

บันทึก

เรื่อง การปรับปรุงการตุลาการ

ด้วยกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๐๐๗๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ความว่า นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นสมควรที่จะได้มีการปรับปรุง การตุลาการเสียใหม่ โดยเอาอย่างต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษและอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลา การได้เป็นไปโดยอิสระและยุติธรรม ท่านนายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณาและทำบันทึกเรื่องนี้เสนอ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้นายพิชาน บุลยง ที่ปรึกษาในการร่าง กฎหมาย และกองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำบันทึกดังกล่าวและสำเนา บันทึกทำบันทึกนี้แล้ว สำหรับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเองได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอ เสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงการตุลาการแยกพิจารณาได้เป็นสามประการคือ

(๑) การจัดระเบียบศาลยุติธรรม

(๒) การให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

(๓) การให้เกียรติแก่ผู้พิพากษา

ดังจะได้อธิบายตามลำดับ

(๑) การจัดระเบียบศาลยุติธรรม

มีข้อที่น่าพิจารณาดังนี้

(ก) ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษารรคดีล่าช้า นั้น กระทรวงยุติธรรม ได้แก้ไขแล้วหลายเรื่อง และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายไปแล้วก็มี และเวลานี้คณะรัฐมนตรีก็ได้ มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมจัดตั้งศาลแขวงขึ้นในฐานะเป็นศาลไต่สวนและศาลพิจารณา พิพากษาคดีโดยรวบรัด ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้เสนอคณะรัฐมนตรีไปแล้ว โดยที่เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เป็นกรรมการพิจารณาเรื่องเหล่านี้ด้วยผู้หนึ่งเห็นว่า ต่อไปความล่าช้า ในการพิจารณาพิพากษารรคดีจะบรรเทา

(ข) การจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ คณะรัฐมนตรีลงมติให้เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาไปจัดตั้งศาลปกครอง และศาลครอบครัวขึ้น ซึ่งขณะนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กำลังพิจารณาอยู่

(๒) วิธีการให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดี

มีข้อที่น่าพิจารณาดังนี้

(ก) หลักทั่วไป การให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เป็นสิ่งที่ควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกมัดตนในอันที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมาย ซึ่งออกโดยสภาผู้แทนราษฎร นับว่าศาลเป็นเครื่องมือที่จะให้กิจการในทางอรรถคดีเป็นไปตามเจตจำนงของราษฎรตามระบบประชาธิปไตยนั่นเอง และตราบไต่ให้ผู้พิพากษายังเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอยู่ การผลัดเปลี่ยนรัฐบาลตามวิถีทางรัฐธรรมนูญก็เป็นสิ่งธรรมดา สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเดิมตลอด จนข้าราชการประจำย่อมรู้สึกสบายใจ เพราะถ้ารู้สึกว่าเขาไม่ได้ทำผิดกฎหมายแล้วจะไม่มีผู้ใดมากลั่นแกล้งเขาในทางใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือไม่

(ข) การแสวงหาวิธีการที่จะให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

ข้อที่น่าพิจารณามีดังนี้

(๑) เงินเดือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการฉบับปัจจุบัน นับว่าผู้พิพากษาได้รับเงินเดือนพอสมควรแล้ว

(๒) การแต่งตั้ง ในต่างประเทศมีระบบสองส่วน คือ ก. ระบบแต่งตั้งผู้พิพากษาโดยการสอบแข่งขันและเลื่อนตำแหน่งอย่างประเทศไทย และ ข. ระบบเลือกตั้งผู้พิพากษา คือให้ราษฎรเลือกตั้งผู้พิพากษากราษฎรด้วยกันเอง สำหรับประเทศไทยควรจะใช้ระบบใหม่ตั้งผู้พิพากษาไปก่อน เพราะยังมีความจำเป็นที่จะให้ผู้รู้วิชากฎหมายมาเป็นผู้พิพากษา ซึ่งผู้รู้วิชากฎหมายนี้มีจำนวนจำกัด ส่วนการที่จะให้ราษฎรธรรมดาเข้าร่วมมือในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั้น ควรจะจัดในรูปผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยศาลคดีเด็กและเยาวชนใช้ระบบแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบจากราษฎรธรรมดาซึ่งไม่จำเป็นต้องรู้กฎหมาย ส่วนร่างกฎหมายว่าด้วยศาลแขวงนั้นจะได้ใช้วิธีให้ราษฎรเลือกตั้งราษฎรธรรมดาซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รู้กฎหมายเป็นผู้พิพากษาสมทบ

