

## บทที่ 4

### พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย

ตั้งแต่พุทธศักราช 2417 ถึง พุทธศักราช 2475

ความนำ

การจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองของประเทศไทยภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา จนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีลักษณะที่สำคัญอยู่ในแนวทางเดียวกันแทบจะไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดรูปแบบในการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองรัฐ ในลักษณะที่เป็นการจัดแบ่งคนให้มีอำนาจหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ ตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้เข้าไปรับผิดชอบตามภารกิจของรัฐในยุคก่อน ยิ่งกว่าการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในแต่ละองค์กรแยกจากตัวบุคคล โดยคำนึงถึงดุลแห่งอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทำให้คนที่เข้าไปรับผิดชอบงาน อันได้แก่ขุนนางในองค์กรต่าง ๆ สามารถแสวงหาอำนาจและอิทธิพลในราชการ จนกระทั่งอาจสร้างความกระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองได้ในที่สุด

การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ก็ประสบปัญหา จากการขาดแนวคิดในการจัดระบบโดยการจัดให้องค์กรตุลาการแยกเป็นอิสระจากการใช้อำนาจรัฐในประการอื่น โดยองค์กรอื่นและบุคลากรฝ่ายอื่น ทั้งนี้ เป็นเพราะสาเหตุจากการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเภทตามภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงลักษณะของภารกิจที่แตกต่างกันระหว่างภารกิจทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ทำให้การใช้อำนาจตุลาการในยุคดังกล่าว ขาดความเป็นอิสระถูกรวบงำจากการใช้อำนาจฝ่ายอื่น โดยที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครอง ไม่อาจเข้ามาคุ้มครองให้การใช้อำนาจตุลาการสามารถเป็นไปได้อย่างยุติธรรมสมดังเจตนารมณ์ของพระองค์ เหมือนดังที่ทรงใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินคดีด้วยพระองค์เองในทุกกรณี สภาพของการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ตลอดจนการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองในด้านอื่น ๆ ที่ปรากฏในยุคดังกล่าวเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องทางแนวคิด

กระบวนการในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองได้อยู่แล้วในตัวเอง และเป็นสาเหตุประการหนึ่งให้เกิดการปฏิรูประบบราชการไทย รวมทั้งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการเสียใหม่ โดยเริ่มจากการปฏิรูประบบการศาลใน พ.ศ. 2435

นอกจากสาเหตุภายในประเทศที่ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการครั้งใหญ่ โดยการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 แล้ว สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งอันเป็นสาเหตุจากภายนอกประเทศ คือ ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ก็เป็นปัจจัยที่เข้ามาเร่งรัดให้ประเทศไทยต้องตัดสินใจในการปฏิรูประบบการใช้อำนาจตุลาการที่มีปัญหาข้อบกพร่อง ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอยู่แล้ว ให้ได้รับการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว โดยคำนึงถึงทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย อันเป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศว่า เป็นทฤษฎีที่สามารถจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองรัฐ รวมทั้งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการให้มีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เพื่อให้องค์กรของอำนาจตุลาการไทยเป็นที่ยอมรับของชาวต่างชาติ อันจะนำไปสู่การยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในที่สุด

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติตั้งแต่ พ.ศ. 2411 ถึง พ.ศ. 2453 ในช่วงระยะแรกแห่งรัชสมัยของพระองค์นั้น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศในยุคก่อนที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างอิทธิพลให้กับขุนนางผู้ทรงอำนาจ ก็สร้างความกระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศของพระองค์เป็นอย่างมาก ประกอบกับปัญหาในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการดังที่ได้กล่าวมา ก็กำลังถึงเวลาอันจำเป็นจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยด่วนในรัชสมัยของพระองค์ ทำให้ทรงริเริ่มในการแก้ไขปัญหาค่อยเป็นค่อยไป นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2417 เป็นต้นมา โดยเริ่มจากการดำเนินการให้อำนาจเด็ดขาดกลับมาเป็นของพระองค์อย่างแท้จริง แล้วทรงริเริ่มดำเนินการปฏิรูประบบการใช้อำนาจปกครองรัฐ ซึ่งรวมทั้งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ ให้การใช้อำนาจรัฐของพระองค์เป็นไปโดยองค์กรที่ได้รับการจัดระบบการใช้อำนาจแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวขุนนางต่าง ๆ ดังที่เคยทรงประสบปัญหาในต้นรัชกาลมาแล้ว

สำหรับแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการไทยที่จะเริ่มดำเนินการตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลพ.ศ. 2435 นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำหลักการ

แบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย เข้ามาปรับใช้ในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศให้เหมาะสมกับกาลสมัย โดยทรงเริ่มดำเนินการจัดการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ เสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจตุลาการเริ่มได้รับการจัดให้มีความเป็นอิสระ แยกต่างหากจากฝ่ายบริหารเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นหนทางที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพแห่งองค์กรของอำนาจตุลาการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนเกิดผลการยอมรับทั้งจากภายในและภายนอกประเทศในยุคต่อมา

อย่างไรก็ดี การดำเนินการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ.2435 ถือเป็นเพียงการเริ่มต้นกระบวนการในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยให้มีลักษณะเป็นไปตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเท่านั้น การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวยังไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ในทันทีทันใด เนื่องจากปัจจัยหลายประการทั้งความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ยึดถือแนวคิดการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการในรูปแบบเดิม ความขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถ ทำให้การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และประสบผลสำเร็จมากขึ้นตามลำดับในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการทั้งในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กรบุคลากร สถานะการใช้อำนาจตุลาการเป็นไปตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยมากที่สุด

พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 จนกระทั่งถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการนำทฤษฎีสมัยใหม่ของตะวันตกเข้ามาปรับใช้ในการจัดระบบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อแก้ปัญหาทั้งภายในและภายนอกประเทศได้อย่างเหมาะสมตามยุคสมัย ซึ่งการศึกษาถึงพัฒนาการดังกล่าว เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจอย่างเป็นระบบนั้น สมควรเริ่มที่จุดกำเนิดแนวคิดในการพัฒนาการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยเสียก่อน อันจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่มาตลอดจนแนวคิดที่จะนำไปใช้ในการดำเนินการกระบวนการในการพัฒนาการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

#### 4.1 กำเนิดแนวคิดในการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการไทย

จากที่ได้ศึกษาถึงการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคก่อนการปฏิรูประบบ

การศาล พ.ศ. 2435 ในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคดังกล่าว ยังขาดแนวคิดในการแยกอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในฝ่ายต่าง ๆ คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ทำให้การใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการสับสนปะปนกันอยู่เสมอ และทำให้การใช้อำนาจตุลาการในยุคดังกล่าวอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคดังกล่าวนั่นเอง โดยเฉพาะ

อย่างไรก็ดี การที่องค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 มีความบกพร่องในตัวเองแต่อย่างใด ก็เป็นเพียงสาเหตุภายในขององค์กรของอำนาจตุลาการนั่นเอง ที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาในยุคต่อมาอยู่แล้ว เพื่อจัดความบกพร่องในตัวองค์กรให้หมดสิ้นไป แต่สิ่งที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาคือ การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยให้มีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เต็มที่ และเป็นที่ยอมรับนั้น จะต้องพิจารณาปัจจัยประการอื่นที่นำไปสู่การนำแนวคิดที่จะพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการไทยไปพร้อมกับการพัฒนาการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองของรัฐในประการอื่นด้วย ซึ่งปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ ในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองของรัฐแบบสมัยใหม่ตามทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยให้มีลักษณะของรัฐเป็น "รัฐชาติ" ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาในการจัดระบบการใช้อำนาจของรัฐในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการด้วย และการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการตามทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยดังกล่าว ย่อมเป็นการสนองต่อการแก้ไขปัญหาลิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งจากภายนอกประเทศที่ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินกระบวนการในการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการโดยเร่งด่วน

#### 4.1.1 การแก้ไขปัญหการเมืองภายในประเทศ

หากจะพิจารณาถึงระบอบการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามทฤษฎีจะเห็นได้ว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองย่อมเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์สามารถใช้อำนาจปกครองในประการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ได้อย่างเด็ดขาดลำพังพระองค์ แต่ถ้าจะพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแห่งการใช้พระราชอำนาจของพระ-

พระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในบางช่วงระยะเวลาแล้ว อาจไม่เป็นไปตามทฤษฎีดังกล่าวทุกประการ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากเหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศที่กระทบกระเทือนต่อการใช้พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในตอนต้นรัชกาล ซึ่งปรากฏตามลายพระราชหัตถเลขาพระราชทาน สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมารความตอนหนึ่งว่า

“ในเวลานั้น อายุพ่อเพียง 15 ปี กับ 10 วัน ไม่มีมารดา มีแต่ฝ่ายมารดา ก็ล้วนโลเลหลงไหล หรือไม่โลเลหลงไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐานฝ่ายญาติข้างพ่อ คือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยาและต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทุกองค์ ที่ไม่เชื่อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถือว่า มีผู้รักใคร่สนทนมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถจะออกหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องร่วมบิดา หรือร่วมทั้งมารดาก็เป็นเด็กอายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น”<sup>1</sup>

จากความตามพระราชหัตถเลขาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงสภาพที่แท้จริงของพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในระยะแรกที่พระองค์เสด็จขึ้นครองราชสมบัติได้เป็นอย่างดีว่า การที่พระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดเป็นเด็ดขาดแท้จริงเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศด้วย ซึ่งในระยะดังกล่าวอำนาจในการปกครองที่แท้จริงตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินคือ สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) (พ.ศ.2411-2416) ทั้งสิ้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า การที่อำนาจในการปกครอง ตามความเป็นจริงมักจะกลับมาอยู่ที่ขุนนางผู้ใหญ่ที่ทรงอิทธิพลตามหน้าที่ความรับผิดชอบในราชการสำคัญของประเทศในเวลาที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจน้อย เช่น ในระยะ

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, “พระบรมราชาโองการพระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สยามมกุฎราชกุมาร” ใน พระราชนิพนธ์และพระนิพนธ์, (ม.ป.ท., 2523), หน้า 30.

ที่เพิ่งจะทรงขึ้นครองราชสมบัติ เป็นต้น สำหรับสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์ของพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองต้องอยู่ในสภาพที่ไม่แน่นอนเช่นนี้ น่าจะมาจากการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองยุคก่อนที่เชื้ออำนาจต่อการสร้างอิทธิพลอำนาจจะมีให้กับขุนนาง ซึ่งพิจารณาได้จากระบบไพร่\* ที่ใช้ในการปกครองต่อเนื่องกันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงปีพุทธศักราช 2448<sup>2</sup>

จากปัญหาทางการเมืองภายในประเทศที่กระทบกระเทือนต่อความสมบูรณ์ของพระราชอำนาจในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองในรูปแบบเดิม ที่ทำให้อำนาจเด็ดขาดในทางการปกครองตกอยู่กับขุนนางมากเกินไป จนกระทั่งพระมหากษัตริย์อาจไม่ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองอย่างแท้จริง ในช่วงช่วงระยะเวลาได้ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองยุคก่อน ยังขาดแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกกระหว่างการจัดตั้งองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบที่แน่นอน กับการจัดให้บุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ดังเช่นที่ปรากฏในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศแบบรัฐสมัยใหม่ ทำให้การพิจารณาว่า บุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริงนั้น จะเป็นการพิจารณาที่ตัวบุคคล อันได้แก่ขุนนางที่เข้ามาใช้อำนาจในการปฏิบัติราชการประการต่าง ๆ แทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งขุนนางคนใดมีอิทธิพลทางการเมืองมาก ก็จะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง โดยไม่พิจารณาว่า แท้ที่จริงแล้วอำนาจในการปกครองนั้น จะต้องแยกพิจารณาออกจากตัวผู้ใช้อำนาจ ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงบุคคล

\* ระบบไพร่ เป็นระบบการปกครองที่ใช้แรงงานไพร่เป็นแรงงานหลักในสังคม เพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ และการขยายตัวของราชอาณาจักร แต่แรงงานไพร่ดังกล่าว ถูกจัดให้อยู่ในสังกัดมูลนาย อันได้แก่ ขุนนาง และเชื้อพระวงศ์ ทำให้ประชาชนแยกเป็นกลุ่มตามบรรดาศักดิ์ของมูลนายผู้ควบคุมไพร่ในสังกัด กำลังคนในอาณาจักรจึงตกภายใต้อิทธิพลของมูลนายยิ่งกว่าพระมหากษัตริย์

<sup>2</sup> วิลาสวงค์ พงศบุตร, "สมัยการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัย," ใน อารยธรรมไทย (ม.ป.ท., 2536), หน้า 48.

ผู้เข้ามาใช้อำนาจรัฐได้ตามความเหมาะสม ในขณะที่อำนาจรัฐอันอยู่ควบคู่กับรัฐและเป็นของพระมหากษัตริย์ตามการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะต้องมีความแน่นอนมั่นคง จึงปัญหาทางแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองยุคก่อนตั้งที่ได้กล่าวมานี้ มีผลทำให้สถานะทางพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่เป็นที่แน่นอน และทำให้ประเทศต้องประสบปัญหาความมั่นคงภายในประเทศอีกด้วย

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเผชิญกับปัญหาทางการเมืองภายในประเทศตอนต้นรัชกาล ทำให้ทรงมีพระราชดำริในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองเสียใหม่ให้เป็นระบบที่แน่นอน เพื่อป้องกันมิให้ขุนนางเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจได้อย่างการปกครองในแบบเก่าที่เปิดโอกาสให้ขุนนางแสวงอำนาจอิทธิพลมารมิได้ไม่ยากนัก โดยยึดถือแนวทางที่ปรากฏในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศที่เจริญแล้ว ที่มีการจัดองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทางด้านต่าง ๆ แยกจากกันตามทฤษฎีการแยกอำนาจอภิปไตย และแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐกับตัวบุคคลผู้เข้ามาใช้อำนาจรัฐให้ชัดเจน

แต่การดำเนินการตามพระราชประสงค์ดังกล่าวได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยพระราชอำนาจในการจัดให้มีการดำเนินการ เพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองเสียก่อน ซึ่งในระยะเวลาที่การปกครองยังอยู่ในอำนาจของผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน พระองค์ก็ทรงไม่อาจดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามพระราชประสงค์ การดำเนินการประการแรกจึงต้องเริ่มต้นที่ขั้นตอนของการจัดให้อำนาจในการปกครองกลับมาเป็นของพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริงเสียก่อน และเมื่อพระองค์ทรงมีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริงแล้ว การจัดการใช้อำนาจในการปกครอง ย่อมเป็นการดำเนินการในขั้นตอนต่อมาตามแนวพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงเริ่มดำเนินการเพื่อปฏิรูประบบการใช้อำนาจในการปกครองแผ่นดิน โดยการแก้ไขปัญหาการเมืองภายในประเทศตอนต้นรัชกาล ด้วยการรวบรวมอำนาจในการปกครองกลับมาที่พระองค์<sup>3</sup> นับตั้งแต่ปี พ.ศ.

<sup>3</sup> ใญ่ดู่ศรี ดูก และปิยนาด บุนนาค, ประวัติศาสตร์ไทย 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2526), หน้า 52-59.

2417 อันเป็นเวลาภายหลังจากที่พระองค์ทรงบรรลุสติภาวะ และทรงเริ่มปกครองประเทศด้วยพระองค์เอง ไม่ต้องอาศัยผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอีกต่อไป

สำหรับวิธีการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้ในการรวบรวมอำนาจในการปกครองกลับคืนมาเป็นของพระองค์อย่างแท้จริงนั้น ทรงใช้วิธีการทางการนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือสำคัญ<sup>4</sup> เนื่องจากเป็นวิธีการที่ไม่กระทบกระเทือนหรือตัดทอนผลประโยชน์ที่ขุนนางเคยได้รับโดยตรงเหมือนกับวิธีการสั่งการต่าง ๆ โดยตรงกับตัวขุนนาง ทั้งนี้เป็นเพราะแนวพระราชดำริที่ว่า

"เอกเสกคิวัติฟั้นเป็นที่หวงของรีเยนต์และเสนาบดี แต่ลิสเสเลตีฟ ทาใครมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้รับอุตหนุณการลิสเสเลตีฟขึ้นจนถึงมีเคาน์ซิลปรึกษาทำกฎหมายอยู่เนือง ๆ ..."<sup>5</sup>

วิธีการดังกล่าวทำให้พระองค์ทรงเริ่มตรากฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับ โดยให้มีผลในการควบคุมอำนาจของขุนนางที่ละน้อย ๆ ขุนนางก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่พระองค์ได้ตราขึ้นมาใช้บังคับ และไม่อาจจะเมิดข้อห้ามตามกฎหมายได้ตามใจชอบ เพราะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ย่อมเป็นการปฏิเสธรบราชอำนาจโดยชอบของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมาย เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่อาจยกเว้นได้ในกรณีปกติอยู่แล้ว

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>4</sup> ปิยนาด บุณนาค, "การทำนุบำรุงและปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน อารยธรรมไทย, หน้า 69-70.

<sup>5</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรณสุต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า 35.



นอกจากระบบการใช้อำนาจปกครองในยุคก่อนจะสร้างผลกระทบโดยตรงต่อการ  
ใช้พระราชอำนาจในทางการปกครองของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งกลายเป็นปัญหาทางการเมืองภายใน  
ประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในส่วนของการใช้อำนาจตุลาการที่พระมหากษัตริย์ได้มอบหมายให้  
ขุนนางเป็นผู้ใช้อำนาจแทนพระองค์แต่เดิม ก็กลับกลายเป็นการใช้อำนาจในอีกประการหนึ่งที่ตกอยู่  
ภายใต้อิทธิพลของขุนนางไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการจัดระบบการใช้อำนาจตุลาการในตอนต้นรัชสมัยของ  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของงานฝ่ายบริหารที่ขุนนางรับผิดชอบ  
เสนาบดี เจ้ากรม และขุนนาง จึงมีอำนาจเด็ดขาดต่อในการพิจารณาตามศาลในกรมของตน ทำให้  
การใช้อำนาจตุลาการที่ได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์อาจไม่เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง ตามพระราช  
ปณิธานที่พระมหากษัตริย์จะต้องรักษาความยุติธรรมแก่ประชาชนในแผ่นดินได้ โดยที่พระมหากษัตริย์ไม่  
อาจเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจทางด้านตุลาการของขุนนางผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองได้ ซึ่งจะเป็น  
การสนับสนุนให้ขุนนางมีอำนาจทางการเมืองในด้านต่าง ๆ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดยิ่งขึ้น จนกระทั่งกระทบ  
กระเทือนต่อพระราชอำนาจในการปกครองของพระมหากษัตริย์ในที่สุด

การแก้ไขปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ ตอนต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไม่จำกัดเฉพาะการป้องกันมิให้ขุนนางมีอำนาจทางด้านฝ่ายบริหารอย่างเบ็ด  
เสร็จเด็ดขาด โดยอาศัยมาตรการทางกฤษฎีกาและกฤษฎีกาเท่านั้น หากแต่พระองค์ได้ทรงแก้ไขปัญหามิ  
ของการใช้อำนาจตุลาการของขุนนางต่าง ๆ ด้วย โดยการตราพระราชบัญญัติระลาการศาลรับสั่ง เมื่อ  
วันที่ 14 กรกฎาคม 2417 ขึ้น เพื่อเป็นการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ให้ทำหน้าที่ในการ  
พิจารณาคดีที่ต้องการความเร่งด่วนหรือต้องการให้ได้รับการดูแล เอาใจใส่เป็นพิเศษ โดยเป็นคดีที่อยู่ใน  
ในความรับผิดชอบของศาลในกรมพระนครบาล กรมมหาดไทย กรมท่า และคดีที่มาขึ้น ศาลรับสั่งนี้  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะโปรดฯ ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council  
of State) หรือบางครั้งก็โปรดฯ ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาล้วนพระองค์ (Privy Council) ชำระความ  
โดยสภาจะต้องถวายรายงานให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบว่ามีคดีข้อใด จะต้องรับ  
โทษสถานใด ทั้งนี้เพื่อพระองค์จะได้ทรงพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่า คำพิพากษานั้นมีความถูกต้อง  
เหมาะสม เพียงใด พระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจที่จะยกเลิก ลดหย่อน หรือเพิ่มเติมคำพิพากษา

ได้ตามความเหมาะสม<sup>6</sup> เช่นคดีที่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินพิจารณาตัดสินคดีของพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญหลง) เสนาบดีกรมนา หลานผู้ใกล้ชิดของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ว่าเป็น ผู้ประพฤติดันทุรจิตฉ้อราษฎร์บังหลวง ชัดคำสั่ง จึงถูกถอดออกจากตำแหน่ง เสนาบดีและถูกจำคุก ตลอดชีวิต<sup>7</sup>

การดำเนินการจัดตั้งศาลรับสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจตุลาการของขุนนางในกรมต่าง ๆ ก็จะต้องอยู่ในความควบคุมของพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น โดยองค์กรที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง และเป็นการทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้พระราชอำนาจในการปกครองทุก ๆ ทางกลับคืนมาที่พระมหากษัตริย์เป็นไปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อันถือได้ว่า เป็นการวางรากฐานครั้งสำคัญที่จะเริ่มต้นการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยเสียใหม่ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจ อธิปไตย นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาล พ.ศ.2435 เป็นต้นไป

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการ เพื่อแก้ไข ปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ จนกระทั่งทรงมีพระราชอำนาจในทางการปกครองที่มั่นคงแท้จริง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นการดำเนินการในขั้นตอนแรกของการจัดระบบการปกครองประเทศในลักษณะ ของรัฐสมัยใหม่ที่จะได้รับการดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ซึ่งองค์กรของอำนาจตุลาการไทยก็เป็นการใช้อำนาจในทางการปกครองประเทศในด้านหนึ่ง ที่จะต้องได้รับการจัดระเบียบเสียใหม่ด้วยเช่นเดียวกัน

<sup>6</sup> ภารดี มหาฉันทน์, รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ.2394-2475)

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2527), หน้า 50.

<sup>7</sup> ปิยนาท บุญนาค, "การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-2453)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 112.

ภายหลังจากที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นที่มั่นคงแท้จริงแล้ว เพื่อให้อำนาจทางการเมืองของขุนนางไม่อาจสร้างตามกระหนาบกระเทือนต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และองค์กรที่ใช้อำนาจต่าง ๆ ทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นจากการจัดระเบียบการใช้อำนาจปกครองประเทศในระยะต่อมาได้อีกต่อไป ซึ่งจะเป็นพื้นฐานให้แนวคิดในการแยกบุคคลออกจากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรของรัฐ ได้เกิดขึ้นในที่สุด

#### 4.1.2 การพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นรัฐชาติ

แนวคิดในการพัฒนาการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยนั้น ถือได้ว่าเป็นผลประการหนึ่งจากการเริ่มดำเนินการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นรัฐชาติ ซึ่งได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากที่ปัญหาทางการเมืองภายในประเทศได้ทุเลาเบาบางลงแล้ว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอยู่ในสถานะที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง สามารถตัดสินใจพระทัยในการดำเนินการประการต่าง ๆ อันเป็นการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองให้เป็นไปในลักษณะของรัฐชาติได้ ซึ่งการดำเนินการเพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นรัฐชาติ มีสาเหตุสำคัญที่เป็นเครื่องผลักดันให้ต้องมีการปรับปรุงระบบการใช้อำนาจในปกครอง ตามแนวทางของการสร้างความเป็นรัฐชาตินั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

##### (1) สาเหตุจากสภาพแวดล้อมภายในประเทศ

สภาพแวดล้อมทางการเมืองภายในประเทศที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงประสบในระยะต้นรัชกาลเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พระองค์ต้องดำเนินการปรับปรุงระบบการใช้อำนาจในการปกครองในระยะต่อมา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาทางการเมืองในตอนต้นรัชกาลมีผลกระทบต่อสถานการณ์ และพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรง ทำให้พระองค์ทรงตระหนักถึงขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ควรจะเป็น และทรงดำเนินการเพื่อให้อำนาจในการปกครองที่แท้จริงกลับคืนมาที่พระองค์ แต่ลำพังการแก้ไขปัญหาทางการเมืองภายในประเทศให้ยุติลงไป เพื่อผลทางสถานการณ์และพระราชอำนาจที่แท้จริงของพระมหากษัตริย์เพียงอย่างเดียว ย่อมถือเป็นการแก้ไขปัญหาก็ปลายเหตุ เนื่องจากปัญหาที่แท้จริง

นั้น เกิดจากการจัดระบบการปกครองแบบโบราณเป็นสาเหตุประการสำคัญ ที่ทำให้ขุนนางมีโอกาที่จะสร้างอิทธิพลจากหน้าที่ราชการที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้ไม่ยากนัก และอาจกระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจในการปกครองของพระมหากษัตริย์ได้อีก ตราบเท่าที่การจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครอง ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม ด้วยเหตุนี้เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ จนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงไม่ทรงหยุดนิ่งในการดำเนินการเพื่อพัฒนาการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครอง เพื่อความมั่นคงแห่งสถานภาพ พระราชอำนาจของพระองค์ ตลอดจนความมั่นคง ความเป็นปึกแผ่นของราชอาณาจักร

นอกจากสาเหตุจากการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างอิทธิพลทางการปกครองของขุนนาง จนกระทั่งกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจในการปกครองของพระมหากษัตริย์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ปัญหาจากการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองที่ล่าสมัย ขาดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้มีความเป็นเอกภาพ ก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่เกิดจากสภาพของการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง แม้ว่าจะไม่มีปัญหาเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องก็ถึงเวลาที่จะต้องมีการปรับปรุงระเบียบวิธีการจัดระบบเสียใหม่ ให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพต่อการปกครองอยู่เสมอ<sup>๑</sup> และสามารถป้องกันปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้

## (2) สาเหตุจากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ

สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศในยุคของลัทธิการล่าอาณานิคมที่กำลังแพร่หลายมาถึงประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ไทยจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงระบบการใช้อำนาจในการปกครอง

<sup>๑</sup> ปิยนาท บุนนาค, "การทำนุบำรุงและการปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน อารยธรรมไทย, หน้า 74.

เนื่องจากแนวคิดตามลัทธิการล่าอาณานิคมจะถือว่า บ้านเมืองใดมีชนบทรรมนิยมประเพณีแตกต่างไปจากอารยธรรมตะวันตก และเป็นที่ที่ถือวางความเจริญก้าวหน้าทางการค้า และการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติมหาอำนาจแล้ว ชาติมหาอำนาจก็จะถือเป็นเหตุเข้ายึดครองเป็นอาณานิคม โดยอ้างความชอบธรรมเพื่อเข้าไปปรับปรุงแก้ไขความล่าช้า และสร้างความเจริญให้กับประเทศนั้น การที่ระบบการใช้อำนาจในการปกครองของไทยยังอยู่ในสภาพที่ล่าช้าตามแนวคิดของชาติตะวันตก ย่อมเป็นสาเหตุที่ชาติเหล่านั้น อาจจะนำมาอ้างเพื่อยึดครองเป็นอาณานิคมได้ การจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองให้เป็นไปอย่างสากล จึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยด่วนก่อนที่ชาติตะวันตกจะนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการเข้ายึดครองไทย<sup>9</sup>

นอกจากนี้อิทธิพลจากวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของประเทศตะวันตกยังแพร่หลายมาถึงคนรุ่นใหม่ของไทยในยุคดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของเจ้านาย และขุนนาง 11 คน เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2428 หรือที่เรียกกันว่า กลุ่ม ร.ศ.103 ซึ่งเป็นคนไทยรุ่นแรกๆ ที่ออกไปศึกษาในทวีปยุโรปหรือมีประสบการณ์อยู่ในประเทศแถบนั้นเป็นเวลานาน<sup>10</sup> ได้เสนอทางรอดที่จะรักษานบ้านเมืองให้พ้นจากภัยลัทธิจักรวรรดินิยม โดยให้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากรูปแบบเดิม ด้วยเหตุผลที่พิจารณาได้จากความตอนหนึ่งในคำกราบบังคมทูลที่ว่า

"การปกครองอันนี้ ก็ยังไม่เป็นประเพณีของบ้านเมืองอันประเสริฐ ... เพราะการครอบครองอันนี้ อยู่ใต้อุปมาเหมือนอุบะที่แฉวนไว้ด้วยเชือกเส้นเดียว พวงอุบะซึ่งอาศัยเชือกอยู่กัน

<sup>9</sup> ปิยนาค บุณนาค, "การทำนุบำรุงและปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน อารยธรรมไทย, หน้า 67.

<sup>10</sup> ปิยนาค บุณนาค, "การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-พ.ศ.2453)" (วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 107.

ถ้ามีอันตรายเชิงอกาตก็จะต้องตกถึงพื้นถึงแก่ฟกช้ำเปลี่ยนแปลงรูปพรรณไปได้ต่าง ๆ ฤาบางที ทำลายยับเยินเสียทีเดียว"<sup>11</sup>

สำหรับสาระสำคัญของเจ้านาย และขุนนาง 11 คน ได้กราบบังคมทูลเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองนั้น มีอยู่ว่า ต้องการให้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นแบบ "Constitutional Monarchy" และให้มีคณะรัฐมนตรี (Cabinet) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามกระทรวงต่าง ๆ แต่ทั้งนั้น โยบายต่าง ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน โดยยังไม่จำเป็นจะต้องเป็นระบบรัฐสภาก็ได้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าในเวลาดังกล่าว ประชาชนยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง แต่ก็ทรงเห็นว่าควรจะต้องดำเนินการเพื่อปรับปรุงระบบการใช้อำนาจในการปกครอง ดังที่ทรงกล่าวได้ว่า

"ความต้องการในเมืองเราเวลานี้ ที่ต้องการสำคัญนั้นคือ คอเวอเมนต์รีฟอร์ม" (Government Reform)"<sup>12</sup>

พระราชดำริดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยถึงเวลาแล้ว ที่จะต้องปฏิรูประบอบราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานของประเทศตะวันตก ซึ่งมีการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองแผ่นดิน โดยถือตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเข้าพระทัยในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองตามทฤษฎีดังกล่าว โดยปรากฏแนวคิดที่จะเห็นได้จากพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247 และจากพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430 ที่ทรงกล่าวถึง

<sup>11</sup> เจ้านาย และข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (กรุงเทพมหานคร : จันวาทิชย์, 2528), หน้า 17.

<sup>12</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247 (กรุงเทพมหานคร : จันวาทิชย์, 2528), หน้า 58.

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบเดิม รวมทั้งปัญหาในเรื่องของอำนาจตุลาการ และทรงอธิบายถึงการจัดแบ่งระบบการบริหารราชการแผ่นดินออกไป "การเอกเสกคิวตีฟ" (executive) "ลียิสเลตีฟ" (legislative) ตลอดจนการปรับปรุงระบบการศาลให้สามารถอำนวยความสะดวกในการสร้างความเจริญแก่บ้านเมือง โดยจัดให้เป็นระบบที่มีความสมบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในแต่ละด้านเป็นการเฉพาะอย่างในต่างประเทศ และไม่ต้องพระราชประสงค์ที่จะทรงดำรงอยู่ในพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวแบบ "แอบโซลูต" (absolute) แต่ประการใด<sup>13</sup> ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองประเทศสมัยใหม่ของพระองค์ ที่ได้พระราชทานไว้ก่อนการปฏิรูประบบการใช้อำนาจในการปกครอง พ.ศ. 2435 ได้รับการนำไปใช้ในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครอง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ให้มีลักษณะเป็นสากลตามแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง

สำหรับการเริ่มต้นของการสร้างความเป็น "รัฐชาติ" (Nation State) นั้น กล่าวได้ว่า เริ่มจากเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการเพื่อให้อำนาจทางการเมืองการปกครองกลับมาอยู่ที่พระองค์ได้อย่างเด็ดขาด ภายหลังจากการถึงพิราลัยของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ในปี พ.ศ. 2425 ทำให้สถานะของพระองค์มีความมั่นคง และทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นโอกาสให้ทรงดำเนินการในทุกด้านเพื่อปรับปรุงประเทศได้อย่างเต็มที่ และการปฏิรูประบบการใช้อำนาจในการปกครองครั้งใหญ่ โดยนำรูปแบบของการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองในต่างประเทศมาใช้ก็เริ่มต้นขึ้นใน พ.ศ. 2435 จากการยกเลิกการบริหารราชการส่วนกลางแบบจตุสดมภ์ การตั้งกระทรวงใหม่ 12 กระทรวง ซึ่งรวมทั้งกระทรวงยุติธรรม การโอนพระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินด้านต่าง ๆ ไปให้เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบงานแยกจากกันเป็นส่วนลัด ไม่สับสนก้าวก่ายกัน และมีการประสานงานกันทั้งในด้านนโยบาย และการปฏิบัติงาน โดยเสนาบดีชั้นตรงต่อพระมหากษัตริย์และพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการแต่งตั้งถอดถอนเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินการปฏิรูประบบการใช้อำนาจในการปกครองใน

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55, 57.

ส่วนภูมิภาค ทำให้ไทยมีลักษณะเป็นรัฐที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีระบบการบริหารราชการแผ่นดินในต่าง ๆ ที่ชัดเจน การควบคุมพระราชอาณาเขตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานระบบการใช้อำนาจในการปกครองสมัยใหม่ พร้อมความเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นลักษณะของรัฐแบบจารีต พัฒนามาสู่การเป็นรัฐชาติ (Nation State) และเป็นความพยายามที่จะแยกโครงสร้างทางการเมืองออกเป็น 3 ส่วน คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ตามแบบรัฐสมัยใหม่<sup>14</sup>

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์กรของอำนาจตุลาการนั้น ได้ดำเนินการไปพร้อมกับการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองแบบสมัยใหม่ ที่จะนำไปสู่ความเป็นรัฐชาติ ตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2435 แล้ว จากปัญหาในองค์กรของอำนาจตุลาการแต่เดิมที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดี และได้ทรงเข้าไปแก้ไขปัญหามาบ้างแล้ว และนับตั้งแต่การจัดตั้งศาลรับสั่งในปี พ.ศ. 2417 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้ว่า คำจารึกในพิธีฤกษ์ซึ่งบรรจุในหีบสังกะสีสอดอยู่ในศิลาฤกษ์อาคารศาลแพ่งหลังเดิม ที่จารึกใน พ.ศ. 2424 (รศ. 100) ความตอนหนึ่งว่า

"...ทรงพระราชดำริเห็นว่า การอย่างธรรมเนียมพิจารณาตัดสินความมากมายหลายศาล หลายกระทรวง และผู้มีอำนาจต่าง ๆ ทั้งปวง บังคับบัญชาว่ากล่าวเอาเองแทบจะทุกกระทรวง พนักงานสับสนปะปนกับราชการอื่น ๆ นั้น เป็นเครื่องกีดกันให้การยุติธรรมเกิดยากจำเป็นจะต้องจัดรวมเข้าเป็นแห่งเดียวกัน และจัดให้ผู้พิพากษาผู้พิจารณามีหน้าที่แต่ที่จะทูลบำรุงรักษาความยุติธรรมอยู่ฝ่ายเดียว มิให้เกี่ยวในราชการอื่น ๆ ได้ ด้วยเหตุที่เป็นช่องของการที่ไม่เป็นธรรมและเพิ่มเติมเปิดช่องโอกาสของการที่จะให้เจริญในทางยุติธรรมทุกอย่างที่คิดเห็นได้ในเวลานี้ ทุกสิ่งทุกประการ..."<sup>15</sup>

71-72

<sup>14</sup> ภารดี มหาจันทร์, รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475), หน้า

<sup>15</sup> ที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินทรงประกอบพิธีเปิดอาคารที่ทำการศาลแพ่งและศาลฎีกา 18 พฤษภาคม 2506 (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2506), หน้า 3-4.



แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นถึงความสำคัญของศาลในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความยุติธรรมในสังคม ตลอดจนแนวคิดในการจัดให้ศาลมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีให้อำนาจอื่นใดเข้ามาก้าวร้าว อันเป็นแนวคิดในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการที่สอดคล้องกับการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครอง ตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเป็นอย่างดี และแนวพระราชดำริดังกล่าว ก็ได้รับการนำไปดำเนินการอย่างจริงจัง นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการใช้อำนาจในการปกครอง พ.ศ. 2435 ซึ่งเป็นผลให้การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยได้รับการพัฒนาให้เป็นไปในแนวทางของทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย และเป็นเครื่องสนับสนุนให้การจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองเป็นไปในลักษณะของ "รัฐชาติ" อีกประการหนึ่งด้วย

#### 4.1.3 การแก้ไขปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

ก่อนที่จะได้พิจารณาถึงปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตควรจะได้พิจารณาความหมายของคำว่า "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" เสียก่อนว่า มีความหมายเป็นประการใด

สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extraterritorial right) หมายถึง สถานะทางกฎหมายของประเทศตะวันออกที่ยกเว้นชาวต่างประเทศจากอำนาจศาลของตน คือ ไม่ต้องตกอยู่ในบังคับแห่งอำนาจศาลของประเทศ สถานะเช่นนี้จะเกิดขึ้นโดยธรรมเนียมปฏิบัติ หรือโดยสนธิสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้<sup>16</sup> ซึ่งประเทศไทยได้ให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประเทศอังกฤษเป็นชาติแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามสนธิสัญญาเป็นผลให้คนในสัญชาติอังกฤษ หรือคนในบังคับของอังกฤษที่กระทำความผิดในประเทศไทย ไม่ต้องถูกนำตัวมาขึ้นศาลเพื่อดำเนินคดีในศาลไทย หากแต่จะถูกดำเนินคดีที่ศาลกงสุลของประเทศอังกฤษ ซึ่งในระยะต่อมาประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐ-

<sup>16</sup> ธงทอง จันทรางศุ, การปฏิรูปภาษากฎหมายไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ม.ป.ท., 2535), หน้า 100.

อเมริกา, ฝรั่งเศส, เดนมาร์ก, โปรตุเกส หรือแม้แต่ประเทศในภูมิภาคเอเชียด้วยกันอย่างประเทศญี่ปุ่นก็มาเจรจาทำสนธิสัญญากับไทย เพื่อขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

หากจะพิจารณาถึงสภาพการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นยุคที่ไทยเริ่มต้นเผชิญหน้ากับปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแล้ว จะเห็นได้ว่าการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยในยุคดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการปกครองประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถที่จะควบคุมขุนนางได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ขุนนางจะเป็นผู้ทรงอิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายให้เข้ามารับผิดชอบ ตามสภาพการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองระยะดังกล่าวที่ยังขาดแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบราชการออกมาเฉพาะอย่าง การขาดแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกระหว่างผลประโยชน์ของทางราชการกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งที่เอื้ออำนาจให้ขุนนางมีอำนาจ อิทธิพลในการปกครองค่อนข้างมาก ประกอบกับการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ก็ยังเป็นไปในลักษณะถึงการสืบตระกูล<sup>17</sup> อำนาจอิทธิพลในหน้าที่ราชการ จึงได้รับการถ่ายทอดจากขุนนางรุ่นก่อนถึงขุนนางรุ่นต่อมาในตระกูล

เมื่อสภาพการปกครองอยู่ในลักษณะที่ยังไม่ได้รับการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองให้เป็นระเบียบ ทำให้ขุนนางมีอิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ การใช้อำนาจตุลาการก็ไม่ได้รับการแยกใช้ออกเป็นส่วนอิสระจากอำนาจบริหาร ขุนนางจึงเข้ามามีอิทธิพลต่อองค์กรของอำนาจตุลาการได้โดยง่าย ปัญหาดังกล่าวนี้นานาชาติต่างก็ให้ความสนใจดังจะเห็นได้จากความเห็นของเซอร์จอห์น ผู้แทนรัฐบาลอังกฤษที่เข้ามาเจรจากับประเทศไทย เพื่อใช้สนธิสัญญาให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประเทศอังกฤษที่ว่า

<sup>17</sup> วิไลเลขา ถาวรธนาสาร, จุลสารวิชาการผู้นำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก

"ในประเทศไทยซึ่งมีพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดนั้น เป็นที่สังเกตได้ชัดแจ้งว่า คณะผู้พิพากษา และอำนาจนิติบัญญัติไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยได้อย่างเพียงพอ บางครั้งพระราชปรัารถนาก็จะเข้าแทนที่ความยุติธรรม ส่วนมากอำนาจในการแทรกแซงการปฏิบัติงานของคณะผู้พิพากษาเป็นของราชตระกูลสูงศักดิ์ ผู้มีตำแหน่งหน้าที่สูงและครองอิทธิพล"<sup>18</sup>

ความเห็นของเซอร์จอห์น ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากการขาดการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครอง ทำให้การใช้อำนาจรัฐในประการต่าง ๆ สับสน และก้าวก่ายกันได้ง่าย โดยปราศจากกลไกในการจัดระบบที่เพียงพอแก่ทั้งระบบการใช้อำนาจตุลาการไทยไม่อยู่ในสภาพอันเป็นที่ไว้วางใจของชาวต่างชาติ และไม่อาจยอมรับการตกอยู่ภายใต้บังคับของระบบการใช้อำนาจตุลาการไทยในสภาพดังกล่าวได้ ประกอบกับการดำเนินคดีความในศาลไทยตามกฎหมายวิธีพิจารณาความในยุคนั้นก็ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของความเชื่อต่าง ๆ ตลอดจนการใช้วิธีการที่ทารุณโหดร้าย ปราศจากเหตุผลอันสมควร ไม่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ การเรียกร้องให้ไทยยินยอมมอบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเพื่อให้ชาวต่างชาติไม่ต้องขึ้นศาลไทย จึงเป็นทางออกประการหนึ่งที่ต่างประเทศจะนำมาเพื่อคุ้มครองบุคคลชาติของตน โดยอาศัยข้ออ้างจากความล้มเหลวของระบบศาลไทยเป็นเหตุผลประการสำคัญ

การที่ไทยยินยอมทำสนธิสัญญามอบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับต่างประเทศนั้น เริ่มจากการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชโองบายอะลุ่มอล่วยผ่อนปรนต่อชาวต่างประเทศอยู่เป็นทุน ไม่ทรงปรารถนาที่จะเห็นชาวต่างประเทศต้องยากลำบากในการศึกษากฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีไทย พระองค์ทรงให้สิทธิพิเศษแก่ชาวต่างประเทศไทยเยี่ยงฉันทมิตร<sup>19</sup> อัน

<sup>18</sup> ทรงศรี อาจอรุณ, "สิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ นิติศาสตร์ วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2506), หน้า 63.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ไทยมีต่อต่างประเทศ ซึ่งเป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาเอกราชของไทย ให้รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกประการหนึ่ง แต่ก็กลายเป็นปัญหาในทางการใช้อำนาจปกครองประเทศในระยะต่อ ๆ มา เนื่องจากสภาวะการณ์เกี่ยวกับการบังคับใช้สนธิสัญญาที่ก่อกำเนิดสภาพนอกอาณาเขต ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ชาวต่างประเทศยังมีจำนวนไม่มากนัก การมอบสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ย่อมเป็นการสะดวกแก่การตัดสินใจความระหว่างชาวต่างประเทศที่เป็นความกันในศาลกงสุล โดยไทยก็มีมาตรการควบคุมชาวต่างประเทศอยู่แล้ว เช่น การห้ามซื้อที่ดิน, การจำกัดเขตการเดินทาง เป็นต้น การต้องตกอยู่ในบังคับแห่งสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จึงไม่สร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ไทยมากนัก

แต่ในระยะต่อมาต้องพิจารณาได้จากสภาพการณ์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จำนวนชาวต่างประเทศมีมากขึ้น ประกอบกับการใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็ได้รับการปิดเป็นนิจจากประเทศต่าง ๆ ที่ทำสนธิสัญญากับไทย โดยให้นำสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ประเทศตนได้รับประโยชน์ตามสนธิสัญญาไปบังคับใช้กับคนในประเทศที่ตกเป็นอาณานิคมของตน หรือคนในบังคับของประเทศตนด้วย<sup>20</sup> เช่น ประเทศอินเดียตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ชาวอินเดียก็จะได้รับประโยชน์จากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ประเทศอังกฤษได้ทำสนธิสัญญาไว้กับไทยด้วย ซึ่งถือเป็นการผิดไปจากเจตนาเดิมในการเจรจาตกลงมอบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับต่างประเทศที่เป็นไปได้ด้วยเหตุผลทางด้านความเจริญในระบบการเมือง การปกครองของประเทศตะวันตก ทำให้ชาวต่างชาติไม่คุ้นเคยหรือไม่อาจยอมรับการพิจารณาคดีในศาลไทยที่ยังขาดแนวคิดในการจัดระบบอย่างสากลได้ จึงจำเป็นต้องขอได้รับการยกเว้นการขึ้นศาลไทย แต่ในขณะที่คนในบังคับ หรือคนเอเชียที่เป็นประเทศอาณานิคมของชาติตะวันตกเหล่านั้น มิได้อยู่ในสภาพอันสมควรที่จะได้รับการยกเว้นการขึ้นศาลไทยตามเหตุผลดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า การที่ไทยมอบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ชาติตะวันตกด้วยเจตนาอันดีในตอนแรกนั้น ในระยะต่อมาก็กลับกลายเป็นปัญหาทางการใช้อำนาจปกครองประเทศอย่างยิ่ง จากการฉวยโอกาส

<sup>20</sup> ปิยนาค บุนนาค, "การทำนุบำรุงและปฏิรูปประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน อารยธรรมไทย, หน้า 78.

ของชาติตะวันตกโดยที่ไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะโต้แย้งได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ถือเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งจากปัจจัยภายนอกประเทศ ที่ทำให้ไทยต้องมีการปรับปรุงการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการเป็นการด่วนโดยคำนึงถึงการจัดระบบการใช้อำนาจรัฐในประการต่าง ๆ อย่างอารยประเทศที่จะยึดถือแนวทางตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย เนื่องจากจะเป็นการแก้ไขปัญหานั้นที่ตรงกับสาเหตุแห่งปัญหามากที่สุด เพราะว่าเหตุที่ต่างประเทศขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจากประเทศไทยก็ เป็นไปด้วยเหตุผลจากความบกพร่องในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยที่ขาดความเป็นอิสระจากการใช้อำนาจฝ่ายอื่นเป็นประการสำคัญ การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการเสียใหม่ ตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ย่อมเป็นการสร้างความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตุลาการมิให้ถูกแทรกแซงการใช้อำนาจจากองค์กรอื่นได้ดีที่สุด ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงเลือกที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะนอกอาณาเขตให้ตรงกับสาเหตุแห่งปัญหา โดยวิธีการปฏิรูประบบการศาลไทยให้มีรูปแบบการจัดองค์กรอย่างสากลตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยในเวลาต่อมา

การปฏิรูประบบการศาลไทยให้เป็นอย่างสากลจึงเป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่จะนำไปสู่การสิ้นสุดของปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เนื่องจากการที่ไทยมีองค์กรของอำนาจตุลาการอันเป็นที่ยอมรับของชาวต่างประเทศ ย่อมทำให้เหตุผลในการคงไว้ซึ่งสิทธิสภาพนอกอาณาเขตหมดสิ้นไป ซึ่งต่างประเทศก็ได้ยอมรับเช่นเดียวกันว่า ถ้าหากองค์กรของอำนาจตุลาการไทยได้รับการปฏิรูปแล้ว ก็จะยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ดังจะพิจารณาได้จากการทำสนธิสัญญาที่ไทยยอมให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ต่างประเทศในระยะหลัง ๆ จะมีการตกลงไว้อย่างชัดเจนในเรื่องที่จะยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ต่อเมื่อไทยมีระบบกฎหมาย และการศาลที่เหมาะสม และเป็นที่น่าเชื่อถือแก่ชาวต่างประเทศ ดังความตอนหนึ่งในสนธิสัญญาให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตระหว่างไทยกับประเทศญี่ปุ่นที่ลงนามกัน เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2440 ความว่า

"...ยอมให้มีกงสุลญี่ปุ่นในกรุงสยาม ไปจนกว่าการเปลี่ยนแปลงระเบียบการศาลของกรุงสยามจะแล้วเสร็จบริบูรณ์ คือจนกว่าจะได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาประมวลกฎหมายแพ่ง (ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยการสมรส และการสืบมรดก) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมครบถ้วนแล้ว”<sup>21</sup>

สนธิสัญญาดังกล่าวไทยได้ทำขึ้นหลังจากการเริ่มต้นการปฏิรูประบบการศาล  
ในพ.ศ. 2435 ที่จะเป็นการเริ่มต้นการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยให้เป็นไปตามทฤษฎีการแยก  
อำนาจอธิปไตย โดยมีระบบกฎหมายพื้นฐานสำหรับกระบวนการยุติธรรมในประเทศที่เพียงพอ ซึ่งแสดง  
ให้เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจำเป็นต้องแก้ไขที่การจัดองค์กรของ  
อำนาจตุลาการไทยเสียก่อน จึงจะได้รับการยอมรับจากต่างประเทศไม่ว่าจะกำหนดในสนธิสัญญาอย่าง  
กรณีของประเทศญี่ปุ่น หรือในกรณีของประเทศอื่น ที่ได้ยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในระยะต่อมา  
ตามลำดับ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาคือในองค์กรของอำนาจตุลาการไทย โดยการปฏิรูประบบการศาลที่  
ประสบผลสำเร็จตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกัน จึงถือได้ว่า แนวคิดในการ  
พัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการไทย มีสาเหตุประการหนึ่งมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาลิทธิ  
สภาพนอกอาณาเขตนั่นเอง

#### 4.2 กระบวนการในการพัฒนาองค์กรของอำนาจตุลาการไทย

ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดแนวคิดในการพัฒนาระบบการใช้อำนาจในการปกครอง  
เสียใหม่ ตามแนวทางการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองที่นิยมในต่างประเทศที่จะถือตามแนว  
ทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเป็นหลัก ซึ่งแนวคิดในการพัฒนาระบบการใช้อำนาจในการปกครอง  
ประเทศดังกล่าว ย่อมมีขอบเขตครอบคลุมไปถึงการจัดระบบการใช้อำนาจรัฐในทางต่าง ๆ อันได้แก่  
อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

<sup>21</sup> ทลวงสิทธิสยามการ, สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับต่างประเทศ

เมื่อแนวคิดในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองได้เกิดขึ้นแล้ว ดังปรากฏจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแสดงไว้ในวาระต่าง ๆ การดำเนินกระบวนการในการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองในประการต่าง ๆ ก็เริ่มต้นขึ้นตามความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐจะต้องเข้าไปแก้ปัญหา ซึ่งในส่วนของ การใช้อำนาจตุลาการก็เป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินกระบวนการ เพื่อจัดระบบการใช้อำนาจตุลาการเสียใหม่ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยโดยด่วน เนื่องจากสภาพของการจัดระบบการใช้อำนาจตุลาการของไทยในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล ยังขาดลักษณะของการจัดระบบการใช้อำนาจที่ถูกต้องตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการเป็นไปด้วยความสับสน ล่าช้า ขาดความเป็นอิสระ และไม่สามารถเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ดังจะพิจารณาได้จากความตอนหนึ่งของพระราชสาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแสดงไว้ เมื่อ พ.ศ. 2430 ก่อนการปฏิรูประบบการศาลประมาณ 4 ปี ว่า

"...การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้ เปรียบเสมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพรียงและปลวกกินผุโทรมทั้งลำ ตั้งแต่ก่อนทำมานั้น เหมือนรั้วแห่งใด ก็เข้าไปตามอุชยาเฉพาะตรงที่รั้วนั้นที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้นชันานเข้าก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ให้เป็นของมั่นคงถาวรสืบไป และเป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องรีบจัดการโดยเร็ว หากไม่ก็จะต้องจมด้วยอุปภัยไปเหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเยียวยาจนต้องจมลง ฉะนั้น..."<sup>22</sup>

พระราชสาธิบายดังกล่าวข้างต้น นอกจากแสดงให้เห็นถึงปัญหาในองค์กรของอำนาจตุลาการแบบเก่า ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการแก้ไขแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงลักษณะโดยรวมของการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการในรูปแบบใหม่ ที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง ซึ่งสอดคล้องกับการจัดระบบการใช้อำนาจตุลาการ โดยอาศัยแนวทางแห่งทฤษฎีการแยก

<sup>22</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 86.

อำนาจอธิปไตยที่องค์กรของอำนาจตุลาการไทยในยุคก่อน ไม่เคยมีการจัดระบบตามแนวคิดดังกล่าว แต่ประการใด การนำทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเข้ามาใช้ในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยเสียใหม่ ตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จึงเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เสมือนหนึ่งเป็นการ "ตั้งกงชั้นกระดานใหม่ให้เป็นของมันคงถาวรสืบไป" ดังพระราชอำนาจข้างต้น และจะต้องดำเนินกระบวนการในการพัฒนาการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยอีกหลายประการในเวลาต่อมา

กระบวนการในการพัฒนาการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทยให้เป็นที่ไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย เริ่มต้นจากการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นการเริ่มจัดองค์กรของอำนาจตุลาการใหม่เฉพาะในส่วนกลาง และจำกัดอยู่แต่ในส่วนกลางของประเทศเท่านั้น การดำเนินการในขั้นตอนต่อมาเพื่อให้การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการเป็นที่ไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์แบบมากที่สุด จะเป็นกระบวนการที่ได้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงระยะเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งการดำเนินกระบวนการดังกล่าวนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสามส่วนคือ การจัดองค์กรตุลาการให้มีความเป็นอิสระ การจัดบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีความเป็นอิสระ และการรับรองสถานะของการใช้อำนาจตุลาการในองค์กรตุลาการ

#### 4.2.1 การแยกองค์กรตุลาการออกจากฝ่ายบริหาร

แนวคิดในการจัดระบบศาลไทยในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ยังขาดการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดระหว่างองค์กรฝ่ายบริหาร กับองค์กรฝ่ายตุลาการ องค์กรตุลาการในยุคดังกล่าว จึงถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากการจัดให้ศาลอยู่ในสังกัดของกรมต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่วางหลักการให้การจัดองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในประการต่าง ๆ อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องเป็นอิสระจากกันอย่างเพียงพอที่จะป้องกันการรวมศูนย์การใช้อำนาจในลักษณะที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ การแยกองค์กรตุลาการออกจากฝ่ายบริหาร จึงเป็นการดำเนินการประการหนึ่งในกระบวนการพัฒนาการจัดองค์กรของอำนาจ



ตุลาการไทย ให้มีการจัดองค์กรที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 4.2.1.1 ข้อพิจารณาจากการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและศาลยุติธรรม

ส่วนกลาง

การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมในพ.ศ. 2435 นี้ เป็นการเริ่มต้นกระบวนการในการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการออกจากองค์กรฝ่ายบริหารไม่ให้สับสนปะปนอยู่ในองค์กรเดียวกันอย่างที่ปรากฏแต่เดิมในลักษณะที่ศาลต่าง ๆ จะเป็นหน่วยงานที่สังกัดกรมต่าง ๆ ดังจะพิจารณาได้จากความเห็นของพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีใจความสำคัญว่า ขอพระราชทานให้รวมสรรพคดีทั้งปวงที่ได้พิจารณาอยู่ในศาลของกระทรวงต่าง ๆ พร้อมกับผู้พิจารณาตราการทั้งปวง ไว้ยังกระทรวงศาลสถิตยุติธรรม ที่ตั้งขึ้นเป็นกระทรวงใหญ่ให้บังคับบัญชาคดีทั้งปวง<sup>23</sup>

ความเห็นดังกล่าวของพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดองค์กรตุลาการแต่เดิมอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากการเสนอให้การจัดองค์กรตุลาการ อันได้แก่ ศาลต่าง ๆ ที่แต่เดิมจะกระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ ให้มารวมอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว ทำให้การจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีของกรมต่าง ๆ ในลักษณะที่ศาลนั้น ๆ เป็นเพียงหน่วยงานในสังกัดของกรมสิ้นสุดลงอย่างเด็ดขาด มีแต่เพียงกระทรวงยุติธรรมกระทรวงเดียวเท่านั้นที่มีศาลอยู่ในสังกัด และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการศาลโดยเฉพาะ ซึ่งต่อมาเมื่อกระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ตามประกาศตั้ง

<sup>23</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข.1/3 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (3 กรกฎาคม ร.ศ. 109-13 เมษายน ร.ศ. 110)

กระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 ก็ได้วางหลักการในการยกเลิกการจัดให้ศาลกระจายอยู่ในกรมต่าง ๆ โดยให้ศาลต่าง ๆ รวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียวตามความเห็นของพระองค์เจ้าสวัสดิ-โสภณทุกประการ<sup>24</sup>

การที่ศาลในส่วนกลางมารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว อันเป็นการยกเลิกลักษณะของการจัดองค์กรตุลาการแบบเดิมที่จัดให้รวมอยู่ในองค์กรฝ่ายบริหารนี้ ถ้าพิจารณาตามความแห่งประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 แล้ว อาจจะทำให้เห็นว่า ความเปลี่ยนแปลงในการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการมีอยู่เพียงการกำหนดให้กรม กระทรวงต่าง ๆ ไม่อาจมีศาลในสังกัดได้ นอกจากกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งศาลที่มารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมก็ยังมีรูปแบบของการจัดองค์กรตุลาการที่ให้อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม อันมีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารองค์กรหนึ่งอยู่เช่นเดิม เนื่องจากความตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 นั้น มีอยู่ว่า

"... จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นได้บังคับบัญชาคดีทั้งปวง..."

แต่อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างศาลต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 หากได้มีลักษณะของการเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร อย่างที่ปรากฏในลักษณะของการจัดองค์กรตุลาการแต่เดิมที่จัดให้ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ไม่ หากแต่กำหนดหลักการใหม่ให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอิสระแยกต่างหากจากกระทรวงยุติธรรม แม้ว่าจะกำหนดให้รวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมก็ตาม ดังจะพิจารณาได้จากความตามข้อ 1 แห่งประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมที่ว่า

<sup>24</sup> "ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 แผ่นที่ 2, 10

"กระทรวงยุติธรรมนี้ มีเสนาบดีเป็นประธาน เพื่อจะได้บังคับ และแก้ไข การขัดข้องในคดีแล้วรับผิดชอบในการพิพากษาแลพิจารณาเป็นไปโดยสะดวกแลเป็นยุติธรรม มีหน้าที่แผนกหนึ่ง ต่างหากจากการพิพากษาแลพิจารณาคดีนั้น และมีเจ้าพนักงานสำหรับกระทรวงตามสมควร"<sup>26</sup>

ความตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ข้อ 1 อ้างต้น แสดงให้เห็นถึงการแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรศาลกับกระทรวงยุติธรรมได้เป็นอย่างดีว่า กระทรวงยุติธรรม "มีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหากจากการพิพากษาแลพิจารณาคดี" ซึ่งเป็นการจัดให้องค์กรตุลาการเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร โดยมีหน้าที่คนละส่วนแยกจากกันอย่างเด็ดขาด อันเป็นการแตกต่างไปจากการจัดให้ศาลอยู่ในสังกัดของกรมต่าง ๆ ตามรูปแบบเดิม ที่มีได้มีกฎหมายกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรฝ่ายบริหารแยกออกจากกันเช่นนี้ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการถูกรบกวนงำโดยฝ่ายบริหาร และเป็นปัญหาในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการตลอดมาจนกระทั่งต้องปฏิรูประบบการศาล

กระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ ตามประกาศดังกล่าว แม้จะมีรูปแบบเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีศาลต่าง ๆ อยู่ในสังกัด แต่การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ก็เป็นการจัดให้ศาลอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระจากการใช้อำนาจฝ่ายอื่นตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยแล้ว และเป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงยุติธรรมแม้จะเป็นกระทรวงที่มีศาลอยู่ในสังกัดเพียงกระทรวงเดียว แต่กระทรวงยุติธรรมก็ท้าวได้มีอำนาจหน้าที่ในทางฝ่ายตุลาการโดยลำพังไม่ กระทรวงยุติธรรมไม่มีฐานะเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยตนเอง เหมือนเช่นเดียวกับกับกระทรวงอื่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2435 หากแต่กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของศาลที่อยู่ในสังกัดเท่านั้น

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน.

การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเริ่มต้นของการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ ให้เป็นไปตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย จากการรวบรวมองค์กรตุลาการที่กระจัดกระจาย และตกอยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหาร ให้มารวมเป็นระบบเดียวกัน ในระบบของศาลยุติธรรม โดยอาศัยวิธีการกำหนดให้ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการแยกกัน ระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรฝ่ายบริหาร อันได้แก่ กระทรวงต่าง ๆ มิให้มีหน้าที่ก้าวท้าวกันอย่างเด็ดขาด เพราะศาลจะมีได้ แต่ศาลในกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น และกระทรวงยุติธรรมก็มีได้เป็นกระทรวงที่มีอำนาจบังคับบัญชาศาลแต่อย่างใด ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กร จึงเริ่มเกิดขึ้นนับตั้งแต่การตั้งกระทรวงยุติธรรม เมื่อ ร.ศ.110 (พ.ศ.2435) แล้ว

สำหรับการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ศาลแยกเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง โดยไม่สังกัดอยู่ในกระทรวงใดนั้น น่าจะเป็นเพราะเหตุผลในการจัดองค์กรในระบบราชการยุคแรก ๆ ที่ยังคุ้นเคยกับรูปแบบของการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ อยู่ในสังกัดของกระทรวงที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นและมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ซึ่งการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมก็อยู่ในรูปแบบดังกล่าว ที่กำหนดให้เป็นกระทรวงที่ดูแลงานด้านการยุติธรรมเป็นหลัก ศาลต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน จึงอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรไปด้วย แต่ความเป็นอิสระของศาล มิได้อยู่ที่การที่ศาลอยู่ในสังกัดของกระทรวงใด เพียงอย่างเดียว หากต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าสังกัดกับศาลที่อยู่ในสังกัดด้วยว่ามีอำนาจบังคับบัญชาต่อกันหรือไม่ ประการใด ซึ่งถ้าหากพิจารณาเนื้อความตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลในกระทรวงยุติธรรมมิได้ตกอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงเจ้าสังกัดตั้ง เช่นเดียวกับการจัดระบบศาลในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล แม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นองค์กรที่รวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมก็ตาม ศาลยุติธรรมที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 จึงมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร และสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างเหมาะสมกับกาลสมัย เพราะฉะนั้นแนวคิดในการแยกศาลเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง ไม่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานใดเลยนั้น เป็นแนวคิดการจัดระบบศาลตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นในระยะหลัง

การที่ศาลยุติธรรมในระบบใหม่หลังจากการปฏิรูประบบการศาล ตามประกาศจัดตั้ง  
กระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมนี้ นอกจากกฎหมายดังกล่าว จะวาง  
หลักถึงการแยกสัดส่วนระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรศาลกับกระทรวงยุติธรรม ตามลักษณะของการใช้  
อำนาจฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการอย่างชัดเจนแล้ว ผลในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่า ผู้บริหารกระทรวง  
ยุติธรรมในระยะแรกคือ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ ก็ทรงยึดหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ดังปรากฏ  
จากความตอนหนึ่งในหนังสือกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของหม่อมเจ้าชาว  
อริบดีศาลอุทธรณ์คดีราชฎ์ ที่ว่า

"...ความเรื่องใดที่ศาลอุทธรณ์ตัดสิน อริบดีศาลต่ำไม่พอใจมาร้องต่อพระเจ้า-  
น้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณเสนาบดี ก็ทรงรับสั่งว่า ไม่ใช่หน้าที่ธุระการที่จะโต้เถียงให้แก้คำ-  
พิพากษาของตุลาการได้ เมื่อไม่พอใจคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ก็ให้ร้องถวายฎีกาตามพระราชบัญญัติ แล้ว  
แต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ด้วยเสนาบดีมีหน้าที่แต่ธุระการฝ่ายเดียว ไม่เกี่ยวข้องในทางตุลาการ  
ได้..."<sup>26</sup>

ความตามหนังสือดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงผลในทางปฏิบัติของการจัดโครงสร้าง  
องค์กรของอำนาจตุลาการกับองค์กรฝ่ายบริหาร ตามทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยได้เป็นอย่างดี เนื่อง  
จากอำนาจตุลาการนั้นจะเป็นของศาลโดยเฉพาะ มีการตรวจสอบถ่วงดุล โดยองค์กรตุลาการตาม  
ลำดับชั้นศาลตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ตกอยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ดังเช่น ศาลในยุคก่อน  
การปฏิรูประบบการศาล พ.ศ.2435 และถือเป็นการวางรากฐานการดำเนินการ เพื่อพัฒนาองค์กรของ  
อำนาจตุลาการไทยให้มีลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยในยุคต่อ ๆ มาที่

<sup>26</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.3/4 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5  
กระทรวงยุติธรรม เรื่องราวหม่อมเจ้า ชาว อริบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (21 กุมภาพันธ์ ร.ศ.113 -  
22 พฤศจิกายน ร.ศ.113)

ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมจะพึงถือปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ไม่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการแห่งการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการไทยให้เป็นอิสระตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย

สำหรับการจัดตั้งศาลชั้นต้นในส่วนกลางตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมร.ศ. 110 นี้ เป็นการพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของศาลเดิมทั้งระบบที่กระจัดกระจายกันตามหน้าที่ของกรม กระทรวงต่าง ๆ อันเป็นการจัดศาลโดยยึดถือตามหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นหลักมาจัดแบ่งเสียใหม่ให้เหมาะสมกับการใช้อำนาจตุลาการเป็นหลัก แล้วให้มีศาลชั้นต้นในระบบใหม่เพียง 5 ศาล คือ<sup>27</sup>

- (1) ศาลพระราชอาญา
- (2) ศาลแพ่งเกษม
- (3) ศาลแพ่งกลาง
- (4) ศาลสรรพากร
- (5) ศาลต่างประเทศ

การจัดระบบศาลชั้นต้นในส่วนกลางดังกล่าว พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณได้ทรงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อถวายความเห็นไว้ก่อนที่จะมีประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ความตอนหนึ่งว่า

"...คดีที่จะมีขึ้นในภายหน้าให้ผู้ประทับ ๆ ฝ้องไปตามรูปความที่เป็นแห่งฎาอาญา มิให้ประทับตามความเป็นพิเศษแห่งบุคคลตั้งเป็นมาแล้วแต่เดิม การที่รวมศาลบังคับในกระทรวงยุติธรรม

<sup>27</sup> "ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 แผ่นที่ 2, 10 เมษายน ร.ศ. 110 หน้า 10-12.

ที่เดียวกัน การทุ่มเถียงกันด้วยแย่งกระทรวงก็จะไม่มีได้ต่อไป"<sup>28</sup>

ความดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการจัดองค์กรตุลาการในระดับศาลชั้นต้นใน ส่วนกลาง เสียใหม่ ให้ถือตามประเภทคดีที่ศาลจะใช้อำนาจในการพิจารณานิติศาสตร์เป็นหลักว่าเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา โดยกำหนดไว้เป็นที่แน่นอนว่า ศาลใดจะมีอำนาจในการพิจารณาคดีประเภทใด ความสับสนก้าวร้าวกันระหว่างอำนาจศาลต่าง ๆ ดังที่เคยปรากฏในการจัดระบบศาลในยุคก่อนที่ถือตามหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น และยังเป็น การแก้ไขปัญหาที่ศาลในยุคก่อนที่มีการเลือกรับคดีความของบุคคลบางคนเป็นพิเศษอีกด้วย เนื่องจากคดีความที่จะขึ้นศาลในระบบใหม่จะเป็นไปตามอำนาจในการพิจารณานิติศาสตร์ของศาลแต่ละศาล ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแน่นอน โดยถือตามประเภทคดีเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้สถานะขององค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่มีความชัดเจนแน่นอนในเขตอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย และเป็นการป้องกันมิให้องค์กรอื่นสอดเข้ามาก้าวร้าว การใช้อำนาจตุลาการได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากการจัดตั้งศาลชั้นต้นในส่วนกลาง โดยกำหนดเขตอำนาจในการพิจารณานิติศาสตร์เป็นที่แน่นอน ตามประเภทคดีระหว่างคดีแพ่ง คดีอาญาแล้ว ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ยังวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับลักษณะของการดำเนินคดีในศาล อันจำต้องอาศัยอำนาจตุลาการในการพิจารณานิติศาสตร์กับการดำเนินการเรียกร้องในทางอื่น ที่เรียกกันว่า การร้องทุกข์ ดังปรากฏตามความในข้อ 5 แห่งประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ที่ว่า

<sup>28</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/3 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (3 กรกฎาคม ร.ศ. 109 - 13 เมษายน ร.ศ. 110)

"ราษฎรที่มีอัตราคดีทุกวันนี้ บางคนก็ไปฟ้อง ณ ศาลหลวงก็บางคนทำเรื่องรื้อฟื้นต่ออธิบดี เจ้ากระทรวงศาลต่าง ๆ เป็นการยุ่งก้าวกายมีเหตุที่แย่งกระทรวงกันเป็นต้น เพราะฉะนั้นจึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมรับฟ้องชั้นในกระทรวงยุติธรรมอีก 1 กรม สำหรับรับฟ้องแลเรื่องรื้อฟื้นของราษฎรที่จะเกิดใหม่ให้ผู้ประทับฟ้องประทับไปยังศาลทั้ง 7 นั้น ให้ถูกต้องด้วยพระธรรมนูญ แลตามรูปความเป็นแห่ง ถ้าอาญามีให้ประทับตามความเป็นพิเศษแห่งบุคคล ดัง เปนมาแล้วแต่เดิม และห้ามมิให้ราษฎรที่มีอัตราคดีไปทำเรื่องรื้อฟื้นอธิบดีเจ้ากระทรวงแลกรมอื่น ๆ เว้นไว้แต่เรื่องรื้อฟื้นทุกข้อหรือร้องกล่าวด้วยเรื่องในกระทรวงนั้น ๆ"<sup>29</sup>

ความตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 ในข้อดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกกระหว่างการใช้อำนาจตุลาการกับการใช้อำนาจบริหาร โดยองค์กรที่ต่างกันตามประเภทของการใช้อำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับกระทรวง กรมอื่น ๆ อย่างเด็ดขาด ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย อันเป็นการลบล้างความสับสนก้าวกายการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการที่มีอยู่แต่เดิมจากการที่กำหนดให้ศาลอยู่ในสังกัดขององค์กรฝ่ายบริหาร อันได้แก่ กระทรวง กรมต่าง ๆ เมื่อมีเรื่องราวเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการดำเนินคดี หรือการร้องทุกข์ในขอบเขตหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ อธิบดีเจ้ากระทรวงย่อมมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเรื่องราวต่าง ๆ นั้น ได้เสมอไม่ว่าจะเป็นเรื่องราวที่อยู่ในเรื่องของการใช้อำนาจตุลาการ หรืออำนาจบริหารตามลักษณะของการจัดองค์กรที่ยังมีความสับสนปะปนกันระหว่างการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการกับอำนาจฝ่ายบริหาร

แต่เมื่อศาลยุติธรรมได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยถือตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยแล้ว การใช้อำนาจในแต่ละองค์กรระหว่างองค์กรตุลาการกับองค์กรฝ่ายบริหารก็ต้องแยกจากกันอย่างแจ่มชัด กฎหมายจึงต้องแยกกระหว่างการดำเนินคดีในศาลกับการร้องทุกข์ในเรื่องของกระทรวงต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการในกรม กระทรวงต่าง ๆ โดยห้ามมิให้ราษฎรนำอรรถคดีมาขึ้นเรื่อง

<sup>29</sup> "ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 แผ่นที่ 2, 10 เมษายน ร.ศ.110 หน้า 10-12.



ราวต่ออธิบดี เจ้ากระทรวงและกรมอื่น ๆ อีกต่อไป เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารไม่อาจเข้าไปก้าวก่ายในเรื่องของการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลยุติธรรมได้อีกต่อไป อีกทั้งยังเป็นการยืนยันว่า การใช้อำนาจตุลาการต้องเป็นไปโดยศาลยุติธรรมเท่านั้น และยังพิจารณาต่อไปอีกได้ว่า ศาลยุติธรรมเองก็ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายในเรื่องการดำเนินการในฝ่ายบริหารแต่อย่างใดด้วยเช่นกัน การที่ราษฎรร้องทุกข์ในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องด้วยหน้าที่ในกระทรวง กรมต่าง ๆ อันเป็นลักษณะของเรื่องราวที่จะต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยสั่งการโดยเฉพาะ ก็ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารเท่านั้น ศาลยุติธรรมไม่อาจใช้อำนาจตุลาการไปวินิจฉัยสั่งการได้ในทุก ๆ เรื่อง ซึ่งเป็นการวางหลักการที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยได้เป็นอย่างดี

เพื่อให้การนำเรื่องราวที่เป็นคดีมาสู่องค์กรของอำนาจตุลาการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ได้กำหนดให้มี "กรมรับฟ้อง" ขึ้นมา รับผิดชอบในการจัดแบ่งประเภทคดีที่ราษฎรนำขึ้นสู่ศาลให้ถูกต้อง ตามเขตอำนาจของศาลแต่ละศาล อันเป็นการสนับสนุนให้การใช้อำนาจตุลาการของศาลแต่ละศาลเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการป้องกันความสับสนก้าวก่ายในการใช้อำนาจตุลาการระหว่างองค์กรตุลาการระบบเดียวกัน หรือแม้แต่องค์กรฝ่ายอื่นที่อาจฉวยโอกาสเข้ามารับคดีไว้พิจารณาเสียเองได้ การจัดตั้งกรมรับฟ้อง จึงเป็นการสร้างกลไกมาสนับสนุนการจัดองค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ได้อย่างเหมาะสมกับกาลเวลา และเมื่อการใช้อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมได้ดำเนินไปอย่างมั่นคงต้องตามหลักกฎหมายทุกประการแล้ว กรมรับฟ้องก็ได้รับการยกเลิกไปในที่สุด โดยให้ศาลยุติธรรมในแต่ละศาลมีอำนาจในการรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้เอง

หลังจากศาลยุติธรรมระบบใหม่ในส่วนกลางได้รับการจัดตั้งขึ้น ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 แล้ว จำนวน 5 ศาล ในระยะต่อมาได้มีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดระบบองค์กรตุลาการอีก กล่าวคือ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณได้นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อเสนอให้มีการจัดตั้งศาลอาญาเพิ่มขึ้นอีกศาลหนึ่ง เนื่องจากคดีความในทางอาญามีเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ค้างพิจารณามาตั้งแต่ครั้งการพิจารณาในศาลระบบเดิมที่ต่อมาได้ยกคดีขึ้นมาพิจารณาต่อในศาลพระราชอาญา ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 และความอาญาที่เกิดขึ้น

ใหม่ ทำให้ศาลพระราชอาญาไม่สามารถพิจารณานิพากษาคดีได้ทันกาล<sup>30</sup> ซึ่งต่อมาได้มีการตั้งศาลราช-  
 ทัณฑ์พิเศษขึ้น ตามพระราชบัญญัติจัดการศาลในสนามสถิตย์ยุติธรรม ร.ศ.111 ให้เป็นศาลในสังกัด  
 กระทรวงยุติธรรมอีกศาลหนึ่ง ที่มีอำนาจในการพิจารณานิพากษาคดีอาญาที่ค้างชำระมาตั้งแต่ก่อนการ  
 ปฏิรูประบบการศาล พ.ศ.2435

การปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรตุลาการในครั้งดังกล่าว มีข้อที่น่าสังเกตว่า เมื่อ  
 การจัดองค์กรตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว นับแต่การจัดตั้ง  
 ศาลยุติธรรมตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 เป็นต้นมา แนวคิดในการจัดโครงสร้างศาล-  
 ยุติธรรมตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่วางหลักให้การใช้อำนาจตุลาการต้องอยู่ในความรับผิดชอบของ  
 องค์กรตุลาการโดยเฉพาะก็ยังคงได้รับการถือปฏิบัติต่อมา ดังจะเห็นได้จากกรณีการจัดตั้งศาลราชทัณฑ์  
 พิเศษดังกล่าว ที่เป็นการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรม ด้วยวิธีการตามแนวทางแห่งทฤษฎี  
 การแยกอำนาจอธิปไตย โดยกำหนดให้ศาลราชทัณฑ์พิเศษอยู่ในระบบศาลยุติธรรมเช่นเดียวกันกับศาล  
 พระราชอาญา เพื่อประโยชน์ในการพิจารณานิพากษาคดีให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

กรณีดังกล่าวถือได้ว่า เป็นการวางหลักการใหม่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลยุติธรรมขึ้น  
 ในโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการไทยว่า จะต้องเป็นไปด้วยเหตุผลตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นจาก  
 การใช้อำนาจตุลาการ เช่น จากกรณีที่ศาลเดิมไม่สามารถพิจารณานิพากษาคดีได้ทันกาล เป็นต้น โดย  
 ไม่ได้ตามปัจจัยที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายอื่นอีก ดังที่เคยปรากฏในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล  
 พ.ศ.2435 ที่ศาลจะเกิดขึ้นตามราชการขององค์กรฝ่ายบริหารในกรม กระทรวงต่าง ๆ และยัง  
 เป็นการยืนยันถึงการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยอีกด้วยว่า การจัดตั้ง

<sup>30</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/9 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5  
 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง การจัดการศาลสนามสถิตย์ยุติธรรมแลตั้งศาลไปริสภาแลประกาศตั้งศาลไปริ  
 สภา แลเป็นแขวงศาลไปริสภา แลประกาศลงโทษผู้แพ้คดี (13 เมษายน ร.ศ.112 - 12 กุมภาพันธ์  
 ร.ศ.114)

ศาลยุติธรรมศาลใหม่เพิ่มเติม นอกจากจะคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นจากการใช้อำนาจตุลาการแล้ว ศาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องอยู่ในโครงสร้างองค์กรอำนาจตุลาการอีกด้วย ซึ่งจะเป็นการสิ้นสุดแนวคิดในการจัดระบบศาลแบบเดิมที่ฝ่ายบริหารจะเข้ามามีอำนาจในการบังคับบัญชาองค์กรตุลาการได้อย่างเด็ดขาด และเป็นการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับการพัฒนาการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย จากการที่องค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายใด มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่รัฐก็แก้ปัญหามายในองค์กรฝ่ายนั้น ๆ โดยไม่ให้องค์กรฝ่ายอื่นเข้ามาก้าวถ่วงการใช้อำนาจ อันจะเป็นการมุ่งผลสำเร็จแต่เพียงประการเดียว โดยไม่คำนึงถึงหลักการในการจัดระบบการใช้อำนาจในการปกครองให้เป็นไปตามทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย

นอกจากการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจของฝ่ายบริหารกับอำนาจตุลาการของศาลในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยเฉพาะแล้ว การดำเนินงานในศาลยุคหลังการปฏิรูปก็จะเป็นไปทั้งในส่วนของกรใช้อำนาจในการพิจารณาคดี และการใช้อำนาจในการพิพากษาคดีให้เสร็จสิ้นกระบวนการภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแยกกันระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิพากษาคดี ดังที่เคยปรากฏในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาลได้เป็นอย่างดี และเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรมแบบใหม่ให้ดำเนินไปได้ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการใช้อำนาจตุลาการขององค์กรตุลาการเป็นไปอย่างสมบูรณ์ทุกขั้นตอนภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งทำให้การแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยากกว่าการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการแบบเดิม

การจัดองค์กรตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย นับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นไปในทิศทางที่ต้องการให้การจัดโครงสร้างขององค์กรตุลาการเป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยให้มากที่สุด ทั้งในขั้นตอนเริ่มแรกของการประกาศตั้งศาลยุติธรรมส่วนกลาง และการจัดตั้งศาลใหม่เพิ่มเติมอันได้แก่ศาลราชทัณฑ์พิเศษ ให้มีโครงสร้างเช่นเดียวกันกับศาลยุติธรรมรูปแบบใหม่ก็ตาม แต่ปัญหาในทางปฏิบัติของศาลในยุคแรก ๆ หลังการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ก็คือคติความที่ค้างค้ำในศาลเก่าแต่เดิมที่มีอยู่จำนวนมาก ทำให้การพิจารณาความดังกล่าว โดยศาลยุติธรรมในระบบใหม่เป็นไปอย่างล่าช้า แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าจะได้ทรงพระกรุณาจัดตั้งศาลราชทัณฑ์พิเศษเพิ่มขึ้นมารับผิดชอบงานในส่วนนี้ร่วม

กับศาลพระราชอาญาแล้ว การชำระคดีความก็ไม่อาจเสร็จทันการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ที่จะประกาศใช้ใน ร.ศ.115 ซึ่งศาลจะต้องเตรียมปรับปรุงระบบราชการให้พร้อมเพื่งรับกับวิธีพิจารณาความอย่างใหม่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะประกาศใช้ด้วย<sup>31</sup> กรมหลวงพิชิตปรีชากร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น จึงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขอพระราชทานจัดตั้งศาลรับสั่งเพิ่มพิจารณาพิพากษาคดีความเก่าที่ค้างการพิจารณาอยู่ในศาลพระราชอาญา และศาลราชทัณฑ์เพิ่มเติมเสียให้เสร็จสิ้นทันกำหนดการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อนใน ร.ศ.115<sup>32</sup>

ในที่สุด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งศาลรับสั่งชั้นใหม่ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยตราพระราชกำหนดตั้งศาลรับสั่งพิเศษสำหรับชำระสะสางคดีความที่มีโทษหลวง\* ชั้นเก่า ซึ่งค้างการพิจารณาอยู่ ณ ศาลพระราชอาญาในกรุงเทพทั้งปวง เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ร.ศ.114 โดยให้มีฐานะเป็นศาลรับสั่งที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นที่สุด ไม่มีการอุทธรณ์ความต่อศาลสูงอีกต่อไป เพื่อป้องกันการคดีความล่าช้า เว้นแต่คู่ความจะทูลเกล้าถวายฎีกาขึ้นมา

การจัดตั้งศาลรับสั่งพิเศษตามพระราชกำหนดดังกล่าว หากพิจารณาในด้านการจัดโครงสร้างขององค์กรตุลาการแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรตุลาการที่ไม่สอดคล้องกับการวางโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในส่วนกลาง หลังจากการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ.2435

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>32</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/13 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ขอดตั้งกรรมการชำระความที่ค้างในกระทรวงยุติธรรม (1 มกราคม ร.ศ. 111 - 18 มกราคม ร.ศ.114)

\* คดีความที่มีโทษหลวง หมายถึง คดีอาญาแผ่นดิน

แต่อย่างไร กรณีจึงแตกต่างไปจากการแก้ไขปัญหาคดีความเก่าค้างอยู่ในศาลยุติธรรมใหม่ในครั้งก่อน ที่กระทำโดยการจัดตั้งศาลใหม่ อันได้แก่ ศาลราชทัณฑ์พิเศษ ที่ยังอยู่ในระบบศาลยุติธรรมเดียวกันกับศาลเดิม แต่การจัดตั้งศาลรับสั่งขึ้นอีกครั้ง สำหรับการแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว แม้จะไม่เป็นการสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยหลังจากการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า แนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการตามทฤษฎีดังกล่าว จะต้องถูกกระทบกระเทือนและสูญหายไปจากระบบศาลยุติธรรมไทย เนื่องจากเหตุผลทางด้านความจำเป็นในการชำระสะสางคดีความเก่าให้เสร็จสิ้นลงอย่างรวดเร็วเท่านั้น ที่เป็นเหตุผลหลักในการจัดตั้งศาลรับสั่งขึ้นในครั้งนี้ มิใช่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดโครงสร้างขององค์กรตุลาการให้กลับไปอยู่ในแบบเดิมก่อนการปฏิรูประบบการศาลแต่ประการใด ดังปรากฏจากพระราชหัตถ์เลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงพิชิตปรีชากรเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลรับสั่งพิเศษในครั้งดังกล่าว ความตอนหนึ่งว่า

"... แต่ขอเตือนว่า ถ้าครั้งนี้ออกพระราชบัญญัติแล้วความรุงรังเก่าก็ตัดออกแล้ว ความขึ้นใหม่ไม่จัดการให้เรียบร้อยไปได้ จะเป็นทีเสียของหน้าที่กระทรวงยุติธรรมชัดเจนหนักขึ้น ขอให้เธอได้คิดอ่านจัดการวางแผนแผนในศาล ซึ่งจะได้ชำระความต่อไปใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม..."<sup>33</sup>

ความตามพระราชหัตถ์เลขาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การตราพระราชกำหนดตั้งศาลรับสั่งพิเศษในครั้งนี้ เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการชำระความเก่าให้เสร็จสิ้นลงเท่านั้น จึงทรงเตือนเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมให้ดำเนินการจัดระบบการทำงานของศาลยุติธรรม สำหรับการชำระคดีความใหม่ให้เรียบร้อย ซึ่งเป็นการยืนยันถึงการจัดให้ศาลยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หลังจากการปฏิรูประบบการศาลเป็นองค์หลักในการใช้อำนาจตุลาการต่อไป ตามแนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่เริ่มต้นมาแล้ว ตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 การจัดตั้งศาลรับสั่งพิเศษ สำหรับ

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน.

แก้ไขปัญหาคดีความเก่าที่ค้างชำระ จึงเป็นไปตามสภาพความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นการชั่วคราวเท่านั้น มิได้เป็นการลงล้างแนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยแต่ประการใด แต่อาจถือได้ว่าเป็นวิธีการที่สนับสนุน การดำเนินงานของศาลในรูปแบบใหม่ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในส่วนคดีความใหม่ต่อไปได้ โดยปราศจากปัญหาจากคดีความเก่าที่ค้างชำระอยู่ในศาล อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การชำระคดีล่าช้า และเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของศาลยุติธรรมระบบใหม่ได้

แม้ว่าการใช้อำนาจตุลาการโดยองค์กรของฝ่ายบริหารในส่วนกลางจะสิ้นสุดลงนับตั้งแต่การจัดตั้งศาลยุติธรรมในระบบใหม่ ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 เป็นต้นมาก็ตาม แต่การจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระออกจากองค์กรของฝ่ายบริหารตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยก็ยังเป็นสิ่งใหม่ที่ผู้มีอำนาจแต่เดิมยังขาดความเข้าใจ และไม่ต้องการสูญเสียอำนาจในทางตุลาการที่เคยมี กระทรวงบางกระทรวงจึงต้องการให้การทำงานในด้านตุลาการกลับไปเป็นในรูปแบบเดิมที่ทุกกระทรวงต่างมีอำนาจชำระบรรดาคดีเกี่ยวกับข้าราชการ หรือการทำงานทั้งหลายในกระทรวงของตน<sup>34</sup> ประกอบกับความล่าช้าในการพิจารณานิเทศศาสตร์ของศาลยุติธรรม ทำให้การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการในส่วนของโครงสร้างองค์กร ศาลส่วนกลางในระยะแรกหลังจากปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ในบางกรณียังไม่สอดคล้องกับแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย เนื่องจากยังปรากฏว่า มีการจัดให้องค์กรของฝ่ายบริหารในส่วนกลาง เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการคล้ายกับการใช้อำนาจตุลาการในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล ที่กรมต่าง ๆ มีศาลเป็นของตนเอง ซึ่งอุปสรรคในการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการในระยะดังกล่าว พิจารณาได้จากการจัดให้องค์กรของฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อำนาจตุลาการอย่างศาล หรือการจัดตั้งเป็นศาลของฝ่ายบริหารในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

<sup>34</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/31 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง รายงานข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม (24 เมษายน ร.ศ. 120 - 30 เมษายน ร.ศ. 129)

## (1) ศาลกองตระเวน

หลังจากการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 แล้ว ในปี 2436 ได้มีประกาศ  
 กรมพระนครบาล ร.ศ. 111 จัดตั้งศาลกองตระเวนขึ้นในกรมพระนครบาลมีอำนาจพิจารณาคดีโจรผู้ร้ายที่  
 กระทำผิดล่วงพระราชกำหนดกฎหมายมีพระราชอาญาโทษหลวง และเมื่อศาลกองตระเวนพิจารณาเสร็จ  
 สำนวนก็ส่งให้เจ้ากรมปลัดกรมกองตระเวนพิจารณาพิพากษาและพระราชบัญญัติเป็นคำตัดสินและ  
 ปรับใหม่ตลอดไปได้ ศาลกองตระเวนตามประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นศาลที่อยู่ในสังกัดของฝ่าย  
 บริหารเช่นเดียวกับศาลของกรมต่าง ๆ ในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 จึงเป็นการจัด  
 ตั้งองค์กรตุลาการที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิรูประบบศาลยุติธรรมให้เป็นอิสระตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยก  
 อำนาจอธิปไตยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มนำมาใช้ในการจัดโครงสร้าง  
 องค์กรตุลาการไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุทางด้านอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามโจรผู้ร้ายที่อยู่ใน  
 ความรับผิดชอบของกรมพระนครบาล ทำให้กรมพระนครบาลต้องการให้อำนาจในการตัดสินคดีโจร  
 ผู้ร้ายที่จับกุมตัวมาตกอยู่ในองค์กรเดียวกัน เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการลงโทษผู้กระทำความผิด  
 ตามความคุ้นเคยของผู้ใช้อำนาจรัฐที่ยังมีแนวคิดของการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองแบบเดิมที่ปราศจาก  
 การแยกอำนาจ

การดำเนินการของศาลกองตระเวน ย่อมทำให้การจัดระบบศาลส่วนกลาง  
 มีลักษณะไม่สอดคล้องกับแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ดังเช่นการจัดศาลยุติธรรม  
 ศาลอื่นที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 เสนาบดีกระทรวง  
 ยุติธรรมในขณะนั้น คือ กรมพระสวัสดิวัตน์วิศิษฎ์ทรงมีความเห็นว่า ศาลกองตระเวนมีลักษณะเป็น  
 "คอตเฟิลอินสแตนซ์" ควรจะยกมารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรม<sup>35</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารในยุคนั้น

<sup>35</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/9 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5  
 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง การจัดการศาลสนามสถิตย์ยุติธรรม และตั้งศาลโปริสภา แลประกาศตั้งศาลโปริ  
 สภาแลเป็นแขวงศาลโปริสภา แลประกาศลงโทษผู้แพ้คดี (13 เมษายน ร.ศ. 112-12 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114

ก็ตระหนักถึงปัญหาการจัดระบบศาลที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย โดยจะพิจารณาที่ใช้อำนาจขององค์กรนั้น ๆ ถ้ามีลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการ อันเป็นลักษณะของศาลแล้วก็ต้องจัดให้องค์กรนั้น รวมอยู่ในโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการเดียวกันกับองค์กรตุลาการอื่น ๆ ไม่ควรให้ตกอยู่ในอำนาจองค์กรของฝ่ายบริหารอย่างการศาลในยุคก่อนการปฏิรูปแต่อย่างใด

การจัดตั้งศาลกองตระเวนที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงปัญหาดังกล่าว และมีพระราชประสงค์ให้การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการอยู่ในแนวทางที่ถูกต้อง ตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเหมือนอย่างศาลยุติธรรมส่วนกลางศาลอื่น ดังจะพิจารณาได้จากความตอนต้นของพระราชบัญญัติตั้งศาลไปริสภาเป็นศาลกองตระเวนสำหรับกรุงเทพมหานคร ร.ศ. 111 ที่ว่า

"ทุกวันนี้ ศาลกรมกองตระเวนในกระทรวงนครบาลยังหาได้จัดขึ้นให้เรียบร้อยไม่ ทรงพระราชดำริจะจัดการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี อันเป็นกระทรวงของศาลให้รวดเร็วเรียบร้อยกว่าแต่ก่อนตามสมัยความเจริญของบ้านเมือง

ข้อ 1. ให้ยกเลิกประกาศกรมพระนครบาล และศาลกองตระเวนซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล

ข้อ 2. ให้ตั้งศาลไปริสภาเป็นศาลกรมกองตระเวน และให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม"

การจัดตั้งศาลกองตระเวน จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคของการนำทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย มาใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในส่วนกลางในระยะแรกของการปฏิรูประบบการศาล ที่แนวคิดของบุคลากรฝ่ายบริหารในประเทศไทยระยะดังกล่าว ยังคงยึดติดกับการจัดการใช้อำนาจปกครองในรูปแบบเดิม ทำให้ปัญหาการก้าวถ่างกันระหว่างการใช้อำนาจตุลาการขององค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรฝ่ายบริหาร ยังคงเกิดขึ้นในกรณีของศาลกองตระเวนนี้ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลไปริสภาฯ ข้างต้น ย่อมเป็นการยุติปัญหาใน



การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการลงได้ และถือเป็นการรับรองอีกชั้นหนึ่งว่า องค์กรของฝ่ายบริหารจะมีศาลของตนเอง อยู่ในสังกัดเพื่อรับผิดชอบในการใช้อำนาจตุลาการอย่างแต่ก่อนอีกไม่ได้ หากจะต้องจัดให้องค์กรที่มีลักษณะเป็นศาล รวมอยู่ในระบบองค์กรตุลาการที่ปราศจากการแทรกแซงการใช้อำนาจ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายอื่น เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจ อธิปไตย

## (2) ศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเริ่มออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนเป็นครั้งแรก การดำเนินการในการออกโฉนดย่อมเกิดข้อพิพาทต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตที่ดิน ถ้าจะปล่อยให้ไปดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่นคดีทั่ว ๆ ไป ก็จะทำให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องรอเรื่องการออกโฉนดสำหรับที่ดินที่เจ้าของมีกรณีพิพาทเป็นคดีขึ้นสู่ศาลไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาคดี

สาเหตุจากความล่าช้าในการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ดิน ทำให้มีการประกาศตั้งกรรมการตรวจตัดสินการนา ร.ศ. 114 ขึ้น ให้มีหน้าที่ตรวจตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับที่นาโดยกรรมการผู้ตัดสินมีหน้าที่เป็นทั้งตุลาการและตุลาการ และให้ผลคำวินิจฉัยของกรรมการดังกล่าว เสมือนเป็นคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ กล่าวคือ ให้คู่ความสามารถทูลเกล้าถวายฎีกาคัดค้านคำวินิจฉัยได้ที่เดียว

การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในทางตุลาการอีกครั้งหลังจากการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 นี้ นอกจากจะเห็นตัวอย่างได้จากการตั้งกรรมการตรวจตัดสินการนาแล้ว ต่อมาก็มีการตั้งศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ให้เป็นศาลที่ขึ้นต่อกระทรวงเกษตราธิการ มีข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตราธิการ เป็นผู้มียอำนาจในการตัดสินคดีที่พิพาทกัน เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน โดยการพิจารณาคดีจะให้เจ้าพนักงานเกษตรตามหัวเมือง เป็นผู้สืบพยาน แล้วส่งสำนวนมาให้ศาลพิเศษจัดการที่ดินพิพากษา

คดีอีกชั้นหนึ่ง<sup>36</sup> การปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีในเขตอำนาจของศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา จึงกลับไปมีลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุคก่อนการปฏิรูปที่การใช้อำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยจัดอยู่ในองค์กรต่างองค์กรกัน ตามขั้นตอนของการพิจารณากับการพิพากษาคดี

แต่ถ้าจะพิจารณาถึงสาเหตุที่การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ สำหรับตัดสินคดีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินกลับไปอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารอีกครั้ง จากตัวอย่างของการแต่งตั้งกรรมการตรวจตัดสินการนา หรือการจัดตั้งศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเกิดจากปัญหาในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรซึ่งรัฐมีนโยบายเร่งรัดให้การดำเนินงานสำเร็จลงอย่างรวดเร็วเป็นเหตุผลหลัก มิได้เป็นการลบล้างแนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการไทยตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยลงไป โดยการจัดให้องค์กรตุลาการกลับไปอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารแต่ประการใด หากแต่เป็นวิธีการแก้ปัญหาของภาครัฐในยุคนั้นที่การจัดระบบการใช้อำนาจปกครองรัฐอย่างสมัยใหม่ตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยยังเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในการดำเนินกิจการของรัฐ ผู้มีอำนาจยอมกลับไปใช้วิธีการในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้ลุล่วงลงโดยเร็วเป็นประการแรก และถ้าวิธีการแก้ปัญหาไม่สอดคล้องกับแนวทางในการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองประเทศแล้ว ก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ารูปแบบต่อไป

หลังจากที่มีการจัดตั้งศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาขึ้นแล้ว ฝ่ายศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ ได้มีความเห็นถึงความไม่เหมาะสมในการดำเนินงานของศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาไว้ในรายงานศาลยุติธรรม ร.ศ. 125 ความว่า

<sup>36</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/31 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง รายงานข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม (24 เมษายน ร.ศ.120 - 30 เมษายน ร.ศ.129)

"การจัดให้เจ้าหน้าที่เกษตรเป็นผู้ไต่สวนคดีในหัวเมือง เพื่อจัดส่งสำนวนมาให้ข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาตัดสิน ก็ปรากฏไม่ใช่ผู้เคยสอบไล่วิชาในโรงเรียนกฎหมาย และมีข้อเสนอดังต่อไปนี้ว่า ถ้าประสงค์จะให้วิธีชำระคดีเช่นนั้น (คดีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่อยู่ในอำนาจศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา) ให้สิ้นเข้าอีกโดยขอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีพิจารณาของศาลธรรมดาใหม่ ข้อมุ่งหมายก็สำเร็จได้สมประสงค์"<sup>37</sup>

ความตามรายงานศาลยุติธรรมดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการยึดถือแนวคิดในการจัดองค์กรตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ที่ต้องจัดให้ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ และมีผู้พิพากษาที่เป็นผู้ชำนาญงาน การที่ศาลพิจารณาคดีบางประเภทอย่างคดีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินล่าช้า ก็ควรจะแก้ไขปัญหาให้ตรงกับเหตุคือ แก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความ เพื่อให้ศาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว สมตามความมุ่งหมายในการระงับข้อพิพาทคดีประเภทดังกล่าว โดยไม่จำเป็นจะต้องไปจัดตั้งศาลใหม่ที่มีโครงสร้างผิดไปจากการจัดองค์กรตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยแต่ประการใด ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการที่จะต้องเป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยเช่นกัน ดังจะพิจารณาได้จากความตอนหนึ่งของประกาศว่าด้วยยกเลิกอำนาจข้าหลวงเกษตรในหน้าที่ตระลาการ ร.ศ. 127 ที่ว่า

"การที่โปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงเกษตรมีอำนาจในส่วนตระลาการด้วยในครั้งนั้น ก็เป็นเวลาเพิ่งเริ่มจัดการออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีอย่างใหม่ ถ้ามีคดีพินาศขึ้นและจะต้องรอกการออกโฉนดไว้จนกว่าคดีจะสำเร็จเด็ดขาด การออกโฉนดก็จะมึลล่งไปได้... ต่อมาโปรดเกล้าให้แก้ไขวิธีการออกโฉนดจนเรียบร้อยแล้ว ถึงมีกรณีพินาศกันในศาลก็ไม่ต้องรอกการออกโฉนด สมควรที่จะยกเลิกอำนาจข้าหลวงพิเศษในส่วนตุลาการ เพื่อให้ตรงกับกาลสมัยได้แล้ว..."

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน.

ความข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การจัดตั้งศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา ที่ให้ข้าหลวงเกษตรมีอำนาจในฝ่ายตุลาการนั้น เป็นเสมือนศาล "เฉพาะกิจ" ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในระยะเริ่มต้นเท่านั้น เมื่อความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาหมดลงไป การใช้อำนาจตุลาการก็ต้องกลับไปสู่หลักการเดิมที่ใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการนับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ข้าหลวงเกษตร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจมีอำนาจทางตุลาการในขณะเดียวกันได้อีกต่อไป และในที่สุดศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน ก็ถูกยกเลิกไปตามประกาศยกเลิกศาลข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน ร.ศ. 127 เช่นเดียวกัน โดยให้โอนภาระงานของศาลดังกล่าว ให้กับกระทรวงยุติธรรมทั้งหมด<sup>36</sup> การใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน จึงกลับมารวมอยู่ที่ศาลยุติธรรมอีกครั้งหนึ่ง

### (3) ศาลรับสั่งกระทรวงวัง

แต่เดิมก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 กรมวังก็มีศาลอยู่ในสังกัด เหมือนอย่างกรมอื่น ๆ ที่มีศาลอยู่ในสังกัด ต่อมาได้มีประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 การปฏิรูประบบการศาลไทยก็ได้เริ่มต้นขึ้นตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย การที่กรมต่าง ๆ อันมีลักษณะเป็นราชการฝ่ายบริหาร ย่อมไม่อาจมีศาลอยู่ในสังกัดต่อไปได้ ศาลกรมวังจึงถูกรวมเข้ามาอยู่ในระบบศาลยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งศาลกระทรวงขึ้น เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ร.ศ. 114 ให้เป็นศาลพิเศษ ไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และให้มีลักษณะเป็นศาลรับสั่ง ซึ่งทำให้คดีที่ศาลกระทรวงวังได้พิจารณาพิพากษาเสร็จสิ้นแล้ว ก็ไม่อาจอุทธรณ์ หรือทูลเกล้าถวายฎีกาต่อไปได้ เพราะพระมหากษัตริย์จะมีพระบรมราชวินิจฉัยคดีด้วยพระองค์เอง หรือมิฉะนั้นก็ทรงโปรดให้ผู้พิพากษาชำระความไปได้โดยที่ทรงเห็นชอบกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลกระทรวง

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน.

วังมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีความที่เกี่ยวกับคนในพระบรมมหาราชวัง ซึ่งจำเลยเป็นผู้ต้องห้ามออกจากพระราชฐานและความที่เกิดขึ้นในพระราชวังเท่านั้น<sup>30</sup> และต่อมาเรียกศาลกระทรวงวังว่ากรมพระนิติศาสตร์

การจัดตั้งศาลกระทรวงวังขึ้นเป็นศาลที่ไม่อยู่ในระบบศาลยุติธรรม หากแต่ให้อยู่ในสังกัดกระทรวงในครั้งนั้นจะเห็นได้ว่า เป็นไปเนื่องจากสาเหตุเกี่ยวกับสภาพของบุคคลที่อยู่ในพระราชวังในยุคนั้น ทำให้ไม่สะดวกที่จะเดินทางออกมาที่ศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีได้อย่างประชาชนทั่วไป ประกอบกับคดีที่จะขึ้นสู่ศาลกระทรวงวังอีกประการหนึ่ง ก็เป็นคดีที่เกิดขึ้นในพระราชวังพระมหากษัตริย์จึงต้องพระราชประสงค์ที่จะทรงระงับข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว เพื่อความสงบเรียบร้อยในเขตพระราชวัง โดยมีให้มีพระราชประสงค์ที่จะให้การใช้อำนาจตุลาการที่ได้จัดให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่รับผิดชอบการใช้อำนาจตุลาการ โดยเฉพาะตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ย้อนกลับไปอยู่ในลักษณะเดิมที่องค์กรของฝ่ายบริหารมีศาลในสังกัดแต่ประการใด เนื่องจากศาลรับสั่งกระทรวงวังมีลักษณะการใช้อำนาจตุลาการที่ใกล้ชิด กับการใช้พระราชอำนาจทางตุลาการของพระมหากษัตริย์อย่างมาก กล่าวคือ พระมหากษัตริย์อาจทรงวินิจฉัยคดีด้วยพระองค์เอง หรือทรงเห็นชอบกับคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาในศาลกระทรวงวัง เป็นรายคดี อันเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ในฐานะเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง เข้าใช้อำนาจโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากการจัดการใช้อำนาจที่พระองค์ทรงเป็นเจ้าของ ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามทฤษฎีการแยกอำนาจที่จะต้องป้องกันมิให้องค์กรฝ่ายต่าง ๆ ใช้อำนาจก้าวล่วงกันและกัน และยังปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ก็ทรงจำกัดเขตอำนาจของศาลรับสั่งกระทรวงวัง ให้แคบที่สุดเสมือนเป็นข้อยกเว้นของการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลยุติธรรมอย่างเคร่งครัด ดังที่ปรากฏในกฎที่ 32 ว่าด้วยการชำระความที่เกี่ยวกับคนในวังที่ว่า

"ด้วยมีพระบรมราชวินิจฉัยในเรื่องความของคนที่อยู่ในพระบรมมหาราชวังแลเกี่ยวกับคนนอกพระบรมมหาราชวังว่า ตามที่สงสัยคดีความคนที่อยู่ในพระบรมมหาราชวังแลเกี่ยวกับคน

<sup>30</sup> พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ตำนานศาล (ม.ป.ท., 2464), หน้า 17 - 18.

นอกพระบรมมหาราชวัง เป็นหน้าที่กระทรวงวังนั้น หมายความว่า เจมาะคนที่ออกจากพระบรมมหาราชวังจะต้องมีเจ้าพนักงานควบคุม จึงให้มาว่าที่กระทรวงวัง"

ศาลกระทรวงวังที่ต่อมาเรียกว่า กรมพระนิติศาสตร์นั้น ต่อมาได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2469 จากที่สภาพความจำเป็นในสมัยแรกตั้งศาลชั้นสุดท้ายตามยุคสมัย ประกอบกับระบบศาลยุติธรรม และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ก็เริ่มชัดเจนมั่นคงขึ้นเรื่อย ๆ การจัดให้องค์กรอื่นนอกกรอบศาลยุติธรรมเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงไม่เป็นการสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวและต้องยกเลิกไปในที่สุด

การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม และศาลยุติธรรมส่วนกลาง เมื่อปี พ.ศ. 2435 จึงเป็นการเริ่มต้นในการแยกระหว่างอำนาจฝ่ายตุลาการกับอำนาจฝ่ายบริหารออกจากกัน ตามแนวทางในการจัดการใช้อำนาจรัฐภายใต้ทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยเป็นครั้งแรก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหารแยกจากกันอย่างชัดเจนตามกฎหมาย และได้รับการยืนยันถึงหลักการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 การจัดศาลยุติธรรมส่วนกลาง และความสัมพันธ์ระหว่างศาลยุติธรรม นับตั้งแต่ประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2475 ยังคงหลักการสำคัญในการแยกระหว่างอำนาจฝ่ายตุลาการกับอำนาจฝ่ายบริหารออกจากกัน อยู่เช่นเดิม แม้ว่าในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะยังปรากฏว่ามีการใช้อำนาจตุลาการโดยองค์กรของฝ่ายบริหารอยู่บ้างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การดังกล่าวก็ได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยต่อไปตามกาลสมัย

#### 4.2.1.2 ข้อพิจารณาจากการจัดตั้งศาลอุทธรณ์

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการอีกประการหนึ่งในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ก็คือ การขาดองค์กรตุลาการในระดับศาลสูงที่อยู่ในระบบการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการระบบเดียวกันเข้ามาตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลล่าง

ทำให้การอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นไปอย่างไม่แน่นอนว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใด อันเป็นช่องทางให้องค์กรของฝ่ายบริหารกลับเข้ามาใช้อำนาจวินิจฉัยความอุทธรณ์ในชั้นนี้ได้อีก นอกเหนือไปจากการครอบงำการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น และยังเป็นการก่อให้เกิดการทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อขอพระราชทานความยุติธรรมทางคดีเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งเหลือที่พระองค์จะทรงพระราชวินิจฉัยได้ทุกคดี และต้องทรงจัดตั้งศาลฎีกา\* เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจเรื่องราวฎีกาที่คู่ความทูลเกล้าถวายขึ้นมา การดำเนินคดีในระดับศาลสูงหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาจึงตกอยู่ในความยุ่งยากสับสน ล่าช้า และไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อประเทศไทยจะเริ่มปฏิรูประบบการศาลตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย โดยกำหนดหลักการสำคัญให้อำนาจตุลาการเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร ปัญหาการขาดองค์กรตุลาการในชั้นศาลสูง จึงได้รับการหยิบยกขึ้นพิจารณาพร้อมข้อเสนอในการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ ดังปรากฏตามหนังสือที่พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณถวายความเห็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อวันที่ 24 มีนาคม ร.ศ. 110 ความตอนหนึ่งว่า

"ศาลฎีกาที่เป็นไปอยู่ทุกวันนี้ คงจะมีคดีซึ่งจะต้องบังคับว่ากล่าว คั่งค้างมาก และธรรมเนียมพิจารณาก็แปลกกว่าแต่ก่อนเป็นต้นว่า ความถึงฎีกาแล้วก็กลับยอมกันได้ ก็มีอยู่ ชุมราษฎรรู้สึกอยู่เสมอว่าเป็นศาลอุทธรณ์ชั้นสูง ถ้าและมีคดีขึ้นแล้วก็ต่อสู้กันจนตลอดถึงฎีกาโดยมาก ทำให้เป็นที่ชุ่นเคืองได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทอยู่เนือง ๆ ... ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าว่า ควรแก้ไขให้ดีขึ้น ขอพระราชทานให้ยกเลิกศาลฎีกานี้ ไปเป็นศาลอุทธรณ์คดีหลวงในกระทรวงยุติธรรม สำหรับพิจารณาความ

\* "ศาลฎีกา" ในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจฎีกา และกราบบังคับทูลถวายความเห็นเท่านั้น ยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดที่แท้จริง

อุทธรณ์คำพิพากษาคัดสินของศาลต่ำนั้นและขอพระราชทานฎีกาทิ้งปวงก็ยั้งตั้งค้างอยู่ไปพิจารณาทั้งสิ้น..."<sup>40</sup>

ความเห็นตามหนังสือดังกล่าว แสดงให้เห็นถึง แนวทางในการปฏิรูป ระบบการศาลยุติธรรมพ.ศ. 2495 ในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในระดับศาลสูง ที่จะได้ดำเนินการในเวลาต่อมาว่า ศาลยุติธรรมในระบบใหม่จะต้องมีองค์กรตุลาการในระดับศาลสูงที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรมเดียวกัน เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการของศาลล่างโดยเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวก่ายการใช้อำนาจตุลาการไม่ว่าจะเป็นในระดับศาลล่างหรือศาลสูง ซึ่งทำให้การนำทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย มาใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการประสบความล้มเหลว กล่าวคือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจอย่างแท้จริงไม่ตกอยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะโดยการตกอยู่ในสังกัด หรือการตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีก็ตาม

แนวทางการจัดระบบศาลสูงในทิศทางใหม่ตามความเห็นของพระองค์ เจ้าสวัสดิโสภณได้ปรากฏอย่างแท้จริงตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ที่กำหนดใหม่ ศาลอุทธรณ์ 2 ศาลคือ<sup>41</sup>

(1) ศาลอุทธรณ์คดีหลวง

(2) ศาลอุทธรณ์คดีราษฎร

<sup>40</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข.1/3 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (3 กรกฎาคม ร.ศ. 109 - 13 เมษายน ร.ศ. 110)

<sup>41</sup> "ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 แผ่นที่ 2, 10 เมษายน ร.ศ. 110 หน้า 10-12.



โดยจัดให้ศาลอุทธรณ์ทั้งสองศาล สังกัดกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการพิจารณา คดีความที่ศาลล่าง ตัดสินมาแล้ว และกำหนดให้เป็นศาลสูง ในลำดับต้นที่คู่ความจะต้องอุทธรณ์คำพิพากษา คดีของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์นี้ก่อน แล้วจึงจะทูลเกล้าถวายฎีกาคัดค้านต่อไปได้<sup>42</sup> การจัดตั้งศาล อุทธรณ์ดังกล่าวที่กำหนดให้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ก็เป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรของ อำนาจตุลาการภายใต้เหตุผลเดียวกันกับการจัดให้ศาลชั้นต้นส่วนกลาง เป็นศาลในสังกัดกระทรวง ยุติธรรมกล่าวคือเป็นการแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจตุลาการโดยองค์กรตุลาการนั้น จะอยู่ที่ศาลใน กระทรวงยุติธรรมเท่านั้น กระทรวงอื่นหรือกรมอื่นไม่มีอำนาจในการตั้งศาลเป็นของตนเองอย่างแต่ก่อน อีกไม่ โดยการที่ศาลอุทธรณ์อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมก็ได้หมายความว่า กระทรวงยุติธรรมจะ มีอำนาจในการบังคับบัญชาศาลอุทธรณ์แต่ประการใด การใช้อำนาจตุลาการของศาลอุทธรณ์ จึงเป็น อิสระจากกระทรวงยุติธรรมเพียงแต่การกำหนดให้ศาลอุทธรณ์อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จะเป็นการ แสดงให้เห็นว่า ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกันนี้ เป็นศาลที่อยู่ใน โครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในระบบศาลเดียวกันเท่านั้น ตามแนวทางการจัดโครงสร้าง องค์กรของอำนาจตุลาการที่ยึดถือทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ที่การสร้างความเป็นอิสระในการใช้ อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมในขั้นตอนหนึ่งก็คือ การกำหนดการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในระบบ องค์กรตุลาการด้วยกันเอง เพื่อป้องกันการแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการจากองค์กรอื่น

นอกจากการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในชั้นศาลอุทธรณ์ดังกล่าวมาแล้ว การจัดแบ่งคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของศาลอุทธรณ์คดีหลวง ที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางหลักเกณฑ์ไว้ ให้โอนคดีจากศาลฎีกา (เดิม) ไปยัง ศาลอุทธรณ์คดีหลวงซึ่งตั้งขึ้นสำหรับการพิจารณาความ โดยเฉพาะทันที ไม่ต้องให้ที่ประชุมเสนาบดีตรวจ สั่งฎีกาอีก แต่ต้องแยกเรื่องฎีกาด้วยว่าเป็นเรื่องความหรือไม่ ถ้าเป็นเรื่องความก็ให้ศาลอุทธรณ์คดี

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน.

หลวงพิจารณานิติพินิจต่อไป แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องความก็ให้ส่งกลับมาที่พระองค์<sup>43</sup>

การแยกประเภทความฎีกาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางหลักเกณฑ์ไว้ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริในการพระราชทานพระราชอำนาจในทางตุลาการให้กับองค์กรตุลาการ ที่ทรงจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณานิติพินิจคดีโดยอิสระ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยว่า ความเรื่องใดหากเป็นกรณีที่จะต้องใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณานิติพินิจแล้ว พระองค์จะพระราชทานคดีแก่ศาลเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณานิติพินิจคดีตามหน้าที่ความรับผิดชอบของศาล โดยพระองค์จะไม่ทรงเข้าไปเกี่ยวข้องหรือพระราชทานให้หน่วยงานอื่น ที่มีใช้องค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจในการพิจารณานิติพินิจคดี ซึ่งเป็นการลบล้างผลในทางปฏิบัติของการนำทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยมาใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการที่มีความแน่ชัดยิ่งขึ้น

การจัดตั้งศาลอุทธรณ์ในลักษณะของศาลยุติธรรมในระดับศาลสูง ที่มีหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีที่ผ่านการพิจารณานิติพินิจของศาลชั้นต้น ที่ได้เริ่มนับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา นั้น ในระยะแรกก็ประสบปัญหาที่ทำให้การจัดองค์กรตุลาการในระดับศาลอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย ดังที่ปรากฏในประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมอยู่บางกรณี ดังที่ปรากฏในเหตุการณ์ต่อไปนี้

<sup>43</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/3 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (3 กรกฎาคม ร.ศ.109 - 13 เมษายน ร.ศ.110)

## (1) การที่ศาลอุทธรณ์เรียกเก็บค่าธรรมเนียมความจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

การจัดตั้งศาลอุทธรณ์ให้เป็นศาลสูงที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองคดีที่ศาลชั้นต้นได้พิจารณาพิพากษาในส่วนของเนื้อหาแห่งคดี ถือว่าเป็นการสร้างแบบแผนในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นชั้นใหม่ โดยที่ไม่เคยปรากฏในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 เนื่องจากการอุทธรณ์คำพิพากษาในยุคดังกล่าว จะ เป็นไปเนื่องจากสาเหตุที่ตุลาการกระทำหน้าที่โดยมิชอบ มีการทุจริต รับสินบน เป็นต้น และเมื่อมีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 การปฏิบัติหน้าที่ของศาลอุทธรณ์ในคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นชั้นมาสำหรับกรณีที่ศาลอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาศาลชั้นต้น โดยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์อาจตรวจคำตัดสินของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นแล้วมีความเห็นว่า คำตัดสินนั้นแตกต่างไปจากความเห็นของตน หรือยกด้วยบทกฎหมายไม่ตรงกับที่ศาลอุทธรณ์เห็นควรใช้ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ก็จะยกคำตัดสินของผู้พิพากษาศาลเดิมแล้ว ตัดสินใหม่ตามความเห็นของตน ซึ่งเห็นว่าชอบด้วยกฎหมายและยุติธรรม และบังคับให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นเสียค่าธรรมเนียมแทนโจทก์ หรือจำเลย ผู้อุทธรณ์คำพิพากษาโดยถือว่า ผู้พิพากษาศาลเดิมเป็นผู้แพ้ความอุทธรณ์<sup>44</sup>

การที่ศาลอุทธรณ์มีแนวทางในการปฏิบัติต่อศาลชั้นต้น สำหรับคดีที่มีการอุทธรณ์ความ และศาลอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาศาลชั้นต้นในลักษณะดังกล่าว ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้นเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นจะเกรงว่า ถ้ามีการอุทธรณ์คำพิพากษาที่ได้ตัดสินไปต่อศาลอุทธรณ์ แล้วศาลอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วยตนก็อาจจะต้องไปต่อศาลอุทธรณ์แล้วศาลอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วยตนก็อาจจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าธรรมเนียมเสมือนเป็นผู้แพ้คดีได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในระดับศาลสูง ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่จัดตั้งขึ้น เพื่อตรวจสอบ

<sup>44</sup> "กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยมิให้ศาลอุทธรณ์ เรียกค่าธรรมเนียมความอุทธรณ์จากผู้พิพากษาซึ่งต้องอุทธรณ์" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 14, หน้า 199-201.

