นพิเศษกลายเป็นกระแสของสังคมที่กดดัน ผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดีนั้น ทั้งบางกรณี ก็มีผู้พยายามใช้กระแสสังคมบีบบังคับและกดดันศาลให้พิจารณาพิพากษาคดีไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตน ผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดีจะต้องมีจิตใจตั้งตรง และเป็นกลาง ปราศจากอคติ และใช้ความระมัดระวังและถี่ถ้วนเป็นพิเศษ ในการพิจารณาพิพากษาคดี การเรียบเรียงคำพิพากษาก็ต้องให้เหตุและผลอย่างแจ้งชัด รัดกุม มีพยานหลักฐานและบทกฎหมายสนับสนุนคำพิพากษาอย่างครบถ้วน ไม่เปิดช่องให้สาธารณชนมีความเคลือบแคลงระแวงสงสัยในความเป็นธรรมของคำพิพากษา

การที่กระแสสังคมอาจมีแรงกดดันต่อการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ที่หวังผลในการพิจารณาพิพากษาคดีควบคุมสื่อมวลชนได้ แทรกแซงได้ เขาก็กลายเป็นผู้กำหนดกระแสสังคม สร้างกระแสสังคม ปลุกกระแสสังคมให้รักหรือเกลียดใครก็ได้ การรับฟังกระแสสังคมจึงเป็นเรื่องที่ควรระมัดระวัง เพราะมีผลกระทบต่อความเป็นธรรม แต่มองอีกแง่หนึ่ง กระแสสังคมก็ใช่ว่าจะไม่มีมูลความจริงอยู่เลย เพราะสื่อมวลชนที่รักษาจรรยาบรรณในวิชาชีพอย่างดีเยี่ยมซึ่งได้ทำหน้าที่เสนอข่าวอย่างตรงไปตรงมาไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใดก็มีไม่น้อย การรับฟังกระแสสังคมก็ทำให้ศาลได้คิดในแง่มุมต่าง ๆ มากขึ้นศาลจะไม่ฟังหรือเสียเลยก็ไม่ได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ศาลไม่ควรรับฟังกระแสสังคมมาประกอบการพิจารณาพิพากษาโดยตรง เพราะจะกลายเป็นเรื่อง “ฟังความจากนอกสำนวน” ซึ่งศาลไม่มีอำนาจเช่นนั้น และหากศาลเองไม่ยึดมั่นในหลักการ กลับปล่อยให้กระแสสังคมมีอิทธิพลในการตัดสินคดีความแล้วก็อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากได้ในเวลาต่อมา ในส่วนของศาลยุติธรรม แม้เราจะไม่เคยมีเรื่องร้ายแรงถึงขั้นนั้น แต่ก็มีบางเรื่องงที่ศาลยุติธรรมพิพากษาโดยได้รับอิทธิพลจากกระแสสังคมเช่นกัน ซึ่งส่วนมากจะเป็นในรูปของการให้ค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดมากหรือน้อยเกินสมควร หรือการลงโทษจำเลยในคดีอาญาต่ำหรือสูงเกินกว่าปกติ เป็นต้น

ศาลไม่อาจปิดหูปิดตาไม่รับรู้ข่าวสารได้ความสำคัญของการฟังกระแสสังคมจึงอยู่ที่ความพอเหมาะพอดี ฟังหูไว้หูด้วยใจเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใด และรับฟังไว้ในฐานะที่เป็นภูมิหลังของเรื่องเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น ทั้งนี้ยังมีข้อน่าคิดอีกประการหนึ่งว่า ศาลพึงจะพิจารณาคดีในลักษณะของการค้นหาความจริงตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้มากกว่าจะปล่อยให้กระแสสังคมมีอิทธิพลต่ออารมณ์หรือความรู้สึกในการพิจารณาพิพากษาคดีของตนหรือไม่

เรื่องนี้มักจะเป็นข้อถกเถียงกันเพราะระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมไทยเป็น “ระบบกล่าวหา” (ACCUSATORIAL SYSTEM) ซึ่งคู่ความมีหน้าที่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงแห่งคดีต่อศาล คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดคู่ความฝ่ายนั้นมีหน้าที่พิสูจน์ความมีอยู่ของข้อเท็จจริงนั้น ศาลจึงอยู่ในฐานะคนกลาง ควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามกำหมาย มิได้มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งแตกต่างกันกับ “ระบบไต่สวน” (INQUISITORIAL SYSTEM) ที่ศาลสามารถดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานได้เอง และศาลก็ไม่ผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้ ศาลยุติธรรมจึงต้องตัดสินไปตามข้อเท็จจริงที่คู่วามกล่าวอ้างและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย เรามิได้เคร่งครัดถึงขนาดห้ามมิให้ศาลแสวงหาความจริงเสียเลย เพราะยังมีข้อยกเว้นให้ศาลได้ใช้อำนาจดังกล่าวได้ เช่น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 86 วรรคสาม ที่ว่า :

“เมื่อศาลเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเป็นการจำเป็นที่จะต้องนำพยานหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับประเด็นในคดีมาสืบเพิ่มเติมให้ศาลทำการสืบพยานหลักฐานต่อไปซึ่งอาจรวมทั้งการที่จะเรียกพยานที่สืบแล้วมาสืบใหม่ด้วย โดยไม่ต้องมีฝ่ายใดร้องขอ”

ดังนั้น หากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนประเด็นใดยังไม่ชัดเจนหรือมีข้อมูลไม่เพียงพอเท่าที่ศาลรับรู้มา ศาลก็ควรใช้อำนาจตามมาตรานี้เพื่อเรียกหลักฐานเพิ่มเติมเข้ามาสู่สำนวน

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228 ก็ให้อำนาจศาลที่จะสืบพยานเพิ่มเติมได้เช่นกัน และให้ศาลมีอำนาจถามโจทก์ จำเลย และพยานเองได้ตามมาตรา 235 แต่มีข้อจำกัดในวรรคสอง คือ ห้ามมิให้ถามจำเลยเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะจะเพิ่มเติมคดีโจทก์ซึ่งบกพร่องเว้นแต่จำเลยจะอ้างตนเองเป็นพยาน ประการหนึ่ง และข้อจำกัด โดยมาตรา 227 วรรคสอง อีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ ก็ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ดังนั้น หากกรณีที่จะเป็นประโยชน์กับจำเลยแล้วศาลพึงใช้อำนาจให้เกิดความยุติธรรมได้ เช่น กรณีที่ศาลเห็นว่าจำเลยมีท่าทางเหมือนคนวิกลจริตก็อาจถามผู้ใกล้ชิดจำเลยมีคำสั่งให้จำเลยไปรับการตรวจ หรือเรียกประวัติการรักษาพยาบาลของจำเลยมาประกอบการพิจารณาเป็นต้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เหตุที่ผมเสนอแนะเช่นนี้ก็เพราะในสังคมไทยนั้นคู่ความมิได้มีความเท่าเทียมกัน ยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งในแง่ของความรู้ความเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ของตน รวมถึงเรื่องการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ และปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น เจ้าพนักงานลุแก่อำนาจ การซักซ้อมพยาน เป็นต้น แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาพึงใช้อำนาจสืบพยานเพิ่มเติมนี้ด้วยความระมัดระวัง รอบคอบและพอเหมาะพอดี มิให้คู่ความรู้สึกว่าศาลลำเอียงไปเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

อนึ่ง เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาในคดีใดไปแล้ว ผู้พิพากษา ตุลาการแห่งศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น รวมทั้งโฆษกของศาลไม่ควรออกมาตอบโต้ข้อวิจารณ์ หรืออภิปรายเกี่ยวกับคำพิพากษาของตนเอง ต้องระลึกว่าขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่จำกัดอยู่เพียงในทางอรรถคดีเท่านั้น หากได้ทำหน้าที่อย่างดีที่สุดแล้วก็ควรวางเฉย เพื่อดำรงความศักดิ์สิทธิ์ของศาลเอาไว้ไม่ควรไปตอบโต้การวิพากษ์วิจารณ์อันเป็นสิทธิโดยชอบของประชาชน มิฉะนั้นจะมองกันไปได้ว่าศาลลงมาพิพาทกับคู่ความและบุคคลทั่วไปเสียเอง อย่างไรก็ดี การให้ข้อคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาลนี้ ก็ต้องมีขอบเขต คือ ต้องเป็นไปโดยสุจริตใจ สุภาพ เที่ยงธรรม และไม่เป็นการละเมิดอำนาจศาลด้วย

3.8.3 การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม

3.8.3.1 การพิจารณาความดีความชอบตามหลักคุณธรรม (THE MERIT SYSTEM) (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.52-54)

ข้อพิจารณา

การรายงานความดีความชอบของผู้พิพากษาประจำปี มีการกำหนดให้รายงานผลงานของผู้พิพากษาแต่ละคน แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อยได้มีการนำรายงานเหล่านั้นมาพิจารณาเกี่ยวกับผลงานของผู้พิพากษาผู้นั้นอย่างถี่ถ้วน นี่เป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม การแต่งตั้งผู้พิพากษามาทำงานด้านบริหารตำแหน่งสำคัญ ๆ ก็ไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถหรือผลงาน แต่กลับอาศัยเพียงระบบอาวุโส ซึ่งจัดตามลำดับการสอบเข้าบรรจุรับราชการเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษามาเป็นตัวชี้วัด ซึ่งความจริง บุคคลควรมีสิทธิและมีหลักประกันที่มั่นคงที่จะก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานตาม “ระบบคุณธรรม” (THE MERIT SYSTEM) ดังคำกล่าวที่ว่า “ค่าของคนอยู่ที่ผลของงาน” ซึ่งต้องพิจารณาจากทั้งความรู้ ความสามารถ ผลงาน ประสบการณ์ราชการพิเศษและความอาวุโสควบคู่กันไป

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ผลแห่งการสอบเข้าบรรจุรับราชการไม่ควรมีบทบาทสำคัญในการชี้ชะตาชีวิตราชการทั้งชีวิตของผู้พิพากษาแต่ละคนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ทุกคนย่อมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งดีขึ้น เสมอตัว หรือเลวลง และที่สำคัญคือ การทำงานให้มีประสิทธิภาพก็ไม่เหมือนกับการสอบให้ได้คะแนนดี บางคนเรียนเก่ง ทำข้อสอบเก่ง สอบเข้ามาเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาได้คะแนนดีก็ได้อยู่ลำดับต้น ๆ แต่กลับทำงานสู้อีกคนที่สอบเข้ามาได้คะแนนน้อยกว่าไม่ได้ หรือบางคนเมื่อสอบได้เข้ามาเป็นผู้พิพากษาก็คิดว่าตัวเองเก่งรู้เรื่องทุกอย่างแล้ว ก็ละเลยไม่ศึกษากฎหมายใหม่ ๆ หรือแนวคำพิพากษาศาลฎีกาอีก ไม่มีแรงบันดาลใจที่จะพัฒนาปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น บางคนไม่อุทิศตนแก่ทางราชการ ไม่ยินยอมปฏิบัติหน้าที่ราชการมากกว่าที่จำเป็นต้องทำ หรือทำอย่างเสียไม่ได้ เกี่ยงงอนไม่ยินยอมรับภาระอันใดเป็นพิเศษเพราะถือว่าธุระไม่ใช่ หรือหากรับทำก็อาจผิดพลาดได้ อาจถูกตำหนิและคิดกันว่าถึงอย่างไรเสียก็ไม่มีโอกาสที่จะขึ้นไปถึงตำแหน่งสำคัญ ๆ ได้ ทำให้คุณภาพงานศาลยุติธรรมที่ออกมาไม่ดีอย่างที่ควรจะเป็น

การคัดสรรกลั่นกรองให้ได้คนดี คนเก่ง มาดำรงเป็นหลักชัยของวงการศาลยุติธรรมนั้นสำคัญยิ่งนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งประมุขตุลาการ หรือตำแหน่งรอง ๆ ลงมานั้น เรื่องความมีอาวุโสมีความสำคัญ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ก็จริงแต่ก็ไม่ควรถือเอาผู้มีอาวุโสสูงสุดเพียงประการเดียวในการวินิจฉัยว่าผู้ใดควรจะดำรงตำแหน่งเหล่านี้ ทั้งเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานศาลยุติธรรมและเพื่อการได้รับความศรัทธา เชื่อถือ และไว้วางใจจากวงการกระบวนยุติธรรม และจากสาธารณชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 220 กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และลงโทษผู้พิพากษา โดยต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้พิพากษาเป็นสำคัญด้วย ซึ่งแต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กล่าวถึง

ในเรื่องนี้มิใช่เพียงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ที่สำคัญคือในทางปฏิบัติต้องทำให้ได้เช่นนั้นจริง ๆ การให้คะแนนประเมินการทำงานและความประพฤติของคณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำศาลที่ ก.ต. ต้องพิจารณาประกอบต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง ชอบธรรมตรงไปตรงมา มิใช่การให้คะแนนแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ให้คะแนนกันแบบเกรงใจกันมากจนเกินไป ทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงคือทุกคนได้คะแนนเท่า ๆ กัน ในช่องประเมินผลงานความประพฤติก็ได้กัน 10 เต็ม 10 ซึ่งก็ทำให้ไม่อาจใช้รายงานเหล่านั้นมาเป็นตัวชี้วัดในการพิจารณาความดีความชอบได้ ยิ่งกว่านั้นเคยมีผู้บังคับบัญชาบางคนเขียนในรายงานความดีความชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสวยงามแต่กลับมารายงานผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานบกพร่องและไม่น่าไว้วางใจ กรณีเช่นนี้ ต้องถือว่ารายงานขัดแย้งกันเอง และเป็นการรายงานเท็จด้วย

อีกด้านหนึ่ง หากให้มีการพิจารณาความดีความชอบตามผลงานด้วยแล้วก็จะเกิดการแข่งขันกันและอาจเกิดการวิ่งเต้นขอความช่วยเหลือ เกิดระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวกในวงการศาลยุติธรรมขึ้น การแข่งขันกันเพื่อทำความดีเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ปัญหาที่ควรจะพิจารณาคือ จะวางกฎกติกา และระบบอย่างไรเพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ป้องกันมิให้มีการวิ่งเต้น หรือการใช้อิทธิพลอันไม่ชอบ มากกว่าจะกีดกันไม่ให้มีการแข่งขันกัน ซึ่งผู้ที่จะมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ คณะกรรมการตุลาการซึ่งจะต้องเป็นกลางอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างกระบวนการที่จะทำให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการตุลาการที่เหมาะสมจะทำหน้าที่ดังกล่าว

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่ผู้พิพากษาจากองค์กรภายนอกไม่ให้ถูกครอบงำหรือแทรกแซงจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารและการเมือง ในอีกด้านหนึ่งก็ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและการเมือง ในอีกด้านหนึ่งก็ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง ไปจนถึงการให้คุณ ให้โทษ และการถอดถอนผู้พิพากษา แม้กระทั่งการแต่งตั้งประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของสถาบันตุลาการก็จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมทั้งสิ้น

3.8.3.2 การเลือกตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมอันเป็นตำแหน่งที่สำคัญยิ่งนี้ จำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษ เป็นผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงสุด เป็นที่เคารพศรัทธา และเป็นที่ไว้วางใจในความเป็นกลางแต่ระบบการคัดเลือกคณะกรรมการตุลาการในปัจจุบันกลับเป็นการเลือกตั้งที่มีทั้งการหาเสียง การจัดตั้งหัวคะแนน การรวมกลุ่มเพื่อให้ได้ฐานเสียงไว้คอยปกป้องรักษาผลประโยชน์เฉพาะคนในกลุ่ม รวมทั้งมีการประกาศตนเองเพ่อให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กลายเป็น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บรรยากาศของการแก่งแย่งแข่งขัน เหมือนกับว่ามือใครยาวสาวได้สาวเอา ใช้ระบบพวกมากลากไปจนมองข้ามคุณสมบัติพิเศษของผู้ที่จะมาปกครอง (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.54)

กรณีศึกษา คือระบบการเลือกตั้งผู้พิพากษาในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งผู้พิพากษาในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งบูชาประชาธิปไตยเหนือสิ่งอื่นใดนั้น แม้แต่การคัดเลือกผู้พิพากษาก็เคยใช้ระบบเลือกตั้งแบบผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องมีการหาเสียง การจัดตั้งหัวคะแนน แต่ผลเสียของการเลือกตั้งผู้พิพากษาด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้คือผู้พิพากษาต้องใช้เวลาไปหาเสียงเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง จึงทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้ามากและยังทำให้บรรดาผู้พิพากษาทั้งหลายที่ไดรับเลือกตั้งเข้ามานั้นต้องตกอยู่ในอาณัติของหัวคะแนนของผู้พิพากษาเหล่านี้มักเป็นผู้มีอิทธิพลและมีอำนาจมืด ซ้ำร้ายกว่านั้นทนายความบางคนยังมีส่วนออกเงินช่วยผู้พิพากษาในการหาเสียงเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งด้วย จึงทำให้ผู้พิพากษาไม่มีอิสระในการทำหน้าที่ประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ จึงเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นในคดีทั้งหลาย เพราะการคัดเลือกผู้พิพากษาโดยใช้ระบบเลือกตั้งดังกล่าวในที่สุด มลรัฐหลาย ๆ มลรัฐต้องยกเลิกระบบเลือกตั้งผู้พิพากษา เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมไม่มีสิ่งใดจะแสลงต่อวิชาชีพตุลาการมากเท่าการต่อรองแบบการเมืองอีกแล้วจึงได้เริ่มมีการเปลี่ยนการคัดเลือกผู้พิพากษามาใช้ระบบ “THE MISSOURI PLAN” หรือ “THE MERIT PLAN” โดยมีการคิดค้นและเริ่มทดลองใช้ในมลรัฐมิสซูรีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1940 โดยระบบคัดเลือกผู้พิพากษาในระบบนี้จะมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง (A JUDICIAL NOMINATING COMMISSION) ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการเป็นผู้พิพากษา อันประกอบด้วยผู้พิพากษาอาวุโส 1 คน นักกฎหมายที่เนติบัณฑิตยสภาเลือกมา 3 คน ร่วมกันคัดเลือกผู้สมัครเป็นผู้พิพากษา 3 คน ที่มีคุณวุฒิเหมาะสมที่สุด เพื่อให้คณะกรรมการตุลาการพิจารณาคัดเลือกให้เหลือเพียง 1 คน แล้วผู้ไดรับการคัดเลือกก็จะต้องไปทดลองปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ “ON PROBATION” เป็นระยะเวลา 1 ปี ต่อเมื่อเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการเป็นที่พึงพอใจแล้ว จึงจะมีการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาต่อไป (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.54-55)

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งผู้พิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นว่าในการเลือกตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม สมควรห้ามการหาเสียงการจัดตั้งหัวคะแนน การแบ่งพรรคแบ่งพวก เพื่อให้ผู้แทนของกลุ่มต่าง ๆ คอยปกป้องรักษาผลประโยชน์แก่คนในกลุ่ม

เมื่อห้ามการหาเสียงแล้ว เราก็ต้องจัดให้มีการทำประวัติเกี่ยวกับคุณวุฒิ ประสบการณ์และผลงานทั้งในราชการศาลและราชการพิเศษ ของผู้พิพากษาที่อยู่ในข่ายมีสิทธิได้รับการเลือกตั้ง แต่ละท่านออกเผยแพร่ด้วย เพื่อให้ผู้พิพากษาในทุกชั้นศาลพิจารณาเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การจะแก้ไขระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมให้สัมฤทธิผลดังที่กล่าวมานั้น ผู้พิพากษาแต่ละท่านก็ต้องมีความรับผิดชอบ มีมโนธรรมอย่างสูงด้วย แม้สิ่งที่ผลกล่าวจะดูเป็นการพูดง่ายแต่ทำยาก แต่หากมีการรณรงค์ต่อต้านการหาเสียงและการวิ่งเต้นก็น่าจะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งได้สำเร็จใช้เวลาไม่นานนัก เพื่อที่กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้พิพากษากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3.8.3.3 คุณสมบัติของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการตุลาการต้องเป็นผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูง เป็นที่เคารพศรัทธา และเป็นที่ไว้วางใจในความเป็นกลางของท่านได้ ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเป็น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

“ตำแหน่งเกียรติยศ” ได้แก่ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ที่มีความอาวุโสสูง มีความรู้ความสามารถ ควบคู่กับการมีประวัติและผลงานที่เป็นเลิศ สามารถไว้วางใจได้ใสความเป็นกลาง และได้พิสูจน์ตนเองมาเป็นเวลานาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 221 กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภท คือ

1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล อันได้แก่ ศาลฎีกา 6 คน ศาลอุทธรณ์ 4 คน และศาลชั้นต้น 2 คน

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก โดยได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน

หลักการที่ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ก็เพื่อให้มีตัวแทนผู้พิพากษาซึ่งมีความใกล้ชิดกันในชั้นศาลของตน ผู้ซึ่งได้สัมผัสและทราบปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในแต่ละชั้นศาลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล และกำหนดนโยบายของศาลยุติธรรม รวมถึงให้มีอำนาจในการปกครองผู้พิพากษาในทุกชั้นศาลด้วย

แต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 274 (2) ได้กำหนดอัตราส่วนของกรรมการศาลยุติธรรมที่มาจากทุกชั้นศาลเท่ากัน คือ ชั้นศาลละ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมจำนวนตัวแทนผู้พิพากษาจากศาลล่าง คือ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์แล้ว (8 คน) มีจำนวนมากกว่าตัวแทนผู้พิพากษาจากศาลฎีกา (4 คน) รวมกับประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการเสียอีก จึงเท่ากับเป็นการให้ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสน้อยกว่ามีอำนาจกำหนดนโยบายและปกครองผู้พิพากษาในทุกชั้นศาลมากกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสและประสบการณ์มากกว่า อันเป็นเรื่องที่ขัดต่อสามัญสำนึกเป็นอย่างยิ่ง เปรียบได้กับการ “เอาเด็กมาปกครองผู้ใหญ่” อันเป็นเรื่องที่ขัดต่อ “หลักอาวุโส” ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่สถาบันศาลยุติธรรมให้ความสำคัญมาเป็นเวลากว่าหนึ่งร้อยปี จึงได้ปรับอัตราสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาลใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3.8.3.4 ผู้พิพากษาอาวุโส

ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้พิพากษาอาวุโส ให้ผู้พิพากษาอาวุโสมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาตามที่ได้รับแต่งตั้ง และมีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมประชุมใหญ่ในศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา อันเป็นการยกเลิกหลักการเดิมในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่ให้ผู้พิพากษาอาวุโสมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้นเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่สมศักดิ์ศรีของผู้พิพากษาศาลสูงแต่อย่างใด เพราะบรรดาผู้พิพากษาอาวุโสนั้น มีศักยภาพและความสามารถในการทำงานที่สำคัญกว่าการนั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น การจำกัดอำนาจหน้าที่ของ ผู้พิพากษาอาวุโสที่ผ่านมาจึงเปรียบได้กับการ “เอาไม้สักทองไปทำฟืน” แทนที่จะนำไปทำเครื่องเรือนที่มีคุณค่าและราคางาม

อย่างไรก็ตาม จุดด้อยที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาอาวุโสและข้าราชการตุลาการบำนาญที่ควรจะต้องพิจารณาแก้ไขก็มีอยู่เช่นกัน อันได้แก่ การห้ามผู้พิพากษาอาวุโสและข้าราชการตุลาการบำนาญเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประการหนึ่ง และการห้ามผู้พิพากษาอาวุโสเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรม อีกประการหนึ่ง

ผู้พิพากษาอาวุโสและข้าราชการตุลาการบำนาญควรอยู่ในข่ายของผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิดังที่เคยเป็นมาแต่เดิมเนื่องจากเป็นผู้มีความเพียบพร้อมทั้งคุณวุฒิ วัยวุฒิ และเป็นปูชนียบุคคลของผู้พิพากษาทั้งหลาย ทั้งยังไม่มีผลประโยชน์ได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เสียโดยตรงกับการปกครองผู้พิพากษา และไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้จะทำให้ท่านสามารถรักษาความเป็นกลางได้เป็นอย่างดี ผู้พิพากษาอาวุโสและข้าราชการ ตุลาการบำนาญจึงคู่ควรกับตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยไปกว่าผู้พิพากษาประจำการใด ๆ เลยส่วนการที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้พิพากษาอาวุโสผู้มีความรู้และประสบการณ์สูงดำรงตำแหน่งบริหารศาลยุติธรรมแต่กลับให้ผู้อ่อนอาวุโสกว่ามาบริหารงานศาลยุติธรรมแทน ก็เป็นเรื่องน่าพิจารณาว่าหลักการดังกล่าวเป็นเรื่องที่ถูกต้องสมควรแล้วหรือไม่?

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 306 วรรคสอง ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบ 70 ปี ซึ่งจะทำให้ต่อไปไม่มีตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสแล้ว ปัญหาในเรื่องที่ผู้พิพากษาอาวุโส ไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ สมศักดิ์ศรีและสง่างามก็คงจะหมดไปด้วย อย่างไรก็ตามในระยะแรกประมาณ 10 ปี อันเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ ผู้พิพากษาจะค่อย ๆ พ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ โดยจะสามารถขอไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลซึ่งไม่สูงกว่าขณะดำรงตำแหน่งได้ (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.57)

3.8.4 ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

ข้อพิจารณา

ความเป็นอิสระในการพิจารณาอรรถคดีนั้น เป็นหลักสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับ และในประเทศไทยได้มีการรับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันว่าเขาจะได้รับความคุ้มครองในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ และได้รับความยุติธรรมโดยเสมอภาคกัน ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติงานโดยปราศจากอิทธิพลอันไม่ชอบทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นจากอคติทั้งหลายภายในตัวของผู้พิพากษาเอง หรือจากการแทรกแซงครอบงำโดยบุคคลอื่น แต่หากการตีความคำว่า “ความเป็นอิสระ” ให้หมายความรวมถึงการห้ามตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องมาตรฐานงานของศาลยุติธรรมสาเหตุสำคัญที่มีการตีความดังกล่าวก็เนื่องมาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 249 บัญญัติว่า : “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น...” ทำให้ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงกว่าไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาที่มีอาวุโสน้อยกว่าได้ เป็นผลให้มีผู้พิพากษาตัดสินอรรถคดีโดยไม่สามารถตรวจสอบ ยับยั้งหรือแก้ไขได้ แม้หลายท่านอาจจะมีความเห็นว่าหากคำพิพากษาศาลชั้นต้นเกิดความผิดพลาดจริง ศาลสูงก็ยังสามารถตรวจสอบและแก้ไขคำพิพากษาเหล่านั้นได้ แต่สิทธิในการอุทธรณ์หรือฎีกา คำพิพากษาของศาลก็มีข้อจำกัดตามกฎหมายอยู่หลายประการ ศาลสูงจึงไม่สามารถตรวจสอบและแก้ไขคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ในทุกกรณี และแม้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นจะได้รับการพิจารณาจากศาลสูง แต่คู่ความก็ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น และอาจเกิดความเสียหายแก่คู่ความจนไม่อาจเยียวยาได้ทันท่วงที นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของความแน่นอนหรือแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอีกด้วย ท่านลองคิดดูว่า การที่คดีหลายคดีเป็นเรื่องเดียวกัน ขึ้นศาลเดียวกัน แต่ละคดีเข้าสู่คณะต่างกัน ผู้พิพากษาแต่ละคณะก็ตัดสินไปคนละทางสองทางตามที่เห็นสมควร เช่น คดีฟ้องขับไล่จำเลยในตึกแถวเดียวกัน ข้อเท็จจริงเหมือนกัน แต่ผลของคดีออกมาไม่เหมือนกัน บางคดีตัดสินยกฟ้อง บางคดีตัดสินให้ขับไล่จำเลย ประชาชนจะคิดอย่างไรที่คำพิพากษาของศาลไม่มีมาตรฐานเดียวกัน (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.58)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ผู้พิพากษาหรือตุลาการ ถือว่าเป็นหลักการที่มีความสำคัญและจะต้องรักษาไว้ ถ้าผู้พิพากษาไม่มีความเป็นอิสระเสียแล้ว ระบบกฎหมายย่อมตั้งมั่นอยู่ไม่ได้ แต่ผู้พิพากษาตุลาการทุกคนต้องตระหนักและสำนึกว่าความเป็นอิสระที่รับรองไว้นี้ต้องไม่ใช่อิสระจากกฎหมายที่ถูกต้องชอบธรรมสอดคล้องกับนิติรัฐ องค์กรตุลาการใหม่จะต้องมีหลักประกันว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้นต้องมีอิสระทั้งในทางเนื้อหาและในทางส่วนตัวภายใต้อุดมการณ์นิติรัฐ-ประชาธิปไตย (วรเจต ภาคีรัตน์, 2556, น.26)

ในการพิจารณาอรรถคดีนี้ ควรจะมีความยุติธรรมเพียงหนึ่งเดียว การที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดยุติธรรมหรือไม่ จึงมิควรจะถือเอาความเห็นของผู้วินิจฉัยหรือผู้พิพากษาผู้ใดผู้หนึ่งเป็นสำคัญ หากแต่พึงถือเอาความเห็นของบุคคลธรรมดาที่มีเหตุผล มีความรู้สึกรับผิดชอบ เชื่อว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม อันเป็นข้อทดสอบแบบภาวะวิสัย (OBJECTIVE TEST) ดังความเห็นของลอร์ดเดนนิ่ง ที่ว่า: “ความยุติธรรม ได้แก่ เรื่องที่บุคคลในสังคมซึ่งเป็นบุคคลที่มีเหตุผลและมีความรู้สึกผิดชอบเชื่อมั่นว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม” (Justice is what the right-minded members of the community-those who have the right spirit within them-believe to be fair.) ซึ่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษามีระบบตรวจสอบดังนี้

3.8.4.1 การตรวจสอบภายใน

ในศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ของไทยมีกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ที่ดูแลในเรื่องคำพิพากษาศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ในศาลชั้นต้นไม่มีระบบนี้ เท่ากับว่าผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นไม่มีระบบการตรวจสอบใดเลย ถึงเวลาแล้วที่ศาลยุติธรรมจะต้องพิจารณาแก้ไขแนวความคิดในเรื่องความเป็นอิสระของ ผู้พิพากษาว่าหมายความแค่ไหน เพียงไร เพราะความเป็นอิสระนี้ไม่ควรจะเป็นการปกป้องหรือปกปิดผู้พิพากษาที่ทำผิดพลาด หรือบกพร่อง ระบบการตรวจสอบการทำงานของสถาบันศาลทั้งระบบและ ผู้พิพากษาแต่ละคนจึงจำเป็นต้องมี เพื่อตรวจสอบ ทั้งในแง่ความถูกต้องชอบธรรมของคำพิพากษา ความมีประสิทธิภาพในการทำงาน และความประพฤติของผู้พิพากษา ทั้งจากองค์กรภายในศาลยุติธรรมเอง และจากองค์กรภายนอก หรือโดยภาคประชาชน เพื่อรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของวิชาชีพ (PROFESSIONAL STANDARDS) (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.59-61)

กลไกในการคานและดุลอำนาจขององค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพคือการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรตุลาการ อาทิเช่น คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีหน้าที่ตรวจสอบภายในองค์กรศาลยุติธรรม กรณีประสิทธิภาพในการทำงาน และความประพฤติของผู้พิพากษาอันเป็นการกลั่นกรองและตรวจสอบบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (วีรพัฒน์ ปริยวงศ์, 2556, น.38)

การตรวจสอบคุณภาพของการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ในด้านเนื้อหาของคำพิพากษานั้น มีการตรวจสอบความถูกต้อง และความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาที่สำคัญ 3 ทาง ด้วยกัน ประการแรก คือ การตรวจสอบกันเองระหว่าง ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่มีองค์คณะหลายคน ประการที่สอง คือ การอุทธรณ์ ฎีกา คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นต่อศาลสูง ซึ่งเป็นการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง และประการสุดท้าย คือ การวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 140 (2) วรรค 2 ส่วนในด้านความมีมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบของคำพิพากษาของศาล หรือความเป็นเอกภาพของศาล เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนแก่คู่ความ และประชาชนทั้งหลาย อันอาจจะนำมาซึ่งความเสื่อมศรัทธาต่อสถาบันศาลในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศาลชั้นต้นซึ่งมิได้มีกองผู้ช่วยฯ ทำหน้าที่กลั่นกรองดังเช่น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ในศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ ทั้งยังมิอาจมีการประชุมใหญ่ดังเช่นในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาด้วย จึงทำให้ไม่อาจตรวจสอบความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมายและแนววินิจฉัยของคำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลชั้นต้นได้เลย การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 249 วรรคสอง บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องมาตรฐานของคำพิพากษาของศาล ศาลยังจำเป็นต้องมีการตรวจสอบภายในตามสายการบังคับบัญชาอยู่ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มิได้บัญญัติห้ามการตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชาแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าหลักการในมาตรา 249 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และขณะนี้ก็ได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เพื่อให้อำนาจแก่อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล และอธิบดี ผู้พิพากษาภาคในการดูแลคดีที่อยู่ในศาลตนหรือในภาคของตนตามหลักการที่เคยมีมาแต่ดั้งเดิมก่อนที่เราจะใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กล่าวคือ ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษา หัวหน้าศาล และอธิบดีผู้พิพากษาภาค มีอำนาจเป็นองค์คณะลงลายมือชื่อเพื่อวินิจฉัยทำคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในคดีใด ๆ ของศาลนั้นได้หลังจากตรวจสำนวน แม้จะมิได้ร่วมนั่งพิจารณาคดีด้วยก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็มิได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจก้าวล่วงไปวินิจฉัยทำคำพิพากษาได้ในทุกกรณี อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล และอธิบดีผู้พิพากษาภาคควรจะใช้อำนาจดังกล่าวต่อเมื่อเป็นกรณีที่หากมีคำพิพากษาออกไปตามผู้พิพากษาผู้เป็นองค์คณะแล้วจะกระทำกระเทือนต่อความยุติธรรมเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาน่าคิดว่า สมควรจะกำหนดให้ผู้พิพากษาแต่ละคนเรียงคำพิพากษาเป็นรายบุคคลในการพิจารณาคดีที่มีองค์คณะหลายคน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบคุณภาพคำพิพากษาและประสิทธิภาพการทำงานของผู้พิพากษาแต่ละคนหรือไม่?