(๓) การถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง ระบบของกฎหมายต่างประเทศเกือบทุกประเทศ เช่น ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ถือว่า ผู้พิพากษาแต่งตั้งจนตลอดชีวิตตราบเท่าที่ประพฤติตัวดี ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการประพฤติตนดีหรือไม่จะให้ศาลสูงสุดหรือคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาร่วมกันเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งหมายความว่าผู้พิพากษาควรจะอยู่ในตำแหน่งตามที่ตนเองเห็นว่ายังสามารถเป็นผู้พิพากษาได้ (คือจนกว่าลาออกเอง) แต่ก็มีบางประเทศ เช่น เดนมาร์กที่กำหนดให้ผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๗๒ ปี และประเทศอังกฤษซึ่งกำหนดอายุ ๗๒ ปี แต่สำหรับประเทศอังกฤษได้ Lord chancellor คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของอังกฤษขยายอายุออกไปได้

สำหรับประเทศไทย ควรจะให้ผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งได้โดยไม่ต้องขอต่ออายุราชการคราวละ ๑ ปี ในเมื่อพ้นอายุ ๖๐ ปี ไปแล้วอย่างข้าราชการอื่นๆ เพราะการต่ออายุราชการเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจมีการถือเอาการต่ออายุราชการมาใช้บับบังคับผู้พิพากษาในทางอ้อมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีใหม่ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ และเมื่อคำนึงถึงข้าราชการพลเรือนรับราชการได้เมื่ออายุ ๑๘ ปี แต่ผู้พิพากษาเริ่มรับราชการได้

เมื่ออายุ ๒๕ ปี ฉะนั้น ควรกำหนดให้ผู้พิพากษาบริหารราชการตลอดชีวิต โดยไม่ต้องต่ออายุราชการ เว้นแต่จะปรากฏว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปเพราะชรา ซึ่งเป็นอำนาจของ ก.ต. อยู่แล้วในขณะนี้ จึงให้ออกจากราชการได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับหลักการสากลนี้ ก็ต้องแก้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฉบับใดฉบับหนึ่งต่อไป อย่างไรก็ดี ถ้ารัฐบาลไม่พร้อมที่จะให้ผู้พิพากษาไม่มีเกษียณอายุก็อาจใช้วิธีการนี้เฉพาะศาลสูง คือ ศาลฎีกา ในต่างประเทศได้ให้หลักประกันผู้พิพากษาศาลสูงไว้เป็นพิเศษเพราะเป็นศาลที่จะตีความกฎหมายเป็นบรรทัดฐานสำหรับศาลล่าง จึงควรจะมีเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งมากกว่าผู้พิพากษาศาลล่าง เช่นในประเทศอังกฤษการถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูงจะต้องกระทำโดย Impeachment และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญและสภาขุนนาง ฉะนั้น สำหรับประเทศไทยการออกจากตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลสูงสุดคือศาลฎีกาก็ควรจะยากกว่าผู้พิพากษาธรรมดา เพื่อศาลสูงจะได้ตีความบทกฎหมายโดยเที่ยงธรรมไม่เกรงกลัวฝ่ายบริหาร

(๓) การให้เกียรติแก่ผู้พิพากษา

เมื่อคำนึงถึงอำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ ๓ ของรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกาเป็นประมุขฝ่ายตุลาการควรมีตำแหน่งเฝ้าพระมหากษัตริย์ลดหลั่นจากนายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทนราษฎร และควรจัดที่เฝ้าไว้ให้ผู้พิพากษานั่งต่างหากจากข้าราชการฝ่ายบริหารอื่นๆ

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา