

## บทที่ 6

### บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยในเรื่องพัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช 2417 ถึง 2475 จะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการโดยปราศจากการนำ ทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยมาใช้ ดังที่ปรากฏในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคก่อนการ ปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 นั้น ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการในองค์กร ของอำนาจตุลาการประการต่าง ๆ จากการที่องค์กรของอำนาจฝ่ายอื่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการใช้ อำนาจตุลาการในองค์กรของอำนาจตุลาการได้ ทั้งยังทำให้การจัดการใช้อำนาจภายในองค์กรของอำนาจ ตุลาการเป็นไปอย่างต้อยประสิทธิภาพ องค์กรของอำนาจตุลาการในยุคดังกล่าว จึงอยู่ในสภาพที่ไม่อาจ เป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ จนกระทั่งขาดการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชาวต่างชาติ อันเป็นการก่อให้เกิดปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในที่สุด

จากปัญหาเกี่ยวกับการจัดการใช้อำนาจตุลาการ ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการ จัดการใช้อำนาจรัฐประการอื่นในยุคดังกล่าว เป็นผลทำให้อำนาจในการปกครองที่แท้จริงตกอยู่กับขุนนาง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว และทรงดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาโดยการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้การใช้อำนาจในการปกครอง ทั้งทางด้านอำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ กลับมาเป็นของพระองค์อย่างแท้จริง เพื่อที่จะได้ทรงจัดระบบการใช้ อำนาจเหล่านั้นต่อไป ซึ่งในส่วนของการดำเนินการเพื่อให้อำนาจตุลาการกลับมาเป็นของพระองค์นั้น พิจารณาได้จากการตราพระราชบัญญัติตราตุลาการศาลรับสั่ง พ.ศ. 2417 อันถือได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นการ เกิดแนวคิดในการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการ และการดำเนินการแก้ไขปัญหาก่อเกิดขึ้นจากการจัด องค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคก่อนให้หมดสิ้นไป

เมื่ออำนาจในการปกครองประเทศกลับมาเป็นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวอย่างแท้จริงแล้ว การจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศก็เป็นขั้นตอนที่พระองค์ได้ ดำเนินการเป็นประการต่อมา โดยในส่วนของการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการนั้น พระองค์ทรงมีพระ- ราชประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาก่อเกิดขึ้นจากการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการแต่เดิม โดยการจัดให้ศาลมีความเป็น

อิสสระปราศจากการแทรกแซงการใช้อำนาจจากองค์กรของอำนาจฝ่ายอื่น ดังปรากฏตามคำจารึกใน  
 หิรัญบัตรซึ่งบรรจุในหีบสังกะสีสอดอยู่ในศิลาฤกษ์อาคารศาลแพ่งหลังเดิมที่จารึกไว้เมื่อ พ.ศ. 2424 อันเป็น  
 การกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย  
 และได้เริ่มต้นดำเนินการอย่างจริงจัง นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม เมื่อ พ.ศ. 2435  
 เป็นต้นมา

การนำทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยมาใช้ในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ  
 ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 อันเป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ มีข้อ  
 ที่น่าสังเกตว่าการที่พระมหากษัตริย์ผู้เป็นองค์อธิปัตย์ในยุคดังกล่าวนี้ หาได้เป็นอุปสรรคต่อการนำทฤษฎี  
 การแยกอำนาจอธิปไตยมาใช้ในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการแต่ประการใด เนื่องจากทฤษฎีการแยก  
 อำนาจอธิปไตยนี้ เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการจัดการใช้อำนาจภายในรัฐ ซึ่งเป็นขั้นตอนในประการต่อมาหลัง  
 จากการพิจารณาว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของใคร ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ประกอบกับพระบาท-  
 สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มดำเนินการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยให้มีความเป็น  
 อิสระ ปราศจากการแทรกแซงการใช้อำนาจจากองค์กรอื่น อันได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตลอดจน  
 การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นในการนำทฤษฎีการแยกอำนาจ  
 อธิปไตยเข้ามาใช้ในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ แม้การดำเนินการจะยังไม่สำเร็จสมบูรณ์ใน  
 รัชสมัยของพระองค์ แต่จากการที่ได้ทรงสนับสนุนการดำเนินการอย่างจริงจัง รวมถึงการสนับสนุนจาก  
 องค์พระมหากษัตริย์ในรัชกาลต่อมา คือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระ-  
 พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยมีพัฒนาการตามแนวทางแห่งทฤษฎี  
 การแยกอำนาจอธิปไตยอย่างต่อเนื่อง อันจะแยกพิจารณาถึงการดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

#### (1) การจัดองค์กรตุลาการให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

การดำเนินการในส่วนนี้จะเริ่มต้นจากการแยกศาลออกจากองค์กรฝ่ายบริหารอย่าง  
 เด็ดขาด มีให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจบังคับบัญชาศาลในสังกัดได้เช่นเดิม โดยกำหนดหลักการตาม  
 กฎหมายอย่างชัดเจนตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 และได้ขยายขอบเขตการจัดองค์กร  
 ตุลาการตามหลักการดังกล่าว จากที่เริ่มต้นในศาลยุติธรรมส่วนกลาง ไปสู่ศาลยุติธรรมในหัวเมืองจนครบ

ทั่วพระราชอาณาจักร ตามที่กำหนดไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114

นอกจากการดำเนินการในส่วนของการแยกศาลชั้นต้นออกจากฝ่ายบริหารแล้ว การจัดให้มีองค์กรตุลาการในระดับศาลสูง เพื่อตรวจสอบกลั่นกรองการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง อันจะเป็นการป้องกันมิให้อำนาจฝ่ายอื่นเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการ ได้โดยผ่านขั้นตอนการตรวจสอบกลั่นกรอง ก็เริ่มต้นนับตั้งแต่ พ.ศ.2435 จากการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ให้อยู่ในระบบศาลยุติธรรมระบบเดียวกันกับศาลชั้นต้น และการจัดให้มีศาลชั้นฎีกา ซึ่งแม้ว่าในระยะแรกจะอยู่ในพระราชกฤษฎีกาพิเศษของพระมหากษัตริย์ แต่ต่อมาก็ได้รับการจัดตั้งเป็นศาลยุติธรรมชั้นสูงสุด ดังปรากฏในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 และได้รับการจัดรวมเข้าเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดในระบบศาลยุติธรรมระบบเดียวกันกับศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.131 องค์กรตุลาการไทยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จึงมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ครบทั้งสามชั้นศาล

## (2) การจัดให้บุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในส่วนนี้ได้รับการให้ความสำคัญมาตั้งแต่พ.ศ.2435 จากการกำหนดหลักการไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการอันได้แก่ ประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110, พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ให้ผู้พิพากษามีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอย่างข้าราชการอื่น ประกอบกับการดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ อันได้แก่ การแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความชอบและการลงโทษ ก็มีให้อยู่ในอำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าในการดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการทุกครั้ง ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมาย และตามการดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการดังกล่าว

แต่การที่กฎหมายกำหนดหลักการดังกล่าวไว้เพียงอย่างเดียวโดยขาดรายละเอียด

ที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองให้การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ มีลักษณะที่สามารถสร้างความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษาได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาในการจัดให้บุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะมีบทบาทในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการค่อนข้างมาก โดยที่พระมหากษัตริย์ก็มีพระราชภารกิจด้านอื่น จนกระทั่งไม่สามารถคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาได้ในทุกกรณี เป็นเหตุให้เกิดพัฒนาการในการรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในเวลาต่อมาจากการกำหนดให้ฝ่ายตุลาการ อันได้แก่ อธิบดีศาลฎีกาเข้ามามีส่วนในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการร่วมกับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมตามที่ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.131 วางหลักเกณฑ์ไว้

แม้ว่าการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.131 จะเป็นการเริ่มต้นที่ดีในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาก็ตาม แต่ผลในทางปฏิบัติหลังจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ก็จะเป็นไปในทางที่เกิดความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกาเกี่ยวกับการใช้อำนาจการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.131 ยังขาดรายละเอียดที่เพียงพอที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกาเป็นไปได้อย่างราบรื่น

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงได้มีการยกเลิกประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.131 ในปี พ.ศ.2471 และมีการประกาศใช้ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2471 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2471 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญ ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกลับมีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ โดยไม่ให้อธิบดีศาลฎีกาเข้ามามีส่วนในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอีก ทำให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษากลับลดลง เหลือแต่เพียงขั้นตอนการกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดีหลักการสำคัญในการจัดให้บุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ก็ยังคงได้รับการรับรองอย่างชัดเจนอยู่เสมอ ตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวง

ยุคธรรม พ.ศ. 2471 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471 จนกระทั่งปรากฏหลักการอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นเหตุให้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในเวลาต่อมา เพื่อให้หลักการที่ว่าผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่บังเกิดผลจริงในทางปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้แล้ว

### (3) การรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการในระบบศาล

แม้ว่าองค์กรตุลาการและบุคลากรฝ่ายตุลาการจะได้รับการจัดให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ โดยปราศจากการแทรกแซงจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายอื่น และมีอำนาจในการดำเนินการชั้นพิจารณา พิพากษาคดี แล้วตามกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ประกาศใช้ตั้งแต่ ร.ศ. 115 ก็ตาม แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ศาลไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความได้เต็มที่ การใช้อำนาจในการพิจารณาคดีตั้งแต่การรับคดีไว้พิจารณา การออกหมายเรียกพยาน ตลอดจนการพิพากษาคดีต่อบุคคลที่มีสถานะทางสังคมสูง เช่น เจ้านาย ชุนนางชั้นผู้ใหญ่ จะต้องผ่านขั้นตอนพิเศษคือ การนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อมีพระบรมราชานุญาตเสียก่อน ศาลจึงจะใช้อำนาจในทางการพิจารณาพิพากษาคดีได้ การรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีในระยะแรกเริ่มการปฏิรูประบบศาลยุคธรรม จึงยังขาดความสมบูรณ์อยู่บ้าง แต่ก็ถือได้ว่าหลักการสำคัญในการจัดให้องค์กรของอำนาจตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ได้รับการรับรองอยู่แล้วตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาการรับรองสถานะการใช้อำนาจของศาลให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขตลอดมา โดยจะพิจารณาได้จากกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนให้องค์กรตุลาการมีพัฒนาการที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจ อธิปไตย พระองค์จะไม่ทรงเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการของศาลยุคธรรมที่ได้รับการพัฒนาองค์กรเป็นที่เรียบร้อยแล้วตามพระธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่พระองค์ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ประกอบกับการที่พระองค์ทรงพระราชดำริยกเลิกข้อจำกัดในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุคธรรม ด้วยสาเหตุจากสภาพภาพของบุคคล ทำให้การรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการ ในระบบศาลยุคธรรมมีผลตามกฎหมายวิธีพิจารณาความในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น และศาลสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความได้



เดิมที จนกระทั่งการจำกัดการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทเป็นไปด้วยเหตุที่ศาลยุติธรรมเป็นฝ่ายที่จำกัดตนเอง มิให้เข้าไปใช้อำนาจตุลาการในคดีบางคดีเท่านั้น

การดำเนินการเพื่อพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการไทยที่เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2475 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานทั้งในส่วนของการจัดให้องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และการรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการในระบบศาล ซึ่งผลสำเร็จดังกล่าว เป็นเครื่องยืนยันถึงการนำทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเข้ามาใช้ในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มและทรงวางแนวทางในการพัฒนาการไว้ และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี องค์กรของอำนาจตุลาการไทยใน พ.ศ. 2475 ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมีคุณลักษณะและได้รับการยอมรับว่าเป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย การจัดการใช้อำนาจในการปกครองประเทศในยุคก่อนที่ไม่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ย่อมต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่ในขณะที่การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในเวลาดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว องค์กรของอำนาจตุลาการไทย จึงแทบจะไม่ได้ได้รับความกระทบกระเทือนจากเหตุทางการเมืองในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่ประการใดเลย หากกลับได้รับการยอมรับ และการรับรองการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการให้มีความเป็นอิสระเช่นนั้นต่อไป ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งยังส่งผลให้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการให้มีการสร้างหลักประกันการคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาดังที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ในเวลาต่อมาอีกด้วย