เมื่อครั้งที่มีการยกร่างประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมในปี 2527 ได้มีการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาด้วย แต่ในที่สุดคณะอนุกรรมการก็มีความเห็นร่วมกันว่าหากกำหนดให้ผู้พิพากษาแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะเรียงคำพิพากษาส่วนตนนอกจากคำพิพากษาส่วนกลางแล้วก็คงจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีหนึ่ง ๆ มากขึ้น และจะทำให้ปริมาณคดีที่ได้รับมอบหมายของผู้พิพากษาแต่ละท่านซึ่งล้นมืออยู่แล้ว กลับจะยิ่งพอกพูนและล่าช้าขึ้นไปอีกอันจะกระทำกระเทือนต่อการบริหารงานคดี อย่างไรก็ตาม ถ้าต่อไปภายหน้า หากปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลน้อยลง เช่น มีการยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย หรือการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการหรือมีการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ รวมทั้งการจำกัดสิทธิอุทธรณ์และฎีกามากขึ้นก็น่าที่จะต้องนำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณากันอีกครั้งหนึ่ง อนึ่ง ในเรื่องการตรวจสอบภายในนี้ ข้อที่ควรได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษได้แก่ เรื่องคุณภาพของการเรียงคำพิพากษา เรื่องมารยาทในการนั่งพิจารณาคดีของผู้พิพากษา และเรื่องความเข้มแข็งและกระตือรือร้นขององค์คณะที่ร่วมพิจารณาพิพากษาในแต่ละคดีว่าให้ความร่วมมือกับเจ้าของสำนวนเสมือนตนเองเป็นเจ้าของสำนวนเพียงใด ซึ่งหากผู้พิพากษาผู้เป็นองค์คณะมีส่วนร่วมอย่างจริงใจก็จะมีผลดีในเรื่องเหล่านี้มาก

3.8.4.2 การตรวจสอบภายนอก (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.60-61)

สำหรับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเข้าฟังการพิจารณาคดีในศาลได้ตามหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเปิดเผย ต่อหน้าคู่ความ ตลอดจนหลักการที่ให้สิทธิแก่คู่ความในการคัดค้านผู้พิพากษาได้ต่อเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังกำหนดให้ผู้พิพากษาต้องกล่าวหรือแสดงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งเป็นการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ให้องค์กรภายนอกศาล ไม่ว่าจะเป็นคู่ความ หรือแม้แต่บุคคลทั่วไปสามารถเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมแห่งคำพิพากษาได้ นอกจากนี้ ในการตรวจสอบคุณภาพงานศาลทั้งระบบ อาจทำได้โดยการเผยแพร่รายงานประจำปีเกี่ยวกับภารกิจ ผลงาน ตลอดจนคำพิพากษาและบทความที่น่าสนใจของสถาบันศาล ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบการทำงานของศาลได้อีกทางหนึ่ง หรืออาจมีการสร้างระบบองค์กรอิสระขึ้นมาตรวจสอบโดยเฉพาะก็ได้

3.8.4.3 ระบบการตรวจสอบคุณภาพศาลยุติธรรมโดยองค์กรอิสระ (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.62-63)

ในประเทศอังกฤษ วิชาชีพตุลาการเป็นวิชาชีพอันทรงเกียรติเช่นเดียวกับในประเทศไทย แต่คนที่จะเข้ามาเป็นผู้พิพากษาของศาลอังกฤษไม่ได้สอบคัดเลือกเข้ามาเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาและรับการฝึกอบรมแล้วเลื่อนขั้นมาเป็นผู้พิพากษาอย่างของเรา แต่ผู้พิพากษาของเขาเลือกจากทนายความที่ดีเด่นเข้ามาเป็นผู้พิพากษา ซึ่งในอดีต ก่อนที่ THE CONSTITUTIONAL REFORM ACT 2005 (CRA) จะมีผลใช้บังคับ การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นอำนาจเด็ดขาดของประธานสภาขุนนาง (LORDCHACELLOR) คนเดียวเท่านั้น เพื่อการนี้ประธานสภาขุนนางจะไปรับประทานอาหารที่เนติบัณฑิตยสภาทั้ง 4 แห่ง เป็นครั้งคราว แล้วไปทาบทามถามกรรมการเนติบัณฑิตยสภาแต่ละแห่งว่าทนายความคนใดมีฝีมือถึงขนาดที่จะเป็น ผู้พิพากษาได้บ้าง แต่ก็ใช่ว่าทนายความที่ฉลาดปราดเปรื่องทุกคนจะได้รับทาบทาม ผู้ที่จะได้รับการทาบทามนั้นต้องมีความประพฤติดี มีชื่อเสียงดีเป็นที่ประจักษ์และมีศักยภาพในการจะเป็นผู้พิพากษาที่ดีได้ด้วย แต่ในปัจจุบัน ตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน 2549 การคัดเลือกผู้พิพากษาในแต่ละศาลรวมถึงตำแหน่งผู้บริหารของศาลยุติธรรมนั้นจะกระทำโดยคณะกรรมการระดับชาติ ที่เรียกว่า THE JUDICIAL APPOINTMENT COMMISSION (JAC) อันเป็นองค์กรภายนอก ซึ่งประกอบด้วย สมาชิก 15 คน โดยมีประธานซึ่งเป็นบุคคลทั่วไป มิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 14 คน ซึ่งมาจากตัวแทนของ ผู้พิพากษา ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย และผู้ที่ไม่ได้ประกอบวิชาชีพกฎหมายในการแต่งตั้งนั้นคณะกรรมการจะต้องมั่นใจว่าผู้ที่ได้รับคัดเลือกมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมด้วยคุณงามความดี (MERIT) และมีชื่อเสียงที่ดี (GOOD CHARACTER) ด้วยกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาจะเริ่มต้นโดยการเปิดรับสมัครผู้พิพากษา เมื่อคณะกรรมการได้รับใบสมัครเรียบร้อยแล้ว ก็จะกลั่นกรองผู้สมัครในเบื้องต้นว่ามีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และมีบุคลิกภาพดีหรือไม่ ในการนี้ผู้สมัครจะต้องมีจดหมายรับรองจากบุคคลอ้างอิงอย่างน้อย 3 คน (ในบางกรณี 6 คน) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากบุคคลอ้างอิงที่คณะกรรมการประกาศระบุชื่อไว้สำหรับการคัดเลือกในแต่ละครั้ง หลังจากนั้นผู้ที่ผ่านการคัดเลือกในรอบแรกจะถูกเรียกตัวไปสัมภาษณ์ หลังจากที่คณะกรรมการตัดสินใจเลือกผู้ที่คิดว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดสำหรับตำแหน่งนั้นๆ คณะกรรมการจะต้องส่งรายงานข้อมูลทั้งหมดไปให้ประธานศาลสูงสุด (THE LORD CHIEF JUSTICE) หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์อื่นเพื่อปรึกษาหารือด้วย และสุดท้ายจึงเสนอชื่อให้กับประธานสภาขุนนางเพื่อดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งต่อไป อย่างไรก็ดี ผู้ที่ได้รับการเลือกจะต้องได้รับการตรวจสอบว่ามีประวัติจากทั้งทางตำรวจ สรรพากร ศุลกากร และองค์การวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้คณะกรรมการจะตรวจสอบประจำสำนักงานร้องทุกข์ของศาลยุติธรรม (THE OFFICE FOR JUDICIAL COMPLAINTS ; OJC) ด้วยว่าไม่มีคดีร้องเรียนเกี่ยวกับผู้ได้รับการคัดเลือกค้างพิจารณาอยู่ จะเห็นได้ว่าในระบบการคัดเลือกแบบใหม่ของอังกฤษที่ใช้บังคับอยู่นี้ มีการกลั่นกรองกันหลายชั้นและมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ JAC ด้วย มิใช่ว่าจะเลือกใครมาก็ได้ และจุดเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ JAC นี้เป็นองค์กรภายนอกศาลยุติธรรม ไม่ได้เป็นองค์กรภายใน ดังเช่น คณะกรรมการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตุลาการศาลยุติธรรมของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่คัดเลือกผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และประธานศาลสูงสุดด้วย ทำให้การทำงานของผู้พิพากษาแต่ละคนถูกตรวจสอบโดยสาธารณชนอยู่เสมอ เมื่อพิจารณาถึงความพิถีพิถันในการคัดเลือกผู้พิพากษาของศาลอังกฤษ ไม่ว่าจะตั้งแต่ในระดับศาลชั้นต้น ไปจนถึงระดับประมุขของศาลแล้ว ไม่น่าแปลกใจเลยว่าเหตุใดวงการผู้พิพากษาของศาลอังกฤษจึงได้รับการยอมรับในเรื่องความบริสุทธิ์ยุติธรรม

นอกจากนี้ THE CONSTITUTIONAL REFORM ACT 2005 (CRA) ยังกำหนดให้ประธานสภาขุนนาง และประธานศาลสูงสุดของประเทศอังกฤษมีหน้าที่ร่วมกันในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของผู้พิพากษา จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานร้องทุกข์ของศาลยุติธรรม (THE OFFICE FOR JUDICIAL COMPLAINTS ; OJC) อันเป็นองค์กรอิสระที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเองแยกออกมาต่างหากจากศาลยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะซึ่งผู้ที่เห็นว่า ผู้พิพากษาประพฤติตนไม่เหมาะสม หรือกระทำการอันผิดวินัย สามารถร้องเรียนไปยังหน่วยงานดังกล่าวได้โดยตรง

อย่างไรก็ดี ยังมีอีกองค์กรหนึ่งที่น่าสนใจคือ ผู้ตรวจสอบจริยธรรมและการแต่งตั้ง ผู้พิพากษา (JUDICIAL APPOINTMENT AND CONDUCT OMBUDSMAN ; JACO) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการ JAC อีกชั้นหนึ่ง คือ หากผู้สมัครเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็สามารถร้องเรียนไปยังผู้ตรวจสอบฯ ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ตรวจสอบจริยธรรมและการแต่งตั้งผู้พิพากษาหรือ JACO นี้ยังมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของสำนักงานร้องทุกข์ของศาลยุติธรรม ประธานสภาขุนนาง ประธานศาลฎีกา ฯลฯ ในการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้พิพากษาด้วย โดยทั้งผู้ร้องเรียน และผู้พิพากษาที่ถูกร้องเรียนต่างก็มีสิทธิที่จะยื่นเรื่องไปยังผู้ตรวจสอนฯ ได้โดยตรง ระบบศาลอังกฤษหลังการปฏิรูปนี้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของศาลยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้น ตั้งแต่ชั้นคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้พิพากษา การควบคุมตรวจสอบจริยธรรม รวมถึงการควบคุมตรวจสอบผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งด้วย ยิ่งไปกว่านั้น จะเห็นได้ว่า ระบบของศาลอังกฤษนี้ยังดีเด่นตรงที่ไม่มีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงเลย เพราะสิ่งที่เขาเกรงกลัวก็คือ ถ้าให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนควบคุมศาลด้วย ตามหลักตรวจสอบและถ่วงดุล (CHECK AND BALANCE) ศาลอาจจะตกไปอยู่ในอิทธิพลของฝ่ายการเมืองไม่มากก็น้อย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เองก็มีมาตรา 87 (3) ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งการจัดตั้งองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานร้องทุกข์ของศาลยุติธรรม และผู้ตรวจสอบจริยธรรมและการแต่งตั้งผู้พิพากษาดังในประเทศอังกฤษก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจที่ประเทศไทยพึงจะศึกษาถึงความเป็นไปได้ และโครงสร้างที่เหมาะสม เพื่อที่จะนำมาใช้ควบคุมตรวจสอบคุณภาพงานของศาลยุติธรรมต่อไป

นอกจากนี้ วีรพัฒน์ ปริวงศ์ (2556, น.32) เสนอแนวความคิด เรื่อง การใช้ระบบของกรรมาธิการของสภาเข้าไปตรวจสอบองค์กรตุลาการ โดยอาจกำหนดให้ในหนึ่งปีที่ศาลดำเนินงานมา ได้มีการนำเงินงบประมาณที่ได้รับไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถนำไปใช้บริหาร ทั้งในส่วนงานคดีและบุคคลให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใดโดยจัดทำเป็นรายงานเรื่องผลของคดี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.8.5 การประสานประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.65-66)

ข้อพิจารณา

ในปัจจุบัน สถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมต่างก็มุ่งประสงค์ที่จะมีสถานภาพและอำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระด้วยกันทั้งสิ้น แต่การอยู่อย่างอิสระโดยไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายอื่นก็ไม่อาจทำให้ศาลปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์ ดังนี้ในการรักษาอำนาจหน้าที่และสถานภาพนั้น ด้านหนึ่งต้องพึ่งตนเอง และในอีกด้านหนึ่งก็ต้องอาศัยหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายมาช่วยเหลือเกื้อกูลและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งในการอยู่ร่วมกันนี้ทุกฝ่ายต้องเปลี่ยนท่าทีและทัศนคติเสียใหม่ ไม่ใช่ต่างคนต่างอยู่หรือทำอะไรตามอำเภอใจอย่างที่เคยทำมาก่อน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตามต้องมิใช่เป็นการให้ประโยชน์อันมิชอบแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือในทางคดีความเฉพาะราย

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ศาลยุติธรรมจะต้องเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบด้วย จะทำหน้าที่ตัดสินอรรถคดีเพียงอย่างเดียวโดยไม่รับรู้ปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมไม่ได้ เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันเป็นลำดับ เปรียบเสมือนเป็นลูกโซ่ ถ้าหากกระบวนการยุติธรรมมีห่วงโซ่ใดชำรุดหรืออ่อนกำลังก็จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบมีค่าเท่ากับห่วงโซ่ที่อ่อนที่สุดนั่นเอง ศาลยุติธรรมจำเป็นต้องรวมตัวกับฝ่ายอื่น ๆ ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานสอบสวน ทนายความ พนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียว เพื่อความมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ทั้งระบบ และเพื่อความอยู่รอดของศาลและหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมด้วย หากพิจารณาถึงการทำงานของหน่วยงานด้านอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานอื่น ๆ มีแผนพัฒนาสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาความมั่นคงของประเทศ แผนพัฒนาการศึกษา ฯลฯ แต่ที่ผ่านมายังไม่เคยมีแผนพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบอย่างเป็นรูปธรรม เท่าที่ปรากฏก็มีการพัฒนาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนปลีกย่อย ไม่เชื่อมโยงหรือปะติดปะต่อ และไม่มีการประสานงานกัน จึงทำให้ไม่สามารถพัฒนากระบวนการยุติธรรมได้อย่างยั่งยืนถาวร

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เห็นข้อบกพร่องดังกล่าวจึงกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กร เพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดเป็นการเฉพาะ (มาตรา 81 (4) เป็นองค์กรประสานเพื่อให้ทุกหน่วยงานร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างจริงจังเพื่อประโยชน์สูงสุดในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมจะต้องหันหน้าเข้าหากัน ต้องต่างโอนอ่อนเข้าหากัน ฟังความเห็นของฝ่ายอื่น ๆ ทุกฝ่ายว่าเขามีปัญหาอะไร ร่วมกันพิจารณาปัญหาที่ทุกฝ่ายเกี่ยวข้องอยู่ด้วยโอนอ่อนผ่อนปรนและถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน เพื่อร่วมกันพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ให้ความรู้กฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมนั้น จะต้องมีความเป็นเอกภาพและต้องเป็นเอกฉันท์ คือ ต้องเกาะเกี่ยวกันอย่างเหนียวแน่น กระบวนการยุติธรรมด้วยกันต้องคอยช่วยเหลือซึ่งกันและกันและร่วมมือปฏิบัติการตามอุดมการณ์ของเราโดยพลันและอย่างต่อเนื่อง โดยอาจจะมีการสัมมนา ประชุม ค้นคว้าวิจัยร่วมกันและจัดให้มีการวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ อนึ่ง มีอยู่หลายเรื่องที่หากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแสดงความคิดเห็นเรื่องใดออกไป หน่วยงานอื่นอาจจะมองว่าทำเพื่อตัวเอง เช่น เรื่องการขอเพิ่มอัตรากำลังบุคลากร การขอสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม เป็นต้น แต่หากกระบวนการยุติธรรมรวมตัวกันช่วยกันด้วยเหตุผลเรื่องดังกล่าวก็จะมีน้ำหนักขึ้นมา ซึ่งจะทำให้กระบวนการยุติธรรมสามารถพัฒนาได้ทั้งระบบอย่างเป็นปึกแผ่น และต้องผนึกกำลังกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายจนเป็น“PROFESSIONAL SOLIDARITY”เพื่อรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพให้ได้ โดยสนับสนุนและส่งเสริมคนดีมีความสามารถ และป้องกันไม่ให้คนชั่วกระทำการ ใด ๆ อันเป็นการทำร้ายเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพส่วนรวม โดยให้รัฐเร่งผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรต่าง ๆ ตัวแทนภาคประชาชน รวมถึงนักวิชาการและนักการเมืองเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะเข้ามาปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (วีรพัฒน์ ปริยวงศ์, 2556, น.38)

ข้อควรคำนึงเมื่อพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ว่า กำลังตื่นตัวในเรื่องระบบงานศาลยุติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีตรากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นใหม่หลายฉบับ แต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ที่จะให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีการปรับปรุงด้านอื่น ๆ อีกหลายด้านด้วยกัน ซึ่งนับเป็นนิมิตหมายที่ดี ทำให้เห็นอนาคตของกระบวนการยุติธรรมแจ่มใสขึ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าคิด 2 เรื่อง (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2556, น.60-63) ดังนี้

1) มีแนวความคิดในหมู่ผู้บริหารงานศาลยุติธรรมระดับสูงที่ไม่ประสงค์จะพัฒนางานด้านใดด้านหนึ่ง เนื่องจากเวลาในการบริหารงานมีจำกัดจริง ๆ ศาลยุติธรรมของเราจึงขาดผลงานในด้านการพัฒนาระบบงานศาลยุติธรรมไปอย่างน่าเสียดาย ซึ่งถ้าหากพิจารณาอีกแง่หนึ่ง คือ ระบบงานศาลยุติธรรมเป็นเรื่องใหญ่ และสลับซับซ้อน ไม่อาจทำให้เสร็จบริบูรณ์ภายใน 1-2 ปี ทั้งยังต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดไปด้วย ซึ่งหากมีแผนแม่บทให้กระชับ รัดกุมและยืดหยุ่นได้แล้ว ทั้งนี้กำลังจะมีองค์กรเฉพาะเพื่อรับหน้าที่ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม จึงไม่น่าจะมีอุปสรรคเพราะจะมีการสืบทอดการพัฒนาต่อไปโดยไม่มีการชะงักงันโดยผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ เป็นลำดับไป

2) เรื่องการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายวิธีสบัญญัติที่เป็นหลัก ในการดำเนินการพิจารณา คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 นับได้ 73 ปีแล้ว สมควรยกร่างใหม่ทั้งฉบับ เพราะล่วงสมัยไปนานแล้ว วิทยาการทางกฎหมายวิธีสบัญญัติก้าวหน้าไปเป็นอันมาก และมีการเริ่มพิจารณาดำเนินการร่างประมวลกฎหมายวิธีสบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2506 จนบัดนี้นับได้ 45 ปี แล้วก็ยังยกร่างไม่เสร็จ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หน้าว่าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 4

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี

4.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การบังคับคดี ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม ในการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การบังคับคดีเป็นกระบวนการหนึ่งในการบังคับใช้สิทธิของบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยแบ่งการบังคับคดีตามประเภทคดี คือ การบังคับคดีทางแพ่ง และการบังคับคดีทางอาญา

ในส่วนของการบังคับคดีแพ่ง กรมบังคับคดีเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการและกำกับดูแลการบังคับคดีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีภารกิจในการอำนวยความยุติธรรมด้านการบังคับคดีแพ่ง การบังคับคดีล้มละลาย การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ การชำระบัญชีและการวางทรัพย์ การบังคับคดีแพ่งเป็นการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นกระบวนการหนึ่งในการบังคับใช้สิทธิบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการบังคับคดีไว้แล้วตั้งแต่การออกหมายบังคับคดี การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

ปัจจุบันกรมบังคับคดีมีจำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการบังคับคดีหรืออยู่ระหว่างการรอบังคับคดีจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่คดีจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งยังพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายประการที่ยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อันส่งผลกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

ในส่วนของปัญหาการบังคับคดีอาญานั้น กล่าวได้ว่างานราชทัณฑ์เป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล จึงถือว่างานราชทัณฑ์เป็นงานที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม การแก้ไขปัญหาของการบังคับคดีทางอาญาจึงมุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปงานราชทัณฑ์ ซึ่งจากงานวิจัยและผลการศึกษาต่าง ๆ ได้สะท้อนถึงความจำเป็นในการลดปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทั้งการลดปัญหาการก่ออาชญากรรม จนถึงแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับคดีอาญา และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงในระยะยาว

4.2 ปัญหาการบังคับคดีทางแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดีไว้ในภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา 271 ถึงมาตรา 323 รวมถึงให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม และคำพิพากษาศาลฎีกา กระบวนการบังคับคดีทางแพ่ง ได้แก่ การยึดทรัพย์ การอายัดทรัพย์ การขับไล่ การรื้อถอน และการขายทอดตลาดทรัพย์นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่คู่ความที่เป็นฝ่ายชนะคดี ในปัจจุบันการบังคับคดีทางแพ่งมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

การบังคับคดีแพ่งในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายประการ สาเหตุเนื่องมาจากหลักการและโครงสร้างในการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ผ่านมามีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในหลักการที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 จึงทำให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

โดยในบรรดาปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะคล้ายคลึงกัน อาทิเช่น ปัญหาการขายทอดตลาดทรัพย์ ปัญหาในการประวิงการบังคับคดี ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี เป็นต้น ซึ่งในประเด็นเหล่านี้มีนักวิชาการและนักวิจัยหลายท่านได้ศึกษาวิจัยและได้รายงานผลการวิจัยเหล่านี้ไว้อย่างน่าสนใจ โดยได้เสนอสภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาไว้ดังนี้

4.2.1 ปัญหากระบวนการดำเนินงานบังคับคดีแพ่งของกรมบังคับคดี

ประมาณ ตียะไพบูลย์สิน (2539, น.40-55) อธิบดีกรมบังคับคดีในขณะนั้น ได้เสนอรายงานการวิจัยเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง : ศึกษาเฉพาะปัญหาและการพัฒนากระบวนการบังคับคดีแพ่ง” ซึ่งได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการบังคับคดีแพ่งของกรมบังคับคดี ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ปัจจัยด้านเครื่องมือเทคโนโลยี ปัจจัยด้านการเงินและงบประมาณ ปัจจัยด้านการจัดองค์การ และปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อกระบวนการบังคับคดี เช่น ศาล เจ้าพนักงานที่ดิน คู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดี เป็นต้น ในที่นี้จะได้นำผลการศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่จะใช้เป็นแนวทางในการจะพัฒนากระบวนการบังคับคดีแพ่งต่อไป

4.2.1.1 ปัญหาด้านข้อกฎหมาย

ในปัจจุบันหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบด้านการบังคับคดีแพ่งที่ใช้อยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งมีหลายขั้นตอน เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ต้องรายงานศาลเพื่อขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์ที่ยึดก่อน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 306 หรือเมื่อจะโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ที่ขายทอดตลาดต้องรายงานให้ศาลมีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานที่ดิน และการยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่จะนำออกขายทอดตลาดทรัพย์ที่จะยึดและขายได้นั้น อันได้แก่ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งการยึดทรัพย์ดังกล่าวให้เจ้าพนักงานที่ดินทราบด้วย ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมกำหนดให้ใช้ราคาประเมินของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเกณฑ์ประกอบการประเมินราคาทรัพย์ จากหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวอาจมองได้ว่าเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีก่อนที่จะมีกรมบังคับคดีมาทำหน้าที่ในรูปขององค์กรผู้ปฏิบัติงาน แต่เมื่อมีกรมบังคับคดีเป็นผู้รับผิดชอบแล้วก็มิได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน จึงทำให้ต้องใช้เวลาในส่วนการบังคับคดีเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดผลเสียหลายประการ อาทิ ความคลาดเคลื่อนของราคาทรัพย์ที่ยึดไว้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือบุคคลภายนอกอาจได้รับความเสียหายจากกรณีทรัพย์ที่ยึดไว้ไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เป็นต้น

นอกจากนี้ การบังคับคดีทางแพ่งเป็นการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนในลักษณะเฉพาะเจาะจงมิได้เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้โดยมิได้กำหนดระยะเวลาของขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเข้มงวดนัก โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกหมายเรียกได้ ดังนั้น จึงทำให้การดำเนินการในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขายทอดตลาดไม่สามารถทำได้ภายในระยะเวลาพอสมควร เพราะไม่มีมาตรการในการควบคุมและเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นปัญหามาอย่างยาวนานที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

แนวทางแก้ไขปัญหา

(1) ปรับปรุงข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการทำงานในขั้นตอนต่าง ๆ ให้ชัดเจนและคล่องตัว ส่วนใดบ้างที่จะมอบหมายให้กรมบังคับคดีเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเพิ่มเติมได้บ้าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เพื่อลดขั้นตอนการเสนอเรื่องไปยังศาล และมีส่วนใดบ้างที่ควรจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานจากศาล

(2) ปรับปรุงในส่วนของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้นำข้อโต้แย้งการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานขึ้นสู่ศาลให้ลดน้อยลง เช่นเดียวกับคดีภาษีอากร รวมทั้งกำหนดบทลงโทษผู้ที่นำคดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่สุจริต

(3) ปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการกระจายงานสู่ภาคเอกชน ในการมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนของกระบวนการบังคับคดี

4.2.2 ปัญหาการดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์

ชลธิชา ศรีวิพัฒน์ (2554, น.117-122) ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยได้อธิบายไว้ว่าการดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์ นับว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญเพื่อให้คำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งของศาลมีความศักดิ์สิทธิ์และมีผลบังคับใช้ได้จริง โดยเฉพาะการดำเนินการบังคับคดีกับทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับชำระหนี้ด้วยความรวดเร็ว แต่ในปัจจุบันพบว่าการดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ในการขายทอดตลาดทรัพย์มีความล่าช้า เนื่องมาจากมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

4.2.2.1 ปัญหาการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ของบุคคลภายนอก

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288[1] ได้วางหลักไว้ให้สิทธิแก่บุคคลภายนอกร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ได้ภายใต้บทบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55[2] อันแสดงว่า ผู้ที่จะร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิหรือหน้าที่อย่างใดตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกยึดนั้น และเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกยึดไปจึงถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวแก่สิทธิหรือหน้าที่ของตนแล้ว แต่มิได้หมายความว่าสิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นกรรมสิทธิ์เสมอไป หรือผู้ที่ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดเสมอไป แม้บุคคลอื่นที่มิใช่เจ้าของทรัพย์สินนั้นแต่มีส่วนได้เสียถูกโต้แย้งสิทธิก็มีสิทธิร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ได้ ฉะนั้น ในการกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีก่อนเอาทรัพย์สินเช่นว่านั้นขายทอดตลาด เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินนั้นได้ ในกรณีนี้เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ต้องงดการขายทอดตลาด หรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไว้จนกว่าศาลชั้นต้นจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องขัดทรัพย์ของบุคคลภายนอกก่อน

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้สิทธิแก่บุคคลภายนอกในการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ได้ โดยยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เข้ามาได้ในชั้นบังคับคดีก่อนการขายทอดตลาด ซึ่งกฎหมายมีเจตนาเพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพย์ของบุคคลภายนอก แต่ก็มีผู้ที่มีเจตนาไม่สุจริตอาศัยข้อกฎหมายใช้เป็นช่องทางเพื่อต้องการประวิงคดี จึงทำให้การบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องล่าช้าออกไป อันเป็นเหตุให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับชำระหนี้ช้าลง เนื่องจากเมื่อมีบุคคลภายนอกยื่นคำร้อง

---

[1] มาตรา 288 วรรคหนึ่ง “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา 55 ถ้าบุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ก่อนที่เอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องของต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีให้ปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น”

[2] มาตรา 55 “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

เอกสารนี้สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ขัดทรัพย์ต่อศาล และได้ส่งคำร้องดังกล่าวให้เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องงดการขายทอดตลาดทันที เพื่อรอฟังคำวินิจฉัยของศาลก่อน เหตุนี้อาจเป็นไปได้ว่าบุคคลภายนอกนั้นเป็นบุคคลที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้จัดหามาเพื่อร้องขัดทรัพย์ นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ซึ่งไม่สุจริตใช้การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เป็นวิธีการในการประวิงคดีแล้ว ยังยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาวางเงินค่าธรรมเนียมไปพร้อมกัน ซึ่งศาลจะใช้ระยะเวลาในการไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ประมาณ 3-6 เดือน และกว่าศาลจะมีคำสั่งออกมาและแจ้งคำสั่งแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศให้มีการขายทอดตลาดใหม่ก็ต้องใช้เวลาอีกพอสมควร ปัญหาจากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นอย่างมาก

แนวทางแก้ไขปัญหา

เพื่อมิให้ผู้ไม่สุจริตอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการประวิงคดีโดยการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ที่ยึดไว้ อันทำให้การขายทอดตลาดล่าช้า ได้เสนอแนวทางแก้ไขไว้ดังนี้

(1) เห็นควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 วรรคหนึ่ง

- แก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดว่า *“เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่พิพาทนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล”* เป็น *“เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ไม่เป็นเหตุให้งดการขายทอดตลาด เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่พิพาทนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล”*

- เพิ่มเติมระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ต่อศาลไว้ด้วย โดยควรกำหนดระยะเวลาให้ยื่นคำร้องต่อศาลก่อนเอาทรัพย์นั้นออกขายทอดตลาดครั้งแรกไม่น้อยกว่า 15 วัน หรือก่อนจำหน่ายทรัพย์สินนั้น ๆ ไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้การขายทอดตลาดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

- เพิ่มเติมข้อความในส่วนของการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์เป็นดังนี้ *“บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีให้ปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น เมื่อศาลพิจารณารับคำร้องแล้ว ให้ผู้กล่าวอ้างนั้นนำส่งสำเนาคำร้องขอแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา”* ซึ่งจะมีผลเป็นการงดการขายทอดตลาดมิใช่เพียงแค่การยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ศาลเท่านั้น

(2) แก้ไขแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ ขับไล่ รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 ข้อที่ 17 ที่กำหนดให้การประกาศขายทอดตลาดแต่ละครั้งให้กำหนดวันขายทอดตลาดทรัพย์สิน 4 นัด ในประกาศขายทอดตลาดฉบับเดียวกันโดยมีระยะเวลาห่างกันแต่ละนัดไม่เกิน 25 วัน จากข้อกำหนดดังกล่าวจึงทำให้การขายทอดตลาดของแต่ละแห่งไม่เท่ากัน เช่น จังหวัดนนทบุรีมีช่วงกำหนดนัดห่างกัน 7 วัน บางแห่งห่างกัน 15 วัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็นไปในแนวทางเดียวกันควรกำหนดวันขายแต่ละนัดให้มีระยะเวลาห่างเท่ากันทุกสำนักงานบังคับคดีทั่วประเทศ ซึ่งเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาห่างในแต่ละนัด 21 วัน ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลได้มีระยะเวลาพิจารณาคำร้อง และให้ผู้มีส่วนได้เสียในคดีรวมทั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้ตามคำสั่งศาลว่าเป็นประการใด และยังทำให้การขายทอดตลาดมีความต่อเนื่องไม่ถูกประวิงคดีให้ต้องสะดุดหยุดอยู่เหมือนเช่นในปัจจุบัน

(3) ให้กรมบังคับคดีออกระเบียบกรม เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินในการสั่งคำร้องเมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ โดยให้ปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพราะปัจจุบันเป็นไปตามดุลพินิจส่วนบุคคลของเจ้าพนักงานบังคับคดี ที่เกิดจากการตีความในมาตรา 288 ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นคำร้องขัดทรัพย์แล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องงด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การขายทอดตลาดไว้เพียงนัดเดียวหรือเป็นการงดการขายทอดตลาดทั้งหมด 4 นัด ซึ่งเป็นความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น

4.2.2.2 ปัญหาผู้สู้ราคาสูงสุดไม่ชำระเงินค่าซื้อทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการขายทอดตลาด

กล่าวคือ ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (เจ้าของทรัพย์) คบคิดกับบุคคลภายนอกเพื่อเชิดบุคคลภายนอกเข้ามาประมูลซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี เมื่อได้เป็นผู้เสนอราคาสูงสุดแล้วตามระเบียบจะต้องวางชำระเงินค่าซื้อทรัพย์ส่วนที่เหลือภายใน 15 วัน แต่ปรากฏว่าผู้ซื้อทรัพย์ (บุคคลเชิด) จะยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาชำระเงินค่าซื้อทรัพย์ออกไปอีก แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือน นับแต่วันครบกำหนดชำระราคา 15 วัน เมื่อครบกำหนดแล้วผู้ซื้อทรัพย์ยังไม่สามารถหาเงินมาชำระราคาส่วนที่เหลือได้อีก ก็สามารถขอขยายระยะเวลาวางเงินค่าซื้อทรัพย์เพิ่มได้เป็นระยะเวลาอีก 3 เดือนนับแต่วันครบกำหนดเดิม โดยผู้ซื้อทรัพย์ต้องวางเงินมัดจำเพิ่มเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของราคาที่ซื้อได้ ถ้าครบกำหนดดังกล่าวผู้ซื้อทรัพย์ไม่มาชำระเงินในส่วนที่เหลืออีก เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงริบเงินมัดจำในวันถัดไปนับแต่วันครบกำหนด ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาชำระเงินเพิ่มขึ้นไปอีก 3 เดือน เป็นไปตามประกาศกฎกระทรวง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาดได้ ถึงแม้ในขณะนั้นจะยังไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อได้ แต่ก็สามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินมาชำระค่าซื้อทรัพย์ในการประมูลได้ เหตุนี้จึงเป็นช่องทางให้บุคคลผู้ไม่ประสงค์จะซื้อทรัพย์จริงอาศัยเป็นการประวิงคดีในการขายทอดตลาด เพราะถ้าผู้ซื้อทรัพย์ไม่ชำระเงินตามระยะเวลา เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องริบมัดจำและต้องนำทรัพย์นั้นออกขายทอดตลาดได้ใหม่อีกครั้ง อันส่งผลกระทบต่อคู่ความในคดีที่ต้องยืดระยะเวลาการขายทอดตลาดให้ล่าช้าออกไป

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีที่ผู้สู้ราคาสูงสุดไม่ชำระเงินค่าซื้อทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการขายทอดตลาด เห็นควรมีการคัดกรองผู้เข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์ โดยออกระเบียบให้มีการตรวจสอบประวัติผู้ที่จะเข้ามาประมูล หรืออาจให้มีการรับรองโดยทนายความ ว่าผู้เข้าประมูลมีความสามารถที่จะชำระเงินค่าซื้อทรัพย์ได้ มิใช่ประมูลเพื่อประวิงคดี และออกระเบียบเรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินในการพิจารณาสั่งขยายระยะเวลาวางเงินค่าซื้อทรัพย์ออกไปอีก โดยใช้หลักการประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาวางเงินนั้น เช่น ให้ผู้ซื้อทรัพย์นำส่งเอกสารหลักฐานว่ากำลังดำเนินการในการขออนุมัติสินเชื่ออยู่กับสถาบันการเงิน ซึ่งไม่มีพฤติการณ์ที่น่าจะทิ้งเงินมัดจำ เป็นต้น

4.2.2.3 ปัญหาความรับผิดของผู้ทอดตลาด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 308 เป็นบทบัญญัติให้การดำเนินการบังคับคดีขายทอดตลาดทรัพย์ของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ต้องทำตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 509 ถึงมาตรา 517 ที่กำหนดให้การขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีการขายทอดตลาดครั้งใหม่ซึ่งได้เงินเป็นจำนวนสุทธิไม่คุ้มราคาและค่าขายทอดตลาดทรัพย์ครั้งเดิม เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการตามกฎหมายฟ้องผู้ซื้อเดิมหรือผู้เสนอราคาสูงสุดครั้งก่อน หากเจ้าพนักงานบังคับคดีละเลยไม่ดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นผู้รับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 517[3] ประกอบกับได้มีประกาศกฎกระทรวง ในเรื่องการฟ้องเรียกส่วนต่างที่ผู้เสนอราคาคนเดิมต้องรับผิดหากในการขายทอดตลาดครั้ง

[3] มาตรา 517 “ถ้าเงินรายได้ในการทอดตลาดส่วนหนึ่งส่วนใดค้างชำระอยู่ เพราะเหตุผู้ทอดตลาดละเลยไม่บังคับตามบทบัญญัติในมาตรา 515 หรือมาตรา 516 ไซร้ ท่านว่าผู้ทอดตลาดจะต้องรับผิด”

เอกสารนี้มีลิขสิทธิ์ ห้ามมิให้ทำซ้ำ ดัดแปลง เผยแพร่ หรือนำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ใหม่ได้เงินเป็นจำนวนสุทธิไม่คุ้มราคาและค่าขายทอดตลาด ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ

ต่อมาได้มีแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 2690/2537 วินิจฉัยในเรื่องการฟ้องเรียกค่าส่วนต่างจากผู้เสนอราคาสูงสุดไว้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ใช่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 จึงไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 516 ประกอบมาตรา 517 ให้ผู้ซื้อเดิมชำระส่วนต่างที่ราคาขายได้ต่ำกว่าราคาในครั้งก่อน จึงเห็นได้ว่ากฎกระทรวงที่กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ฟ้องเรียกส่วนต่างนั้นขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลฎีกา

แนวทางแก้ไขปัญหา

เพื่อให้มีความชัดเจนแก่ทุกฝ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมาย เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 516 และมาตรา 517 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ผู้ทอดตลาดในการฟ้องบังคับหนี้ส่วนต่างจากการขายทอดตลาดกับผู้ซื้อเดิม หากในการขายทอดตลาดครั้งใหม่ได้ราคาไม่คุ้มกับการขายทอดตลาดครั้งเดิมหรือได้ราคาต่ำกว่าการขายทอดตลาดในครั้งก่อน เพื่อให้เป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี

ปวีณ กุมาร (2550, น.127-135) เนื่องจากบุคคลที่จะมาเกี่ยวข้องในการบังคับคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมิได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี” ไว้ และแม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 280[4] จะได้บัญญัติประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีไว้ก็ไม่ครอบคลุมประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีไว้อย่างครบถ้วน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนี้

4.2.3.1 ปัญหาการตีความของศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 280 มิได้บัญญัติถึงบุคคลอีกหลายประเภทที่ถือว่ามีส่วนได้เสียในการบังคับคดี เช่น

- ผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาในทรัพย์ที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ ซึ่งสามารถยื่นคำร้องขอกันส่วนเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดตามส่วนที่ตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้

- คู่สมรสในกรณีที่ทรัพย์นั้นเป็นสินสมรส ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอกันส่วนเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดกึ่งจำนวน และแม้ว่าจะเป็นหนี้ร่วม ซึ่งคู่สมรสไม่อาจร้องขอกันส่วนได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมาดูการบังคับคดีได้ด้วย

- เจ้าหนี้จำนอง เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการยื่นคำร้องขอรับเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดก่อนเจ้าหนี้อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 289 และถึงแม้ว่าจะยื่นคำร้องไม่ทันก่อนมีการขายทอดตลาด ก็ไม่เสื่อมเสียสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287

---

[4] มาตรา 280 “เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัติในภาคนี้ บุคคลต่อไปนี้ ให้ถือว่ามีส่วนได้เสียในวิธีบังคับคดีอันเกี่ยวด้วยทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(1) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และในกรณีที่มีอายัดสิทธิเรียกร้องลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องนั้น

(2) บุคคลอื่นใดซึ่งชอบที่จะใช้สิทธิอันได้จดทะเบียนไว้โดยชอบ หรือที่ได้ยื่นคำร้องขอตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288, 289 และ 290 อันเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องเช่นว่ามานั้น เว้นแต่คำร้องเช่นว่านี้จะได้ถูกยกเสียในชั้นที่สุด"

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- เจ้าหนี้จำนำ เป็นเจ้าหนี้ที่มีทรัพยสิทธิเหนือทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีในการยื่นคำร้องขอรับเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287

- ผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีในการยื่นคำร้องขอรับเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 289

- ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องจากลูกหนี้ตามคำพิพากษา ในกรณีที่ลูกหนี้ได้โอนสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกไปแล้ว หากลูกหนี้ได้รับหมายอายัดสิทธิเรียกร้องแล้วส่งเงินไปให้ศาล หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิที่แท้จริงย่อมได้รับความเสียหาย

- เจ้าหนี้บุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 คือ เจ้าหนี้บุริมสิทธิสามัญ บุริมสิทธิเหนือสังหาริมทรัพย์ และบุริมสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 253 ถึงมาตรา 276

- ผู้ทรงสิทธิอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 เช่น สิทธิตามสัญญาเช่า ซึ่งได้มีการจดทะเบียนไว้ มาร้องขอต่อศาลให้เปิดกุญแจที่ได้มีการปิดไว้ ทำให้ผู้เช่าไม่สามารถใช้สอยทรัพย์สินได้

- บุคคลซึ่งอยู่ในฐานะอันขอให้จดทะเบียนสิทธิของตนได้ก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1300 เช่น บุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาให้ได้รับโอนกรรมสิทธ์ในทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษา

- ผู้ขอเฉลี่ยทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 291 ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 ยังมีสิทธิได้รับเงินที่เหลือจากการแบ่งให้เจ้าหนี้ที่ขอเฉลี่ยทรัพย์ตามมาตรา 290 จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี

- ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีตามที่กฎหมายวิธีสบัญญัติบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะ เช่น เจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 295 ตรี หรือผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์จากการขายทอดตลาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ตรี

4.2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287

เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติว่าผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีตามมาตรา 287 จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลใดและมิได้บัญญัติระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 287 ขอรับเงินที่ได้จากการบังคับคดี

แนวทางการแก้ปัญหา

1) แก้ไขเพิ่มเติมประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีไว้ในมาตรา 280 เป็นดังนี้

“มาตรา 280 ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี หมายถึง

(1) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และในกรณีที่มีการอายัดสิทธิเรียกร้อง ให้รวมถึงลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้อง ผู้ทรงสิทธิเรียกร้อง

(2) บุคคลผู้มีทรัพยสิทธิหรือได้จดทะเบียนสิทธิของตนเกี่ยวกับทรัพย์ที่ถูกบังคับคดี

(3) บุคคลซึ่งได้ยื่นคำร้องขอตามมาตรา 288 มาตรา 289 มาตรา 290 และมาตรา 291 เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ถูกบังคับคดี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(4) บุคคลผู้เป็นเจ้าของรวม บุคคลผู้มีบุริมสิทธิ บุคคลผู้มีสิทธิในทางจำนอง บุคคลผู้มีสิทธิในทางจำนำ บุคคลผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง บุคคลซึ่งอยู่ในฐานะอันขอให้จดทะเบียนสิทธิของตนได้ก่อน หรือสิทธิอื่นตามมาตรา 287 เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ถูกบังคับคดี"

2) กรณีสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 287 จะยื่นคำร้องต่อศาลใดนั้น เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับคดีที่เกิดขึ้นในชั้นบังคับคดีเป็นกรณีทั่วไปแล้ว ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคำร้องของเจ้าหนี้ตามมาตรา 287 คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งตามมาตรา 302 ส่วนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอรับเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดต่อศาล หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 287 นั้น เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 323 แล้ว เจ้าหนี้ต้องมาร้องขอรับเงินภายใน 5 ปี นับแต่วันที่มีสิทธิได้รับ มิฉะนั้นเงินดังกล่าวจะตกแก่แผ่นดิน

4.2.4 แนวทางการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีแพ่งสู่ภาคเอกชน

พีรยา พรหมพารักษ์ (2553, น. 269-286) ได้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2540 เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และส่งผลให้มีปริมาณงานด้านการบังคับคดีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับจำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการบังคับคดีหรืออยู่ระหว่างรอการบังคับคดีที่มีอยู่ก่อนแล้วมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่บุคลากรของกรมบังคับคดีมีจำนวนเท่าเดิมและถูกจำกัดอัตรากำลังในภาครัฐ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับคดีเป็นไปด้วยความล่าช้าเป็นผลให้คู่ความผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเสียหาย ถึงแม้ว่าการบังคับคดีแพ่งภาคเอกชนจะเป็นทางเลือกใหม่สำหรับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และเป็นการพัฒนาระบบการบังคับคดีแพ่ง แต่ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวก็อาจมีผลกระทบที่จะเกิดปัญหาขึ้นได้ จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขการบังคับคดีแพ่งว่ามีขั้นตอนใดบ้างในทางกฎหมายที่สามารถถ่ายโอนภารกิจให้แก่ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการได้ เพื่อให้การบังคับคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สรุปได้ดังนี้

4.2.4.1 ปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีสู่ภาคเอกชน

แม้ว่าในปัจจุบันมาตรา 278 วรรคสี่[5] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะได้บัญญัติเปิดช่องให้มีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีได้ก็ตาม โดยให้กำหนดเรื่องต่าง ๆ ในกฎกระทรวง ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากจะให้มีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีแพ่งสู่ภาคเอกชน ก็จะต้องบัญญัติเป็นกฎกระทรวง แต่เนื่องจากกฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในกฎหมายหลัก เมื่อกฎหมายหลักมิได้บัญญัติให้ต้องกำหนดรายละเอียดสิ่งใดในกฎกระทรวง ฉะนั้น กฎกระทรวงในฐานะกฎหมายลำดับรองก็ย่อมไม่สามารถที่จะบัญญัติเรื่องดังกล่าวได้ เพื่อให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติจะต้องไปเพิ่มรายละเอียดในเรื่องการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีสู่ภาคเอกชนโดยการแก้ไขกฎหมายหลักเสียก่อนแล้วจึงจะสามารถนำมากำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในกฎกระทรวงได้

นอกจากนี้ อาจแยกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ในส่วนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งออกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและนำมาบัญญัติไว้เป็นพระราชบัญญัติการบังคับคดีแพ่งแยกต่างหาก เพราะในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมิได้กล่าวถึงรายละเอียดของผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนไว้อย่างชัดเจน และถ้าหากบัญญัติแยกเป็นพระราชบัญญัติได้ ก็ควรจะต้องบัญญัติถึงสถานะอำนาจหน้าที่

[5] มาตรา 278 วรรคสี่ "ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีไว้ด้วย แต่ทั้งนี้ หากยังคงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ไว้เช่นเดิมก็ควรตราพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนแยกไว้ต่างหาก เพื่อความคล่องตัวและเหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน

4.2.4.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการถ่ายโอนงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (14) ได้ถูกแก้ไขตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548[6] การบังคับคดีตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายจะกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดี หรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ ฉะนั้น การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้และมีกลไกตรวจสอบได้ เมื่อจะให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการแทนในบางเรื่องนั้น ภาคเอกชนก็จำต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน เพราะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สิทธิแก่ผู้เสียหายหรือผู้ที่กระทบกระเทือนสิทธิสามารถโต้แย้งคัดค้านต่อศาลได้ตลอดเวลา เมื่อจะมีการถ่ายโอนงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ภาคเอกชน

ในระยะแรกเพื่อให้ภาคเอกชนให้ความสนใจเข้าร่วมดำเนินการ และเพื่อให้การบังคับคดีแพ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการกำหนดอัตราค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับภาครัฐไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีสิทธิได้รับเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี

ดังนั้น กรมบังคับคดีต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการให้ชัดเจน กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของบุคคลที่จะได้รับอนุญาตให้มาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน การจัดทำประกันภัย มรรยาทและจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ตลอดจนการลงโทษในกรณีประพฤติผิดมรรยาท เป็นต้น ซึ่งอาจจะออกไว้ในกฎกระทรวง กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือแม้แต่กำหนดไว้ในข้อสัญญา

4.2.4.3 ความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีจากการบังคับคดีโดยภาคเอกชน

เมื่อมีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีสู่ภาคเอกชนแล้ว หากไม่มีกฎหมายรับรองการดำเนินงานอย่างเช่นเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจจะมีปัญหาในการที่ไม่สามารถคุ้มครองเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนรวมถึงคู่ความและผู้มีส่วนได้เสียในคดีได้เท่าที่ควร ซึ่งความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีภาคเอกชนควรมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี

การที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการบังคับคดีแพ่ง จะต้องมีสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ และอาจจะต้องมีการวางเงินประกันความเสียหาย หรือกระทำผิดข้อตกลงโดยอาจให้กำหนดรูปแบบให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

---

[6] มาตรา 1 (14) “เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดี หรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในวันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน”

เอกสารนี้มีไว้เพื่อการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4.2.4.4 ปัญหาการเรียกเก็บภาษีเงินได้จากการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์

ในขณะนี้ผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดต้องเสียภาษีเงินได้จากการขายทอดตลาดตามประมวลรัษฎากร ซึ่งการเรียกเก็บภาษีดังกล่าวทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ให้ความสนใจในการมาซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดเท่าที่ควร และยังส่งผลให้การขายทอดตลาดไม่มีการแข่งขันราคาที่สูงขึ้นได้เท่าที่ควร อันเกิดผลเสียแก่คู่ความทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ เห็นว่าผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดไม่ควรต้องเสียภาษีเงินได้ เนื่องจากการขายทอดตลาดทรัพย์เป็นการบังคับขายตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลมิใช่เป็นการขายตามปกติ หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ขายโดยความสมัครใจ เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดก็จะนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งไม่เกิดประโยชน์หรือรายได้กับลูกหนี้ตามคำพิพากษา จึงไม่ควรผลักภาระภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ซื้อทรัพย์ได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทำให้ประชาชนทั่วไปหันมาสนใจซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดมากขึ้น อันจะส่งผลให้การขายทอดตลาดมีการแข่งขันราคากันสูงขึ้นเกิดประโยชน์แก่คู่ความทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ รวมทั้งรัฐก็จะได้รับประโยชน์จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการขายทอดตลาดได้มากขึ้นด้วย เห็นควรบัญญัติกฎหมายยกเว้นเรียกเก็บภาษีเงินได้จากการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน เพราะผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดไม่ใช่ผู้มีรายได้ที่จะนำรายได้นั้นมาคิดเป็นฐานในการเรียกเก็บภาษี สำหรับลูกหนี้ตามคำพิพากษาก็มิได้เป็นผู้มีรายได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์ที่จะถูกเรียกเก็บภาษีเช่นกัน

4.2.5 สรุป

ปัญหาหลักในการบังคับคดีในทางแพ่งนั้น คือ ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดที่มีช่องว่างในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ของบุคคลภายนอกเพื่อประวิงคดี บทบัญญัติของกฎหมายไม่ครอบคลุมประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ขั้นตอนของกฎหมายที่ต้องให้ศาลพิจารณาก่อน อันเป็นผลให้การขายทอดตลาดล่าช้า และการไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหลักที่ชัดเจนในการให้ภาคเอกชนดำเนินการบังคับคดี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งในหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

4.2.5.1 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขัดทรัพย์ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288

4.2.5.2 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 516 และมาตรา 517 เกี่ยวกับการฟ้องบังคับหนี้ส่วนต่างจากการขายทอดตลาดกับผู้ซื้อเดิม หากในการขายทอดตลาดครั้งใหม่ได้ราคาไม่คุ้มกับการขายทอดตลาดครั้งเดิมหรือได้ราคาต่ำกว่าการขายทอดตลาดในครั้งก่อน ให้เป็นหน้าที่ของผู้ขายทอดตลาด

4.2.5.3 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารความแพ่ง มาตรา 280 ให้ครอบคลุมประเภทผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี

4.2.5.4 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 วรรคสี่ บัญญัติให้มีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีได้ แต่ในหลักการไม่ได้บัญญัติรายละเอียดสิ่งใดไว้จึงทำให้ไม่สามารถที่จะบัญญัติเรื่องดังกล่าวในกฎกระทรวงได้ เพื่อให้การมีการถ่ายโอนการบังคับคดีภาคเอกชนได้ตามเจตนารมณ์ ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในกฎหมายหลักให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดในเรื่องการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีสู่ภาคเอกชน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4.2.5.5 เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้ผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร

4.3 ปัญหาการบังคดีทางอาญา

การบังคับคดีทางอาญา เป็นการดำเนินคดีทางอาญาภายหลังศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่จะได้มีการงดโทษ เปลี่ยนโทษหรืออภัยโทษหรืออื่น ๆ (คณิต ณ นคร,2549, น.145) โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 245 วางหลักว่าเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ให้บังคับคดีโดยไม่ชักช้า โดยการบังคับคดีในคดีอาญาให้บังคับตามโทษแต่ละสถานที่ได้รับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18[7] นอกจากนี้ ศาลยังอาจกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัย เพื่อควบคุมผู้กระทำความผิดหรือป้องกันการกระทำความผิดซ้ำอีก ได้แก่ การกักกัน ห้ามเข้าเขตกำหนด เรียกประกันทัณฑ์บน คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และห้ามการประกอบอาชีพบางอย่างตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39[8]

การบังคับคดีทางอาญาในประเทศไทยมีผู้ได้ศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเด็น โดยมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

4.3.1 ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

4.3.1.1 สภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

การบังคับโทษจำคุกถือเป็นหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์ เสมือนเป็นผู้แบกภารกิจด้านการบังคับการให้กฎหมายอาญาได้รับความคุ้มครองได้จริง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีหน้าที่ควบคุมอาชญากรรมนั่นเอง กฎหมายราชทัณฑ์จึงเป็นเครื่องมือโดยตรงในการบังคับโทษจำคุก

ในชั้นราชทัณฑ์ปัญหาพื้นฐานของเรือนจำในประเทศไทย คือ ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ การบังคับโทษจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บริหารจัดการเป็นระบบสายพานและต่างฝ่ายต่างทำงาน ไม่ร่วมมือกันเป็นระบบ ทำให้เรือนจำเป็นคุกหรือขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ จึงมีผู้ต้องขังมากเกินกำลังที่จะรับได้ อีกทั้งองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในชั้นตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล เป็นต้นทางในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่สามารถทราบข้อมูลในหน่วยงานอื่นในกระบวนการได้อย่างถูกต้อง

ธานี วรภัทร์ (2552, น. 424-469) ได้ศึกษาเรื่องกฎหมายบังคับโทษในประเทศไทย : การบังคับโทษจำคุก (penalty law in Thailand : The Enforcement of the sentence of

---

[7] ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 บัญญัติว่า

"โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด มีดังนี้

(1) ประหารชีวิต

(2) จำคุก

(3) กักขัง

(4) ปรับ

(5) ริบทรัพย์สิน"

[8] มาตรา 39 วิธีการเพื่อความปลอดภัย มีดังนี้

(1) กักกัน

(2) ห้ามเข้าเขตกำหนด

(3) เรียกประกันทัณฑ์บน

(4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล

(5) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

imprisonment) พบว่า การบังคับโทษจำคุกมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากในหลายเรื่อง อันเป็นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้ กฎหมายบังคับโทษจึงต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับผู้ต้องขัง ในทำนองเดียวกันกับหลักประกันสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลย ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา กรมราชทัณฑ์ ผู้บริหารเรือนจำ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักธรรมาภิบาล มีการประกันคุณภาพ ในสิทธิหน้าที่และสิ่งต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขังภายใต้กฎหมายบังคับ

4.3.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

แนวทางแก้ไขที่สำคัญของปัญหาจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำ คือการหามาตรการต่าง ๆ เพื่อลดจำนวนการจำคุกของผู้ต้องขัง ซึ่งถือเป็นนโยบายรัฐที่จะต้องทำเพื่อมิให้ผู้ต้องขังมีจำนวนล้นคุกจนหน่วยงานราชทัณฑ์ไม่สามารถให้การดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การลงโทษจำคุกต้องยืนยันได้ว่าการจำคุกจะต้องสามารถแก้ไขอะไรหรือจะเป็นประโยชน์อะไรกับผู้กระทำผิดได้บ้าง เพราะคุกเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้แก้ไขปัญหาสังคม ถ้าไม่ได้ช่วยให้อะไรดีขึ้นก็ไม่ควรนำคนเข้ามาในคุก (ธานี วรภัทร์, 2552, น. 469) โดยแนวทางในการที่จะลดจำนวนปริมาณผู้ต้องขังที่จะเข้าสู่เรือนจำนั้น ได้มีผู้ศึกษาแนวทางแก้ไขไว้หลายแนวทาง ดังนี้

1) การกำหนดให้การกระทำบางอย่างมิให้เป็นความผิดอาญา เช่น ความผิดว่าด้วยเช็ค[9] ซึ่งเป็นปัญหากันในทางธุรกิจทางแพ่งและพาณิชย์มากกว่าการเป็นผู้ร้ายโดยสันดาน

การศึกษาเรื่อง “นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายเช็ค” ที่จัดทำโดยคณะวิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, อิสร์กุล อุณหเกตุ และทรงพล สงวนจิตร, 2554) พบว่า “เช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน” นั้น มีมูลค่าเฉลี่ยใบละ 115,000 บาท ซึ่งในทางธุรกิจถือเป็นจำนวนที่ไม่มาก หากเทียบกับสัดส่วนการใช้เช็คทั้งหมดนั้น เช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินมีเพียงจำนวนร้อยละ 1 ของการใช้เช็คทั้งหมด และคิดเป็นเงินมูลค่าเพียงร้อยละ 0.25 ของมูลค่าเช็คทั้งหมด

ในขณะที่มูลค่าเฉลี่ยของเช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินไม่มากนัก แต่ต้นทุนที่ต้องใช้ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเช็คที่เป็นต้นทุนของรัฐและคู่กรณี มีทั้งสิ้น 909 – 1,351 ล้านบาทต่อปี โดยเป็นต้นทุนของรัฐที่ต้องใช้สำหรับองค์กรอัยการและศาล ในการพิพากษาคดีถึง 396 – 720 ล้านบาท และต้นทุนของคู่กรณี ไม่ว่าจะฟ้องคดีเอง หรือ แจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ อยู่ที่ประมาณ 250 ล้านบาท

---

[9] การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับเช็คนั้นมีมาตั้งแต่ปี 2497 และออกฉบับใหม่ในปี 2534 ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.2534 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ผู้ใดออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมายโดยมีลักษณะหรือมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น

(2) ในขณะที่ออกเช็คนั้นไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้

(3) ให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้น

(4) ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้

(5) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต

เมื่อได้มีการยื่นเช็คเพื่อให้ใช้เงินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็คนั้น ผู้ออกเช็คมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ”

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ด้วยวิธีคิดแบบนิติเศรษฐศาสตร์จึงจำต้องทบทวนว่า คุ้มค่าหรือไม่กับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการทวงหนี้ และการจับลูกหนี้ไปอยู่ในคุกนั้นจะช่วยป้องกันและแก้ปัญหาได้จริงหรือ ข้อมูลเหล่านี้จึงนำมาสู่การตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการกำหนดโทษอาญาในคดีเช็ค โดยผลการวิจัยมองว่า ***"การใช้โทษอาญาเพื่อให้เช็คมีความน่าเชื่อถือเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ"***

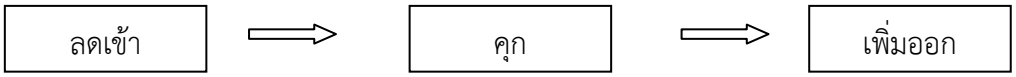
นอกจากต้นทุนที่สังคมเสียไปราวพันล้านบาทในคดีเช็ค ที่ใช้ระยะเวลาพิจารณานานถึงเกือบสองปี ยังพบด้วยว่า ผู้เสียหายได้รับเงินคืนเพียงประมาณร้อยละ 65-80 ของมูลค่าหน้าเช็ค ผลสรุปหนึ่งของงานวิจัยเรื่องนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายเช็คจึงสรุปได้ว่า การใช้โทษทางอาญาเพื่อให้เช็คมีความน่าเชื่อถือเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การลงโทษทางอาญานั้นควรเป็นทางเลือกสุดท้าย เพราะกฎหมายอาญาเป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีผลรุนแรงที่สุด จึงเห็นว่าแนวทางแก้ปัญหาอยู่ที่ควรกำหนดหลักเกณฑ์เสียใหม่ เช่น

- ให้เป็นคดีที่ผู้เสียหายเท่านั้นที่ฟ้องได้
- มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องอาญาคดีเช็ค และลดหลักทรัพย์ในการประกันตัวไม่ให้สูงเกินไป
- ควรยกเลิกโทษอาญาในคดีเกี่ยวกับเช็ค
- ควรมีการขยายนิยามของข้อมูลเครดิต โดยให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตออกประกาศให้เช็คเป็น "สินเชื่อ" ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต หรือแก้ไขนิยามใน พ.ร.บ.ธนาคารพาณิชย์ โดยรวม "ประวัติการใช้เช็คหรือเช็คที่ถูกปฏิเสธ อันเนื่องมาจากไม่มีเงินเพียงพอในบัญชี" โดยให้ บริษัท ข้อมูลเครดิต จำกัด (หรือเครดิตบูโร) เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์สำหรับการบันทึกข้อมูลประวัติการชำระหนี้ของบุคคลนั้น เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจสำหรับผู้รับเช็คว่าเขาควรจะรับจากบุคคลนี้หรือไม่

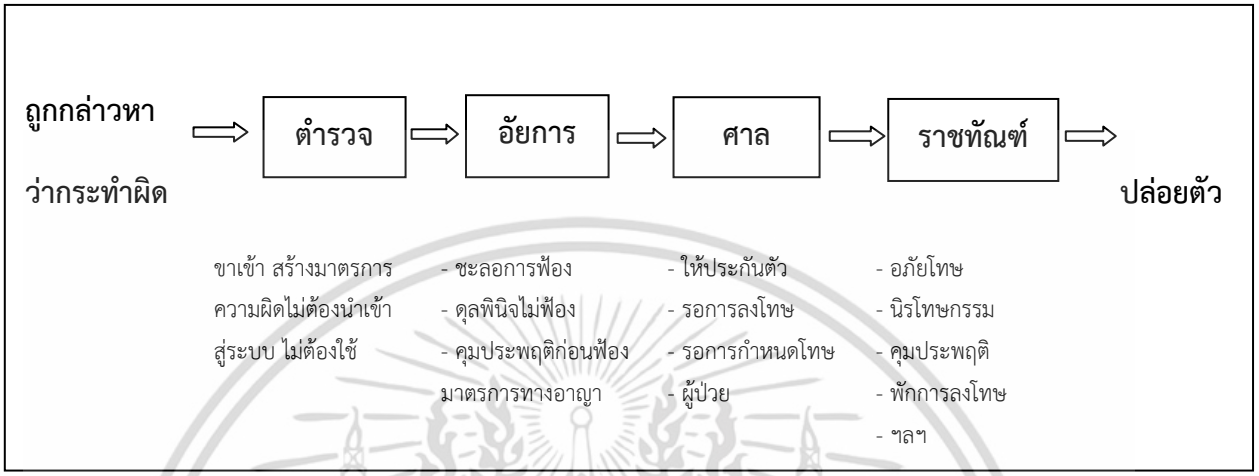
2) การนำมาตรการผันคดีออกจากระบบหรือการกันบุคคลออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion)

หลักคิดในเรื่องนี้ คือ จะต้องลดคนเข้าคุกเพิ่มคนออกจากคุกโดยใช้มาตรการทางอาญาปรากฏตามแผนภาพดังนี้ คือ (ธานี วรภัทร์, 2552, น. 160 - 161)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



จากหลักคิดดังกล่าว เมื่อนำมาลองปรับกับกระบวนการยุติธรรมของไทยทั้งระบบให้มีลักษณะที่ทำงานร่วมกัน เป็นไปในทิศทางเดียวกันสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



เมื่อพิจารณาเป็นรูปแบบของสมการ (Function) ของการบังคับโทษจำคุกได้ดังนี้

คุก = ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด – มาตรการก่อนฟ้อง – มาตรการระหว่างฟ้อง – มาตรการหลังฟ้อง

จากแผนภาพและสมการ (Function) ดังกล่าวนี้ อธิบายได้ว่าถ้ากระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพ คนที่กระทำความผิดจริง และจำเป็นที่ต้องใช้โทษจำคุกแก้ไข จึงจะถูกส่งตัวเข้าคุกเพื่อบังคับโทษจำคุกเท่านั้นที่ต้องถูกบังคับโทษจำคุก เพราะกระบวนพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความประกอบกับมาตรการผันคดีออกจากกระบวนการ (Diversion) ต่าง ๆ จะทำให้เหมือนคนที่จำเป็นต้องเข้าไปในคุกจริง ๆ มีน้อยเป็นการกรองคดี ซึ่งน่าจะเป็นผลโดยตรงทำให้พอเหมาะกับปริมาณเจ้าหน้าที่และพื้นที่ของเรือนจำต่าง ๆ ทำให้สามารถใช้หลักการบังคับโทษเพื่อแก้ไขพฤติกรรมได้จริงดังตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นที่ใช้วิธีนี้ประสบความสำเร็จมาแล้ว

หลักการดังกล่าวเป็นแนวทางเพื่อที่จะทำให้วันที่จำเป็นต้องเข้าไปในคุกจริง ๆ มีน้อยพอเหมาะกับปริมาณเจ้าหน้าที่และพื้นที่ของเรือนจำต่าง ๆ อีกทั้งทำให้หลักการบังคับโทษเพื่อแก้ไขพฤติกรรมสามารถทำได้จริง โดยแนวทางปฏิบัติเพื่อให้หลักการดังกล่าวเกิดขึ้นได้นั้น ถือเป็นบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติที่จำเป็นต้องพิจารณาออกกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น

- การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความกันหรือการประชุมกลุ่มเยียวยา เพื่อลดจำนวนคดีในศาล
- การผันผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้เป็นผู้ป่วย เพื่อส่งตัวไปรับการรักษา
- การชะลอฟ้อง ซึ่งต้องอยู่ในเงื่อนไขหลายประการ ได้แก่ ความร้ายแรงของอัตราโทษที่กระทำความผิด พฤติกรรมการกระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งในแง่ต่อผู้เสียหายและต่อสังคม รวมทั้งความยินยอมของผู้เสียหายและผลประโยชน์ส่วนรวม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3) การใช้มาตรการคำพิพากษาทางเลือก หรือการใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา

เนื่องจากการนำโทษทางอาญามาบังคับเพื่อใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดในทุกกรณีนั้นย่อมมิใช่ทางออกที่ดีเสมอไป การกำหนดโทษทางอาญาจึงควรให้มีน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการเลี่ยงการพิพากษาลงโทษ เมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้น การกระทำหรือพฤติกรรมในการกระทำความผิดย่อมมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เกิดปัญหาตามมาว่า การกระทำหรือพฤติกรรมที่ปรากฏอยู่แต่เดิมเพียงพอหรือไม่ ในการที่จะเป็นความผิดทางอาญา การลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด และไม่ครอบคลุมเพียงพอ อีกทั้งเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามข้อกำหนดที่เป็นความผิดทางอาญาเกิดขึ้น จะลงโทษผู้กระทำผิดเท่าใด ซึ่งต่อมาทำให้มีแนวโน้มที่จะมีการกำหนดโทษของการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาและการลงโทษทางอาญาในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นภายหลัง และทำให้เกิดการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาเกิดขึ้นอย่างมาก (Over-Criminalization) จนเกินความจำเป็นและเป็นเหตุให้กฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลให้ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่ขาดประสิทธิภาพและยังก่อให้เกิดปัญหาเป็นภาระในทางราชทัณฑ์ คือ ปัญหานักโทษล้นคุกล้นเรือนจำตามมา

ผลการศึกษาของอรรถชัย วงศ์อุดมมงคล (2548, น. 108 – 110) เรื่อง การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา พบว่า แนวทางแก้ไขให้มีการใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา มีหลายแนวทางที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้ ดังนี้

- ควรมีการแยกออกให้ชัดเจนระหว่างการกระทำที่ควรหรือไม่ควรนำโทษทางอาญามาใช้บังคับ การกระทำใด ๆ ที่เป็นความผิดแต่เป็นการกระทำที่ไม่สมควรได้รับโทษทางอาญา ก็ไม่สมควรนำโทษทางอาญามาใช้บังคับ เนื่องจากเป็นการก่อให้เกิดโทษทางอาญาจำนวนมาก และเกิดปัญหาคดีอาญาขึ้น (Over-Criminalization)
- ควรมีการปรับปรุงและตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดโทษทางอาญามาบังคับใช้ทั้งระบบว่ามีกฎหมายใดควรจะยกเลิก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย (Decriminalization) กฎหมายใดสมควรที่จะทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายโดยลดมาตรการหรือโทษทางอาญาให้น้อยลง
- ควรมีการแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายโดยการลดมาตรการหรือโทษทางอาญาให้น้อยลง รวมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญาให้มีมากขึ้น รวมทั้งการนำเอามาตรการลงโทษกับผู้กระทำความผิดอาญาในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่การนำโทษทางอาญาเช่นการลงโทษจำคุกมาใช้ เนื่องจากเป็นสาเหตุให้มีนักโทษล้นคุกหรือล้นเรือนจำ โดยมาตรการอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา เช่น

ก. มาตรการด้านการศึกษาและการฝึกอบรม ซึ่งในต่างประเทศมีการนำวิชาการดังกล่าวมาใช้แนะนำโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความสำนึกและตระหนักถึงผลแห่งการกระทำที่เกิดขึ้นของตน

ข. มาตรการนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับกับความผิดในบางประเภทบางกรณี เช่น การลงโทษจำคุกผู้ชำระภาษีล่าช้า การลงโทษจำคุกผู้ประกอบการที่ขาดการต่ออายุใบอนุญาต การลงโทษจำคุกผู้สั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินในบัญชีเพียงพอที่จะชำระเงินตามเช็ค เป็นต้น

สำหรับประเภทของโทษทางปกครองนั้น จากผลการศึกษาของ [อรรถชัย วงศ์อุดมมงคล (2548, น. 90)] ได้รวบรวมถึงประเภทของโทษทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ซึ่งอาจนำมาใช้กับประเทศไทยได้ 4 ประเภท ดังนี้

(1) โทษทางการเงิน (Monetary Penalty and charge) ได้แก่ โทษปรับทางปกครองและการที่รัฐมีคำสั่งระงับการจ่ายหรือให้หักเงินช่วยเหลือ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(2) โทษที่กระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิด ได้แก่ การพักใช้ ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาต การหักคะแนน

(3) โทษที่กระทบต่อกิจการหรือกิจกรรมของผู้กระทำความผิด ได้แก่ โทษสั่งห้ามดำเนินการหรือห้ามประกอบอาชีพชั่วคราวหรือถาวร รวมทั้งคำสั่งปิดกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

(4) การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง (Infringement notice) เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง (Infringement notice) แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบและให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบได้ ซึ่งต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่มาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาล

4) การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ

แนวความคิดเรื่องการจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ เกิดจากปัญหาสภาวะปัจจุบันที่เกิดสภาพปัญหากฎหมายอาญาเฟ้อ (overcriminalization) ส่งผลให้เกิดความไม่ได้สัดส่วนระหว่างพื้นที่กับจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ หรือมีผู้ต้องโทษจำคุกในเรือนจำเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จนเกินความจุของเรือนจำ (overcrowding)

มีการศึกษาและงานวิจัยหลายเรื่องที่มีข้อเสนอแนะให้กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ เพื่อแก้ไขปัญหาจำนวนนักโทษล้นเรือนจำ เช่น

- การส่งไปอยู่โรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองแทนการเข้าไปอยู่ในเรือนจำ
- การจำคุกเฉพาะวันหยุด โดยเป็นการผันผู้ต้องขังให้ออกนอกเรือนจำได้ในกรณีที่เหมาะสม

แนวคิดในเรื่องการจำคุกเฉพาะวันหยุดมองว่า แม้วิธีการลงโทษจำคุกจะได้ผลดีกับผู้กระทำความผิดคดีร้ายแรงเพราะต้องถูกจำคุกในเรือนจำเป็นระยะเวลานานทำให้มีเวลาพอที่จะอบรมนิสัย ฝึกอาชีพ รวมทั้งทำให้ผู้กระทำความผิดมีความสำนึกในผลของการกระทำผิด แต่สำหรับผู้กระทำความผิดคดีที่ไม่ร้ายแรงซึ่งมีโทษจำคุกระยะสั้น วิธีการจำคุกกลับก่อให้เกิดความเสียหายหลายประการ เช่น ทำให้ต้องเข้าไปใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับผู้กระทำความผิดร้ายแรง หรือผู้กระทำความผิดที่ประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ จึงทำให้เกิดการเรียนรู้ และได้รับการถ่ายทอดเทคนิควิธีการประกอบอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น หรือทำให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวถูกตราหน้าว่าเป็น "คนขี้คุก ขี้ตะราง" ซึ่งเป็นที่รังเกียจของคนในสังคม เพราะเมื่อผู้กระทำความผิดคดีที่ไม่ร้ายแรงได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำและกลับไปใช้ชีวิตอยู่ในสังคมตามปกติ ปรากฏว่าได้รับความกดดันและไม่เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม แม้กระทั่งบุคคลในครอบครัวของตนเองทำให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวไม่สามารถใช้ชีวิตในทางสุจริตตามที่ตั้งใจไว้ หรือผู้กระทำความผิดบางคนได้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปในทางที่ชั่วร้ายมากขึ้น หรือมีพฤติการณ์ในการประกอบอาชญากรรมที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นเพราะได้รับการถ่ายทอดวิธีการประกอบอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น (ประเสริฐ เมฆมณี, 2523,น.46)

การจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ (Rehabilitation of Prisoners, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty, March 2005, http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6486/6486.pdf, อ้างใน เอมอร ถนอมพฤติกุล, 2554, น.17-27)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(1) มาตรการกึ่งควบคุมหรือการปลดปล่อยรายวัน (Semi-Detention or Daily Release) จะนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษจำคุกระยะสั้น แม้ศาลจะมีคำพิพากษาให้จำคุกแล้วแต่ศาลก็ยังให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับเข้ามาทำงานในสังคมได้ตามปกติ

(2) มาตรการจำคุกรายวัน (Day Imprisonment) เป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดจะต้องเข้าสู่ศูนย์ควบคุมที่จัดให้ไว้โดยเฉพาะทุกวัน โดยในแต่ละวันจะต้องถูกควบคุมอยู่ในศูนย์เป็นเวลาตามที่กำหนด เช่น ไม่น้อยกว่า 8 ชั่วโมง เป็นระยะเวลา 6 เดือน หรืออาจเข้าสู่ศูนย์ควบคุมเป็นระยะเวลาตามที่กำหนด เช่น 13 ชั่วโมงต่อวัน โดยใน 1 สัปดาห์ให้เข้ามาสู่ศูนย์ควบคุมเพียง 6 วันเท่านั้น โดยตอนเย็น ผู้กระทำความผิดก็จะกลับไปนอนที่บ้านพักของตนเอง

(3) มาตรการจำคุกในวันหยุด เป็นมาตรการที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องโทษจำคุกจะได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาที่ให้มีการจำคุกเฉพาะวันที่กำหนด โดยอาจมีการกำหนดช่วงเวลาจำคุกในวันหยุดสุดสัปดาห์ (Weekend Intermittent Custody) หรือจำคุกในระหว่างสัปดาห์ (Weekday Intermittent Custody)

การจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดในแต่ละรูปแบบที่ศาลนำมาใช้นั้น ไม่ว่าจะเป็นการจำคุกในวันหยุดสุดสัปดาห์หรือการควบคุมตัวระหว่างสัปดาห์นั้น ย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจพิจารณาให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละคน และประเภทของฐานความผิด ความร้ายแรงของผู้ถูกกระทำที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้ การจำคุกในวันหยุดสุดสัปดาห์จะเหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดที่มีงานประจำทำในช่วงวันจันทร์ถึงศุกร์ หรือผู้กระทำความผิดที่ยังศึกษาเล่าเรียนในช่วงวันจันทร์ถึงศุกร์ หรือผู้กระทำความผิดที่มีภาระต้องรับผิดชอบครอบครัว ส่วนการจำคุกในระหว่างสัปดาห์จะเหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่มีงานประจำทำหรือไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในช่วงวันจันทร์ถึงวันศุกร์ แต่ต้องการที่จะรักษาความสัมพันธ์ในครอบครัวหรือความสัมพันธ์ในสังคมไว้ โดยทั้งนี้ไม่ว่าศาลจะใช้มาตรการจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดในรูปแบบใดก็ตาม ศาลจะต้องกำหนดวันและเวลาที่ถูกต้องในแต่ละรูปแบบไว้ในคำพิพากษาให้ชัดเจน (อาริษา มณีสว่าง, 2550, น. 95)

การศึกษา เรื่อง การจำคุกเฉพาะวันที่กำหนด (เอมอร ถนอมพฤฒิกุล, 2554, น. 114-115) ได้ให้ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาดังกล่าวไว้ดังนี้

(1) เห็นควรแก้ไขเงื่อนไขของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2 ในส่วนที่บัญญัติว่า *“...ผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไปหรือจำคุกตลอดชีวิต...”* โดยให้ตัดออก เพื่อให้ใช้การจำคุกเฉพาะวันกับผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

(2) เห็นควรให้เพิ่มอำนาจแก่ศาลในการมีดุลพินิจสั่งใช้การจำคุกเฉพาะวันให้มากขึ้น เช่น เพิ่มอำนาจแก่ศาลในการกำหนดระยะเวลาในการจำคุกเฉพาะวันให้น้อยลงกว่าโทษจำคุกที่ได้รับ หรืออำนาจในการสั่งใช้มาตรการอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดได้ ดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ...

(2) ให้จำคุกไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกหรือสถานที่อื่นตาม (1) เฉพาะวันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(2.1) เมื่อศาลมีคำพิพากษาลงโทษให้จำคุกผู้กระทำผิดสำหรับความผิดนั้น ถ้าเป็นการลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี ศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้การจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดโดยอาจจะนำมาใช้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

(2.2) เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดแล้ว ศาลจะต้องระบุระยะเวลาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกจำคุกให้ชัดเจนในคำพิพากษา โดยระยะเวลาของการจำคุกนั้นจะต้องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน แต่ไม่เกินกว่า 2 ปี

(2.3) เมื่อศาลกำหนดระยะเวลาการจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดแล้ว ศาลต้องระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการจำคุกเฉพาะวันที่กำหนด

(2.4) ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(3) ...”

(3) เห็นควรให้แยกผู้กระทำความผิดซึ่งถูกจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดออกจากผู้ต้องขังในเรือนจำอื่น เพื่อมิให้มีการถ่ายทอดนิสัยอาชญากรและสามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดดังกล่าวให้กลับตนเป็นพลเมืองดีได้ง่ายขึ้นในกรณีที่ใช้เรือนจำเป็นสถานที่ควบคุมตัว หรือมีการจัดตั้งศูนย์ในการควบคุมขึ้นโดยเฉพาะเพื่อรองรับการจำคุกเฉพาะวันที่กำหนดแยกออกต่างหากจากเรือนจำโดยมีการอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวอย่างแท้จริง เพื่อสามารถนำมาปฏิบัติกับผู้กระทำความผิดได้อย่างถูกต้อง

- การจำคุกที่บ้าน (Home Arrest)

แนวคิดดังกล่าวนี้เห็นว่าการจำคุกในเรือนจำควรเป็นการลงโทษในคดีร้ายแรงหรือคดีอุกฉกรรจ์เท่านั้น การกระทำผิดในคดีเล็กน้อยแล้วถูกคุมขังในเรือนจำไม่เป็นผลดีต่อการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยในระยะยาว อีกทั้งอาจเป็นสถานที่ที่ถ่ายทอดการเลียนแบบในการประกอบอาชญากรรม และเพื่อมิให้รัฐต้องเสียงบประมาณในการเลี้ยงดู สำหรับแนวความคิดเรื่องการจำคุกที่บ้านหลักการคือการควบคุมผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัยโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดไว้กับตัวผู้ต้องโทษด้วยการนำเข็มขัดหรือกุญแจติดไว้กับข้อมือข้อเท้า ซึ่งอุปกรณ์นี้จะทำงานสัมพันธ์กับตัวรับสัญญาณที่ติดตั้งไว้กับที่อยู่อาศัย เมื่อผู้ต้องโทษออกห่างเกินระยะที่กำหนดไว้ ตัวรับสัญญาณจะส่งสัญญาณเตือนสำนักควบคุม เจ้าหน้าที่จะทราบทันที

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาแนวความคิดดังกล่าวตามกฎหมายประเทศไทยได้มีผู้ศึกษาเรื่อง การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ (ฐิติมา ประเสริฐ, 2553,น.127–128) ผลการศึกษาพบว่า ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2550[10] ต้องปรากฏว่ามีเหตุจำเป็น ซึ่งอาจจะเป็นความจำเป็นของรัฐหรือของตัวผู้ต้องโทษเองก็ได้ ทั้งนี้หากไม่ปรากฏเหตุจำเป็นก็ไม่อาจ

---

[10] มาตรา 89/2 ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไปหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ให้จำคุกไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควร นอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุม และมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

เอกสารนี้สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

นำเอาสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำตามกฎหมายมาใช้ได้เลย แม้ผู้ซึ่งต้องโทษจำคุกจะเป็นบุคคลที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำไม่ใช่สิทธิที่เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ และพบว่าในกฎหมายไทยการนำเอาสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำมาใช้ค่อนข้างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับเหตุในการนำไปใช้ในกฎหมายต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากในต่างประเทศนั้นสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำจะถูกนำมาใช้ทั้งในขั้นตอนก่อนที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษจำคุกในเรือนจำ โดยสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำในส่วนนี้ถือเสมือนเป็นสถานที่ที่ใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ในขั้นตอนหลังจากที่ผู้ต้องโทษได้รับโทษจำคุกในเรือนจำมาแล้ว กฎหมายต่างประเทศก็ได้กำหนดให้นำเอาสถานที่ที่ไม่ใช่เรือนจำมาใช้ควบคุมผู้กระทำความผิดอีกด้วยในช่วงเวลาที่ยังไม่ครบกำหนดตามคำพิพากษาในกฎหมายอังกฤษ และในช่วงเวลาภายใต้มาตรการควบคุมภายหลังการปล่อยตัวในกฎหมายรัฐโอไฮโอ

นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวยังพบว่า มาตรา 89/2 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนของผู้กระทำความผิดที่จะให้มีการใช้สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำว่าต้องเป็นผู้ซึ่งต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไปหรือจำคุกตลอดชีวิต ทำให้ ไม่อาจนำสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำตามมาตรา 89/2 (1) มาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดก่อนที่จะได้รับโทษจำคุกในเรือนจำได้เหมือนอย่างเช่นมาตรการลงโทษในกฎหมายต่างประเทศ ทั้งนี้การกำหนดให้นำสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำมาใช้กับผู้ต้องโทษที่ได้รับโทษจำคุกในเรือนจำมาแล้วระยะหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่าเป็นแนวทางของการพักการลงโทษที่มีการใช้อยู่ในสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในกฎหมายไทยก็พบว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 89/2 มีแนวทางที่ใกล้เคียงกับการพักการลงโทษในกฎหมายไทย โดยมีจุดต่างกับการพักการลงโทษตรงที่การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำนี้เป็นการนำตัวผู้ต้องโทษจากเรือนจำมาอยู่ในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำที่เรียกว่า “สถานที่ขัง” ในขณะที่การพักการลงโทษจะปล่อยตัวผู้ต้องโทษออกจากเรือนจำให้ไปอยู่ในสังคมภายใต้เงื่อนไขการคุมการประพฤติโดยไม่ต้องขังในเรือนจำหรือสถานที่อื่น ดังนี้ในทางปฏิบัติจึงอาจจะทำให้มีการใช้สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำตามมาตรา 89/2 น้อยมาก เนื่องจากการพักการลงโทษเป็นคุณกับผู้ต้องโทษมากกว่าการนำตัวผู้ต้องโทษมาจำคุกไว้ในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำนี้

ดังนั้น ผลการศึกษาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ตัดบทบัญญัติในมาตรา 89/2 ในส่วนที่บัญญัติว่า *“...ผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามปีขึ้นไปหรือจำคุกตลอดชีวิต...”* ออก เพื่อให้การใช้สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำเป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายต่างประเทศ อันจะทำให้กฎหมายไทยมีมาตรการการลงโทษที่มีความหลากหลายมากขึ้น

5) การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการออกหมายกักขังแทนค่าปรับ

สกุลรัตน์ ทิพย์บุญทรัพย์ (2552, น. 84-133) ได้ศึกษาเรื่อง การบังคับคดีอาญา : ศึกษาการบังคับโทษปรับพบว่า กระบวนการบังคับคดีในเรื่องการบังคับโทษปรับเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง แม้ว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับต้องนำเงินมาชำระค่าปรับต่อศาล ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่ชำระจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับหรือถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษปรับ หากผู้ต้องโทษไม่นำเงินมาชำระค่าปรับในวันที่ศาลมี คำพิพากษา ศาลจะออกหมายกักขังแทนค่าปรับทันที ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลให้เกิดจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มปริมาณมากขึ้นโดยไม่มีเหตุอันสมควร ดังนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- เป็นการบังคับเอากับเสรีภาพของบุคคลก่อนที่จะบังคับเอากับทรัพย์สิน และเป็นการข้ามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของกฎหมายแล้วการกักขังแทนค่าปรับควรเป็นวิธีสุดท้ายที่ศาลนำมาใช้ในกรณีไม่อาจบังคับเอาค่าปรับจากทรัพย์สินของจำเลยได้แล้ว

- เป็นการบังคับคดีในขณะที่คำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด เพราะยังอยู่ในระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ทั้งที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 245 วางหลักว่า เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้บังคับคดีโดยไม่ชักช้า

- รัฐสูญเสียรายได้จากค่าปรับ และกลายเป็นภาระของรัฐในการต้องเลี้ยงดูผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับที่ปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

- การขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ[11] มีข้อจำกัดในการใช้ กล่าวคือ ใช้กับโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาทและจำเลยเป็นผู้ร้องขอต่อศาล

- การกักขังแทนค่าปรับ อันเป็นการจำคุกระยะสั้นไม่เป็นผลดีกับผู้กระทำผิดเนื่องจากระยะเวลาอันสั้นไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำผิดได้ แต่กลับทำให้ได้รับการถ่ายทอดพฤติกรรมอาชญากรจากผู้ต้องโทษคนอื่นๆ และอาจเป็นผลร้ายในการกลับเข้าสู่สังคมเนื่องจากเคยต้องโทษจำคุกมาก่อน

- การกระทำความผิดในฐานเดียวกันโดยผู้กระทำความผิดมีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน แต่กลับลงโทษปรับในอัตราที่เท่ากัน หรือในอัตราที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนย่อมไม่ก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ เพราะผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมได้รับความเดือดร้อนจากการลงโทษปรับน้อยมาก

---

[11] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ ศาลพิพากษาปรับไม่เกินแปดหมื่นบาท ผู้ต้องโทษปรับซึ่งมิใช่นิติบุคคลและไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดี เพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

การพิจารณาคำร้องตามวรรคแรก เมื่อศาลได้พิจารณาถึงฐานะการเงิน ประวัติ และสภาพความผิดของผู้ต้องโทษปรับแล้วเห็นเป็นการสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้ ทั้งนี้ภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์การ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม การกุศลสาธารณะ หรือสาธารณประโยชน์ที่ยินยอมรับดูแล

กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ ให้ศาลกำหนดลักษณะหรือประเภทของงาน ผู้ดูแลการทำงาน วันเริ่มทำงาน ระยะเวลาทำงาน และจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเพศ อายุ ประวัติ การนับถือศาสนา ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม หรือสภาพความผิดของผู้ต้องโทษประกอบด้วย และศาลจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใด ให้ผู้ต้องโทษปรับปฏิบัติเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้

ถ้าภายหลังความปรากฏแก่ศาลว่า พฤติการณ์เกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ของผู้ต้องโทษปรับได้เปลี่ยนแปลงไป ศาลอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่กำหนดไว้นั้นก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ในการกำหนดระยะเวลาทำงานแทนค่าปรับตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 30 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ศาลมิได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานติดต่อกันไป การทำงานดังกล่าวต้องอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันเริ่มทำงานตามที่ศาลกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานตามวรรคสาม ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันสำหรับงานบริหารสังคมหรืองานสาธารณประโยชน์แต่ละประเภทได้ตามที่เห็นสมควร"

เอกสารนี้มีลิขสิทธิ์ ใช้เพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แนวทางการแก้ปัญหาการออกหมายกักขังแทนค่าปรับ

1) ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งให้จำเลยทราบเพื่อมาชำระค่าปรับต่อศาล เนื่องจากปัจจุบันการชำระค่าปรับในประเทศไทยมีเพียงให้จำเลยลงชื่อรับทราบคำพิพากษาเท่านั้น ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29[12] จำเลยมีระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาในการที่จะชำระค่าปรับต่อศาล นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการผ่อนชำระค่าปรับได้ หรือมีมาตรการจูงใจให้รีบมาชำระค่าปรับ ส่วนการกักขังแทนค่าปรับให้นำมาใช้ต่อเมื่อจำเลยไม่ชำระค่าปรับเท่านั้น

2) เพื่อแก้ปัญหาและสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับ ควรมีการวางระเบียบโดยให้รัฐออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ว่าหากไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดหนึ่งเดือนก็จะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับตามนัยมาตรา 29 และมาตรา 30[13] แห่งประมวลกฎหมายอาญา

3) ควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการปล่อยตัวชั่วคราวเพื่อให้โอกาสจำเลยหาเงินมาชำระค่าปรับได้

4) ควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 ให้ศาลมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ หรือผู้ต้องโทษปรับที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจนทำให้การลงโทษปรับไม่มีผลเป็นการข่มขู่หรือยับยั้งการกระทำความผิด ต้องทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับ

5) เพื่อให้การบังคับคดีในการบังคับโทษปรับเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ควรกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการบังคับโทษปรับในฐานะเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีอาญานับแต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด รวมทั้งให้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชำระค่าปรับทั้งปวง

---

[12] มาตรา 29 “ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้

ความในวรรคสองของมาตรา 24 มิให้นำมาใช้บังคับแก่การกักขังแทนค่าปรับ”

[13] มาตรา 30 “ในการกักขังแทนค่าปรับ ให้ถืออัตราสองร้อยบาทต่อหนึ่งวันและไม่ว่าในกรณีความผิดกระทงเดียวหรือหลายกระทง ห้ามกักขังเกินกำหนดหนึ่งปี เว้นแต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทขึ้นไป ศาลจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับเป็นระยะเวลาเกินหนึ่งปีแต่ไม่เกินสองปีก็ได้

ในการคำนวณระยะเวลานั้น ให้นับวันเริ่มกักขังแทนค่าปรับรวมเข้าด้วย และให้นับเป็นหนึ่งวันเต็ม โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนชั่วโมง

ในกรณีที่ ผู้ต้องโทษปรับ ถูกคุมขัง ก่อนศาลพิพากษา ให้หักจำนวนวันที่ถูกคุมขังนั้นออกจากจำนวนเงินค่าปรับโดยถืออัตราสองร้อยบาทต่อหนึ่งวันเว้นแต่ผู้นั้นต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและปรับ ในกรณีเช่นว่านี้ถ้าจะต้องหักจำนวนวันที่ถูกคุมขังออกจากเวลาจำคุกตามมาตรา 22 ก็ให้หักออกเสียก่อนเหลือเท่าใด จึงให้หักออกจากเงินค่าปรับ

เมื่อผู้ต้องโทษปรับ ถูกกักขังแทนค่าปรับครบกำหนดแล้วให้ปล่อยตัวในวันถัดจากวันที่ครบกำหนด ถ้านำเงินค่าปรับมาชำระครบแล้วให้ปล่อยตัวไปทันที”

เอกสารนี้มีลิขสิทธิ์ สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

6) ให้มีการจัดตั้งกองยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับเพื่อติดตามยึดทรัพย์สินของจำเลยใช้ค่าปรับต่อไป

7) ในกรณีที่ต้องมีการกักขังแทนค่าปรับ นอกจากให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวนแล้ว ควรแก้ไขให้นำตัวไปกักขังในสถานที่อื่นที่อาจกักขังได้ เช่น ค่ายทหาร เป็นต้น เพื่อลดจำนวนคนในสถานที่กักขังและให้ผู้ถูกกักขังได้รับการฝึกระเบียบวินัย อีกทั้งไม่ต้องไปปะปนกับผู้กระทำความผิดร้ายแรง และไม่ถูกตราหน้าจากสังคมว่าเป็นคนขี้คุก

8) สำหรับการแก้ไขปัญหาการบังคับค่าปรับในระยะยาว เนื่องจากแต่ละบุคคลในสังคมไทยมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างคนรวยกับคนจน เห็นควรนำระบบปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้มาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องกระบวนการยุติธรรมกับความยากจน ส่วนการแก้ไขในระยะสั้นนี้ ควรกำหนดให้ศาลต้องนำสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับตัวจำเลย ตลอดจนรายได้และภาระรับผิดชอบต่างๆ มาพิจารณาประกอบกัน เพื่อกำหนดอัตราโทษปรับให้เหมาะสม โดยอาจให้มีการสืบเสาะโดยพนักงานคุมประพฤติหรือให้จำเลยเป็นผู้รายงานต่อศาลโดยตรง และหากรายงานเท็จให้ศาลลงโทษได้

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง

4.3.2.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง

บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะอยู่หรือพักอาศัยในสถานที่ที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ ไม่เว้นแม้แต่ผู้ต้องขังในเรือนจำ สิทธิในการอยู่หรือพักอาศัยของผู้ต้องขังในเรือนจำที่มีสุขลักษณะที่ดีย่อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเกี่ยวด้วยสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในชีวิตร่างกายของผู้ต้องขัง ดังนั้นผู้ต้องขังย่อมได้รับความคุ้มครองตามข้อ 12 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนตามมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard of minimum Rule for the Treatment of Prisoners) อีกด้วย

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to privacy) (บรรเจิด สิงคะเนติ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และเรวดี ขวัญทองยิ้ม, 2554, น. 98) พบว่า แม้โดยหลักแล้วสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลจะต้องได้รับการเคารพจากบุคคลทั้งหลาย รวมถึงองค์กรของรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการบางประการที่เป็นการแทรกแซงหรือรุกล้ำการใช้สิทธิดังกล่าวอันนำมาซึ่งการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดขององค์กรของรัฐเป็นการแทรกแซงหรือรุกล้ำสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือในทางตรงกันข้ามการกระทำนั้นเป็นการกระทำตามอำเภอใจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

งานวิจัยโครงการ เรื่อง ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ (อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ, 2550, น. 418) พบว่า ในทางปฏิบัติ บางครั้งเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ก็ใช้เครื่องพันธนาการผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ไม่ใช่ดุลพินิจให้เหมาะสมว่ากรณีใดควรใช้ กรณีใดไม่ควรใช้ ทำให้สิทธิของผู้ต้องขังในเรื่องนี้ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร โดยเฉพาะการสั่ง “จำตรวนไว้ก่อน” เสมอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับล่างหรือในต่างจังหวัด ที่มักไม่รู้กฎเกณฑ์ที่ถูกต้อง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะเรื่องการใช้ตรวนในที่สาธารณะ ที่อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง เพราะการเฆี่ยนผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยหรือการกำหนดขนาดตรวนถือเป็นการกระทำที่ไร้มนุษยธรรม

ณัฐยา จรรยาชัยเลิศ (2548, น. 191-195) ได้ศึกษาเรื่องหลักประกันสิทธิผู้ต้องขัง : กรณีศึกษาสิทธิในการดำรงชีวิต พบว่า ประเทศไทยได้มีการพัฒนากฎหมายราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังและกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะการเอาใจใส่ปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นมนุษย์มากขึ้น

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายราชทัณฑ์โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์คนหนึ่ง พบว่าบทบัญญัติส่วนใหญ่กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิเหล่านี้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อยู่แล้ว เพียงแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบริหารงานเรือนจำต้องประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการ ทั้งปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านสถานที่ ปัญหาด้านประสิทธิภาพและทัศนคติของเจ้าพนักงานเรือนจำ นอกจากนี้ยังพบว่ากฎหมายราชทัณฑ์ของไทยไม่มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังบางประการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติมีการวางแนวปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ให้เรือนจำต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังสอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว

4.3.2.2 แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวไปข้างต้น ผู้เขียนได้รวบรวมประเด็นแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขังตามที่ได้มีผู้ศึกษาไว้ โดยเสนอแนะแนวทางในการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้ต้องขังในประเทศไทยให้มีความเหมาะสม เป็นธรรมสอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถดำรงชีวิตอยู่ในเรือนจำโดยได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยใกล้เคียงกับพลเมืองทั่วไป ดังนี้ (ณัฐยา จรรยาชัยเลิศ, 2548, น. 195-197)

(1) การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและมาตรฐานสากลเพื่อให้มีการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังไว้อย่างชัดเจน เพราะบางกรณีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังไว้ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล หรือไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิบางประการของผู้ต้องขังไว้ในกฎหมาย แม้ว่าในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์จะออกหนังสือกรมราชทัณฑ์กำหนดแนวทางให้เจ้าหน้าที่เรือนจำปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลก็ตาม ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังที่ควรได้รับการแก้ไข ได้แก่

(1.1) สิทธิได้รับอาหาร

เนื่องจากกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2479 ข้อ 77 กำหนดให้จัดอาหารให้ผู้ต้องขังได้รับประทานอย่างน้อยวันละ 2 มื้อ คือเช้าและเย็น ไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติในปัจจุบันของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ที่มีการจัดอาหารให้แก่ผู้ต้องขังวันละ 3 มื้อเท่าเทียมกันทุกคนซึ่งถือว่าเป็นปริมาณที่เพียงพอแก่การดำรงชีพเป็นไปตามมาตรฐานสากล

ดังนั้นจึงสมควรดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติฯ ด้วยการบัญญัติว่า *“ให้จัดอาหารให้ผู้ต้องขังทุกคนได้*

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

รับประทานอาหารอย่างน้อยวันละ 3 มื้อ คือ เช้า กลางวัน และเย็น อาหารมื้อหนึ่ง ๆ ให้ประกอบด้วยข้าวหรือสิ่งอื่นแทนข้าว และกับข้าวหรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว

จัดให้มีน้ำดื่มที่สะอาดและเพียงพอกับความต้องการของผู้ต้องขัง"

(1.2) สิทธิในการนับถือศาสนาและปฏิบัติศาสนกิจ

เป็นสิทธิเสรีภาพในความเชื่อประการหนึ่งที่ผู้ต้องขังได้รับความคุ้มครองให้มีสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปโดยมีการบัญญัติรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งสาส์นระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แล้วไม่พบว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติศาสนกิจไว้โดยเฉพาะ

โดยควรบัญญัติคุ้มครองสิทธิในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขังเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์โดยตรงไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือกฎกระทรวงมหาดไทยฯ ว่า *"ผู้ต้องขังทุกคนมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่กระทบต่อความมั่นคง ปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ"* ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขัง ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำทั้งบทบัญญัติกฎหมายและทางปฏิบัติของเรือนจำ ส่งผลให้ผู้ต้องขังได้รับความคุ้มครองสิทธิอย่างสมบูรณ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

(1.3)สิทธิในการติดต่อสื่อสาร

มีการบัญญัติคุ้มครองให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิที่จะติดต่อกับบุคคลภายนอกไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ โดยข้อกฎหมายและทางปฏิบัติของการราชทัณฑ์ไทยเกี่ยวกับสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ในส่วนของการตรวจสอบข้อความในจดหมายที่ส่งถึงหรือส่งจากผู้ต้องขังนั้น ไม่พบว่ามีการบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย มีเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในหนังสือกรมราชทัณฑ์ ทำให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 37 ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้ทำการตรวจ การกัก การเปิดเผยสิ่งสื่อสารเพื่อให้รู้ข้อความในสิ่งสื่อสารนั้นได้ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งการตรวจข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังเป็นการกระทำเพื่อให้ทราบข้อความในการสื่อสาร จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เรือนจำจึงจะสามารถกระทำได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้ต้องขัง

ดังนั้นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ข้อ 33 วรรค 2 ว่า *"อนึ่งการตรวจสอบข้อความในจดหมายหรือการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกนั้น เจ้าพนักงานเรือนจำจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ ทั้งนี้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด"*

อีกทั้งควรกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมไว้ในกฎกระทรวงฯเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง โดยกำหนดประเภทและประวัติของผู้ต้องขังที่ควรได้รับการตรวจสอบจดหมาย เช่น ผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมหลบหนีหรือก่อเหตุร้าย ผู้ต้องขังรายสำคัญ กับทั้งควรกำหนดวิธีการตรวจสอบ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจและข้อจำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานไว้ให้ชัดเจน เพื่อมิให้เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ต้องขังโดยเฉพาะผู้ต้องขังโดยทั่วไปมากนัก และเพื่อตรวจสอบจดหมายเฉพาะที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำและเฉพาะเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องขังคนนั้นน่าจะก่อเหตุร้ายหรือนัดแนะกันกระทำผิดหรือเหตุจำเป็นอื่น ๆ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

นอกจากนี้ในส่วนของสิทธิในการรับรู้ข่าวสารไม่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการจัดให้ผู้ต้องขังได้รับทราบข่าวสารที่เกิดขึ้นภายนอกเรือนจำก็ตาม จึงควรกำหนดกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน โดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ข้อ 33 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการติดต่อสื่อสาร ทั้งนี้เพราะการรับรู้ข่าวสารภายนอกเรือนจำก็ถือเป็นสิทธิในการติดต่อสื่อสารประเภทหนึ่ง

ดังนั้นควรบัญญัติกฎหมายว่า “ผู้ต้องขังควรได้ทราบข่าวสารสำคัญเสมอ โดยให้อยู่ในการตรวจตราและควบคุมของเจ้าพนักงานเรือนจำ”

(2) ควรกำหนดให้เรือนจำต่าง ๆ จัดอาหารพิเศษให้เหมาะสมกับสุขภาพของผู้ต้องขังที่ป่วยและผู้ต้องขังสูงอายุที่มีโรคประจำตัว โดยกำหนดให้ได้รับอาหารพิเศษที่เหมาะกับอาการป่วยของเขาด้วย เช่น ผู้ต้องขังที่ป่วยด้วยโรคเบาหวาน หัวใจ ควรได้รับอาหารที่เหมาะสมตามข้อจำกัดของโรค เพื่อให้การรักษาโรคเป็นไปอย่างสมบูรณ์และเพื่อเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างสุขภาพ และความแข็งแรงแห่งร่างกายให้กับผู้ต้องขังตามที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานสากล

นอกจากนี้ควรจัดให้มีการตรวจสุขภาพประจำปีแก่ผู้ต้องขังที่ป่วยด้วยโรคประจำตัวหรือผู้ต้องขังสูงอายุเพื่อสามารถตรวจพบอาการป่วยหรืออาการผิดปกติใด ๆ ที่จะมีผลต่อสุขภาพของผู้ต้องขังได้โดยเร็วเพื่อทำการรักษาได้ทันที และควรจัดให้มีการให้คำแนะนำการป้องกันโรคหรือการรักษาพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ต้องขังด้วยเพื่อให้มีความรู้และสามารถช่วยเหลือตนเองหรือผู้ต้องขังคนอื่น ๆ ได้ในเบื้องต้นก่อนที่จะนำส่งแพทย์ตรวจรักษาต่อไป ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 29 ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้กว้าง ๆ ว่า *“ให้ผู้ต้องขังที่ป่วยเจ็บ...ได้รับการรักษาพยาบาลตามควร”* ซึ่งการรักษาพยาบาลตามสมควรนี้น่าจะรวมถึงกรณีของการตรวจสุขภาพแก่ผู้ต้องขังที่มีโรคประจำตัวหรือผู้ต้องขังสูงอายุที่เสี่ยงต่อการป่วยเจ็บ ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการให้การรักษาพยาบาลนั้นด้วย

(3) ควรมีการแก้ไขระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยเครื่องแต่งกายสำหรับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2538 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักปฏิบัติแก่เรือนจำในการจัดเสื้อผ้าที่เหมาะสมให้กับผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาที่ไม่สามารถหาเสื้อผ้าส่วนตัวได้ โดยกำหนดให้เครื่องต่างกายที่เรือนจำจัดให้แก่ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณามีลักษณะแตกต่างไปจากเสื้อผ้าของนักโทษเด็ดขาด เพื่อให้ง่ายต่อการปกครองและเป็นการเคารพต่อสิทธิผู้ต้องขัง

นอกจากนี้ควรอนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถแต่งกายให้ถูกต้องตามลัทธิศาสนาได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิในความเชื่อของผู้ต้องขังและทำให้ผู้ต้องขังสามารถปฏิบัติศาสนกิจต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ โดยคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยและการปกครองภายในเรือนจำด้วย

(4) ควรกำหนดให้ผู้ต้องขังสามารถร้องทุกข์ได้อย่างอิสระโดยเฉพาะกับองค์กรภายนอกเรือนจำ เช่น คณะกรรมการตรวจเรือนจำที่ประกอบไปด้วยบุคคลภายนอกจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ผู้พิพากษา นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ หรือองค์กรเอกชน ที่มีความเข้าใจสภาพของผู้ต้องขังและมีความเป็นอิสระในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง โดยการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ข้อ 122 ให้สิทธิผู้ต้องขังยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจราชการเรือนจำได้โดยไม่มีผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่อื่นรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ต้องขังกล้าที่จะเปิดเผยข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นการสร้างหลักประกันที่สำคัญให้แก่ผู้ต้องขังได้มากยิ่งขึ้น

อีกทั้งควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 44 โดยเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการเรือนจำให้มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบและสั่งให้แก้ไขปัญหาที่ผู้ต้องขังร้องทุกข์ในทุกกรณีโดยเร็วหรือแก้ไขการกระทำที่ไม่เป็นธรรม แต่ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดแนวทางความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เพื่อให้เรือนจำสามารถจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเรือนจำเข้าทำหน้าที่ได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ ไม่ให้ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังมากเกินไป

(5) การแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาบริหารงานบางอย่างภายในเรือนจำ เพื่อให้บริการแก่ผู้ต้องขัง หรือการถ่ายโอนงานบางอย่างให้แก่เอกชน โดยเฉพาะกิจการหรือการให้บริการที่เรือนจำไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดให้แก่ผู้ต้องขังได้รับบริการตามสิทธิที่กฎหมายคุ้มครอง

ในส่วนของสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังที่ควรถ่ายโอนให้เอกชนคือ การให้บริการด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งเรือนจำประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ แม้ว่าจะมีการตกลงกับกระทรวงสาธารณสุขให้แพทย์ของกระทรวงฯเป็นแพทย์ประจำเรือนจำและเข้ามาให้บริการแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ หรือกรณีเข้าร่วมโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคในปัจจุบัน แต่พบว่าประสบปัญหาบางประการทั้งสิทธิของผู้ต้องขังที่จะเข้าร่วมโครงการที่ต้องมีเลขประจำตัว 13 หลัก ทำให้ผู้ต้องขังบางส่วนเป็นคนต่างด้าวหรือชาวต่างชาติที่ไม่มีเลขประจำตัว ไม่อาจเข้าร่วมโครงการได้ หรือปัญหาความร่วมมือของเรือนจำและโรงพยาบาลปฐมภูมิในการกำหนดวิธีการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ต้องขังว่าแพทย์จะเข้ามาให้บริการในเรือนจำหรือผู้ต้องขังต้องเป็นผู้ออกไปขอรับบริการจากแพทย์ในสถานพยาบาลนั้น

นอกจากนี้สถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลของรัฐบางแห่งอาจมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์เช่นกัน ทำให้ไม่สามารถเข้ามาให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ต้องขังได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นควรมีการถ่ายโอนงานการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลให้แก่บริษัทเอกชน โดยให้จัดแพทย์เข้ามาตรวจรักษาและให้บริการแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยเฉพาะในเรือนจำที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ที่มีปัญหาขาดแคลนแพทย์หรือพยาบาลในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลของรัฐ เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการตรวจรักษาจากแพทย์อย่างทันท่วงทีเพื่อลดอัตราการตาย และโรคติดต่อในเรือนจำ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถนำศักยภาพของเอกชนเข้ามาให้บริการแก่ผู้ต้องขังโดยเฉพาะในเรือนจำที่มีปัญหาขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์

4.3.3 สรุป

แนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับคดีทางอาญาของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมนั้น ต้องมีการพิจารณาตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นของปัญหา คือ ประเภทความผิดและชนิดของโทษทางอาญา ที่มีความเหมาะสม คือเป็นการเลี่ยงโทษจำคุกที่มีจำนวนมากและลดปริมาณผู้ต้องขังให้มีแค่ที่จำเป็น และเหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการคุมขัง และฟื้นฟูให้ผู้กระทำความผิดเกิดการแก้ไข ปรับพฤติกรรมและกลับคืนสู่สังคมปกติได้

นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้สำหรับบังคับโทษ ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแล้ว ควรให้มีการปรับปรุงตั้งแต่ด้านระบบการบริหารจัดการ และปรับทัศนคติใหม่ เพื่อให้เกิดการเข้าใจร่วมกันว่า ควรจำคุกด้วยสาเหตุที่สมควรและจำเป็น และควรหามาตรการหลีกเลี่ยงให้โทษจำคุกเกิดขึ้นน้อยลง เนื่องจากไม่มีเหตุผลจำเป็นที่หากนำคนเข้ามาติดคุกแล้วไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาอะไรได้มากนัก

ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจึงควรนำมาตรการเลี่ยงโทษจำคุกมาใช้ให้มากขึ้น และสร้างกฎหมายและระบบกฎหมายบังคับโทษในประเทศไทยที่ถูกต้องตามหลักของการบังคับโทษจำคุก และสร้างระบบที่มีมาตรฐานเพื่อให้การลงโทษเกิดประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 5

ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ

5.1 ศาลปกครอง การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

5.1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เพื่อให้การปกครองในฐานะรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐ อันเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องกระทำการใด ๆ ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตยว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขึ้น หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้เองทำให้รัฐเสรีประชาธิปไตยจำต้องสร้างองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างก็มีรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่แตกต่างกันออกไป แต่ระบบที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือ “ระบบศาลคู่” ซึ่งหมายถึงการมี “ศาลปกครอง” ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2547, น.1)

สำหรับประเทศไทย ศาลปกครองเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง (สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 2556, น.22)

5.1.2 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ดังนี้

“มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง 6 ประเภท ดังนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองอื่นใด และขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองดังกล่าว

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ข้อยกเว้น : คดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองบางเรื่องกฎหมายบัญญัติให้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

5.1.3 เขตอำนาจของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมี 2 ชั้นศาล คือ

1) ศาลปกครองสูงสุด

2) ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมี 2 ประเภท คือ

(1) ศาลปกครองกลาง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดเพชรบุรี

(2) ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดในมาตรา 94 แต่ในระหว่างยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้ว มีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควร ปัจจุบันมีจำนวน 9 แห่ง โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนี้

- ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคามและมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดมุกดาหาร

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดแพร่

- ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

- ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดชุมพร และจังหวัดระนอง

- ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดอุตรดิตถ์

- ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

- ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

- ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี และมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดนครพนม จังหวัดบึงกาฬ และจังหวัดสกลนคร

- ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

5.1.4 ลักษณะพิเศษของศาลปกครอง

ศาลปกครองถือเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากศาลยุติธรรมหลายประการ ลักษณะพิเศษที่สำคัญของศาลปกครอง (ชูชัย งามวสุลักษณ์, 2546, น.3) มีดังนี้

1) ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี

ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นใดได้โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังเฉพาะคู่กรณีทั้งสองฝ่าย สาเหตุที่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี เนื่องมาจากคดีปกครองมีนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จากการออกกฎเกณฑ์ หรือการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่สามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว โดยไม่ได้อยู่บนหลักของความเสมอภาคกัน และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะใช้ในศาลเกือบทั้งหมดอยู่ในความดูแลหรือครอบครองของทางฝ่ายปกครอง จึงเป็นการยากที่เอกชน ประชาชนทั่วไป หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองที่ประสงค์ฟ้องคดีจะหาพยานหลักฐานมา พิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตนได้ ดังนั้น ในการค้นหาข้อเท็จจริง ถ้ายึดหลักเคร่งครัดว่าเป็นคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนเหมือนเช่นคดีในศาลยุติธรรม อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะฟ้องคดี ซึ่งต่างจากระบบการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ที่ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดี โดยศาลยุติธรรมจะรับฟังเฉพาะข้อมูลของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่แสดงต่อศาลเท่านั้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

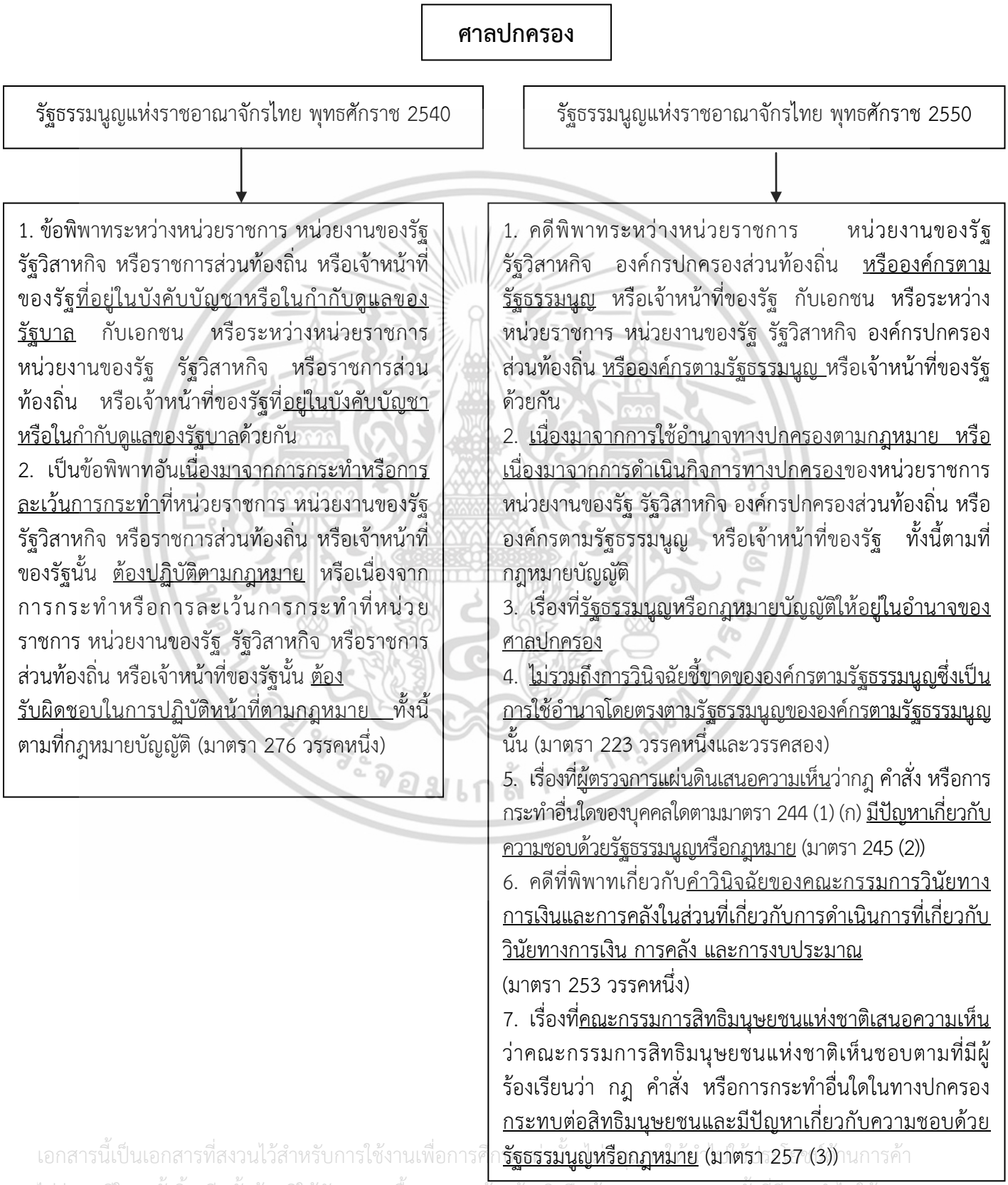
2) ระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองเป็นระบบถ่วงดุล

ในการดำเนินคดีในศาลปกครอง มีการถ่วงดุลในการพิจารณา 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ผู้พิพากษาศาลปกครองหรือที่เรียกว่า ตุลาการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ เสนอข้อเท็จจริงนั้นประกอบเป็นองค์คณะ และต่อตุลาการผู้แถลงการณ์ ซึ่งมิใช่ตุลาการในองค์คณะนั้น ฝ่ายที่สอง “ตุลาการผู้แถลงคดี” ทำหน้าที่แถลงการณ์ต่อคณะผู้พิพากษา และฝ่ายที่สามองค์คณะที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยองค์คณะมีอิสระที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ โดยไม่ต้องพิพากษาหรือมีคำสั่งตามแนวความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือ ตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ ซึ่งแตกต่างกับระบบในศาลยุติธรรมที่ไม่มีการถ่วงดุลกัน 3 ฝ่าย ดังที่ใช้ในศาลปกครอง

นอกจากนี้ ศาลปกครอง ถือ เป็นองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง หรือในส่วนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของทางราชการ ที่สามารถใช้ศาลปกครองเป็นที่พึ่งในกระบวนการยุติธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือประชาชน ที่สามารถมีสิทธิในการป้องกันสิทธิและผลประโยชน์ของตนที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างสูงสุด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แผนภาพ 3
แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลง



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ในการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ที่มา: กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์,2551, น.10

อนึ่ง หลังจากวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับแล้ว ได้มีกฎหมายอีก ๒ ฉบับ ที่บัญญัติไว้โดยชัดเจนให้คดีดังต่อไปนี้ อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด คือ

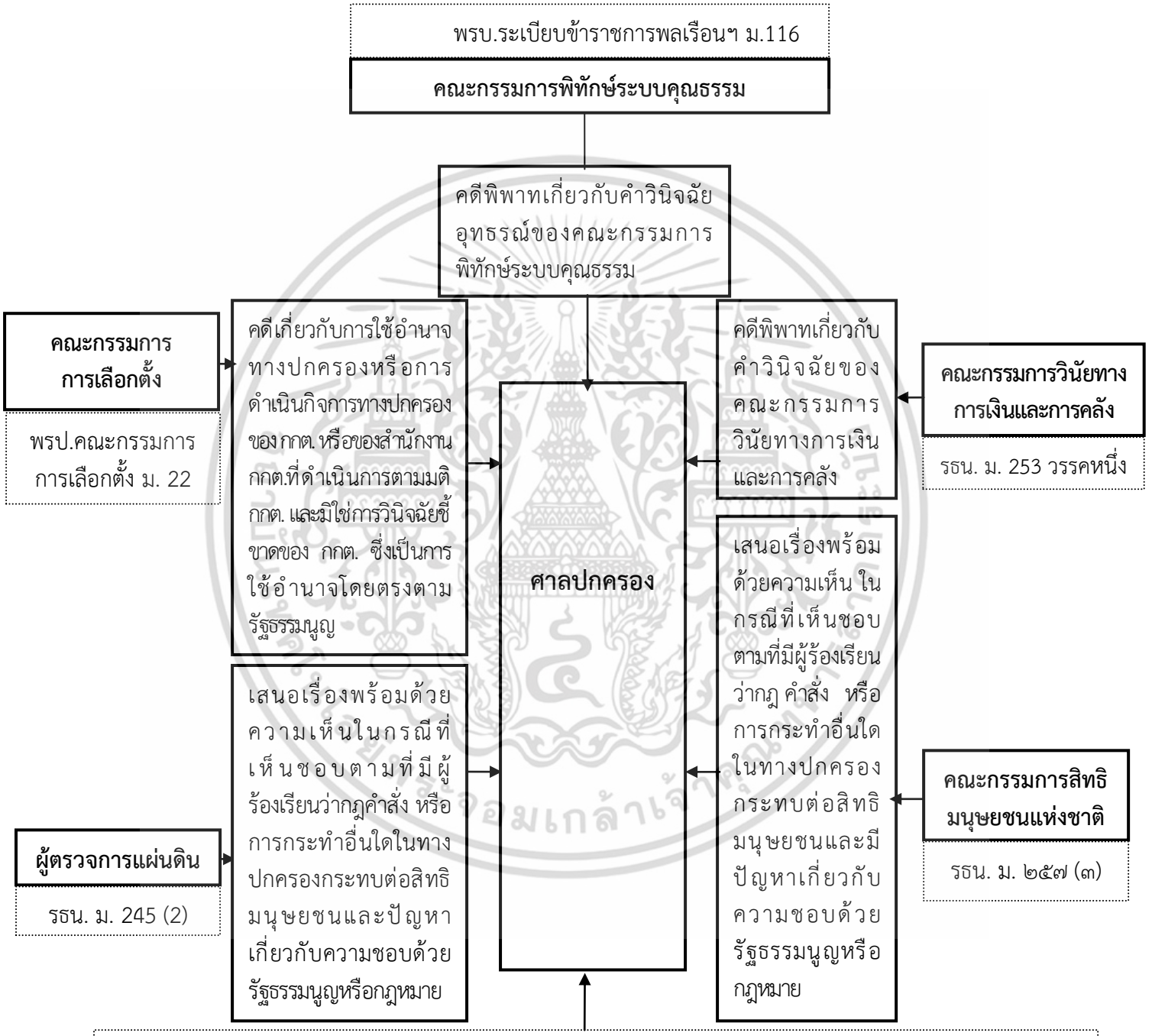
1) มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 บัญญัติให้คดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้ฟ้องคดีตรงต่อศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ อันที่จริงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงไว้ แต่ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีผู้หยิบยกขึ้นเสนอว่าเนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญ ควรให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ซึ่งที่ประชุมก็เห็นชอบด้วยและได้มีมติให้บัญญัติเนื้อหาดังกล่าว

2) มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

ดังจะเห็นได้ว่าอำนาจศาลปกครองมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้นหากจะพิจารณาในภาพรวมของเขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว นอกจากจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมด้วย โดยอาจแสดงให้เห็นได้ตามแผนภูมิ ดังนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แผนภาพ 4
แผนภาพแสดงเขตอำนาจของศาลปกครอง



- พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน (ขยายให้หมายรวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท)
- เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ที่มา: กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, 2551, น.13

แผนภาพ 5
แผนภาพแสดงสรุปความเป็นมาของศาลปกครองไทย

สมัยสุโขทัย

พ่อขุนรามคำแหงทรงเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงซึ่งรวมทั้งคดีปกครองด้วยพระองค์เอง

↓

สมัยอยุธยา

1. กษัตริย์ทรงมีภารกิจมาก ทรงมอบอำนาจให้กับบุคคลใกล้ชิดที่ทรงวางพระทัยว่ามีความรู้และซื่อสัตย์สุจริต หรือทรงมอบให้ปุโรหิตเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง
2. จัดตั้งคณะลูกขุนหรือคณะตุลาการ ซึ่งสังกัดกรมลูกขุน
3. รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถ หน่วยราชการในเขตเมืองหลวงมีศาลของกรม ส่วนตามหัวเมืองมีเจ้าเมืองและหัวหน้าหน่วยราชการเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งมีลักษณะเป็นศาลชั้นต้น ไม่มีศาลฎีกา แต่ได้เปิดโอกาสให้คู่ความทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อกษัตริย์ได้โดยตรง

↓

สมัยรัตนโกสินทร์ (ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน)

1. ยังคงมีศาลของกรมหรือศาลของกระทรวง ซึ่งถือว่าเป็นศาลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง
2. ยังคงมีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคดีทั้งหลายรวมทั้งคดีปกครองต่อกษัตริย์ ทรงรับพิจารณาพิพากษา บางคดีด้วยพระองค์เอง ทรงแต่งตั้งตุลาการที่เหมาะสมกับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นเป็นผู้พิจารณาคดี
3. เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือข้าราชการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้

รัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้งเคาน์ซิลออฟสเตด ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2417 ต่อมาในปี พ.ศ. 2434 ทรงจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและทรงนำศาลของฝ่ายปกครอง คือ ศาลของกรมและศาลของกระทรวงต่าง ๆ มาสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว

↓

สมัยรัตนโกสินทร์ (หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน)

1. ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ตามระบบศาลเดี่ยว ส่วนกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476
2. กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ม. 212) บัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครอง
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ม.195) ซึ่งรวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2538 (ม. 195- ม. 195 เบญจ) บัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครอง
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ม. 276-ม. 280) บัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครอง
6. ไทยมีศาลปกครองตามระบบศาลคู่ โดยเป็นไปตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542, น.353

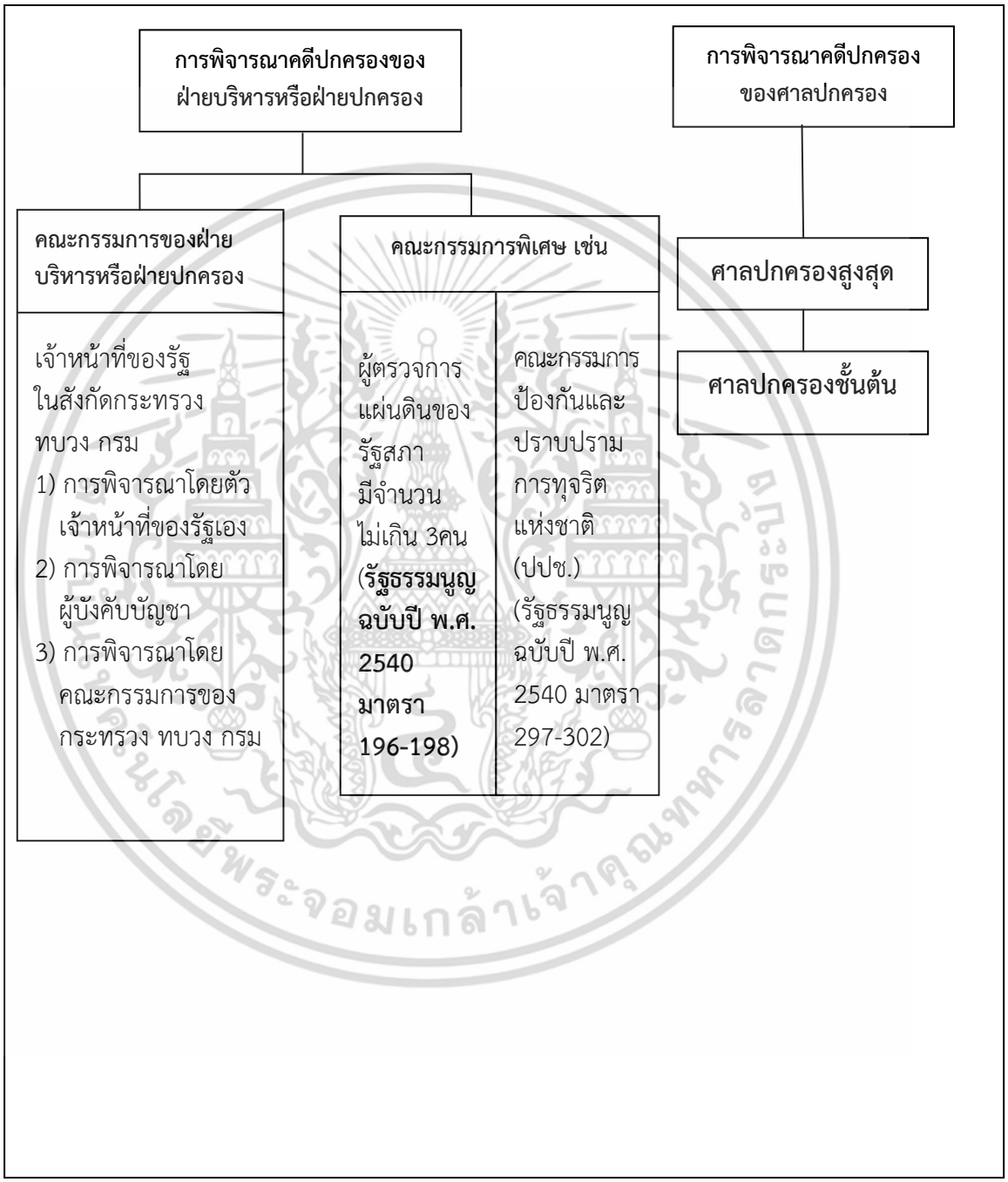
เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น ไม่อนุญาตให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แผนภาพ 6
แผนภาพแสดงการพิจารณาคดีปกครองของไทยก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542, น.357

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แผนภาพ 7
แผนภาพแสดงการพิจารณาคดีปกครองของไทยหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542, น.358

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5.1.5 สภาพปัญหาของศาลปกครอง

ในการรวบรวมงานวิจัยในสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะด้านกระบวนการยุติธรรม ในส่วนของศาลปกครองนี้ ผู้รวบรวมได้พบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ที่จัดทำโดยหน่วยงานและนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งผู้จัดทำรายงานได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาโดยอิงจากหลักวิชาการและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาเป็นอย่างดีแล้ว จึงขอทำการรวบรวมและนำมาเผยแพร่ในเอกสารฉบับนี้ โดยจะขอเสนอข้อมูลที่นำมาจากรายงาน ๒ ฉบับ คือ 1) รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี พ.ศ. 2555 โดย สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง และ 2) รายงานวิจัยการติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง โดย ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ

เนื่องจากรายงาน ๒ ฉบับนี้ มีวิธีการศึกษา การวิเคราะห์ และการนำเสนอสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน จึงขอเสนอข้อมูลโดยแยกเป็นข้อมูลที่ได้จากรายงานแต่ละเล่ม อันมีรายละเอียด ดังนี้

สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง (2556, น.78-79) ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ไว้ดังนี้

ภายหลังการจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นระยะเวลาพอสมควร ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประสบกับปัญหาและมีข้อจำกัดบางประการ ที่ส่งผลต่อการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปภายในระยะเวลาอันสั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ แนวโน้มปริมาณคดีเพิ่มขึ้น ความหลากหลายของคดีมากขึ้น ประสิทธิภาพการจัดการคดี ปัญหาเกี่ยวกับการวางหลักกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนปัญหาการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองของประชาชนที่สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ซึ่งเป็นทั้งปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองมาเป็นระยะเวลายาวนาน ถึงแม้ศาลปกครองจะให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง

ในเบื้องต้นศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้มีกลยุทธ์การดำเนินงานที่ส่งเสริมโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชนที่สำคัญ ๆ 2 ประการ คือ

การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองได้ปรับปรุงและพัฒนาโปรแกรมเพื่อการบริหารจัดการคดี ได้แก่

- ระบบวางแผนการจัดการคดีส่วนบุคคล
- ระบบติดตามความเคลื่อนไหวคดีสำหรับประชาชน
- ระบบงานคดีสำหรับแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

โปรแกรมดังกล่าวนอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงระบบบริหารจัดการคดีซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารงานให้กับตุลาการศาลปกครอง และผู้บริหารศาลปกครองแล้ว ยังเป็นการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนที่เป็นคู่กรณีสามารถเรียกดูความเคลื่อนไหวคดีของตนได้โดยตรงผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ต โดยใช้รหัสผ่านที่ศาลปกครองกำหนดให้เป็นรายคดี

การจัดกิจกรรมศาลปกครองพบประชาชน และเสริมสร้างเครือข่ายด้านสื่อมวลชน

การจัดกิจกรรมดังกล่าวเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง หลักกฎหมายปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองและการฟ้องคดีปกครอง ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่พึงจะได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

อีกทั้งเป็นการสร้างการรับรู้อย่างต่อเนื่องให้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองดำเนินกลยุทธ์การดำเนินงานที่ส่งเสริมโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชน โดยเชื่อมั่นว่า การสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว จะเป็นหนทางหนึ่งที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและลดข้อจำกัดที่ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองเผชิญอยู่ในปัจจุบันให้บรรเทาลงได้ และสามารถที่จะพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อม ๆ กับเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน และเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองมุ่งมั่น และทุ่มเทเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็น “ศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น” ของประชาชน

อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาดังกล่าวยังมิได้ครอบคลุมในทุกมิติของการดำเนินงานของศาลปกครอง ซึ่งสำนักงานศาลปกครองได้มีการวิเคราะห์สภาพปัญหา (สำนักนโยบายและแผน สำนักงานศาลปกครอง, 2554, น.72-90) โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน (SWOT analysis) ไว้ดังนี้

5.1.5.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน

จากแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554-2557 สำนักงานศาลปกครองได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในของศาลปกครองไว้ ดังนี้

1) ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก

ผลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อหาปัจจัยที่เป็นโอกาสหรือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง พบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยปัจจัยด้านกฎหมาย ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยด้านเทคโนโลยี และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

ปัจจัยด้านกฎหมาย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานของศาลปกครองและเป็นประเด็นท้าทาย ทั้งในเชิงโอกาสและอุปสรรคหลายมาตราด้วยกัน อาทิ มาตรา 40 (1) และ (2) ที่บัญญัติให้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชน ทั้งสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั่วถึง สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริงข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน มาตรา 60 ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และมาตรา 67 วรรคสาม ให้สิทธิชุมชนในการฟ้องหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฯลฯ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ทำให้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประชาชนตระหนักถึงสิทธิของตนเองมากยิ่งขึ้น และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากส่งผลต่อปริมาณคดีที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและประเภทคดีที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามลำดับ

(2) การปรับปรุง แก้ไข และการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบใหม่ๆ ของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ

ปัจจุบันมีการตรากฎหมายใหม่บางประเภทขึ้นหลายฉบับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของศาลปกครอง เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทุกประเภท พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ทำให้มีการฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดมากขึ้น อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง ที่บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 บัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้ฟ้องคดีตรงต่อศาลปกครองสูงสุด การฟ้องตรงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองสูงสุดอย่างมาก และจะยิ่งทำให้การพิจารณาคดีในชั้นของศาลปกครองสูงสุดอาจต้องล่าช้ายิ่งขึ้น เนื่องจากจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดีรับเข้าและคดีที่ค้างสะสมที่มีอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งศาลชำนัญพิเศษมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปริมาณและประเภทคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครอง รวมทั้งอาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลปกครองด้วย

(3) การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนรองรับการพัฒนางานของศาลปกครอง

การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนรองรับสิทธิบางประการหรือครอบคลุมปัญหาที่เกิดจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันการณ์ เช่น ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาการตั้งถิ่นฐาน เป็นต้น เอื้อให้ศาลปกครองต้องเร่งพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการรักษาประโยชน์สาธารณะให้มากขึ้น นอกจากนี้จากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นำกฎหมายรวมทั้งกฎ ระเบียบของทางราชการมาใช้กับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ทำให้การบริหารงานในเรื่องดังกล่าวขาดความคล่องตัว และไม่สามารถสนองตอบต่อการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการบริหารจัดการด้านอื่นๆ ของสำนักงานศาลปกครองได้อย่างเต็มที่

ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม

(1) กระแสความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสังคม อาทิ

- ประชาชนและสังคมมีความตื่นตัวและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ส่งผลให้จำนวนคดีเกี่ยวกับการรักษาสิทธิของประชาชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น
- กระแสการตื่นตัวทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะของภาคประชาชน เทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่ และกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้คดีปกครอง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ด้านสิ่งแวดล้อมเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งบางคดีเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในวงกว้าง และอยู่ในความสนใจของประชาชนและสื่อมวลชนค่อนข้างมาก อาทิ คดีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด คดีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ คดีเกี่ยวกับโรงแต่งแร่ตะกั่วที่ลำห้วยคลิตี้ และคดีเกี่ยวกับกากกัมมันตรังสีโคบอลต์ 60 เป็นต้น ดังนั้น จากกระแสการตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมดังกล่าว เป็นสาเหตุให้ศาลปกครองต้องเสริมสร้างศักยภาพในด้านต่างๆ เพื่อเตรียมพร้อมรองรับกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น

- การตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองโดยนักวิชาการ องค์กรภาคประชาชน และสื่อมวลชนที่ให้ความสนใจ และสะท้อนความคิดเห็นผ่านทางบทความในสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ อาทิ บทความ 1) นักวิชาการชี้คำสั่งศาลปกครองกรณีมาบตาพุดจะกระตุ้นผู้ประกอบการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากขึ้น 2) การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว กรณีฟ้องขอเพิกถอนคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ขึ้นทะเบียน “ปราสาทเขาพระวิหาร” 3) สถาบันตุลาการไทย : ความท้าทายในการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในยุคปฏิรูปการเมืองกับความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคม และ 4) สถาบันตุลาการไทยและการกระทำทางรัฐบาลกับคำสั่งศาลปกครองกลาง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เปรียบเสมือนกระจกสะท้อนการทำงานของศาลปกครอง ทำให้ศาลปกครองต้องพัฒนาคุณภาพของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองให้มีเหตุผลและเป็นที่ยอมรับมากยิ่งขึ้น

- หน่วยงานของรัฐและสถาบันการศึกษาให้ความสนใจเกี่ยวกับศาลปกครองและกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองมากขึ้นโดยลำดับ มีหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมและศึกษาดูงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ส่งผลให้ศาลปกครองมีโอกาสสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐรวมทั้งเพิ่มโอกาสในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของศาลปกครองและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องถึงบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองต่อผู้ที่เข้าศึกษาดูงานได้มากขึ้น

(2) ความคาดหวังของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สิ่งที่สำคัญคือ ควรจัดตั้งศาลปกครองให้ครอบคลุมทุกจังหวัด เพื่อให้ประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศเข้าถึงบริการของศาลปกครองโดยสะดวกทั่วถึง การที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความคาดหวังและเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมและการเป็นที่พึ่งของประชาชนของศาลปกครองดังกล่าว ทำให้ศาลปกครองต้องรักษาและยกระดับความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครองให้สามารถตอบสนองความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างแท้จริง

(3) ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับศาลปกครองและการฟ้องคดีทางปกครอง

เนื่องจากศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งผลให้ประชาชนตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐมากขึ้น และมีการปฏิรูประบบราชการที่ก่อให้เกิดหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐต่างๆ มากมาย รวมทั้งมีกฎระเบียบที่ซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น ประกอบกับกระแสเรื่อง“ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ที่ประชาชนคาดหวังให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่ดี มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้รับการบริการที่รวดเร็ว ได้มาตรฐาน และเป็นธรรม ดังนั้น นับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นต้นมา ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนซึ่งมีจำนวนมากที่สะสมไว้นาน ประกอบกับการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ฟ้องคดีต่อศาลปกครองทำได้โดยง่าย และไม่เสียค่าใช้จ่ายประชาชนจึงได้นำข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก โดยคาดหวังว่าศาลปกครองจะสามารถเยียวยาความเดือดร้อนและเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ แต่เนื่องจากกรณีพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองจำนวนมากนั้น บางคดีเป็นคดีที่ขาดอายุความ บางคดีมิใช่คดีปกครอง บางคดียังมิได้ผ่านการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารก่อน บางคดียังขาดความสมบูรณ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี จึงทำให้ศาลปกครองจำเป็นต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจำนวนมาก และแม้ว่าสำนักงานศาลปกครองจะได้ดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์รวมทั้งการให้คำปรึกษาแนะนำด้วยวาจา ทางโทรศัพท์ และการตอบข้อหารือเป็นลายลักษณ์อักษรมาอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีการนำข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองหรือมีเงื่อนไขการฟ้องคดีที่ไม่ครบถ้วนมาฟ้องศาลปกครองอยู่อีกจำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุให้ศาลปกครองจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การสร้างความรู้ความเข้าใจภาคประชาชนให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย และวิธีการตามข้อจำกัดงบประมาณมากขึ้น

(4) ความสัมพันธ์และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ

ที่ผ่านมาศาลปกครองได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อนำมาซึ่งประโยชน์ในการพัฒนางานด้านวิชาการการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครองไทยให้เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศอย่างกว้างขวาง มีการจัดกิจกรรมสถาปนาความสัมพันธ์ การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี ไตรภาคี ระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศ โดยศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนทางวิชาการและความร่วมมือด้านอื่นๆ จากรัฐบาลและมูลนิธิของต่างประเทศ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ เช่น รัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบาลแคนาดา รัฐบาลออสเตรเลีย มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สำนักงานผู้แทนคณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป เป็นต้น ซึ่งการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือกับนานาประเทศนี้เอื้อให้บุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนมากขึ้น รวมทั้งศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปัจจัยด้านเทคโนโลยี

ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระแสความนิยมและความเชื่อมั่นของประชาชนในความปลอดภัยของข้อมูลที่ติดต่อสื่อสารในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ารวมถึงการทำธุรกรรมการลงนามทางอิเล็กทรอนิกส์ (Digital Signature) ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอน 33 ก วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551) ช่วยให้การพัฒนาเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการของศาลปกครองในด้านต่างๆ ทำได้ง่ายขึ้นและมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ รวมทั้งอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ดังจะเห็นได้จากระบบงานสำคัญๆ ที่พัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าปัจจัยด้านเทคโนโลยีเอื้อต่อการทำงานของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดี พบว่าความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลให้ลักษณะคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองมีความซับซ้อนและต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจทางเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ทำให้ศาลปกครองต้องเสริมสร้างความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแก่ตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองให้มากขึ้น เพื่อรับมือคดีที่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าว

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

แนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการลงทุนภาคอุตสาหกรรมของประเทศ รวมทั้งนโยบายการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ส่งเสริมให้ผู้ลงทุนและภาคธุรกิจจากต่างประเทศ หันมาให้ความสนใจลงทุนในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจดังกล่าวอาจมีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน ทำให้มีคดีปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยดังกล่าวเข้าสู่กระบวนพิจารณาของศาลปกครองมากยิ่งขึ้น เช่น คดีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด คดีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ นอกจากนี้ยังมีคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของชุมชนและประโยชน์สาธารณะในรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้นค่อนข้างมาก บางคดีมีความซับซ้อนและต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญในองค์ความรู้เฉพาะด้าน ทำให้ศาลปกครองต้องเร่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับตุลาการศาลปกครองมากขึ้น และในกรณีที่ผลจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลกระทบต่อผู้ลงทุน หรือต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง สำนักงานศาลปกครองต้องเร่งประชาสัมพันธ์ในเชิงรุก และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน

ผลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน เพื่อหาปัจจัยที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนในการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง พบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ปัจจัยด้านการส่งมอบบริการ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านการบริหารจัดการองค์การ ปัจจัยด้านการเงินและประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน และปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ดังนี้

ปัจจัยด้านการส่งมอบบริการ

(1) สถานการณ์ด้านคดีปกครอง

โดยที่คดีปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง และการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองคดีใดคดีหนึ่งจะเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองเพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีตามหลักนิติรัฐ ดังนั้นคำพิพากษาของศาลปกครองจึงเป็นการวางหลักการปฏิบัติราชการให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการ หรือปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้อยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชนที่มุ่งหมายจะคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม

นอกจากนี้ ในปัจจุบันปริมาณคดีปกครองประเภทที่ต้องดำเนินกระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี หรือเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เช่น คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คดีที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานทางปกครอง คดีเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ และการแต่งตั้งข้าราชการในหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งหากให้คดีปกครองประเภทดังกล่าว ดำเนินการตามขั้นตอนและมีผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป อาจเป็นผลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และต้องดำเนินกระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนมีความล่าช้า

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(2) คุณภาพของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง

การใช้อำนาจตุลาการต้องกระทำโดยความซื่อสัตย์สุจริต และปราศจากอคติ เพราะมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลเป็นอย่างมาก และบางครั้งยังมีผลต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันที่จะสนับสนุนให้การใช้อำนาจของตุลาการศาลปกครองเป็นไปตามครรลองความบริสุทธิ์ยุติธรรมดังกล่าว วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีหลักประการหนึ่งที่สำคัญและแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่นๆ ได้แก่ หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการ โดยในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองนอกจากจะให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจขององค์คณะตุลาการเช่นเดียวกับในคดีประเภทอื่นๆ โดยมี “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ “องค์คณะ” เป็นผู้พิจารณาและกลั่นกรอง ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่างๆ ในคดีแล้ว ยังกำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองอีกนายหนึ่ง ซึ่งมิได้ร่วมเป็นตุลาการในองค์คณะนั้น เรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” ทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่างๆ ในคดีนั้นและเสนอข้อวินิจฉัยตามความเห็นโดยอิสระของตน โดยจัดทำเป็นคำแถลงการณ์เสนอในชั้นการนั่งพิจารณาคดี ก่อนที่องค์คณะจะประชุมปรึกษาเพื่อมีคำพิพากษา ซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลการพิจารณาพิพากษาขององค์คณะ เพราะถึงแม้ว่าคำพิพากษาขององค์คณะเท่านั้นที่จะมีผลบังคับทางกฎหมาย แต่การที่กำหนดให้มีการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในชั้นการนั่งพิจารณาคดีซึ่งกระทำโดยเปิดเผย รวมทั้งการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อสาธารณะควบคู่กันเสมอ ย่อมเป็นโอกาสที่คู่กรณีและสาธารณะจะสามารถทราบและเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีกับคำพิพากษาขององค์คณะได้ ซึ่งจะเท่ากับเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการได้เป็นอย่างดีโดยกลไกทางวิธีพิจารณาคดี นอกจากนั้น การให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดียังช่วยส่งเสริมให้องค์คณะใช้อำนาจตัดสินคดี ได้อย่างรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น รวมทั้งตุลาการศาลปกครองมีประสบการณ์ด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่มาจากหลายหน่วยงาน จึงมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีหลากหลายประเภท คำพิพากษาของศาลปกครองจึงมีคุณภาพและมีความรอบคอบ และสามารถวางหลักการปฏิบัติราชการให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการหรือปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้อยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชน

(3) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

การบังคับคดีปกครองเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานของศาลปกครองที่สำคัญตัวชี้วัดหนึ่ง เพื่อมุ่งให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความถูกต้องรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เพราะเหตุว่าหากการพิพากษาคดีโดยเนื้อหาสาระเป็นไปด้วยเหตุผลและหลักกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ หากคู่กรณีไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาทำให้อีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลาที่สมควร ย่อมเรียกว่าเป็นความสำเร็จของคำพิพากษาไม่ได้ จึงยังมีคดีปกครองอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถบังคับให้คู่กรณีดำเนินการตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้ โดยมีเหตุผลข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องทั้งจากระบบกระบวนการทางศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง เนื้อหาและวิธีการบังคับคดี รวมทั้งข้อจำกัดในหน่วยงานของรัฐเอง เช่น ความล่าช้าจากกรณีต้องแก้ไขกฎ ระเบียบหรือต้องรองบประมาณ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองจะต้องคำนึงถึงทั้งการทบทวนปรับปรุงระบบการบังคับคดีที่ดำเนินการโดยศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองความพร้อมของบุคลากรในด้านความรู้ และทักษะ อุปกรณ์เครื่องมือ ตลอดจนการเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสม เช่น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การแจ้งคำบังคับให้หน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติโดยตรง หรือการแจ้งผ่านไปยังหน่วยกำกับดูแลหรือรัฐบาล และการประมวลปัญหาการบังคับคดีแจ้งให้หน่วยงานของรัฐได้ปรับปรุงแก้ไขในเชิงระบบ เป็นต้น

(4) การฟ้องคดีปกครอง

ประชาชนสามารถฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ง่าย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องด้วยตนเอง ฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีแทนได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความ การฟ้องคดีไม่มีแบบฟอร์มบังคับ และไม่มีค่าธรรมเนียมศาลในกรณีการฟ้องคดีไม่มีทุนทรัพย์

(5) การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประชาชนเกี่ยวกับคดีปกครอง

นับตั้งแต่มีการเปิดทำการศาลปกครองเป็นต้นมา ได้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองในวิธีการที่หลากหลายตามช่องทางต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าถึงและพึงพอใจการให้บริการที่มีคุณภาพของสำนักงานศาลปกครอง ด้านการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครอง ซึ่งการขอรับคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับคดีปกครองโดยตรงจากสำนักงานศาลปกครองนับเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนมีความนิยมมาก นอกจากนี้สำนักงานศาลปกครองได้จัดให้มีช่องทางในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในรูปแบบอื่นอีกหลายรูปแบบ เช่น บริการโทรศัพท์สายด่วน 1355 หรือ Call Center ศูนย์บริการประชาชนเว็บไซต์ศาลปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองจึงต้องวางแผนการให้บริการด้านการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประชาชนเกี่ยวกับคดีปกครองอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้กว้างขวางขึ้น เพื่อรองรับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(6) การเสริมสร้างการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาและคำสั่งที่น่าสนใจหรือที่เป็นการวางหลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองหลายคดี โดยสำนักงานศาลปกครองได้มีการเผยแพร่คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองดังกล่าวไปสู่สาธารณชนและหน่วยงานของรัฐ โดยจัดทำเป็นหนังสือรวมเล่มย่อคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง วารสารวิชาการศาลปกครอง เผยแพร่ปีละ 3 ฉบับ รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี และเว็บไซต์ศาลปกครอง ซึ่งสำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการสำรวจการรับรู้และการใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง รายงานสรุปแนวทางปฏิบัติราชการหรือผลงานทางวิชาการของหน่วยงานทางปกครอง พบว่า หน่วยงานทางปกครองมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสำนักงานศาลปกครอง อาทิ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชน บทบาทของศาลปกครองในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ควรจัดอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี การออกคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีการร่างคำฟ้องการดำเนินคดีปกครอง การตีความกฎหมายปกครอง เป็นต้น เพื่อป้องกันและลดการเกิดข้อพิพาททางปกครอง รวมทั้งควรมีการเผยแพร่งานวิจัย บทความทางวิชาการ ผ่านทางเว็บไซต์ศาลปกครองเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้สนใจสามารถดาวน์โหลดข้อมูลได้ ศาลปกครองจึงต้องดำเนินการขยายช่องทางการเข้าถึงบริการให้มากขึ้น รวมทั้งพัฒนารูปแบบ วิธีการในการประชาสัมพันธ์ใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

กว้างขวางยิ่งขึ้น ตลอดจนเร่งดำเนินการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาครัฐ และให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชน หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ครอบคลุมและทั่วถึงยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยด้านบุคลากร

(1) โครงสร้างอัตรากำลังของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

ศาลปกครองมีระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ความสำคัญกับตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะ รวมทั้งให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบสอบทานและถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี และในกระบวนพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เน้นให้ความสำคัญของรูปแบบและแบบพิมพ์ต่างๆ ของบันทึกและคำพิพากษาของศาล เพื่อให้กระบวนพิจารณาเป็นเอกภาพ เป็นระบบและง่ายต่อประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในการทำความเข้าใจ ตุลาการศาลปกครองจึงนับเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีความสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง แต่ในปัจจุบันอัตรากำลังตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้นยังมีจำนวนไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์อัตรากำลังพนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่ศาลปกครองที่จะช่วยสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีก็ยังไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองจำนวนมากขึ้นโดยลำดับ กอปรกับประเภทคดีที่มีลักษณะเฉพาะหรือต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองมีจำนวนมากขึ้นและหลากหลายเพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตรากำลังของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนคดีที่ต้องพิจารณาพิพากษาในแต่ละปี ทำให้มีคดีค้างสะสมเพิ่มขึ้น และคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลำดับ นอกจากนี้การจัดโครงสร้างอัตรากำลังของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับปริมาณคดีและประเภทคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง โดยเฉพาะในส่วนของศาลปกครองภูมิภาคที่กำหนดกรอบอัตรากำลังของตุลาการศาลปกครองและบุคลากรในจำนวนที่เท่ากันทุกศาล ดังนั้น จึงทำให้คดีค้างสะสมของศาลปกครองในภูมิภาคบางแห่งมีสัดส่วนสูงกว่าศาลปกครองในภูมิภาคแห่งอื่น

(2) การสรรหาบรรจุแต่งตั้งบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

การคัดเลือกบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง พบว่ามีกระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่มีความเหมาะสม เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการในการคัดเลือกที่มีความครอบคลุม และมีมาตรฐานสูงกว่าข้าราชการทั่วไป แต่อย่างไรก็ดีในส่วนของการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองยังขาดระบบการเลื่อนไหลของตุลาการศาลปกครองจากตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องสมัครเข้ารับการคัดเลือกเนื่องจากระบบโครงสร้างของศาลปกครองสูงสุดกับศาลปกครองชั้นต้นแยกขาดออกจากกันอย่างชัดเจน (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) หมวด 2 ตุลาการศาลปกครอง กำหนดคุณสมบัติตุลาการศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 13) และตุลาการศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 18) และระเบียบการสรรหาตุลาการศาลปกครอง)

สำหรับการคัดเลือกบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง มีหลักเกณฑ์ วิธีการและกระบวนการในการคัดเลือกที่เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรเช่นเดียวกัน กล่าวคือ สามารถสรรหาและบรรจุ แต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในตำแหน่งที่เหมาะสม โดยไม่ต้องเริ่มต้นจากระดับบรรจุ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(ไม่ต้องเริ่มต้นจากระดับ 1 2 และ 3) และสามารถรับโอนบุคลากรที่มีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานภายนอกมาปฏิบัติงานที่สำนักงานศาลปกครอง เป็นต้น และเมื่อพิจารณาความก้าวหน้าในตำแหน่งของบุคลากรสำนักงานศาลปกครอง พบว่า เป็นไปรวดเร็วกว่าหน่วยงานราชการอื่น สืบเนื่องจากสำนักงานศาลปกครองมีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่เป็นอิสระ สามารถกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและหลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งได้ตามความจำเป็น แต่อย่างไรก็ดี การสรรหาบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองยังเป็นลักษณะเชิงรับ ทำให้การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งไม่ทันต่อความต้องการ และยังไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง

นอกจากนี้ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานศาลปกครองยังขาดระบบการหมุนเวียนงาน (Job Rotation) และแผนการทดแทนตำแหน่งที่ชัดเจน ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการหมุนเวียนงานกันค่อนข้างต่ำ และไม่สามารถสรรหาและพัฒนาพนักงานคดีปกครองที่มีศักยภาพสูง ตรงตามความต้องการของตุลาการศาลปกครองเพื่อสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีได้ในเวลาและจำนวนที่เหมาะสม

(3) คุณภาพบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

การเป็นสมาชิกและมีบทบาทสำคัญในสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ทำให้บุคลากรของศาลปกครองได้รับความเชื่อถือและการยอมรับจากภายในและภายนอกประเทศตลอดจนความร่วมมือจากนานาชาติ อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ในการพัฒนางานด้านวิชาการ การพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครองไทยให้เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับความร่วมมือและสนับสนุนทางวิชาการและความร่วมมือด้านอื่นๆ จากรัฐบาลและมูลนิธิต่างประเทศตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศของประเทศต่างๆ อาทิ รัฐบาลสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบาลแคนาดา รัฐบาลออสเตรเลีย มูลนิธิคอนราดอาเดนาวร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สำนักงานผู้แทนคณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป เป็นต้น อย่างไรก็ดี บุคลากรของสำนักงานศาลปกครองส่วนหนึ่งยังมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการคดี การบังคับคดี หลักกฎหมายปกครอง และกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของต่างประเทศไม่มากนัก อีกทั้งองค์ความรู้ที่จะนำมาใช้ประกอบการปฏิบัติงานของบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองยังขาดการรวบรวมให้เป็นระบบ จึงต้องมีการเสริมสร้างและรวบรวมองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ ทั้งองค์ความรู้จากการจัดทำงานวิจัยและวิชาการ การเสริมสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนางานวิชาการ และพัฒนาความรู้ทางวิชาการให้แก่บุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง อันจะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและเสริมสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครองให้เป็นที่ยอมรับจากสังคมไทยและนานาประเทศตลอดไป

(4) ขวัญกำลังใจและความคาดหวังของบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองในเรื่องเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการบุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจาก

- การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคล ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลปกครองขาดความคล่องตัว

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- ระบบค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ยังไม่ทัดเทียมกับบุคลากรในหน่วยงานการยุติธรรมอื่นหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นบางแห่ง เช่น สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านสิทธิในเรื่องของบ้านพักและค่าตอบแทนเหมาจ่ายแทนการจัดรถประจำตำแหน่ง สิทธิเกี่ยวกับค่าตอบแทนพิเศษสำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะ เช่นค่าตอบแทนพิเศษสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ศาลปกครองที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ทางกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ศาลปกครองสายงานสนับสนุนอื่นๆ

- ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน

- บุคลากรของสำนักงานศาลปกครองยังขาดการทำงานแบบมีส่วนร่วมหรือการทำงานเป็นทีม เนื่องจากลักษณะงานของแต่ละฝ่ายทำให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันค่อนข้างน้อยประกอบกับการรณรงค์เรื่องวัฒนธรรมองค์การยังขาดความต่อเนื่อง ทำให้ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม

ปัจจัยด้านบริหารจัดการองค์การ

(1) ระบบการบริหารการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองได้นำการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานระดับหน่วยงานมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานและสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ อาทิ เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน สะดวก และรวดเร็ว ช่วยให้มีการกำหนดเจ้าภาพที่ชัดเจนในการรับผิดชอบงานแต่ละงาน แต่อย่างไรก็ตามปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำมาใช้คือ แต่ละหน่วยงานมุ่งเน้นการบรรลุข้อตกลงการปฏิบัติงานของหน่วยงานและดำเนินงานโดยยึดกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นหลัก จนมิได้ให้ความสำคัญกับความสำเร็จในเป้าหมายโดยรวมขององค์การ ประกอบกับมีแนวคิดการทำงานที่ต้องการความเบ็ดเสร็จมากกว่าการแบ่งงานกันทำตามโครงสร้างภารกิจ ทำให้ขาดการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดการดำเนินงานที่คาบเกี่ยว ซ้ำซ้อน สูญเสียเวลา และทรัพยากรขององค์กรในหลายกรณี รวมทั้งระบบการวางแผนและประเมินผล ยังไม่อาจสะท้อนผลสำเร็จของการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนอันเนื่องมาจากการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการวัดในระดับผลผลิต (Output) มากกว่าระดับผลลัพธ์ (Outcome) นอกจากนี้การจัดสรรเงินรางวัลตามข้อตกลงการปฏิบัติงานยังไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการสร้างผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้สำนักงานศาลปกครองต้องเร่งพัฒนามาตรฐานการทำงานของทุกหน่วยงานในสำนักงานศาลปกครองเพื่อรองรับการทำงานเชิงรุกของศาลปกครอง และพิจารณาระบบค่าตอบแทนของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองให้เทียบเคียงได้หรือทัดเทียมกับหน่วยงานอื่น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความไม่ยึดมั่นผูกพันองค์กรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพงานและอาจเกิดปัญหา “สมองไหล” บุคลากรขอลาออก หรือโอนไปอยู่หน่วยงานอื่นรวมทั้งปรับระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองระหว่างสายงาน“พนักงานคดีปกครอง” กับสายงาน “เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง” ให้มีความเท่าเทียมกันในเรื่องเงินเพิ่มพิเศษเฉพาะตำแหน่งและระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจและการรักษาไว้ ซึ่งบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องปรับระบบการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างจริงจังทั้งการให้รางวัลตอบแทนในรูปตัวเงินและการให้รางวัลตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ยอมรับ และเป็นเครื่องมือทางการบริหารงานบุคคลที่ทรงประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(2) ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ

ในปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้สนับสนุนกระบวนการทำงานของศาลปกครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ครอบคลุมทั้งระบบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการคดี (Case Management) และการบริหารงานศาล (Court Management) รวมทั้งห้องปฏิบัติการทางการบริหาร (Management Cockpit) ดังนี้

- การบริหารจัดการคดี (Case Management) ประกอบด้วย 2 ระบบหลัก คือ

ก. ระบบงานด้านการบริหารคดีและติดตามคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ระบบสอบถามและค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับคดี และระบบการบังคับคดี

ข. ระบบงานด้านการสนับสนุนงานคดีปกครอง ประกอบด้วยระบบงานย่อยๆ ดังนี้ ระบบการจัดเก็บและค้นคว้าคำสั่ง คำพิพากษา และคำแถลงการณ์ ระบบจัดเก็บและค้นคว้าข้อมูลกฎหมาย ระบบจัดเก็บและค้นคว้างานวิจัย

ค. คู่มือ เอกสารวิชาการ ระบบจัดเก็บสำนวนคดีปกครอง และระบบควบคุมการยืม-คืนสำนวนคดีปกครอง

- การบริหารงานศาล (Court Management) ประกอบด้วย 3 ระบบหลัก คือ

ก. ระบบงานด้านบริหารสำนักงานและการปฏิบัติงานทั่วไป ประกอบด้วยระบบสารบรรณอัตโนมัติ ระบบจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการวางแผนงบประมาณ และติดตามประเมินผล ระบบบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชี และพัสดุ

ข. ระบบงานด้านการติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย ระบบอินเทอร์เน็ตและเว็บไซต์ศาลปกครอง ระบบอินทราเน็ต ระบบจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ ระบบโทรศัพท์ IP Phone เชื่อมโยงส่วนกลางกับภูมิภาค

ค. ระบบการสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรและสร้างการเรียนรู้ ประกอบด้วยระบบห้องสมุดอัตโนมัติ และระบบ e-Learning

ง. ห้องปฏิบัติการทางการบริหาร (Management Cockpit) เป็นห้องประชุมเพื่อการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Decision Room) ของผู้บริหารระดับสูงของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อให้ระบบต่างๆ ดังกล่าวเกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าตามวัตถุประสงค์ มีการนำระบบงานและข้อมูลสารสนเทศที่มีอยู่ไปใช้งานอย่างเต็มความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรและการเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารทั้งต่อบุคลากรภายในองค์การ ประชาชน หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งนอกจากสำนักงานศาลปกครองจะต้องมีการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบต่างๆอย่างเหมาะสม จัดหาอุปกรณ์เครือข่ายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรองรับกับความต้องการใช้งานของระบบต่างๆ แล้วยังต้องให้การสนับสนุนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการใช้งานของบุคลากรต่างๆ อย่างเพียงพอ และมีการอบรมพัฒนาบุคลากรทั้งผู้ใช้งานระบบและผู้ดูแลระบบให้มีความรู้และทักษะในการใช้งาน การดูแล บำรุงรักษาและพัฒนาระบบโปรแกรมต่างๆ และที่สำคัญคือ ควรมีมาตรการกำกับดูแลและกระตุ้นให้บุคลากรใช้งานระบบต่างๆ อย่างคุ้มค่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการนำระบบต่างๆ มาใช้งานด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ปัจจัยด้านการเงินและประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

สำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด ในการบริหารงานสำนักงานศาลปกครอง กฎหมายได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ข.ป.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นๆ ซึ่งถือเป็นจุดแข็งขององค์กร แต่ที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองยังคงนำกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการมาใช้กับการบริหารงานด้านการเงิน บัญชี และพัสดุ ค่อนข้างมาก ทำให้การบริหารจัดการในเรื่องดังกล่าวขาดความคล่องตัว และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือยกร่างระเบียบใหม่ๆ ขึ้นใช้ในองค์การเพื่อให้การบริหารงานภายในของสำนักงานศาลปกครองมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว แก้ไขปัญหาได้อย่างต่อเนื่องและทันเหตุการณ์ นอกจากนี้ หากพิจารณาประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างวงเงินงบประมาณที่สำนักงานศาลปกครองจัดสรรในการดำเนินงานตามโครงการและภารกิจตามยุทธศาสตร์ตามแผนปฏิบัติการฯ กับผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในภาพรวมของทุกยุทธศาสตร์พบว่า มีผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในภาพรวมไม่เป็นไปตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรซึ่งมีผลบางส่วนมาจากการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบงาน/โครงการตามแผนยุทธศาสตร์ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์

สำนักงานศาลปกครองสามารถจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการทำงานได้ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ดี ยังมีปัญหาในขั้นตอนการจัดหาที่ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ ทำให้ในบางกรณีไม่สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงให้ทันต่อการใช้งาน

ในส่วนของการศึกษาสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะที่**ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ** (2547, น.6-23) ได้ศึกษาไว้ใน รายงานวิจัยการติดตามและประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง นั้น มีดังนี้

5.1.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครอง

จากการศึกษาถึงโครงสร้างของศาลปกครองข้างต้น พบว่ามีปัญหาสองประการที่เกิดจากโครงสร้างของศาลปกครอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง

1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง

เนื่องจากมาตรา 277 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ “เปิดโอกาส” ให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้โดยอาจเป็นผู้สำเร็จการศึกษาในสาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ หรืออาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินก็ได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ซึ่งความ “หลากหลาย” ของคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนในประเทศไทยได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาเริ่มต้นของการพัฒนาระบบกฎหมายมหาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ศาลปกครองเป็นศาลประเภทหนึ่งที่มีความเป็น “พิเศษ” อยู่ในตัว เพราะศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสั่งเพิกถอนนิติกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจกรรมของตนได้ รวมทั้ง ยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้เช่นกัน ด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวนี้เองที่ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องย้อนไปพิจารณาถึง “คุณสมบัติ” ของผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองกันอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วตุลาการศาลปกครองจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษสองด้าน คือ ด้านวิชาการและด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้แล้ว คุณสมบัติด้านวิชาการของตุลาการศาลปกครองก็เป็นสิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่ง เพราะผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองควรจะต้องเป็นผู้ที่มี “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” เป็นพิเศษ เนื่องจากในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น การใช้และการตีความกฎหมายหรือ “นิติวิธี” มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองในบางบทบางมาตราจำต้องอาศัย “ทฤษฎีกฎหมายมหาชน” มาประกอบการใช้และการตีความกฎหมายจึงจะสามารถใช้และตีความบทบัญญัติบางมาตราได้ เช่น การพิจารณาวินิจฉัยว่าคำฟ้องใดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การตีความคำว่า “สถานะของบุคคล” ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับ “นโยบาย” อันเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองซึ่งไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น หรือแม้แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น ก็ล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่ผู้ใช้จำต้องมีความรู้ทาง “ทฤษฎีกฎหมายมหาชน” และต้องมี “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” จึงจะสามารถใช้และตีความกฎหมายดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งผู้ที่จะมีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนได้นั้น ควรจะเป็น “นักนิติศาสตร์” ที่สำเร็จการศึกษาในด้านกฎหมายมหาชนมาโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม แม้การเป็นนักนิติศาสตร์ที่สำเร็จการศึกษาในด้านกฎหมายมหาชนมาโดยเฉพาะ ก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนเสมอไป

ดังนั้น การกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์ จึงเป็นการ “ล่อแหลม” ต่อการได้ตุลาการที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชน ซึ่งก็อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาเพราะศาลปกครองเป็นศาลที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีในทางกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ การพิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะในเวลาเดียวกันจึงอาจทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากตุลาการ “มิใช่นักกฎหมาย” ที่มี “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าศาลปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องมีตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์ด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งก็อาจมีความหลากหลายได้เช่นกัน ดังนั้น จึงควรสร้างความ “สมดุล” ในระหว่างตุลาการศาลปกครอง และสำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติด้านการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เหตุผลที่ตุลาการศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติด้านการบริหารราชการแผ่นดินด้วยก็เพราะตุลาการศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สามารถคาดหมายถึงผลกระทบและปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้ เพราะส่วนใหญ่แล้วคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะเป็นคำวินิจฉัยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ต้องให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยสุจริต และนอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลปกครองบางกรณียังมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองจึงต้อง “มองไปข้างหน้า” ว่าอะไรจะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของตนและสังคมรวมทั้งระบบราชการจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้างจากคำวินิจฉัยของตน ซึ่งผู้ที่จะ “มองไปข้างหน้า” ได้ ควรจะเป็นผู้ที่มีความเจนจัดหรือมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

สิ่งที่จะพิสูจน์ถึง “ความเหมาะสมเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง” ได้เป็นอย่างดีคือ คำวินิจฉัยของศาลปกครองได้แสดงให้เห็นหรือไม่ว่าตุลาการศาลปกครองทั้งหลาย “เข้าใจ” ถึงทฤษฎีกฎหมายมหาชนอย่างไร

ด้วยเหตุผลทั้งสองประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองที่ผ่านมายังไม่มีความเหมาะสมเท่าใดนัก เนื่องจากมีตุลาการศาลปกครองจำนวนหนึ่งที่ “ไม่มีนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” และมีบางส่วนที่ไม่ใช่นักกฎหมาย

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง

กระบวนการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ผ่านมาก่อให้เกิด “ปัญหา” บางประการในการได้ “ผู้ที่จะเข้ามาเป็นตุลาการ” ทั้งนี้ เนื่องจากระบบที่วางไว้สำหรับการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นตุลาการยังไม่เหมาะสมเท่าใดนัก กล่าวคือ มีการกำหนดให้มีการสอบข้อเขียนเป็นด่านแรก ซึ่งการสอบในลักษณะดังกล่าวก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าผู้ที่ “ท่องจำ” เก่งก็ย่อมมีโอกาสมากกว่าผู้ที่ “ไม่ท่องจำ” ดังนั้น จึงไม่อาจยืนยันได้ว่าผู้ที่ผ่าน การสอบในลักษณะดังกล่าวจะเป็นผู้มี “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” หรือไม่ และเมื่อบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นตุลาการแล้วก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะสามารถวินิจฉัยคดีปกครองได้ดีมากน้อยเพียงใด เช่นเดียวกับในกระบวนการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ทั้งๆ ที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนเพียงไม่กี่คนแต่กฎหมายก็ยังกำหนดให้คุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีความหลากหลายดังเช่นที่กำหนดไว้สำหรับตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความหลากหลายของคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุดสมควรที่แก้ไปปรับปรุงกระบวนการในการเข้ามาเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเสียใหม่ให้มีความ “เฉพาะเจาะจง” มากขึ้น ส่วนตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้น เนื่องจากมีจำนวนน้อยอยู่แล้วและยังประกอบด้วยผู้ที่มิได้เป็นนักกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง จึงควรปรับปรุงวิธีการเข้ามาเป็นตุลาการเสียใหม่เช่นกัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5.1.5.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

จากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองข้างต้น พบว่า ในภาพรวมแล้ว แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองทั้งในส่วนของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดจะมีความเหมาะสมอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ดี ยังพบปัญหาปลีกย่อยอยู่สามประการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความขอบอำนาจของศาลปกครองว่ามีขอบอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1-24/2547) แต่ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้จำกัดเฉพาะองค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่พิจารณาจากลักษณะการกระทำขององค์กรนั้นๆ ว่าเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ โดยมิได้ให้ความสำคัญว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำทางปกครอง และกฎหมายมิได้กำหนดว่าให้อยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลอื่นแล้ว กรณีย่อมถือได้ว่าเป็นคดีข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านั้นได้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ 1-24/2547 ก่อให้เกิดปัญหาในทางระบบกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ มีหน่วยงานทางปกครองจำนวนมากที่มิได้อยู่ในบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาล แต่ในทางกฎหมายปกครองยอมรับว่าองค์กรเหล่านั้นเป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งบรรดาสำนักงานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย (ป.ป.ช., กกต., ค.ต.ง.) เป็นต้น หากพิจารณาภาระหน้าที่ของศาลปกครองโดยแท้จริงแล้ว มุ่งที่จะทำให้ “การกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย” ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและเพื่อทำให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุความมุ่งหมายประโยชน์ของส่วนรวมได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองต้องมุ่งที่จะตรวจสอบ “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งไม่ว่าองค์กรใดจะมีผลิตผลที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” ออกมา ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ด้วยเหตุนี้เอง ศาลปกครองจึงควรจะควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยไม่ต้องคำนึงถึงองค์กรที่ออก เว้นแต่การกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นๆ อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลอื่น หรือการกระทำทางปกครองนั้นๆ ได้ถูกยกระดับให้เป็นเรื่องในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้ก็ถือเป็นข้อยกเว้นที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 11 (2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการตรวจสอบคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในขณะที่มาตรา 219 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

พุทธศักราช 2550 มาตรา 185 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่รัฐสภายังไม่ได้พิจารณาอนุมัติ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดที่รัฐสภายังไม่ได้พิจารณาอนุมัติมีสถานะเป็น “กฎหมาย” ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงสมควรที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากกว่าจะ อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

3) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น

มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ให้ความหมายของสัญญาทางปกครองเอาไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวแล้วจะพบว่ากฎหมายไม่ได้ต้องการที่จะให้สัญญาทางปกครองมีเพียง 4 ประเภทดังที่กล่าวไว้ ดังนั้น กฎหมายจึงใช้คำว่า “หมายความรวมถึง” เพื่อทำให้เห็นภาพของสัญญาทางปกครองว่ายังมีสัญญาประเภทอื่นอีกนอกเหนือจากสัญญา 4 ประเภทที่กล่าวไว้ในกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะ “สร้าง” หลักกฎหมายและแนวคิดเกี่ยวกับประเภทของสัญญาทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมีปัญหาในช่วงต้นเพราะส่วนใหญ่แล้วศาลปกครองชั้นต้นที่เป็นศาลแรกที่จะพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้พิจารณาจะดูแต่เพียงว่าสัญญาที่นำมาฟ้องคดีนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง 4 ประเภทที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ได้รับการคลี่คลายไปแล้วเปลาะหนึ่งเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องสัญญาทางปกครองไว้เพิ่มเติมขึ้นอีก ซึ่งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีผลเป็นการขยายความหมายของคำว่าสัญญาทางปกครองให้กว้างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า “หมายความรวมถึง” ด้วยเหตุดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเป็น “สัญญาทางปกครอง” เสียใหม่ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังเช่นที่ผ่านมา

4) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

พบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการแล้ว ก็พบว่ากฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตุลาการในการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยและการบริหารงานบุคคลตุลาการเป็นสำคัญ ซึ่งโดยหลักแล้ว คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยและการบริหารงานบุคคลของรัฐเป็นคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง อีกทั้งคณะกรรมการตุลาการนั้น แม้จะมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่หากพิจารณากันจริงๆ แล้ว คณะกรรมการตุลาการถือเป็นคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎคำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น อันได้แก่ บรรดาข้าราชการฝ่ายตุลาการทั้งหลาย คณะกรรมการตุลาการจึงถือเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการจึงเป็นคดีปกครองที่ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกับการดำเนินการของคณะกรรมการอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงเรื่องดังกล่าวเพื่อที่จะให้ข้าราชการตุลาการได้รับสิทธิที่จะขอให้ศาลปกครองพิจารณาการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการที่ไปกระทบสิทธิของตนได้เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่นๆ

5.1.5.4 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี เนื่องจากการที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้นั้น จะต้องกระทำโดยองค์คณะดังที่กำหนดไว้ในข้อ 72 และข้อ 76 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่โดยที่การใช้อำนาจกระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเนิ่นช้าไม่ทันการ จึงเห็นควรที่จะปรับปรุงหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเสียใหม่เพื่อที่จะได้แก้ไขความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้อย่างทันท่วงที

5.1.5.5 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง

จากการศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองที่ผ่านมาข้างต้น พบว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 227 ให้ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระ ซึ่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลปกครองให้เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 76 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นการดำเนินการที่เหมาะสมและทำให้สำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานอิสระได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า การที่มาตรา 227 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยธุรการของศาลปกครองและให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น จริงอยู่ที่แม้สำนักงานศาลปกครองจะมีความเป็น “อิสระ” จากฝ่ายบริหารแต่ในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานศาลปกครองก็มิได้มี “อิสระ” เต็มที่เท่าใดนักเพราะสำนักงานศาลปกครองยังอยู่ภายใต้การ “ควบคุม” ของประธานศาลปกครองสูงสุด

ด้วยเหตุที่การดำเนินงานของศาลปกครองมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาและการปรับปรุงระบบการบริหารราชการเพราะผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะวางหลักกฎหมายปกครองและแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่ฝ่ายปกครองนอกเหนือไปจากการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่เอกชนคู่กรณี ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหน่วยงานที่เป็นอิสระและมีความสามารถที่จะประเมินผล ติดตามและวิเคราะห์การปฏิบัติงานของศาลปกครองได้ เพื่อที่จะให้การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองเป็นไปโดยทิศทางที่ถูกต้อง อันจะเป็นผลดีและเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำหน้าที่ประเมินผล ติดตามและวิเคราะห์การปฏิบัติงานของศาลปกครองได้อย่างดีที่สุดคือสำนักงานศาลปกครองเพราะเป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครองและอยู่กับ “ข้อมูล” ทุกข้อมูลของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองและเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองอยู่ภายใต้การ “ควบคุม” ของประธานศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น การประเมินผล ติดตามและวิเคราะห์การปฏิบัติงานของศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองจึงไม่สามารถทำได้อย่างอิสระเท่าใดนัก

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เพราะกระบวนการเหล่านั้นเป็นกระบวนการที่ “เทียบเคียง” ได้กับ “การควบคุม” การใช้อำนาจของตุลาการศาลปกครอง

5.1.6 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาข้างต้น ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ ได้สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อการปรับปรุงระบบศาลปกครอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

5.1.6.1 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงโครงสร้างของศาลปกครอง มีอยู่ 2 ประการ คือ

1) แนวทางในการปรับปรุงการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง

ควรที่จะต้องปรับปรุงการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองเสียใหม่ จากที่ในปัจจุบันทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองไม่จำเป็นต้องเป็น “นักกฎหมาย” มาเป็นการกำหนดสัดส่วนให้พอเหมาะระหว่างนักกฎหมายมหาชนกับผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่น ๆ โดยอาจกำหนดไว้ถึงจำนวนของตุลาการศาลปกครองว่าจะต้องเป็น “นักกฎหมายมหาชน” จำนวนเท่าใด และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนเท่าใด เพราะในการวินิจฉัยคดีปกครองนั้น มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ความสมดุลในเรื่องสัดส่วนของตุลาการศาลปกครองที่เป็นนักกฎหมายมหาชนกับผู้ทรงคุณวุฒิสาขาอื่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่ความสมดุลของมวลรวม และความสมดุลของการจัดองค์คณะและนอกจากนี้เพื่อให้ “สมประโยชน์” กับหน้าที่ “ตุลาการ” ควรกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิสาขาอื่นต้องสำเร็จการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ด้วย เพราะในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนั้นควรที่ผู้พิพากษาจะต้องเป็น “นักกฎหมาย” ด้วย

2) แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง

เห็นควรที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของศาลปกครองที่ทำหน้าที่เป็น “ผู้ตัดสิน” ข้อพิพาททางปกครอง โดยในส่วนของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นนั้น สมควรที่จะทำการคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้ามาปฏิบัติงานเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นด้วยวิธีใหม่ด้วยการกำหนดให้ภายหลังจากการสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์แล้ว ควรกำหนดให้มีช่วงทดลองปฏิบัติงานเพื่อประเมินผลการทำงานของบุคคลดังกล่าวว่ามีความรอบรู้ในกฎหมายมหาชนหรือไม่ อย่างไร การทดลองปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวอาจทำได้หลายวิธี เช่น กำหนดให้ทำหน้าที่เป็นผู้ยกร่างคำวินิจฉัยให้ตุลาการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และให้มีการประเมินผลการทำงานของบุคคลนั้นจากร่างคำวินิจฉัย หากพบว่ามีความรอบรู้ในกฎหมายมหาชนจึงจะบรรจุให้เป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต่อไป ด้วยวิธีดังกล่าวจะทำให้มองเห็นได้ชัดว่าบุคคลใดบ้างที่มีความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามาเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และสำหรับในส่วนของตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีจำนวนอยู่เพียงไม่กี่คนนั้น เห็นควรที่จะเสนอให้มีการเสนอรายชื่อของบุคคลที่เหมาะสมที่จะเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกจำนวน 2 เท่าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประสงค์ เพื่อให้วุฒิสภาได้มีโอกาสคัดเลือกมากขึ้นและได้จำนวนตุลาการตามที่ต้องการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5.1.6.2 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

1) แนวทางในการปรับปรุงการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ดังที่มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรของรัฐกับเอกชน และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความบทบัญญัติมาตรา 223 ในความหมายอย่างแคบ จนทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นควรให้มีการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ได้บรรลุความมุ่งหมายของการตรวจสอบการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทในทางมหาชน ซึ่งมิใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ หากข้อพิพาทในทางมหาชนซึ่งมิใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เช่นนี้ เท่ากับเป็นการยืนยันหลักนิติรัฐว่า “การกระทำทางปกครอง” ทั้งหลายนั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้ทั้งสิ้น โดยไม่คำนึงว่าองค์กรที่มีการกระทำทางปกครองนั้นจะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือไม่ก็ตาม เช่น อาจเป็นหน่วยงานเอกชนก็ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเขียนอำนาจของศาลปกครองไว้ในลักษณะดังกล่าว เป็นการแก้ปัญหาในกรณีขององค์กรที่มีการกระทำได้หลายลักษณะ เช่น นายกรัฐมนตรีบางการกระทำเป็นการกระทำทางการเมือง ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง แต่หากนายกรัฐมนตรีสั่งการตามกฎหมาย กรณีย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้ ดังนั้น การบัญญัติเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่มีการกระทำทางปกครองที่หลุดรอดจากการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเขียนเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในลักษณะดังกล่าว ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความหมายของคำว่า “ข้อพิพาททางมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” ซึ่งกรณีนี้จำเป็นจะต้องอาศัยพื้นฐานในทางทฤษฎีเพื่ออธิบายความหมายและขอบเขตของคำว่า “ข้อพิพาททางมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” ซึ่งกรณีนี้จำเป็นจะต้องอาศัยพื้นฐานในทางทฤษฎี เพื่ออธิบายความหมายและขอบเขตของคำว่า “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” เพราะหากกำหนดขอบเขตของ “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” ได้ ก็เท่ากับเป็นการกำหนดขอบเขตของข้อพิพาททางมหาชนที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองออกไปนั่นเอง

2) แนวทางในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด

ควรกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการ “ตรวจสอบ” ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกำหนดนั้นเป็น “กฎหมาย” ประเภทหนึ่งที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่ “หลีกเลี่ยง” กระบวนการออกกฎหมายตามปกติของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้ว่า ในการตราพระราชกำหนดนั้นจะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้และกรณีนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์อันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยสาธารณะเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ มักเกิดปัญหาว่าการ “หลีกเลี่ยง” กระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารนี้อาจมี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ที่มาจากสาเหตุประการอื่นนอกเหนือจากสาเหตุตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ประเภทหนึ่งของฝ่ายบริหารอันมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎระเบียบต่างๆ ของฝ่ายบริหาร จึงควรกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุดมากกว่าอยู่ในเขตอำนาจตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญทั้งนี้ เนื่องมาจาก “คุณสมบัติ” ของตุลาการศาลปกครองนั้น ถูกกำหนดให้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายปกครองและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนดก็เป็น “ส่วนหนึ่ง” ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง จึงมีความเหมาะสมที่จะให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดมากกว่าจะให้ศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นศาลทาง “การเมือง”

3) แนวทางในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำนิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีอยู่มาก ทำให้เกิดข้อถกเถียงกันอยู่เสมอว่า สัญญาใดบ้างเป็นสัญญาทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง แม้ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลปกครองเองก็ได้พยายามที่จะวางเกณฑ์และสร้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่การรอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและกำหนดประเภทของสัญญาทางปกครองขึ้นมาใหม่เรื่อย ๆ ไม่น่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดเพราะอาจเป็นไปอย่างล่าช้าและอาจไม่เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทของสัญญาทางปกครองให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่เพื่อให้เกิดความแน่นอนของประเภทของสัญญาทางปกครองอันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งฝ่ายปกครองและทั้งคู่สัญญาของฝ่ายปกครอง โดยอาจจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือแก้ไขบทนิยามของคำว่าสัญญาทางปกครองใหม่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4) แนวทางในการปรับปรุงคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของข้าราชการฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ สมควรที่จะกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากการสั่งการทางปกครองของคณะกรรมการตุลาการเป็นการใช้อำนาจทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองตามรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือศาลปกครองนั่นเอง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรที่จะปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยตัดความใน (2) ของบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสอง ออก ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีประเภทเดียวกันได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกัน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง

5.1.6.3 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง

แนวทางในการปรับปรุงการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

การที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่นได้ จะต้องทำโดยองค์คณะ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นได้ไม่รวดเร็ว

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เท่าที่ควร อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้อำนาจตุลาการนายเดียวในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้หากกรณีตามคำขอนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี อย่างไรก็ดี การกำหนดให้อำนาจแก่ตุลาการนายเดียวในการทำคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนี้ควรมีข้อกำหนดเฉพาะการกำหนดมาตรการชั่วคราวอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งยกคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา แต่ไม่รวมถึงการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้ เพราะการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องระงับใช้บังคับเป็นการชั่วคราว จึงอาจทำให้การปฏิบัติราชการเกิดข้อขัดข้องหรือขาดประสิทธิภาพได้หากพิจารณาไม่รอบคอบ ดังนั้น ในกรณีการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจึงยังคงต้องกระทำโดยองค์คณะ ไม่อาจให้อำนาจตุลาการนายเดียวพิจารณากำหนดคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น หากระยะเวลาผ่านไปเมื่อตุลาการศาลปกครองได้มีประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีสักระยะหนึ่งแล้ว เพื่อความรวดเร็วและเพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ก็อาจมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ตุลาการนายเดียวมีอำนาจพิจารณาคำขอให้กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ แต่ทั้งนี้ไม่ควรรวมถึงการทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทาง ปกครอง

แม้ว่าโดยหลักการการฟ้องคดีต่อศาลไม่มีผลเป็นการระงับการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเพราะการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเป็นการบริการสาธารณะที่จำต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องก็ตามแต่หลักการดังกล่าวยังอาจมีข้อยกเว้นได้ในบางกรณีเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองหรือกฎบางเรื่องจึงอาจมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นทันที แต่ทั้งนี้การกำหนดเช่นนั้นควรจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น มิใช่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การทำคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีจะต้องระบุเหตุผลแห่งคำสั่งดังกล่าว มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 69 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองต้องระบุเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยเท่านั้น แต่หากศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีโดยมิได้ระบุเหตุผลให้ออกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวหรือคำสั่งยกคำร้องขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีแล้ว แม้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวจะไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวก็ย่อมขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปอยู่นั่นเอง ดังนั้น ในการทำคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ศาลปกครองจึงควรระบุเหตุผลในการทำคำสั่งดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ในคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดหรือแม้แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็อาจวางแนวปฏิบัติดังกล่าวได้ แต่หากมีการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บัญญัติไว้ชัดแจ้งในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองก็จะเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น

5.1.6.4 แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

ควรที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครองด้วยการ “แยก” ความสัมพันธ์ระหว่างเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในด้านการควบคุมหรือกำกับดูแลออกจากฝ่ายตุลาการคือประธานศาลปกครองสูงสุด โดยอาจกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้เสนอให้วุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองแทนประธานศาลปกครองสูงสุด และปรับปรุงบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปราศจากการควบคุมจากฝ่ายตุลาการ และในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง เสนอแนะให้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองเสียใหม่ กล่าวคือ จากเดิมที่สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ รับผิดชอบงานธุรการศาลปกครอง ช่วยเหลือตุลาการในการดำเนินคดีปกครอง และสนับสนุนงานด้านวิชาการแก่ตุลาการศาลปกครองนั้น เห็นสมควรเพิ่มงานในด้านประเมินผลการดำเนินงาน การติดตามและการวิเคราะห์การปฏิบัติงานของศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองเข้าไปด้วย โดยมีเหตุผลที่สำคัญคือ เนื่องจากการจัดตั้งศาลปกครองเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตาม ประเมินผล ศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของคำพิพากษา ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้เป็นอย่างดีก็คือหน่วยธุรการของศาลปกครองนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี การเพิ่มอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้กับสำนักงานศาลปกครองจะต้องทำไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองด้วย เพราะหากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายตุลาการศาลปกครอง ก็จะทำให้การประเมินผลและการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นไปไม่ได้ดีเท่าที่ควร เพราะสำนักงานศาลปกครองและเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองจะต้อง “วิจารณ์” คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อตุลาการศาลปกครองจำนวนหนึ่งที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ “บกพร่อง” หรือไม่สอดคล้องกับ “ปรัชญา” ของกฎหมายมหาชน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

5.2.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ยุบเลิกไป และได้มีการบัญญัติไว้อีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ตลอดระยะเวลา 17 ปี ของการปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่เห็นต่าง จนบางครั้งศาลรัฐธรรมนูญก็ถูกมองว่าเป็นคู่ขัดแย้งกับฝ่ายต่าง ๆ เสียเอง ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และบทความทางวิชาการต่าง ๆ ทำให้สามารถจำแนกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 5 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กร

5.2.2.1 ความเป็นมา และสภาพปัญหา

สืบเนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองในหลายกรณี ทำให้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเหมาะสมขององค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าควรจะอยู่ในรูปแบบใด โดย พนัส ทัศนียานนท์ (2556, น.2) อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ได้แสดงความเห็นว่า ควรยุบศาลรัฐธรรมนูญแล้วกลับไปใช้รูปแบบ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีองค์ประกอบมาจาก 3 ส่วน ได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา และตุลาการ รวมถึงมีอัยการสูงสุดด้วย ต่างจากโคทม อารียา อาจารย์ประจำสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล (2556, น.16-17) ซึ่งแม้จะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การรับคำร้องของประชาชนที่เสนอมาตามมาตรา 68 หรือเรื่องการยุบพรรคการเมือง แต่ก็ยังยืนยันว่า “ศาลจำเป็นต้องมี เราคงไม่กลับไปเหมือนระบบเดิมสมัยก่อนมีตุลาการรัฐธรรมนูญเฉย ๆ ไม่มีศาล เป็นอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง ถ้าใช้อำนาจนั้นมากไปคนก็ต้องวิพากษ์วิจารณ์ได้ ส่วนที่มีคนวิจารณ์ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ 4 นั้น ผมคิดว่าอำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ 3 อยู่แล้ว ศาลไม่ใช่เข้ามาเล่นการเมืองอย่างที่มีการวิจารณ์ ผมใช้คำว่า มีบทบาททางการเมืองและใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบทางการเมืองสูง ต้องระมัดระวังมากกว่านี้...”

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของวิชา มหาคุณ กรรมการ ปปช. (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556, น.7) ว่า การจะยุบศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกลับไปใช้ระบบศาลเดี่ยวแบบเดิมก่อนการใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ผู้ที่เสนอแนวคิดดังกล่าวน่าจะต้องไขข้อข้องใจของประชาชนก่อนว่ารัฐธรรมนูญ 2550 โดยเฉพาะหมวดศาลนั้นมีข้อบกพร่องตรงไหน อย่างไร และจะทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามกฎหมายและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดีขึ้นหรือด้อยลงกว่าการมีศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สุดท้ายแล้วก็ขึ้นอยู่กับประชาชน เพราะว่าประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงประชามติรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 การจะให้กลับมาเป็นระบบศาลเดี่ยวเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างระบบศาลซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ก็ต้องให้เป็นมติมหาชนก่อนเช่นกัน

5.2.2.2 รูปแบบขององค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย ไม่ได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จะให้องค์กรใดทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพียงแต่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 ว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เท่านั้น จนเมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 1/2489 ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ.2488 เฉพาะที่ลงโทษการกระทำ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังจึงขัดกับรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ โดยศาลฎีกาได้ให้เหตุผลยืนยันถึงอำนาจของตนในการพิพากษาว่ากฎหมายของรัฐสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย ฉะนั้น การดูว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ย่อมเป็นอำนาจของศาล

(2) การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ประเภท คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้งและควบคุมกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้

(3) จำเป็นต้องมีผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นข้อความที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก็จะไม่มีผล กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเอง จะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายหรือไม่ได้อย่างไร จะว่าทางฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ขาดก็ไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้จะมีใครเล่าจะมีอำนาจนอกจากศาล ศาลเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับให้ความยุติธรรม เป็นการบำบัดทุกข์ร้อนแก่ประชาชน บุคคลทั้งหลายย่อมหวังในความยุติธรรมจากศาลเป็นที่ตั้ง และเมื่อมีตัวบทกฎหมายอันออกมาตัดเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงเพื่อความยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร หรือแม้ศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ก็ไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้

จากผลแห่งคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าว ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้นไม่พอใจที่ศาลได้ล่วงล้ำเข้ามาในหน้าที่ของสภาในการตีความรัฐธรรมนูญ มีการเสนอญัตติให้สภาตีความมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรม อดีตประธานศาลฎีกา และผู้เชี่ยวชาญนิติศาสตร์ โดยคณะกรรมาธิการชุดนี้เห็นว่า อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 เป็นอำนาจเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 จึงกำหนดให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”(สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2536, น.10 - 12)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 8 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวพุทธศักราช 2549

ต่อมา เพื่อให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการปฏิรูปการเมืองโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยมีพัฒนาการมาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

5.2.2.3 รูปแบบขององค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ มี 3 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการเป็นไปโดยกระบวนการทางการเมืองหรือเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งอาจเรียกรูปแบบคณะกรรมการนี้ว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” มีประเทศฝรั่งเศสเป็น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตัวอย่าง กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีจำนวนอย่างน้อย 9 คน โดยมีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 3 คน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้ง 3 คน นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดให้อดีตประธานาธิบดีทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีวิตด้วย นอกจากประเทศฝรั่งเศสแล้ว รูปแบบนี้ยังใช้อยู่ในประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม เป็นต้น

2) รูปแบบศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อมีประเด็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดไปในคราวเดียวกัน โดยในทางปฏิบัติแล้ว ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งรูปแบบนี้หลายประเทศยังนิยมใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น อินเดีย เป็นต้น

3) รูปแบบศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ คือการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของศาลพิเศษซึ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากศาลยุติธรรม เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีรัฐธรรมนูญเท่านั้น รูปแบบของศาลพิเศษนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศออสเตรีย ต่อมาได้เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ เช่น เยอรมนี เบลเยี่ยม โปรตุเกส สเปน อิตาลี เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย เป็นต้น

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

5.2.3.1 ความเป็นมา และสภาพปัญหา

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรและคำวินิจฉัย โดยเฉพาะในส่วนของจำนวน คุณสมบัติ และที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเหมาะสมและความเป็นกลางของตุลาการแล้ว ก็ยากที่สังคมจะยอมรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้ ทำให้มีความคิดเห็นของหลายฝ่ายในเรื่องดังกล่าว เช่น สมชาย ปรีชาศิลปกุล เห็นว่า “กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันอยู่ในกลุ่มคนที่แคบและสามารถกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่มาจากตุลาการ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษในทางสังคมการเมือง” หรือคณิน บุญสุวรรณ (2556, น.353-354) เห็นว่า “องค์กรที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้อย่างอิสระ ต้องมีบุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีขนาดไม่ใหญ่เกินไป ข้อนี้ถ้าดูตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ถือว่าสอบตกเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะเห็นมีแต่อดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อดีตผู้พิพากษา อดีตอัยการ ซึ่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์เฉพาะด้านในการตรวจสอบทางการเมืองเลย พูดง่ายๆ คือ เอาแต่คนที่เคยชินกับวิธีคิด วิธีทำงานแบบระบบราชการและเจ้าขุนมูลนาย มาทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งต้องมีทัศนคติแบบก้าวหน้าและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว จึงเป็นเรื่องผิดฝาผิดตัว แม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบประเภทหนึ่งแทนที่จะเฟ้นหาผู้ที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนและรัฐธรรมนูญ กลับเอามาแต่อดีตผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือข้าราชการตุลาการระดับสูง ซึ่งนอกจากจะมีที่มาโดยไม่ยึดโยงกับประชาชนแล้ว ยังเคยชินและมีประสบการณ์ในการใช้กฎหมายเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีแพ่งและคดีอาญามาตลอดชีวิตที่นั่งบัลลังก์ผู้พิพากษาอีกด้วย”

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556, น. 17) ว่า “ระบบศาลหรือองค์กรตุลาการที่ดีจะต้องเชื่อมโยงกลับไปหาประชาชนได้ โดยอาจเชื่อมโยงผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารแล้วแต่กรณี แต่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งควรจะต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงกว่าองค์กรตุลาการอื่นใด ก็มีปัญหาเช่นกัน เพราะถึงแม้ว่าการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา แต่วุฒิสภาของไทยก็มีปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตย เพราะมี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สมาชิกวุฒิสภาเกือบกึ่งหนึ่งซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้ง ตามแนวทางปฏิบัติ วุฒิสภาไม่สามารถปฏิเสธตัวบุคคลที่ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดเลือกมาได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบของศาลหรือองค์กรตุลาการมีปัญหาความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยทั้งหมด” ซึ่งต่างจากความเห็นของวิชา มหาคุณ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556, น.10) ที่ว่า “ข้อเสนอที่มาของผู้พิพากษาหรือตุลาการโดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกทำให้กระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้โดยง่าย เพราะโดยธรรมชาติของการตัดสินใจทางการเมืองนั้น จำเป็นต้องฟังเสียงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และต้องมีเรื่องของอิทธิพลทางการเมืองมาข้องเกี่ยวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้กระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาไม่เป็นกลาง นำมาซึ่งการสูญเสียความน่าเชื่อถือ และหลักความโปร่งใสซึ่งเป็นหลักของการดำรงอยู่ของประเทศ ...” ทั้งนี้ เมื่อศึกษาไปถึงการควบคุมดูแลความประพฤติปฏิบัติของผู้พิพากษาที่มาจากฝ่ายการเมืองในสหรัฐอเมริกา ก็จะพบว่า มีการตรวจสอบในเรื่องการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอย่างเข้มงวดที่สุด หากมีการตรวจพบว่า มีการพิจารณาตัดสินคดีตามที่ทางฝ่ายการเมืองต้องการ ผู้พิพากษาก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและได้รับโทษจำคุก ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการจะนำรูปแบบการคัดเลือกผู้พิพากษาโดยฝ่ายการเมืองมาปรับใช้ก็จำเป็นต้องนำระบบการควบคุมดูแลการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ที่เข้มงวดที่สุดมาใช้ด้วยเช่นกัน

5.2.3.2 คุณสมบัติและการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 204 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 3 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน

โดยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 204 (3) และ (4) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

(4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100 หรือมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(7) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นอกจากนี้ มาตรา 207 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคล หรือวุฒิสภาให้ความเห็นชอบบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบ แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 และมาตรา 206 แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตาราง 1

ตารางแสดงองค์ประกอบและที่มาขององค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ประเทศ/องค์กร	กฎหมายจัดตั้ง	องค์ประกอบ/ที่มา	วาระ
สหพันธรัฐเยอรมนี : ศาลรัฐธรรมนูญ (Das Bundesverfassungsgericht หรือ BverfG)	รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ (Gesetz ueber das Bundes verfassungsgericht 1951 หรือ BverfGG)	ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 2 องค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษา 8 คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลสูง 3 คน ผู้พิพากษาในแต่ละองค์คณะกึ่งหนึ่งจะต้องได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ (Bundestag) อีกกึ่งหนึ่งได้รับเลือกจากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrat) - การเลือกผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกทางอ้อมโดยสภาผู้แทนราษฎรเลือกคณะกรรมการสรรหา 12 คน ตามสัดส่วนของพรรคการเมือง แล้วให้แต่ละพรรคการเมืองเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจากนั้น คณะกรรมการสรรหาเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ - การเลือกผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้เลือกเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ	12 ปี ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว และพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 68 ปี
อิตาลี : ศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1948	ผู้พิพากษา 15 คน โดยที่จำนวนหนึ่งในสามมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี อีกหนึ่งในสามมาจากองค์กรศาลยุติธรรมสูงสุดและฝ่ายปกครองคือจากศาลฎีกา 3 คน จากคณะที่ปรึกษาของรัฐ 1 คน และจากศาลบัญชี 1 คน แต่ในกรณีที่กล่าวหาว่าประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศหรือบ่อน	9 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

ประเทศ/องค์กร	กฎหมายจัดตั้ง	องค์ประกอบ/ที่มา	วาระ
		ทำลายรัฐธรรมนูญหรือกล่าวหานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องเพิ่มผู้พิพากษาสมทบอีก 16 คน	
ออสเตรเลีย : ศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1929	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ และผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญอีก 12 คน และมีผู้พิพากษาสำรอง 6 คน ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา โดยที่รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเสนอผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธาน ผู้พิพากษา 6 คน และผู้พิพากษาสำรอง 3 คน และสภาแห่งชาติเสนอผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้พิพากษา 3 คน ผู้พิพากษาสำรอง 2 คนและสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐเสนอผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้พิพากษา 3 คน และผู้พิพากษาสำรอง 1 คน	12 ปี โดยพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุ 70 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว
ฝรั่งเศส : คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คนมากจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน ประธานสภาสูงแต่งตั้ง 3 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎร 3 คน และอดีตประธานาธิบดีสาธารณรัฐฝรั่งเศสทุกคนเป็นตุลาการโดยตำแหน่ง	9 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว โดยที่หมุนเวียนออกจากตำแหน่ง จำนวน 1 ใน 3 ทุกปี
สาธารณรัฐตุรกี : ศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1982 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ 7พ.ค.2010 เปลี่ยนแปลงจำนวนและที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ จากเดิมซึ่งประกอบด้วย ตุลาการ 11 คน และมีตุลาการสำรองอีก 4 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือก	ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 17 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี มีที่มาจากการคัดเลือกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐตุรกี 3 คน (Turkish Grand National Assembly) และมาจากการคัดเลือกของประธานาธิบดี 14 คน	12 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ประเทศ/องค์กร	กฎหมายจัดตั้ง	องค์ประกอบ/ที่มา	วาระ
สาธารณรัฐสโลวีเนีย : ศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสโลวีเนีย ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.1991 ซึ่งเป็นปีที่สโลวีเนียแยกออกจากสหพันธรัฐสังคมนิยมยูโกสลาเวีย	ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 9 คน มีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คือให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย	9 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว
โรมาเนีย : ศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1991	ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 9 คน ซึ่งมีที่มา 3 ทาง คือ - มาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Duputies) 3 คน - มาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา (Senate) 3 คน และ - มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน	9 ปี และรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ต้องเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 1 ใน 3 ของตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด (3 คน) ทุกๆ 3 ปี
ฮังการี : ศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค.2013 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 25 มี.ค.2013	ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 15 คน มีที่มาจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภา โดยรัฐสภาจะเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดที่มีอยู่	12 ปี

ประเทศ/องค์กร	กฎหมายจัดตั้ง	องค์ประกอบ/ที่มา	วาระ
สหรัฐอเมริกา : ศาลทั้งหลาย	ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court of the United States) ได้สร้างหลักให้ศาลทั้งหลายในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ของอเมริกา จึงเป็นการควบคุมแบบรูปธรรม (Concrete Judicial Review) นั่นคือ เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อมีการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาปรับใช้เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเท่านั้น		

ที่มา: ชลัช จงสืบพันธ์ และคณะ, 2551, น.112-123 และ ชมพูนุช ตั้งถาวร, 2556, น.226-272

ในเรื่ององค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้ มีข้อเสนอของนักวิชาการที่น่าสนใจอีกคนหนึ่ง คือ วีรพัฒน์ ปริยวงศ์ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556, น.35) ที่ว่า “ปัจจุบันตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด 9 คน โดย 5 คนมาจากองค์กรศาล อีก 4 คนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ 2 คนมาจากผู้พิพากษา สาขาอื่นๆ อีก 2 คนเป็นอดีตทูต เห็นได้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันนี้มีแนวคิดไปในทางใกล้เคียงกัน คือแนวคิดแบบข้าราชการประจำ ไม่มีผู้ใดมีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารธุรกิจหรือการค้าการลงทุน เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าเราเพิ่มจำนวนตุลาการอีก 6 คนโดยให้รัฐสภาสรรหาจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านรัฐธรรมนูญหรืออาจเคยเป็นนักการเมืองมาก่อนก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดทุกคนได้มีโอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น เป็นกลางกับทุกฝ่ายและทำให้กระบวนการตัดสินคดีมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ได้ผลดีหลายประการ คือ 1. ไม่ถือเป็นการเข้าไปแทรกแซงศาลเพราะตุลาการเดิมยังปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมเพียงแต่เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความคิดเห็นที่หลากหลายขึ้น 2. ทำให้เกิดความสมดุลเชิงอำนาจมากขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตอบคำถามประชาชนได้มากขึ้น และ 3. ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ หนักแน่น และสามารถพัฒนาไปได้อย่างมั่นคง”

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

5.2.4.1 ความเป็นมา และสภาพปัญหา

เรื่องขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไม่ถือว่ามีการกำหนดเขตอำนาจไว้เป็นการทั่วไป (Generalklausel) หากแต่ต้องมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ตามหลัก Enumerationsprinzip ซึ่งหมายความว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีการบัญญัติระบุไว้ให้ชัดแจ้งโดยกฎหมาย ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐของเยอรมนีได้เคยปฏิเสธการขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยวิธีการตีความโดยอาศัยการเทียบเคียงก็ดี หรือจากเหตุผลความจำเป็นโดยเร่งด่วนในทางนิตินโยบายก็ดี [BVerfGE 1, 396; 2, 341; (346); 22, 293 (298)] ดังนั้น การตีความที่อาจนำไปสู่การขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, น.120)

แต่ในปัจจุบันเป็นที่ปรากฏว่า การใช้อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการในหลายประเด็นด้วยกัน โดยเฉพาะการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง คดีที่วินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง และคดีที่ศาลวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 และมาตราที่ว่าด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกรณีที่ถูกวิจารณ์ว่าศาลใช้อำนาจตุลาการไปแทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (Act of Government) เช่น กรณีคำวินิจฉัยเรื่องแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา ซึ่งเป็นกรณีที่ถูกวิจารณ์ว่าศาลใช้อำนาจตุลาการไปตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

5.2.4.2 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญแบ่งออกได้เป็น 9 ประการ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553, น.4-5) คือ

1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

4) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ กระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่

5) การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มิใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

6) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

7) การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

8) การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนหรือไม่

9) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

5.2.4.3 ความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

บรรเจิด สิงคะเนติ (2547, น.162) ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับขอบอำนาจในการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า เป็นปัญหาระหว่าง “กฎหมาย” กับ “การเมือง” กล่าวคือ เรื่องใดก็ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลก็ดี หรือองค์กรนิติบัญญัติก็ดี ณ จุดนั้นเองที่เป็นขอบเขตในการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงพ้นขอบเขตดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจแทนองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจะมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ แต่หากมีการผลักดันนโยบายของรัฐบาลออกมาในรูปของกฎหมายและมีการโต้แย้งว่ากฎหมายที่ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ขัดต่อหลักความเสมอภาค กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจตรวจสอบว่า กฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวด้วย

พิชิต ชื่นบาน (2556, น.2) เห็นว่า ศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการผู้ใช้กฎหมายในระบบ Civil Law ไม่มีหน้าที่กำหนดทิศทางหรือเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือบทกฎหมาย ให้เป็นไปตามความต้องการหรือความคิดเห็นของตนเองได้ เนื่องจากศาลมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ใช้หรือตีความกฎหมายมิใช่ผู้ออกกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายของรัฐสภาจึงต้องมาก่อน แม้กฎหมายที่ออกใช้ขึ้นใหม่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญแต่เดิม ศาลก็ต้องเชื่อฟังกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statutory) ที่ออกโดยรัฐสภาของประชาชน

สมชาย ปรีชาศิลปะกุล (2555) เห็นว่า ความเชื่อเรื่องตุลาการภิวัฒน์เป็นผลให้มีการเพิ่มอำนาจของสถาบันตุลาการอย่างมาก โดยหวังว่าจะเป็นสถาบันหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ในสังคมไทยอันเนื่องมาจากการล้มละลายของสถาบันอื่นๆ แต่ก็อย่างที่รับรู้กันว่า สถาบันตุลาการก็ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งในทางการเมืองไปด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนถึงขอบเขตของสถาบันตุลาการในทางการเมืองว่า ควรจะมีพื้นที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด เฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในทางการเมือง

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของนักวิชาการต่อกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยคำร้องตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 จากประชาชนโดยตรง โดยไม่ผ่านอัยการสูงสุด เช่น วีรพัฒน์ ปริยวงศ์ (2555) เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 แบบขยายอำนาจตนเองอย่างกว้างขวาง มีอำนาจตรวจสอบได้เกือบครอบจักรวาล และทำให้บทบาทของ "อัยการสูงสุด" ไร้ความหมาย และทำให้อำนาจ "นิติบัญญัติ" และ "บริหาร" ถูกคร่อมทับแบบไม่เคยปรากฏมาก่อน ต่างจากวิชา มหาคุณ (2556, น.9) ที่เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291 โดยการยกร่างทั้งฉบับนั้นควรจะได้ให้ประชาชนลงประชามติเสียก่อน เพราะประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ประเด็นนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ถือว่าเป็นการตัดสินคดีตามหลักรัฐธรรมนูญไม่ใช่ตัดสินคดีตามแนวทางของตัวบทกฎหมายโดยแท้ ซึ่งก็อาจจะทำให้เข้าใจไม่ตรงกันบ้าง ดังนั้น จึงอาจจะต้องใช้เวลาสักระยะหนึ่งเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ก็อาจจะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ได้

5.2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

5.2.5.1 ความเป็นมา สภาพปัญหา และความสำคัญ

ปัจจุบันเกือบทุกประเทศที่มีการตรารัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างก็ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นๆ ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดกติกาหรือข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มักจะให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบกันเองภายในองค์กรในรูปของการอภิปราย แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขัดต่อกติกาที่รัฐธรรมนูญวางไว้ และเป็นไปได้ยากที่รัฐสภาจะตีความว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ตนให้ความเห็นชอบนั้น ไม่เป็นไปตามกติกาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงเกิดแนวความคิดการสร้างกลไกควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้น (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น.322)

5.2.5.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้เคยรับพิจารณาคำร้อง กรณีกระบวนพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พ.ศ. .... เกี่ยวกับที่มาของ ส.ว. เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และได้มีคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 ด้วยเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 ว่า การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 ว่า มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐาน และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ส่วนที่ผู้ร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเหล่านั้น เห็นว่า ยังไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรค 3 และวรรค 4 จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้ตีความอำนาจหน้าที่ของตนในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งในการตรวจสอบกระบวนการว่าเป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ และในส่วนของเนื้อหาว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้

ทำให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันของฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับพิจารณาวินิจฉัยร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น กิตติศักดิ์ ปรกติ, เจษฎ์ โทณะวณิค และ เสรี สุวรรณภานนท์ (2556, น.1,16,13) โดยนายเสรี สุวรรณภานนท์ ได้ให้เหตุผลว่า การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ก้าวก่ายแทรกแซงงานของฝ่ายนิติบัญญัติแต่เป็นอำนาจโดยตรงของศาลรัฐธรรมนูญที่จะ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เข้าไปตรวจสอบการทำหน้าที่ตามเส้นแบ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะองค์กรที่มีหน้าที่แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่ของตนผิดกติกาที่กำหนด ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้กำกับถือว่ามีอำนาจวินิจฉัยได้

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย เช่น พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (2556, น.1,16,13) เห็นว่า ตามหลักของรัฐธรรมนูญมาตรา 68 ที่ระบุให้ใช้ได้กับบุคคลหรือนักการเมือง หากพบการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครอง หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ ต้องสั่งให้หยุดการกระทำ แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้สั่ง นั่นเพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นเรื่องขององค์กรรัฐสภาที่มีอำนาจทำได้ ดังนั้น จึงถือว่าศาลใช้มาตรา 68 อย่างขัดกับเจตนารมณ์

เอกชัย ไชยนุวัติ (2556, น.1,16,13) ได้แสดงความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดขั้นตอนการแก้ไขชัดเจนในมาตรา 291 ไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเข้ามาตรวจสอบได้อย่างชัดเจน เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบ “อนุมัติ” หรือ “ไม่อนุมัติ” การแก้ไขได้ เท่ากับเป็นการใช้อำนาจเหนือรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างกับการใช้อำนาจของศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ อีกทั้ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องขัดกับรัฐธรรมนูญเดิมอย่างชัดแจ้ง ไม่เช่นนั้นจะแก้ไขไปทำไม การที่ตุลาการกำหนดเงื่อนไขว่าคุณสมบัติ ส.ว. จะแก้ไขไม่ได้ แปลว่า ศาลกำลังเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และอ้างคำวินิจฉัยเพื่อผูกพันองค์กรอื่นและประชาชนทั้งประเทศ ทำให้เงื่อนไขนี้เป็นบทบัญญัติที่ไม่สามารถแก้ไขได้ตลอดไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องจำกัดกรอบอำนาจเท่าที่กฎหมายให้ไว้ ไม่ใช่วินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด

5.2.5.3 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลของต่างประเทศ เห็นได้ว่า องค์กรที่ถูกเรียกร้องให้วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มักจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ทำหน้าที่ “พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” อยู่แล้ว เช่น ในประเทศฮังการีและสาธารณรัฐตุรกี ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ว่าทำขึ้นโดยถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในประเทศโรมาเนีย ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทั้งเนื้อหาและกระบวนการ แต่ภายใต้เงื่อนเวลาว่า จะต้องเป็นการตรวจสอบก่อนที่จะมีการประกาศใช้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งประเทศโรมาเนียกำหนดให้ต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปผ่านกระบวนการประชามติก่อนประกาศใช้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นเจ้าของ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ได้ (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น.327)

นอกจากกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งแล้ว ยังมีบางประเทศที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้แต่องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้วางหลักว่าตนมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลสูงแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลรัฐธรรมนูญแห่ง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สาธารณรัฐอิตาลี ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น.234) ซึ่งเมื่อพิจารณากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้แล้ว จะพบว่า มีกระบวนการแก้ไขที่ทำได้โดยง่าย คือใกล้เคียงกับกระบวนการนิติบัญญัติมาก โดยอาจจะให้รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงอาจสันนิษฐานได้ว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญค่อนข้างน้อย ตีความว่า ตนมีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็อาจเป็นไปเพื่อคานอำนาจของ “ผู้แทน” ประชาชนในการแก้ไขบทบัญญัติที่มีค่าสูงที่สุดของประเทศไปในทางที่อาจฝืนต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้

ส่วนในประเทศที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มักจะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและกระบวนการให้สัตยาบันอีกครั้ง โดยอาจเป็นการให้สัตยาบันโดยที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาหรือประชามติ หรือรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสโลเวเนีย ก็บัญญัติให้หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาผู้แทนราษฎร) ได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องนำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไปขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการประชามติอีกเช่นกัน

ปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่มีบทบัญญัติแสดงไว้อย่างชัดเจนว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่เหนือการควบคุมขององค์กรอื่นนอกจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย ซึ่งเคยมีบทบัญญัติมาตรา 368 ตัดอำนาจศาลสูงในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากความขัดแย้งกันทางการเมืองขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ถูกศาลสูงพิพากษาว่าใช้บังคับไม่ได้ในปี ค.ศ.1980 ส่วนกรณีของประเทศราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1848 ว่า ศาลไม่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสนธิสัญญา นั่นยอมหมายความว่า ศาลเองก็ไม่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน(ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น.210-211)

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ได้กำหนดกระบวนการและข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ คือ ห้ามขอแก้ไขไปในทางที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเปลี่ยนรูปของรัฐ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่าในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่าฝืนต่อกระบวนการหรือข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ องค์กรใดจะมีอำนาจวินิจฉัย และด้วยวิธีการใด ยิ่งไปกว่านี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในเรื่องพิจารณาที่ 47/2556 และ 48/2556 ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ ศาลจึงไม่สามารถรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามมาตรา 154 ได้ ก็ยิ่งเป็นการปล่อยให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป

จึงควรมีการทบทวนเรื่องการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า เป็นหน้าที่ขององค์กรใด และจะใช้อำนาจตรวจสอบในเรื่องใดได้บ้าง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันขึ้นได้ในอนาคต (ชมพูนุท ตั้งถาวร, 2556, น.335-336)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

5.2.6.1 สภาพปัญหาและความสำคัญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะมีผลกระทบเฉพาะบุคคล องค์กร หรือพรรคการเมืองที่เป็นคู่กรณีแล้ว ยังมีผลกระทบอันผูกพันและเกี่ยวพันไปถึงบุคคลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นหรือไม่เป็นคู่ความก็ตาม เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยนี้ก็ย่อมจะส่งผลกระทบเป็นการทั่วไป ที่ในภาษาลาตินเรียกว่า Res Commun ซึ่งหาไม่ได้ในคำวินิจฉัยของศาลอื่น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมี Judicial Review หมายถึง อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยทบทวนความถูกความผิด ความสมบูรณ์ ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลในสังคมได้อย่างไม่น่าเชื่อ ประกอบกับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะถูกหรือผิด ก็ถือเป็นการวางบรรทัดฐาน ซึ่งอาจจะเป็นการขยายคำในรัฐธรรมนูญ หรืออาจจะเป็นการย่นความหมายให้แคบลง จนกระทั่งสร้างหลักขึ้นใหม่ที่รัฐธรรมนูญเองไม่มี หรือบางทีผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจจะไม่เคยคิด ที่เราเรียกกันว่า อุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ ทั้งหมดอยู่ในมือของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, น.26-31)

5.2.6.2 ผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 216 วรรค 5 ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” ซึ่งผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นแยกได้เป็น 2 ประเด็น คือ

1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด หมายความว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว คู่ความ คู่กรณี หรือผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะอุทธรณ์หรือฎีกาโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ หรือจะนำไปฟ้องร้องยังศาลอื่น เพื่อให้กลับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ทั้งสิ้น

2) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันต่อบุคคลที่สามที่ไม่ได้เป็นคู่ความ คู่กรณี หรือผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553, น.57)

5.2.6.3 ความเห็นและข้อเสนอแนะของนักวิชาการ

มีชัย ฤชุพันธุ์ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, น.9-20) เห็นว่า ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญยังยึดหลักของศาลยุติธรรมอยู่ค่อนข้างจะมาก คือไม่ตัดสินอะไรเกินคำขอ ซึ่งก็ถูกส่วนหนึ่ง แต่ปัญหาว่า ถ้าเราสามารถดูว่าคำขอนั้นเขามุ่งประสงค์อะไร แล้วทำให้สมบูรณ์ตามความประสงค์นั้นเพื่อใช้เป็นหลักราชการ จะเป็นไปได้หรือไม่ จะดีกว่าหรือไม่ ข้อที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพึงระวังคือ ผลกระทบที่เวลาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องหนึ่งเรื่องใด จะเป็นผลกระทบวงกว้าง บางครั้งอาจจะกระทบไปถึงสถาบันต่าง ๆ ได้ เพราะฉะนั้น ข้อควรคำนึงของศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจจะต้องหนักกว่าศาลยุติธรรมซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของคู่กรณี และในที่สุดก็ผูกพันเฉพาะ 2 คนนั้น ไม่ผูกพันคนอื่นใด แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นผูกพันหมดทุกคน ใครไม่ปฏิบัติตามไม่ได้ เพราะฉะนั้น เวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยจึงต้องคิดเรื่องนี้อยู่ตลอดแล้วต้องทำให้เสร็จสิ้นถ้ามีทางทำให้เสร็จสิ้นได้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

นอกจากนี้ อยากให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายถึง ผลกระทบที่จะเกิดต่อการบริหารบ้านเมือง การแก้ปัญหาทางตัน ประกอบการคำนึงถึงหลักนิติศาสตร์ และหลักรัฐศาสตร์ ข้อสำคัญคือ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวางกฎเกณฑ์ในการพิจารณาให้มีรูปแบบพิเศษที่แตกต่างไปจากรูปแบบที่ทำอยู่ในศาลยุติธรรม ก็อาจจะเป็นช่องทางให้มีการพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญไปได้ และเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรเป็นกลไกที่ปรับแต่งรัฐธรรมนูญให้เดินต่อไปได้ แต่การจะทำหน้าที่อย่างนั้นได้ ต้องเปิดใจให้กว้างยอมเผชิญกับภาระที่หนักหนา เพราะจะถูกแรงเสียดทานที่อาจเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว แต่ถ้ายอมรับว่าเป็นหน้าที่ เมื่อเกิดอะไรขึ้นก็ต้องปฏิบัติหน้าที่นั้น ถ้าศาลรัฐธรรมนูญทำวิธีนี้ได้ เราจะมีรัฐธรรมนูญที่ได้รับการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป และสอดคล้องกับสังคมแต่ละยุคแต่ละสมัย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, น.84) เห็นว่า สถานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีสถานะสูงยิ่งกว่าพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อยู่ในระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว แต่เป็นคำวินิจฉัยในลักษณะที่มีสถานะเท่ารัฐธรรมนูญ เป็นการรวมกฎเกณฑ์ประเภทที่เป็นบรรทัดฐานซึ่งไม่ใช่ตัวบทรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ผลกระทบของคำวินิจฉัย เมื่อคำวินิจฉัยมีสถานะเท่ารัฐธรรมนูญ ไม่ผิดนักที่คนจะบอกว่าระวังให้ดี ถ้าศาลรัฐธรรมนูญท่านวินิจฉัยตีความคำใดในรัฐธรรมนูญแล้ว นั่นคือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรูปแบบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ผ่านการเปลี่ยนแปลงความหมายของถ้อยคำที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญยังมีผลอย่างมหาศาลทั้งต่อระบบการเมืองและระบบกฎหมายของบ้านเมือง มีผลทั้งต่อตัวคู่กรณีเองและคนที่ไม่ใช่คู่กรณี มีผลทางการเมือง มีผลกระทบต่อประชาชน มีผลกระทบในวงราชการ และท้ายที่สุดมีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคืออาจจะทำให้รัฐบาลทำอะไรต่อไปไม่ได้ หรืออาจจะคลี่คลายปัญหาที่ยังหาทางออกไม่เจอ เพราะฉะนั้นการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นหน้าที่สำคัญ เป็นหัวใจ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้รับการออกแบบมาให้เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและการพิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น จึงต้องดูไปพร้อมกันทั้งสิทธิ เสรีภาพและความจำเป็นแห่งสถานการณ์

อุกฤษ มงคลนาวิน (2556, น.1-2) ได้ยกตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 และ พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีผลให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไปแก้ไขกฎหมายหลายฉบับและการทำงานต่างๆ ต้องหยุดชะงักลง ทั้งที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 2 เรื่องนี้ กระทำโดยมติ 5 ต่อ 4 เสียง ซึ่งถือว่าเฉียดฉิวมาก ต่างกันเพียงเสียงเดียว แต่มีผลทำให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ และมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบมาแล้วต้องตกไปทันที

ในการนี้ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ออกจดหมายเปิดผนึก “ข้อเสนอปรับปรุงศาลรัฐธรรมนูญ” เสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเท่านั้น กฎหมายฉบับใดประกาศใช้บังคับแล้วถือว่า

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน วิธีการที่ทำให้บทบัญญัติใดของกฎหมายตกไปหรือเป็นอันใช้บังคับไม่ได้เฉพาะแต่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนเท่านั้นที่จะยกเลิก ปรับปรุง หรือทำการแก้ไขเพิ่มเติม

2) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 รวมเป็น 15 คน และองค์คณะในการนั่งพิจารณาและทำการวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 10 คน และคำวินิจฉัยจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

3) กำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และควรมีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

4) แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยเร่งดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละประเภทคดีไว้อย่างชัดเจน และต้องมีกำหนดเวลาในการเผยแพร่คำวินิจฉัยกลางและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วัน และเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ละเลยต่อกระบวนการหรือวิธีพิจารณาคดีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนั้น ๆ อาจมีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเสียเอง และอาจทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวตกไปทั้งฉบับได้

5.2.7 บทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อได้รวบรวมข้อมูล รายงานวิชาการ และความคิดเห็น ของนักวิชาการ นักการเมือง และบุคคลในภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้สามารถสรุปแนวทางการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญได้ดังต่อไปนี้

5.2.7.1 ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ

ความเป็นอิสระ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามหลักการของนิติรัฐ โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำทั้งก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง ระหว่างดำรงตำแหน่ง และหลังพ้นจากตำแหน่ง จากอำนาจอื่น ปราศจากอคติ ไม่เอนเอียงเข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารและองค์กรที่ถูกตรวจสอบ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ค้ำประกันความเป็นอิสระขององค์กร (ชลัช จงสืบพันธ์ และคณะ, 2551, น.199)

หลักประกันความเป็นอิสระนั้น ควรต้องพิจารณาตั้งแต่เริ่มต้นของการเข้าสู่อำนาจการดำรงอยู่ในอำนาจหรือตำแหน่ง รวมทั้งมีความเป็นอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ โดยพิจารณาได้จากหลักการย่อยๆ ดังต่อไปนี้ (สามารถ รัตนประทีปพร, 2547 ; เอื้อมพร ตสาริกา และคณะ, 2548 น. 25-26)

1) ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจ พิจารณาจากกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต้องเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายมีส่วนร่วม โดยคำนึงถึงดุลยภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีลักษณะถ่วงดุล โดยอาจกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งแยกส่วนจากกัน เช่น กำหนดให้มีองค์กรสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติ จากนั้นส่งต่อให้กับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ เพื่อเสนอให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคัดเลือก และสุดท้ายส่งให้กับองค์กรที่มีอำนาจในการแต่งตั้งต่อไป

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2) ความเป็นอิสระในการดำรงอยู่ในอำนาจหรือตำแหน่ง ซึ่งพิจารณาจาก

(1) การห้ามโยกย้าย ปลด หรือถอดถอนตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง เว้นแต่ ได้กระทำความผิดร้ายแรงที่มีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย

(2) การกำหนดห้ามดำรงตำแหน่งอื่นๆ ที่มีลักษณะขัดกันกับตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้ปฏิบัติงานในองค์กรอิสระอย่างเต็มเวลา และป้องกันมิให้การพิจารณาวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง

(3) การกำหนดให้ได้รับค่าตอบแทนสูง โดยกำหนดเป็นกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนของตุลาการไว้อย่างชัดเจน เพื่อมิให้ต้องกังวลกับการหาเลี้ยงชีพ หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปโดยมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

(4) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งทำให้ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะเดียวกันหากกระทำความผิดจะได้รับโทษหนักขึ้นเพราะเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

(5) กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งยาวและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้ทุ่มเทความรู้ความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ด้วยความเป็นอิสระ และมั่นคงในตำแหน่ง โดยไม่ต้องกังวลว่าจะกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกในอนาคต

(6) การปลดหรือถอดถอนออกจากตำแหน่งมีกระบวนการและข้อกำหนดข้อหาการกระทำความผิด รวมทั้งมีองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาถอดถอนไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งอาจเป็นระบบที่เรียกว่า Impeachment

(7) กำหนดให้มีเอกสิทธิ์ (privilege) และความคุ้มกัน (immunity) ในการปฏิบัติหน้าที่ ในการที่จะสามารถพิจารณาดำเนินการเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา

3) ความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ซึ่งพิจารณาจาก

(1) การมีอำนาจอิสระในการกำหนดแนวทางและวิธีการในการทำงานขององค์กร ภายใต้อำนาจหน้าที่หรือกรอบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่ยอมให้อำนาจฝ่ายอื่นเข้ามาแทรกแซงหรือก้าวก่าย

(2) การออกกฎ ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักการและใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งการกำหนดพันธกิจ ภารกิจ วิสัยทัศน์ แผนปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงการขององค์กรด้วย

4) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ ทั้งการกำหนดหรือจัดทำงบประมาณ กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ หรือการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กร โดยกำหนดให้องค์กรอิสระมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์การบริหารงบประมาณภายในเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายหลัก และพันธกิจขององค์กร ทั้งนี้ ความเป็นอิสระด้านงบประมาณ อาจสะท้อนออกมาในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ

- กำหนดให้งบประมาณขององค์กรอิสระอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า “กองทุนพิเศษนอกงบประมาณ”

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- กำหนดให้องค์กรอิสระได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีตามจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน เช่น กำหนดให้จัดสรรเป็นร้อยละตามสัดส่วนของจำนวนงบประมาณรวมของทั้งประเทศ

5) การมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ พิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้องค์กรอิสระมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยที่องค์กรอิสระมีอำนาจในการบังคับบัญชาและกำกับดูแลสำนักงานหรือหน่วยธุรการ และมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลด้วย

เมื่อพิจารณาจากหลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ค้ำประกันความเป็นอิสระ ดังนี้

1) ให้ตุลาการมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว โดยอาจจะคงระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 9 ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือปรับเพิ่มเป็น 12 ปี เหมือนในบางประเทศ เช่น เยอรมนี ตุรกี หรือฮังการี ก็ได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ควรตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะๆ เนื่องจากระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่ยาวจะทำให้มีโอกาสทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ได้อย่างยาวนาน

(2) ควรกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งหมดลงไม่พร้อมกัน โดยอาจให้หมดวาระไปครึ่งหนึ่งของจำนวนองค์อำนาจ แล้วทำการสรรหาบุคคลเข้ามาแทนที่บุคคลที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อให้การทำงานต่อเนื่อง

2) กำหนดอัตราเงินเดือนให้สูง และอาจให้บำเหน็จบำนาญเลี้ยงชีพหลังหมดวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อให้ตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือปฏิบัติงานอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ถูกต้อง

3) ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากองค์กรอิสระทั้งหลายเหล่านี้เป็นองค์กรสมัยใหม่ ที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานและต้องมีความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

(1) ควรกำหนดหลักการ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระจากระบบราชการ

(2) การขออนุมัติอัตรากำลังต้องมีความอิสระมากกว่านี้

(3) ควรกำหนดสถานะของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ให้เหมือนกันกับองค์กรอิสระอื่นๆ โดยคำนึงถึงความรวดเร็วในการทำงาน มีระบบสวัสดิการและแรงจูงใจที่เท่ากัน

4) ให้มีอิสระในการวางกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยไม่ควรอิงกับระบบราชการมากเกินไป เพื่อความรวดเร็วในการแก้ปัญหา

5) มีอิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณตามกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการก้าวก่ายและแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

(1) ควรจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับบทบาทและภารกิจหน้าที่ขององค์กร

(2) ควรสร้างกระบวนการในการอนุมัติงบประมาณที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระ

6) มีหน่วยงานบริหารจัดการที่เป็นอิสระ โดยพัฒนาองค์กรให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีวัฒนธรรมการบริหารสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ไม่ยึดหลักการบริหารจัดการที่เป็นระบบราชการ นอกจากนี้ ควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของตุลาการและเลขาธิการสำนักงาน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีความชัดเจน เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและป้องกันการก้าวก่ายแทรกแซงอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน

5.3.7.2 คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการ ต้องมีความชัดเจนไม่ก่อให้เกิดการตีความ เปิดกว้าง ไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาจากระบบราชการมากเกินไป โดยอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาจากองค์กรภาคประชาชน สภาวิชาชีพ ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่ง

5.3.7.3 การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ควรดำเนินการดังนี้

- ควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา และควรเพิ่มสัดส่วนตัวแทนภาคประชาชนและตัวแทนองค์กรวิชาชีพที่เหมาะสมด้วย
- ควรมีการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างละเอียดรอบคอบ และมีการเก็บข้อมูลประวัติของบุคคลที่เป็นระบบ ถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีตัวชี้วัดเกี่ยวกับความเป็นกลางและซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

5.3.7.4 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

5.3.7.5 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรมีการทบทวนว่า เป็นหน้าที่ขององค์กรใด หากจะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ควรจะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าจะใช้อำนาจตรวจสอบในเรื่องใดได้บ้าง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันขึ้นอีกในอนาคต

5.3.7.6 ความถูกต้องของคำวินิจฉัย ด้วยเหตุที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลกระทบเป็นวงกว้าง และค่อนข้างรุนแรง การพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความถูกต้องของคำวินิจฉัย จึงควรกำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น มีคุณสมบัติความรู้ความสามารถที่หลากหลาย โดยเฉพาะในด้านสังคมการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน และควรกำหนดองค์คณะของตุลาการในการพิจารณาคดีให้มากกว่าปัจจุบัน (มากกว่า 5 คน) นอกจากนี้ ควรมีการสร้างหลักเกณฑ์เงื่อนไขและให้ระยะเวลาอย่างเพียงพอเพื่อให้เกิดกระบวนการอภิปรายถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างตุลาการก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการเขียนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และมติเสียงข้างมากในการวินิจฉัยก็ควรจะใช้เสียงข้างมากเด็ดขาด เช่น 2 ใน 3 เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการทำคำวินิจฉัยยิ่งขึ้น

5.3.7.7 ระบบและวัฒนธรรมการบริหารจัดการ ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีระบบและวัฒนธรรมการบริหารจัดการสมัยใหม่ รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ แทนการอิงกับระบบราชการ กำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์อำนาจและสำนักงานให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานต้องทำหน้าที่วิเคราะห์ทางวิชาการด้วย

5.3.7.8 ระบบประเมินผลการตรวจสอบองค์กร มีระบบประเมินผลการตรวจสอบองค์กรที่ชัดเจน ทั้งโดยองค์กรตุลาการและในทางการเมือง อาจกำหนดให้มีหน่วยงานสำหรับประเมินผลองค์กรโดยเฉพาะและมีการนำเสนอผลการประเมินต่อสาธารณะ ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค ทั้งเชิงสถาบันและเชิงระบบ ทั้งระบบการทำงานและผลสัมฤทธิ์การทำงาน ทั้งความเป็นอิสระขององค์กรและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรด้วย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5.3.7.9 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณะของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้หลายช่องทาง และเข้าถึงการร้องเรียนได้โดยง่าย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง สาระสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม ได้ศึกษาจาก รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ ตลอดจนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออื่นๆ โดยได้ข้อสรุป และข้อเสนอแนะจากการศึกษาเพื่อนำไปเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

6.1 บทสรุป

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขนั้นยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องและยังคงปรากฏกรณีเหตุการณ์ต่างๆ ที่สะท้อนถึงปัญหาของกระบวนการยุติธรรมให้เห็นผ่านสื่อเสมอมา การศึกษาของคณะทำงานนี้มุ่งไปที่การเสนอแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอน โดยเป็นการศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขกระบวนการยุติธรรมแบบแยกส่วนเพื่อให้เห็นสภาพปัญหาของแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นตำรวจ ซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนต้องเข้าถึง จนถึงชั้นการบังคับคดีซึ่งเป็นปลายทางสิ้นสุดของกระบวนการยุติธรรม โดยผลการศึกษาของคณะทำงาน ได้ข้อสรุปถึงสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

6.1.1 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน (พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ)

6.1.1.1 ปัญหาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน

ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการสอบสวนต้องรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ในทางปฏิบัติการว่า พนักงานสอบสวนส่วนใหญ่ต้องเป็นเจ้าพนักงานตำรวจชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น และมิใช่พนักงานสอบสวนโดยตำแหน่งเฉพาะเป็นภารกิจหลักเท่านั้น ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมีจำนวนไม่เพียงพอ

6.1.1.2 ปัญหาความเป็นกลางและอิสระของพนักงานสอบสวน

ปัจจุบันพนักงานสอบสวนอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้ถูกครหาถึงความไม่โปร่งใส และการถูกแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

6.1.1.3 ปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา

ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักต้องการนำตัวผู้ต้องหามาไว้ในอำนาจรัฐตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน โดยเหตุผลที่ขออนุมัติศาลเพื่อออกหมายขังผู้ต้องหานั้น มักอ้างว่า “เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้น” หรือ “มีความจำเป็นต้องสอบสวนพยานบุคคลอีกหลายปาก” ซึ่งไม่ใช่เหตุผลตามกฎหมาย

6.1.2 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

การดำเนินการในชั้นศาล แยกพิจารณาออกเป็น สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม และสภาพปัญหาในการพิจารณาคดีของศาลชำนัญพิเศษ ซึ่งในส่วนของศาลยุติธรรม จะประกอบด้วยการพิจารณาคดีอาญาและการพิจารณาคดีแพ่ง ส่วนการพิจารณาคดีของศาลชำนัญพิเศษ ได้มีการรวบรวมสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ โดยยกตัวอย่างเฉพาะศาลชำนัญพิเศษ ที่มักพบปัญหาในการดำเนินการค่อนข้างมากเป็นสำคัญ ได้แก่ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร เป็นต้น

สำหรับสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ในส่วนของการพิจารณาคดีอาญานั้น พบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมากมายหลายประการ ประกอบด้วยปัญหาเกี่ยวกับโอกาสในการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา ระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญาตั้งแต่เริ่ม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คดีจนคดีถึงที่สุดระยะเวลาที่ต้องอยู่ในการพิจารณาคดีอาญาในแต่ละชั้นศาล คนยากจนด้อยโอกาสในการฟ้องและต่อสู้คดี ความไม่เสมอภาคจากการกำหนดและบังคับโทษปรับ การพิจารณาคดีอาญาไม่มีความต่อเนื่อง การรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานยังมีข้อบกพร่อง บทบาทของศาลในการพิจารณาคดียังไม่มีความสมบูรณ์ การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ การคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา ส่วนกรณีการพิจารณาคดีแพ่ง สภาพปัญหาเกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติประกอบด้วย ปัญหาความสับสนในระบบกฎหมายในการค้นหาความจริง ปัญหาระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งที่มีหลากหลายประเภทมากเกินไป และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยไม่ได้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นแกนกลาง ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากระบบการอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากคดีคั่งค้างในศาลสูง ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยเฉพาะในคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก และปัญหาการสืบพยานในคดีแพ่ง

ส่วนกรณีของศาลชำนัญพิเศษ ก็พบว่ามีปัญหาในการดำเนินการเช่นกัน โดยที่ปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงานของศาลแรงงาน ประกอบด้วย ปัญหาการห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลฎีกา ปัญหาระบบโครงสร้างศาลแรงงาน ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาของศาลแรงงาน ปัญหาระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ ปัญหาเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีแรงงาน และปัญหาลูกจ้างไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีแรงงาน สำหรับปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีภาษีอากรที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การค้นหาความจริงในคดีภาษีอากรและปัญหาการแพ้ชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคของกฎหมายวิธีพิจารณาความ

กรณีการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ยังคงพบปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการดำเนินคดีมากมายหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความสับสนเรื่องเขตศาล ปัญหาว่าการกระทำเพียงเป็นการโต้แย้งสิทธิในคดีมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ปัญหาภาระการพิสูจน์ ปัญหาระยะเวลาในการดำเนินคดียุ่งยาก ซับซ้อน ปัญหาเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย ปัญหาการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังไม่มีการแยกประเภทคดีให้ชัดเจนและปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษผู้กระทำความผิด

6.1.3 ปัญหากระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี

6.1.3.1 ปัญหาหลักในการบังคับคดีในทางแพ่ง

ผลการศึกษาพบว่า ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดที่มีช่องว่างในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ของบุคคลภายนอกเพื่อประวิงคดี บทบัญญัติของกฎหมายไม่ครอบคลุมประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ขั้นตอนของกฎหมายที่ต้องให้ศาลพิจารณาก่อน อันเป็นผลให้การขายทอดตลาดล่าช้า และการไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหลักที่ชัดเจนในการให้ภาคเอกชนดำเนินการบังคับคดี

6.1.3.2 ปัญหาหลักในการบังคับคดีในทางอาญา

1) ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาหลักในส่วนของการบังคับคดีทางอาญา คือ ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ การบังคับโทษจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บริหารจัดการเป็นระบบสายพานและต่างฝ่ายต่างทำงาน ไม่ร่วมมือกันเป็นระบบ ทำให้เรือนจำเป็นคุกหรือขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ จึงมีผู้ต้องขังมากเกินกำลังที่จะรับได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องอันได้แก่กฎหมายราชทัณฑ์ ในส่วนของสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์คน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หนึ่ง พบว่าบทบัญญัติส่วนใหญ่กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ไว้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอยู่แล้ว เพียงแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบริหารงานเรือนจำต้องประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการ ทั้งปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านสถานที่ ปัญหาด้านประสิทธิภาพและทัศนคติของเจ้าพนักงานเรือนจำ นอกจากนี้ยังพบว่ากฎหมายราชทัณฑ์ของไทยไม่มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังบางประการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติมีการวางแนวปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ให้เรือนจำต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในข้อนั้นสอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว

6.1.4 ปัญหารูปกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ)

6.1.4.1 ศาลปกครอง

1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหา เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง เนื่องจากมาตรา 277 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ “เปิดโอกาส” ให้เกิดความ “หลากหลาย” ของคุณสมบัติผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนในประเทศไทยได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาเริ่มต้นของการพัฒนาระบบกฎหมายมหาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน ตลอดจนพบว่ากระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง กระบวนการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่อาจยืนยันได้ว่าผู้ที่ผ่านการสอบในลักษณะดังกล่าวจะเป็นผู้มี “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” หรือไม่ และเมื่อบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นตุลาการแล้วก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะสามารถวินิจฉัยคดีปกครองได้ดีมากน้อยเพียงใด

2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

จากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองพบว่า ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความขอบอำนาจของศาลปกครองว่ามีขอบอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้ให้ความสำคัญว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ แต่ดูว่าการกระทำขององค์กรนั้น ๆ เป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่เห็นว่าพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่รัฐสภายังไม่ได้พิจารณาอนุมัติจึงมีสถานะเป็น “กฎหมาย” ที่ออกโดยฝ่ายบริหารสมควรที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากกว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง

จากการศึกษา พบว่ามีปัญหาบางประการเกิดขึ้นจากวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในเรื่องเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี กล่าวคือ การที่ศาลปกครองจะทำคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราว

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

อื่นได้นั้น จะต้องกระทำโดยองค์คณะดังที่กำหนดไว้ในข้อ 72 และข้อ 76 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่โดยที่การใช้อำนาจกระทำการทางปกครองในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวดเร็วเกินไปกว่าที่จะรอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันให้ได้ หากรอให้ศาลพิจารณาโดยองค์คณะแม้จะมีการไต่สวนฉุกเฉินก็อาจเนิ่นช้าไม่ทันการ

4) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า การที่มาตรา 227 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยธุรการของศาลปกครองและให้ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น จริงอยู่ที่แม้สำนักงานศาลปกครองจะมีความเป็น “อิสระ” จากฝ่ายบริหารแต่ในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานศาลปกครองก็มิได้มี “อิสระ” เต็มที่เท่าใดนักเพราะสำนักงานศาลปกครองยังอยู่ภายใต้การ “ควบคุม” ของประธานศาลปกครองสูงสุด

6.1.4.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

1) ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กร

สืบเนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองในหลายกรณี ทำให้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเหมาะสมขององค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ว่าควรจะอยู่ในรูปแบบใด

2) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรและคำวินิจฉัย โดยเฉพาะในส่วนของจำนวน คุณสมบัติ และที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเหมาะสมและความเป็นกลางของตุลาการแล้ว ก็ยากที่สังคมจะยอมรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้ ทำให้มีความคิดเห็นของหลายฝ่ายในเรื่องดังกล่าว

3) ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันที่ปรากฏว่า การใช้อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการในหลายประเด็น โดยเฉพาะการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

4) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดกติกาหรือข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มักจะให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบกันเองภายในองค์กรในรูปแบบของการอภิปราย แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขัดต่อกติกาที่รัฐธรรมนูญวางไว้ และเป็นไปได้ยากที่รัฐสภาจะตีความว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ตนให้ความเห็นชอบนั้น ไม่เป็นไปตามกติกาที่รัฐธรรมนูญกำหนด

5) ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะมีผลกระทบเฉพาะบุคคล องค์กรหรือพรรคการเมืองที่เป็นคู่กรณีแล้ว ยังมีผลกระทบอันผูกพันและเกี่ยวพันไปถึงบุคคลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นหรือไม่เป็นคู่ความก็ตาม ซึ่งที่ผ่านมาเกิดปัญหาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายกรณี ด้วยเหตุที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลกระทบเป็นวงกว้าง และค่อนข้างรุนแรง นอกจากจะต้องแก้ปัญหาโดยการให้พิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบแล้วนั้นผลการศึกษายังสะท้อนว่าควรกำหนด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้นหรือไม่ ควรมีคุณสมบัติอย่างไร และควรกำหนดองค์คณะของตุลาการในการพิจารณาคดีจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน (พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ)

6.2.1.1 ควรเพิ่มพนักงานสอบสวนให้มีจำนวนมากขึ้น และมีภารกิจหลักเป็นพนักงานสอบสวนเท่านั้น และให้ได้รับค่าตอบแทน รายได้เพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

6.2.1.2 เพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด สมควรให้พนักงานอัยการร่วมในการสั่งคดีและการสอบสวนเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประหยัดเวลา เป็นการปฏิบัติภารกิจเชิงรุกอีกด้วย

6.2.1.3 สมควรมีการแยกพนักงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหรือเป็นหน่วยงานเฉพาะที่เป็นกลางและอิสระ เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีภารกิจหลักเพื่อผดุงความเป็นธรรมเพราะถือเป็นต้นน้ำของการกระบวนการยุติธรรม จึงสมควรมีหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาใหม่ที่เป็นกลางและอิสระ ทำให้เกิดความโปร่งใส ไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ เพื่อฝึกอบรมให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสอบสวนขึ้นมา

6.2.1.4 สำหรับพนักงานอัยการ ต้องยกระดับมาตรฐานกระบวนยุติธรรมโดยพนักงานอัยการต้องมีภารกิจที่สามารถทำงานในเชิงรุกได้คล่องตัวมากกว่าองค์กรตุลาการแล้ว สมควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลและเสริมประสิทธิภาพให้แก่งานสอบสวนของพนักงานสอบสวน

6.2.1.5 เพื่อให้มีการเร่งรัดการสอบสวนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการซึ่งจะต้องรับสำนวนต่อจากพนักงานสอบสวนเพื่อสั่งคดีจึงสมควรเข้ามากำกับดูแลในกรณีที่มีการขอฝากขังด้วย เพื่อตรวจสอบว่ามีเหตุจำเป็นในการสอบสวนพยานหลักฐานตามที่อ้างหรือไม่ หากไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องเอาตัวผู้ต้องหาไว้ในอำนาจศาลอีกต่อไป พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยุติการฝากขังได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหามิให้ถูกควบคุมเกินความจำเป็น

6.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ได้มีการรวบรวมแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละด้านไว้ โดยศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุที่มาของปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งแนวทางที่เสนอแก้ไขนั้นมีหลากหลายแนวทาง ดังนี้

6.2.2.1 การเสนอขอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การเสนอให้ยกร่างกฎหมายใหม่ รวมถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายการดำเนินการบริหารงานบางเรื่อง เช่น การเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ การไต่สวนมูลฟ้องให้มีความชัดเจนขึ้น และยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น และไม่ชัดเจน การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ฎีกา จากระบบจำกัดสิทธิไปสู่หลักการให้สิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะศาลในชั้นอุทธรณ์ ส่วนคดีใดจะขึ้นสู่ศาลฎีกาได้หรือไม่ให้ใช้หลักอนุญาต โดยให้ศาลฎีกาพิจารณาอนุญาตเฉพาะคดีที่มีปัญหาสำคัญเพื่อวางบรรทัดฐานเท่านั้น เป็นต้น

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

6.2.2.2 การแก้ไขปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงานมีหลากหลายรูปแบบด้วยกัน เช่นเดียวกับกรณีของศาลยุติธรรม ที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีแรงงานของศาลแรงงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเสนอให้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

6.2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีภาษีอากรได้มีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ว่า อาจกระทำโดยการยกร่างข้อกำหนดคดีภาษีอากร หรือแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร เทียบเคียงจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่เป็นระบบไต่สวน ซึ่งมีใช้อยู่ในประเทศไทยมาใช้ เช่น ในการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การแล้ว หากผู้พิพากษาเห็นว่าคดียังไม่มีความชัดเจน อาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งพยานหลักฐานใดก็ได้ เป็นต้น ส่วนปัญหาการแพ้ชนะคดีโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย อาจแก้ไขโดยการผ่อนคลายความเคร่งครัดเรื่องรูปแบบและการบรรยายฟ้อง โดยให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนที่ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่องได้

6.2.2.4 กรณีของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ได้มีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากออกจากวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญา เพื่อให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดภาระการพิสูจน์ ให้ยึดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด และโจทก์เป็นผู้มีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการจัดพนักงานคดีให้คำแนะนำช่วยเหลือแก่ผู้ฟ้องคดี ทำนองเดียวกันกับคดีผู้บริโภคหรือคดีแรงงาน และควรจัดทำแนวทางในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษของจำเลยในคดีอาญาสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับผลของกระทำด้วย

6.2.2.5 นอกเหนือจากสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการในชั้นพิจารณาคดีของศาล ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลชำนัญพิเศษแล้ว เพื่อให้การดำเนินการของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีความสำคัญยิ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว ควรต้องพิจารณาและให้ความสำคัญกับคุณภาพของศาลยุติธรรมทั้งระบบ ประกอบด้วย การจัดองค์กรตุลาการที่เหมาะสมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย กระแสสังคมกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และการประสานประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมในทุกแง่มุมอีกด้วย

6.2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับคดี

6.2.3.1 การบังคับคดีทางแพ่ง

ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งในหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

1) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขัดทรัพย์ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288

2) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 516 และมาตรา 517 เกี่ยวกับการฟ้องบังคับหนี้ส่วนต่างจากการขายทอดตลาดกับผู้ซื้อเดิม หากในการขายทอดตลาดครั้งใหม่ได้ราคาไม่คุ้มกับการขายทอดตลาดครั้งเดิมหรือได้ราคาต่ำกว่าการขายทอดตลาดในครั้งก่อน ให้เป็นหน้าที่ของผู้ขายทอดตลาด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารความแพ่ง มาตรา 280 ให้ครอบคลุมประเภทผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี

4) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 วรรคสี่ บัญญัติให้มีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีได้ แต่ในหลักการไม่ได้บัญญัติรายละเอียดสิ่งใดไว้จึงทำให้ไม่สามารถที่จะบัญญัติเรื่องดังกล่าวในกฎกระทรวงได้ เพื่อให้มีการถ่ายโอนการบังคับคดีภาคเอกชนได้ตามเจตนารมณ์ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในกฎหมายหลักให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดในเรื่องการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีสู่ภาคเอกชน

5) เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้ผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร

6.2.3.2 การบังคับคดีทางอาญา

1) แนวทางแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

1.1) การกำหนดให้การกระทำบางอย่างมิให้เป็นความผิดอาญา เช่น ความผิดว่าด้วยเช็ค

1.2) การนำมาตรการผันคดีออกจากระบบหรือการกันบุคคลออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion)

1.3) การใช้มาตรการคำพิพากษาทางเลือก หรือการใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา อันได้แก่

- การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ
- การส่งไปอยู่โรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองแทนการเข้าไปอยู่ในเรือนจำ
- การจำคุกเฉพาะวันหยุด โดยเป็นการผันผู้ต้องขังให้ออกนอกเรือนจำได้ในกรณีที่เหมาะสม
- การจำคุกที่บ้าน (Home Arrest)
- การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการออกหมายกักขังแทนค่าปรับ โดยการกักขังแทนค่าปรับให้นำมาใช้ต่อเมื่อจำเลยไม่ชำระค่าปรับเท่านั้น และควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งให้จำเลยทราบเพื่อมาชำระค่าปรับต่อศาล ควรกำหนดให้มีการผ่อนชำระค่าปรับได้ หรือมีมาตรการจูงใจให้รีบมาชำระค่าปรับ

นอกจากนี้ เพื่อแก้ปัญหาและสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับ ควรมีการวางระเบียบโดยให้รัฐออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ว่าหากไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดหนึ่งเดือนก็จะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับตามนัยมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาสิทธิผู้ต้องขัง

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวไปข้างต้น มีข้อเสนอแนะแนวทางในการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้ต้องขังในประเทศไทย ดังนี้

2.1) การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและมาตรฐานสากล เพื่อให้มีการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องดังต่อไปนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2.1.1) สิทธิได้รับอาหาร

ควรแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2479 ข้อ 77 ให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติฯ ด้วยการบัญญัติว่า *“ให้จัดอาหารให้ผู้ต้องขังทุกคนได้รับประทานอาหารอย่างน้อยวันละ 3 มื้อ คือ เช้า กลางวัน และเย็น อาหารมื้อหนึ่ง ๆ ให้ประกอบด้วยข้าวหรือสิ่งอื่นแทนข้าว และกับข้าวหรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว*

จัดให้มีน้ำดื่มที่สะอาดและเพียงพอกับความต้องการของผู้ต้องขัง”

2.1.2) สิทธิในการนับถือศาสนาและปฏิบัติศาสนกิจ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แล้วไม่พบว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติศาสนกิจไว้โดยเฉพาะ จึงควรบัญญัติคุ้มครองสิทธิในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขังเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์โดยตรงไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือกฎกระทรวงมหาดไทยฯ ว่า *“ผู้ต้องขังทุกคนมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่กระทบต่อความมั่นคง ปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ ”* เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขัง ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำทั้งบทบัญญัติกฎหมายและทางปฏิบัติของเรือนจำ ส่งผลให้ผู้ต้องขังได้รับความคุ้มครองสิทธิอย่างสมบูรณ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

2.1.3) สิทธิในการติดต่อสื่อสาร

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ข้อ 33 วรรค 2 ว่า *“อนึ่งการตรวจสอบข้อความในจดหมายหรือการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกนั้น เจ้าพนักงานเรือนจำจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ ทั้งนี้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด”*

ตลอดจนควรกำหนดกฎหมายให้ความคุ้มครองว่า *“ผู้ต้องขังควรได้ทราบข่าวสารสำคัญเสมอ โดยให้อยู่ในการตรวจตราและควบคุมของเจ้าพนักงานเรือนจำ”*

2.2) ควรกำหนดให้ผู้ต้องขังสามารถร้องทุกข์ได้อย่างอิสระโดยเฉพาะกับองค์กรภายนอกเรือนจำ โดยการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ข้อ 122 ให้สิทธิผู้ต้องขังยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจราชการเรือนจำได้โดยไม่มีผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่อื่นรวมอยู่ด้วย อีกทั้งควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 44 โดยเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการเรือนจำให้มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบและสั่งให้แก้ไขปัญหาที่ผู้ต้องขังร้องทุกข์ในทุกกรณีโดยเร็วหรือแก้ไขการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

2.3) ควรมีการถ่ายโอนงานการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลให้แก่บริษัทเอกชน โดยให้จัดแพทย์เข้ามาตรวจรักษาและให้บริการแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยเฉพาะในเรือนจำที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ที่มีปัญหาขาดแคลนแพทย์หรือพยาบาลในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลของรัฐ เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการตรวจรักษาจากแพทย์อย่างทันท่วงทีเพื่อลดอัตราการตาย และโรคติดต่อในเรือนจำ

6.2.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ)

6.2.4.1 ศาลปกครอง

จากการศึกษาสามารถสรุปแนวทางพัฒนาศาลปกครองทั้งโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และกระบวนการพิจารณาคดีได้ ดังนี้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(1) ปรับปรุงการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองและกำหนดสัดส่วนให้พอเหมาะระหว่างนักกฎหมายมหาชนกับผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่น ๆ

(2) เสริมสร้างและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครองและบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองให้ทันต่อสมัยอยู่ตลอด

(3) ควรกำหนดให้มีช่วงทดลองปฏิบัติงานเพื่อประเมินผลการทำงาน และควรมีการสอนงานจากผู้มีประสบการณ์ให้กับตุลาการศาลปกครองผู้เริ่มทำงานใหม่ด้วย

(4) พัฒนาระบบการบริหารจัดการคดีเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินคดี

(5) กำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อขยายขอบเขตอำนาจของศาลปกครองและทำให้อำนาจของศาลปกครองชัดเจนขึ้น

(6) ปรับปรุงนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น

(7) ควรกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

(8) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(9) ปรับปรุงการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี โดยกำหนดอำนาจตุลาการนายเดียวในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในบางประการเพื่อความรวดเร็วในการสั่งคดีและบรรเทาความเดือดร้อนให้ผู้ฟ้องคดี

(10) แยกความสัมพันธ์ระหว่างเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองออกจากฝ่ายตุลาการคือประธานศาลปกครองสูงสุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในด้านการควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานและประเมินการทำงานของฝ่ายตุลาการโดยปราศจากการควบคุมจากผู้ถูกประเมิน

6.2.4.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

(1) ความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ ควรต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงภายใต้หลักเกณฑ์ที่ค้ำประกันความเป็นอิสระ เช่น ให้ตุลาการมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว การกำหนดอัตราเงินเดือนให้สูง และอาจให้บำเหน็จบำนาญเลี้ยงชีพหลังหมดวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อให้ตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคล ให้มีอิสระในการวางกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยไม่ควรอิงกับระบบราชการมากเกินไป และให้มีอิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณตามกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการก้าวก่ายและแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนให้มีหน่วยงานบริหารจัดการที่เป็นอิสระ โดยพัฒนาองค์กรให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีวัฒนธรรมการบริหารสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล

(2) คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการ ต้องมีความชัดเจนไม่ก่อให้เกิดการตีความ เปิดกว้าง ไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาจากระบบราชการมากเกินไป โดยอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาจากองค์กรภาคประชาชน สภาวิชาชีพ ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่ง

(3) การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา และควรเพิ่มสัดส่วนตัวแทนภาคประชาชนและตัวแทนองค์กรวิชาชีพที่

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เหมาะสม และควรมีการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างละเอียดรอบคอบ และมีการเก็บข้อมูลประวัติของบุคคลที่เป็นระบบ ถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีตัวชี้วัดเกี่ยวกับความเป็นกลางและซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(4) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

(5) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรมีการทบทวนว่า เป็นหน้าที่ขององค์กรใด หากจะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ควรจะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าจะใช้อำนาจตรวจสอบในเรื่องใดได้บ้าง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันขึ้นอีกในอนาคต

(6) ความถูกต้องของคำวินิจฉัย การพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความถูกต้องของคำวินิจฉัย จึงควรกำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น มีคุณสมบัติความรู้ความสามารถที่หลากหลายโดยเฉพาะในด้านสังคมการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน และควรกำหนดองค์คณะของตุลาการในการพิจารณาคดีให้มากกว่าปัจจุบัน (มากกว่า 5 คน) นอกจากนี้ ควรมีการสร้างหลักเกณฑ์เงื่อนไขและให้ระยะเวลาอย่างเพียงพอเพื่อให้เกิดกระบวนการอภิปรายถกเถียงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างตุลาการก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการเขียนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และมติเสียงข้างมากในการวินิจฉัยก็ควรจะใช้เสียงข้างมากเด็ดขาด เช่น 2 ใน 3 เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการทำคำวินิจฉัยยิ่งขึ้น

(7) ระบบและวัฒนธรรมการบริหารจัดการ ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีระบบและวัฒนธรรมการบริหารจัดการสมัยใหม่ รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ แทนการอิงกับระบบราชการ กำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์อำนาจและสำนักงานให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานต้องทำหน้าที่วิเคราะห์ทางวิชาการด้วย

(8) ระบบประเมินผลการตรวจสอบองค์กร มีระบบประเมินผลการตรวจสอบองค์กรที่ชัดเจน ทั้งโดยองค์กรตุลาการและในทางการเมือง อาจกำหนดให้มีหน่วยงานสำหรับประเมินผลองค์กรโดยเฉพาะและมีการนำเสนอผลการประเมินผลต่อสาธารณะ ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค ทั้งเชิงสถาบันและเชิงระบบ ทั้งระบบการทำงานและผลสัมฤทธิ์การทำงาน ทั้งความเป็นอิสระขององค์กรและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรด้วย

(9) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณะขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้หลายช่องทาง และเข้าถึงการร้องเรียนได้โดยง่าย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บรรณานุกรม

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. (2551). ***เขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550***. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน).

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2544). ***ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย***. กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

คณิต ณ นคร. (2546). ***กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา***.(พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

คณิน บุญสุวรรณ. (2556). ***ศาลาธิปไตย รวมบทความวิพากษ์ศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการภิวัฒน์***. กรุงเทพ: บริษัท ตถาตา พับลิเคชั่น จำกัด.

คนึง ฤาไชย. (2556). ***กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2*** กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โคทม อารียา. (11 –17 พฤษภาคม 2556). “ใช้กฎหมายแก้ศาลรัฐธรรมนูญ”. ***โลกวันนี้วันสุข,*** 8(411).

จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช. (2545). ***คำอธิบายสัมมนาในวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา***. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร.

จุลสิงห์ วสันตสิงห์. (2555). ***คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 (มาตรา 1-มาตรา 119) พร้อมตัวอย่างคำถาม-คำตอบ จนถึงปี พ.ศ. 2555***. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ชมพูนุท ตั้งถาวร. ***กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ***. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2556.

ชลธิชา ศรีวิพัฒน์. (2554). **ปัญหาการดำเนินการบังคับของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตร์.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ชลัช จงสืบพันธ์ และคณะ. (2551). ***รายงานการศึกษาวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540***. กรุงเทพ: โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส จำกัด.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). ***คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง***. (พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ชูชัย งามวสุลักษณ์. (2546). ***ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง***. กรุงเทพฯ: ด่านสุทธาการพิมพ์.

ฐิติมา ประเสริฐ. (2553). **การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ**. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2540). ***โครงการศึกษาวิจัยเรื่องสิทธิของผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา***. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี.

ณรงค์ ใจหาญ. (2552). ***หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1.*** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ณัฐยา จรรยาชัยเลิศ. (2548). **หลักประกันสิทธิผู้ต้องขัง : กรณีศึกษาสิทธิในการดำรงชีวิต.** (วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิต) มหาวิทยาธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2556). บทความทางวิชาการ เรื่อง “การปรับปรุงศาลยุติธรรม”, มี.ค. – เม.ย. 56, ***วารสารจุลนิติ***. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย. พิมพ์ครั้ง ที่ 1, ปีที่ 10 (ฉบับที่ 2) มีนาคม – เมษายน พ.ศ. 2556.

ธานี วรภัทร์. (2552). **กฎหมายบังคับโทษในประเทศไทย : การบังคับโทษจำคุก.** (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, นิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์.

ธานี วรภัทร์. (2554). ***วิกฤติราชทัณฑ์ : วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา***. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ธีสุทธิ์ พันธ์ฤทธิ์. (2555). ***การสอบสวน***. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2547). ***การติดตามและการประเมินผลการทำงานของศาลปกครอง.*** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บรรเจิด สิงคะเนติ, นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และเรวดี ขวัญทองยิ้ม. (2554). ***ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to privacy)***. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). ***รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง***. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปวีณ กุมาร. (2550). ***ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์.

ประมาณ ตียะไพบูลย์. (2539). ***เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง : ศึกษาเฉพาะปัญหาการสัมมนากระบวนการบังคับคดีแพ่ง***. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). ***หลักทัณฑวิทยา.*** กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

พนัส ทัศนียานนท์. (28 เมษายน 2556). นานาทรรศนะปฏิรูป “ศาล รธน.” . ***มติชน,*** 36(12832), น. 2.

พศวัจณ์ กนกนาก. (2548). ***การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างศาลยุติธรรมของประเทศไทยในการอุทธรณ์และฎีกา.***(วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎี).มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐประศาสนศาสตร์.

พิชยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). ***โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine).*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์.

พีรยา พรหมพารักษ์. (2553). ***แนวทางการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีแพ่งสู่ภาคเอกชน.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์, สาขากฎหมายเอกชน.

ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2540). ***แนวคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญา***. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ภูมินทร์ บุตรอินทร์. (2556). ***การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย***. สำนักงานปฏิรูป (สปร.) เปนไท กรุงเทพฯ.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

มนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด. (2550). ***การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม***. หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม ระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 10 สำนักงานศาลยุติธรรม.วิทยาลัยการยุติธรรม.

มนัส ซอศรีสาคร. (2555). ***ปัญหาและข้อขัดข้องในการพิจารณาคดีต่อเนื่องของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์.*** สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (ตุลาคม – ธันวาคม 2552). นิติรัฐกับความยุติธรรมทางสังคม. ***วารสารฟ้าเดียวกัน,*** ปีที่ 7 (ฉบับที่ 4), 67-87.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิชา มหาคุณ และ วีรพัฒน์ ปริยวงศ์. (2556). “การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย” ***วารสารจุลนิติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย***. พิมพ์ครั้งที่ 1, ปีที่ 10 (ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน) พ.ศ. 2556, น. 3 – 39.

วสิษฐ เดชกุญชร.(2550). ***ปฏิรูปตำรวจ : รวมบทความ พลตำรวจเอกวสิษฐ เดชกุญชร ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ***. นนทบุรี : คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจกระทรวงยุติธรรม.

วรานุช ภูวรักษ์. (2555). ***ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น***. หลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 10. สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม.

วิชา มหาคุณ. (2556). ***จริยธรรม ธรรมาภิบาล และกฎหมาย : รวมบทความวิชาการนิติศาสตร์ ของศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ***. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันพัฒนานิติจิตเวชเด็ก เยาวชน และครอบครัว, มูลนิธิโรงพยาบาลตุลาการเฉลิมพระเกียรติ, มูลนิธิยุวพุทธพัฒนา.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). ***ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี***. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

วิวัฒน์ สุวัณณะสังข์ และคณะ. (2553). ***รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, แนวทางการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาความในศาลภาษีอากร (The Approach to Develop the Precedure in the Tax Court).*** ศาลภาษีอากรกลาง สถาบันอบรม วิจัย และพัฒนากฎหมายภาษีอากร.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

วีรพัฒน์ ปริยวงศ์. (13 กรกฎาคม 2555). **รัฐธรรมนูญของเรา.** สืบค้น 5 สิงหาคม 2557 จาก https://sites.google.com/site/verapat/constitution

เวทย์ พัฒนชีววงษ์คูณ, (2544). “การพัฒนาระบบการสืบพยานในศาล : บันทึกถ้อยคำพยานล่วงหน้าต่อศาลในคดีแพ่ง”, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตร์.

ศาลขยายอำนาจตีความนักวิชาการวิพากษ์คำวินิจฉัย : ชี้เท่ากับปิดทางแก้รัฐธรรมนูญ. (21 พฤศจิกายน 2556). กรุงเทพธุรกิจ, น.1, 13, 16.

สกุลรัตน์ ทิพย์บุญทรัพย์. (2552). ***การบังคับคดีอาญา : ศึกษาการบังคับโทษปรับ.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, นิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช, อิสรีกุล อุณหเกตุ และทรงพล สงวนจิตร. (2554). ***นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายเช็ค.*** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2536). ***ตุลาการรัฐธรรมนูญ***. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สมชาย ปรีชาศิลปะกุล. (7 มิถุนายน 2555). ***ปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ***. สืบค้น 5 สิงหาคม 2557 จาก http://www.bangkokbiznews.com.

สมบัติ พฤฒิพงศภัค. (ม.ป.ป.). “บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในคดี” ***วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ นิติธรรมก้าวไกล***. ***สำนักงานศาลยุติธรรม***. (บทความกฎหมาย กลุ่มบทความ 47 กระบวนการยุติธรรม) สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=60&&No=47&&Title=

สมบัติ พฤฒิพงศภัค. (2556). ***การปฏิรูประบบกระบวนยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์.

สรธร ธนโชตโภคิน. (2556). ***การปฏิรูประบบศาลแรงงานของประเทศไทย.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตร์.

สำนักงานศาลยุติธรรม พิพิธภัณฑ์ศาลไทยและหอจดหมายเหตุ.(ม.ป.ป.). (Court Museum of Thailand and Archives). ***ประวัติความเป็นมาศาลยุติธรรม.*** สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก http://www.museum.coj.go.th/history.html.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักแผนงานและงบประมาณ. (2557). ***ข้อมูลรายชื่อศาลทั่วราชอาณาจักร : รายชื่อศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร***. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก http://www.oppb.coj.go.th/userfiles/file/NameOfCourt.pdf

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2550). ***ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.*** กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2553). ***ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ***. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพลส จำกัด.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย. (2556). “การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย”. ***วารสารจุลนิติ***, ปีที่ 10 (ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน พ.ศ. 2556).

สำนักงานศาลปกครอง สำนักนโยบายและแผน. (2554). ***แผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 - 2557***. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

สำนักงานศาลปกครอง สำนักบริหารยุทธศาสตร์. (2556). ***รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2555***. กรุงเทพฯ: บริษัท เกรย์ แมทเทอร์ จำกัด.

สุทธิชัย หล่อตระกูล. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2553). ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (Problems of Personal Witness Protection in a Criminal Case under the Witness Protection Act, B.E. 2546)***, “วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; ว.มรม***, ปีที่ 4 (ฉบับที่ 2).

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์. (2548).***รายงานการวิจัย เรื่อง การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ***, กลุ่มวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการศาลยุติธรรม (สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์) สำนักงานศาลยุติธรรม.

อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ. (2550). ***โครงการเรื่องปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ***. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อรรถชัย วงศ์อุดมมงคล. (2549***). การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดบางประเภท = Other measures in lieu of criminal penalty : study expectionly for some offences*** . (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์.

อักขราทร จุฬารัตน. (2552). ***กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง***. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

อาริษา มณีสว่าง. (2550). ***การคุมความประพฤติ : ศึกษาการเลี่ยงการลงโทษจำคุกโดยการคุมขังเป็นช่วงระยะเวลา***. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, นิติศาสตร์.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เอมอร ถนอมพฤฒิกุล, (2554). ***การจำคุกเฉพาะวันที่กำหนด.*** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์.

เอื้อมพร ตสาริกา และคณะ. (2548). ***ระบบงบประมาณขององค์กรอิสระ.*** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หน้าว่าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สาระสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายกุลพล วัชรกาฬ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

ผู้จัดทำ

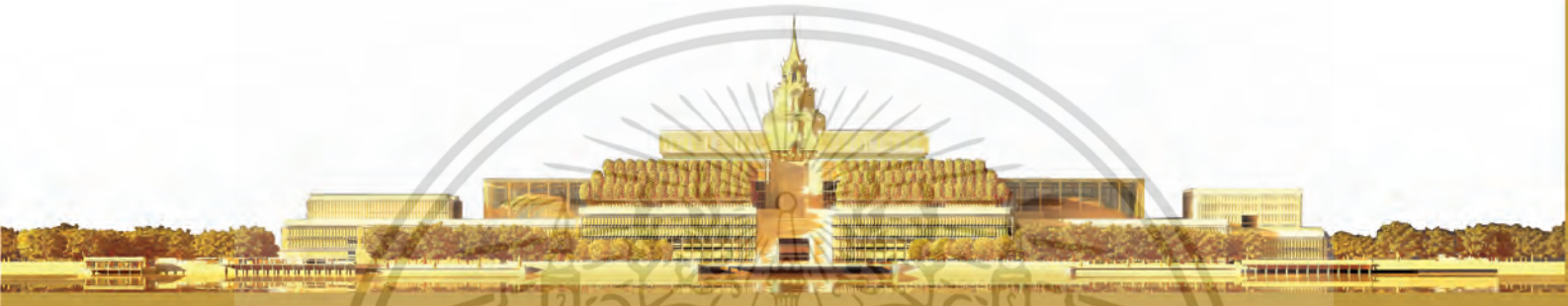
สำนักกฎหมาย

นายสุเทพ ลีรพงษ์กุล	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางภัทริดา สุคุณณี	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางจารุวรรณ ดวงวิชัย	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางวนิดา อินทรอำนวย	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาววรรณนัช สว่างแจ้ง	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
ร.ต.ท. หญิงรัตนาวลัย ขัตพันธ์	นิติกรชำนาญการ
นางสาวเรณุมาศ รักษาแก้ว	นิติกรชำนาญการ
นางสาววิลาสินี ปิตินานนท์	นิติกรชำนาญการ
นางสาวกิรณา กิตติอนุกูล	นิติกรชำนาญการ
นางธิดารัตน์ อุ่นจันทร์	วิทยากรชำนาญการ
นายวิกร แพทย์เจริญ	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวลักษณาวดี แก้วมณี	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางวัลภา ทองบางไทร	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวเสาวภา นวนกุล	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางวิศรา วัยวุฒิ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาววราภรณ์ มีเปรม	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางศิริวัฒธนี ใสหนู	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

กันยายน 2557

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้