กลั่นกรองการปฏิบัติหน้าที่ของศาลล่าง ให้อยู่ในอำนาจการตรวจสอบกลั่นกรอง โดยองค์การตุลาการในระบบเดียวกัน ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของฝ่ายอื่นเท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นการบังคับบัญชา ระหว่างศาลสูงกับศาลล่างแต่ประการใด เมื่อไม่ปรากฏว่า ศาลล่างได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือมิชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลสูงมีความเห็นในทางกฎหมายแตกต่างไปจากศาลล่างแล้วมีคำตัดสินที่แตกต่างกันย่อมถือเป็น เรื่องของการตรวจสอบกลั่นกรองคดีที่อาจเกิดขึ้นได้ตามปกติ มิถือเป็นเหตุให้ผู้พิพากษาศาลล่างต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเสมือนหนึ่ง เป็นคู่ความที่แพ้คดี เสียเองแต่อย่างใด

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว นอกจากจะเกิดจากสาเหตุที่ผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในระดับศาลสูงแล้ว หากพิจารณาความตามกฎหมายในการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ในช่วงระยะเวลาหลังจากการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ก็จะมีข้อหาที่ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลชั้นต้นกับศาลอุทธรณ์ที่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้มีช่องทางที่ศาลอุทธรณ์จะวางแนวให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีการอุทธรณ์ความแล้ว ศาลอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วยได้

ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงพระราชทานพระราชดำริว่า ตามกฎหมายไม่มีบทใดบังคับให้ผู้พิพากษามาเป็นคู่ความสักกับโจทก์ และจำเลยผู้ฟ้องอุทธรณ์ กล่าวโทษแต่คำตัดสิน มิได้กล่าวโทษตัวผู้พิพากษาอย่างแต่ก่อน ศาลอุทธรณ์ไม่มีอำนาจอันชอบด้วยกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้พิพากษาเสียค่าธรรมเนียมเสมือนคู่ความที่แพ้คดี และต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีความต่อศาลอุทธรณ์ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลอุทธรณ์ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างศาลอุทธรณ์กับศาลชั้นต้น ดังที่ปรากฏในกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยห้ามมิให้ศาลอุทธรณ์เรียกค่าธรรมเนียมความอุทธรณ์จากผู้พิพากษาศาลซึ่งต้องอุทธรณ์ข้อ 1 ที่ว่า

"ห้ามมิให้ศาลอุทธรณ์ถือว่าผู้พิพากษาศาลเดิมเป็นจำเลยของผู้ฟ้องอุทธรณ์เป็นอันขาด และห้ามเรียกค่าธรรมเนียมแก่ผู้พิพากษาศาลเดิม เว้นแต่ในคดีที่มีการกล่าวโทษผู้พิพากษา

ในส่วนตัว"<sup>45</sup>

นับตั้งแต่มีการประกาศกฎเสนาบดีตั้งกล่าวเป็นต้นมา ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลอุทธรณ์กับศาลชั้นต้น ในส่วนที่ศาลอุทธรณ์เข้ามาตรวจสอบกลับกรองคดีตามกฎหมายก็ยุติลง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ดำเนินไปอย่างถูกต้องสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอภิปไตย โดยไม่ปรากฏความขัดแย้งในลักษณะเช่นนี้อีก

(2) การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง

การปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ.2435 เป็นการเริ่มต้นปรับปรุงระบบศาลเฉพาะในส่วนกลางตามแนวเขตพระนครเท่านั้น การศาลในหัวเมืองยังคงดำเนินต่อไปอย่างเดิม จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 และพระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษ สำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง ร.ศ.115 การศาลในหัวเมืองจึงเริ่มได้รับการปรับปรุงเข้าสู่ระบบใหม่ เหมือนกับการศาลยุติธรรมส่วนกลาง

ข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลหัวเมือง ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นดังกล่าว นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดระบบศาลหัวเมืองแล้ว อำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งก็คือ การพิจารณาพิพากษาคดีที่คู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นในหัวเมือง เสมือนเป็นศาลอุทธรณ์สำหรับพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาชั้นต้น และคู่ความที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของข้าหลวงพิเศษในการพิจารณาพิพากษาคดีชั้นอุทธรณ์ ก็สามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขึ้นไป

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน.

ได้ที่เดียว<sup>46</sup> อำนาจหน้าที่ของข้าหลวงพิเศษในลักษณะดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า อำนาจตุลาการขององค์กรตุลาการในชั้นศาลสูงระยะแรก ๆ ที่มีการจัดศาลหัวเมืองนั้น ตกอยู่กับข้าหลวงพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วยขุนนางที่ระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น โดยเฉพาะ และขุนนางฝ่ายมหาดไทย อันได้แก่เจ้าเมือง การแยกอำนาจตุลาการให้เป็นอิสระจากอำนาจบริหาร จึงยังไม่เป็นไปอย่างสมบูรณ์ตามรูปแบบของการจัดระบบองค์กรตุลาการในชั้นศาลสูงที่อำนาจในการตรวจสอบกลั่นกรองคดี ที่มีการอุทธรณ์ความชันมาจากศาลชั้นต้นจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรตุลาการด้วยกัน ในขณะที่ข้าหลวงพิเศษยังมีสถานะเป็นคณะบุคคล ที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดระบบศาลยุติธรรมหัวเมืองเท่านั้น หาได้มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการในชั้นศาลสูง ดังเช่น ศาลอุทธรณ์ในส่วนกลางไม่

สำหรับเหตุผลที่การจัดศาลหัวเมืองในระยะแรกต้องมีการกำหนดให้ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้น ก็เนื่องมาจากเหตุผลด้านความสะดวกในการดำเนินคดี ระหว่างเวลาที่ข้าหลวงพิเศษกำลังปฏิบัติหน้าที่ในหัวเมืองที่มีการจัดตั้งศาลยุติธรรมรูปแบบใหม่ ซึ่งข้าหลวงพิเศษมีอำนาจในการตรวจตราการปฏิบัติงานของศาลมณฑลที่พระธรรมนูญศาลหัวเมืองกำหนดให้เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ สำหรับคดีความในหัวเมืองอยู่แล้ว ประกอบกับศาลยุติธรรมหัวเมือง ในระยะแรกยังประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างใหม่ การกำหนดให้อุทธรณ์ความต่อข้าหลวงพิเศษ ย่อมทำให้คดีได้รับการวินิจฉัยเสร็จสิ้นได้รวดเร็วกว่า โดยมีได้ต้องการทำให้รูปแบบในการจัดระบบองค์กรของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยต้องถูกบิดเบือนอยู่ตลอดไปเพราะว่า การกำหนดให้ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจเช่นนั้น จะเป็นไปได้โดยประกาศซึ่งมีผลเป็นการชั่วคราวเฉพาะมณฑลที่มีประกาศยกเว้นไว้<sup>47</sup>

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>46</sup> กระทรวงยุติธรรม, ที่ระลึกนิตรรคการทางการศาลสม โภชกรรัตน โกลินทร์สองร้อยปี, หน้า 88.

<sup>47</sup> "ประกาศตั้งศาลมณฑลกรุงเก่า" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 , หน้า

และต่อมาก็มีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษขึ้นในระบบศาลยุติธรรม มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลหัวเมือง<sup>48</sup> อำนาจทางตุลาการของข้าหลวงพิเศษในการพิจารณาคดีพิพากษาคดีชั้นอุทธรณ์จึงสิ้นสุดลง โดยตกแก่ศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษที่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการในชั้นศาลสูงอย่างแท้จริง และศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษนี้ได้รวมเข้าเป็นศาลเดียวกันกับศาลอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2469

การจัดตั้งศาลอุทธรณ์ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 จึงเป็นการสร้างระบบองค์กรของอำนาจตุลาการ ให้มีลักษณะเป็นไปอย่างสากลตามทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตย ที่นอกจากจะต้องคุ้มครองให้องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายอื่นแล้ว การตรวจสอบกลั่นกรองภายในระบบองค์กรของอำนาจตุลาการในลักษณะของศาลชั้นสูง ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบศาลไทย นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับศาลอุทธรณ์ในระยะเวลาต่อมา อันได้แก่ การยุบศาลอุทธรณ์คดีหลวง การจัดตั้งศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษ และการรวมศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษเป็นศาลอุทธรณ์ศาลเดียว ก็เป็นไปโดยผลของกฎหมายภายใต้เหตุผลของความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรตุลาการชั้นศาลสูง โดยเฉพาะ มิได้เกิดจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลของอำนาจฝ่ายอื่นที่จะเข้ามาทำลายสาระสำคัญในการจัดองค์กร ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอริปไตยแต่ประการใด

#### 4.2.1.3 ข้อพิจารณาจากการจัดระบบศาลยุติธรรมหัวเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การปฏิรูประบบการศาลไทย พ.ศ. 2435 นั้น มีขอบเขตการดำเนินการจำกัดอยู่แต่เพียงศาลในส่วนกลางเท่านั้น การศาลในหัวเมืองยังคงเป็นไปในลักษณะเดิมที่การใช้อำนาจตุลาการตกอยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหาร เนื่องจากราชการของเมือง

<sup>48</sup> "ประกาศ เรื่องแก้ไขอำนาจศาลมณฑล ร.ศ. 128" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 23 ร.ศ. 128, หน้า 194-195.

ในสมัยนั้น จะแบ่งออกเป็น 3 แผนก คือ ธุรการ, ตุลาการ, เจ้ากรมแขวงใหญ่ การศาลจึงรวมอยู่ในราชการแผนกหนึ่งของเมือง โดยกรมการในแผนกธุรการจะมีหน้าที่ตรวจระวางผู้พิพากษาตุลาการให้กระทำการให้ต้องตามพระราชกำหนดกฎหมาย และธรรมเนียม<sup>49</sup> การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการให้เป็นไปตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปในระบบการศาลไทยอย่างแท้จริง จะต้องดำเนินการจัดระบบศาลให้มีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายอื่นในลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ การจัดระบบศาลยุติธรรมในหัวเมือง จึงเป็นขั้นตอนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญ และได้ดำเนินการต่อมาภายหลังการจัดระบบศาลส่วนกลางเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

การดำเนินการจัดระบบศาลหัวเมือง ได้เริ่มต้นขึ้นตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 ที่กำหนดให้หัวเมืองมีศาลประจำสำหรับการพิจารณาคดี 3 ชั้น คือ<sup>50</sup>

(1) ศาลมณฑล

(2) ศาลเมือง

(3) ศาลแขวง

ศาลหัวเมืองตามที่พระธรรมนูญศาลหัวเมืองได้กำหนดไว้จะอยู่ในระบบ

<sup>49</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.3/3 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง การจัดตำแหน่งตุลาการ และตำแหน่งธุรการ และแบบนำฟ้องซึ่งนักโทษมณฑลปราจีน (7 มกราคม ร.ศ.113)

<sup>50</sup> มาตรา 4, "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 15 ร.ศ.114, หน้า 56.



เดียวกันกับระบบศาลยุติธรรมส่วนกลางที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ดังจะพิจารณาได้จากการอุทธรณ์ ความของศาลหัวเมืองศาลต่าง ๆ ในที่สุดจะต้องอุทธรณ์เข้ามาที่ศาลอุทธรณ์ ณ สนามสถิตย์ยุติธรรมใน กรุงเทพมหานคร<sup>51</sup> และศาลหัวเมืองที่ได้รับการจัดตั้งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะมีประกาศให้ศาลนั้นอยู่ในสังกัด กระทรวงยุติธรรมเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันกับการกำหนดให้ศาลยุติธรรมในส่วนกลาง อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อแสดงว่ากิจการศาลยุติธรรมไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง อื่น กรมอื่น โดยที่กระทรวงยุติธรรมเองก็ไม่มีอำนาจบังคับศาลในทางการตุลาการแต่ประการใด

การดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลหัวเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติศาล หัวเมืองจะอยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงพิเศษ ซึ่งพระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับการ แก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง ร.ศ. 115 วางหลักให้ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจในการเร่งรัดจัดการ เข้าแก้ไขบรรดาการที่ควรจะทำสำหรับการจัดศาลหัวเมือง ให้ถูกต้องตามบทกฎหมาย โดยกำหนด องค์ประกอบของข้าหลวงพิเศษไว้ 5 นาย ได้แก่ ข้าหลวงพิเศษประจำการ 3 นาย ส่วนอีก 2 นาย เป็นข้าหลวงพิเศษที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งเทศาภิบาลมณฑล 1 คน และมาจากผู้ที่เสนาบดีกระทรวง- มหาดไทยเป็นผู้เลือกสรรอีก 1 คน โดยจะดำเนินการที่ละมณฑลตามที่จะได้มีการประกาศเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งในส่วนของการแต่งตั้งข้าหลวงพิเศษนี้จะเห็นได้ว่า ประกอบไปด้วยบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งด้วยพระองค์เอง และบุคคลที่มาจากฝ่ายบริหาร อันได้แก่ เทศาภิบาล และผู้ที่เสนาบดี กระทรวง มหาดไทยเป็นผู้เลือก ในขณะที่การจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงพิเศษมีได้ จำกัต้องอยู่เพียงแต่การจัดตั้งแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง ในลักษณะของการวางโครงสร้างศาล เท่านั้น เนื่องจากกฎหมายยังให้อำนาจข้าหลวงพิเศษในการเลือกสรรตุลาการและการตุลาการใน บางกรณีอีกด้วย การที่องค์ประกอบของข้าหลวงพิเศษอยู่ในลักษณะเช่นนี้ ย่อมเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหาร เข้ามาแทรกแซงอำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมหัวเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ได้ไม่ยากนัก ซึ่งจะได้ กล่าวต่อไป

<sup>51</sup> มาตรา 20, เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

เนื่องจากการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการที่เป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายอื่นตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอชิปไตย เป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย บุคลากรภาครัฐ จึงยังขาดความรู้ความเข้าใจในระยะแรกอยู่บ้าง แต่แนวคิดในการจัดองค์กรตุลาการในส่วนของการจัดศาลยุติธรรมทั่วประเทศให้เป็นอิสระ ก็ได้ปรากฏขึ้นแล้วก่อนการดำเนินการจัดตั้งศาลยุติธรรมทั่วประเทศตามพระธรรมนูญศาลทั่วประเทศ ร.ศ.114 ดังจะเห็นได้จากการประชุมเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 30 มกราคม ร.ศ.114 ที่พระยามหาเทพถามถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคกับฝ่ายยุติธรรมว่า "บันดาการในศาลนั้นจะทำการใดผู้พิพากษาต้องหาหรือข้าหลวงเทศาภิบาลก่อนหรือไม่" ซึ่งกรมหมื่นดำรงราชานุภาพมีพระราชดำรัสตอบว่า "ถ้าเป็นฝ่ายธุรการแล้วต้องหาหรือ ถ้าเป็นหน้าที่ตุลาการ ถือนิจารณาตัดสินยกบทลงโทษเหล่านี้ ไม่เกี่ยวข้องกับข้าหลวงเทศาภิบาล"<sup>52</sup> ความเข้าใจพื้นฐานในการจัดระบบศาลยุติธรรมทั่วประเทศ ที่ปรากฏในการประชุมเทศาภิบาลดังกล่าว เป็นสิ่งที่ถูกต้องตรงแนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการตามทฤษฎีการแยกอำนาจอชิปไตย และอาจถือได้ว่า เป็นผลดีต่อการวางพื้นฐาน และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมทั่วประเทศที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยที่ฝ่ายเทศาภิบาลก็มีส่วนร่วมดำเนินการด้วยในฐานะข้าหลวงพิเศษที่มีความเข้าใจในหลักการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการตามทฤษฎีการแยกอำนาจอชิปไตยอยู่แล้วก่อนเริ่มดำเนินการ

นอกจากการกำหนดหลักการให้ศาลยุติธรรมทั่วประเทศที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระจากการใช้อำนาจฝ่ายอื่นแล้ว พระธรรมนูญศาลทั่วประเทศยังวางหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในศาลยุติธรรมทั่วประเทศ โดยมีลักษณะเป็นการแยกการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายธุรการ เพื่อเป็นการสร้างความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนให้ศาลยุติธรรมทั่วประเทศมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงอีกด้วย ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดให้ผู้พิพากษาที่เป็นอธิบดีหรือเป็นประธานในศาลยุติธรรมทั่วประเทศ มีอำนาจที่จะรักษาการในศาลให้เรียบร้อย

<sup>52</sup> สุจริต ถาวรสุข, การจัดศาลทั่วประเทศครั้งแรก (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนนิมน์, 2507), หน้า 24.

ถูกต้องตามแบบแผน โดยได้รับอนุมัติจากผู้บัญชาการเมือง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในฝ่ายตุลาการทั่วไป<sup>53</sup> ซึ่งหมายความว่า การในฝ่ายตุลาการ ย่อมได้รับการคุ้มครองตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง มิให้ตกอยู่ใน การบังคับบัญชาเหมือนอย่างงานทางด้านตุลาการ และหลักการแบ่งแยกหน้าที่ของบุคลากรระหว่างฝ่าย ตุลาการกับฝ่ายตุลาการ ในการจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองยังปรากฏในคำอธิบายการจัดศาลหัวเมืองตาม พระธรรมนูญศาลหัวเมืองอีกด้วยว่า "ข้าหลวงและเจ้าเมืองกรมการ ซึ่งมีได้เป็นผู้พิพากษา จัดว่ามีหน้าที่ ฝ่ายตุลาการจะบังคับผู้พิพากษาให้ชี้ผิดชอบในบทกฎหมายกระบวนถ้อยคำตามใจตนไม่ได้ คงมีอำนาจแต่ใน ฝ่ายตุลาการเพียงส่วนเดียว"<sup>54</sup> ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ยุติธรรมในหัวเมืองเคย ปฏิบัติกันมาในศาลหัวเมืองยุคก่อน ที่ขาดการแบ่งแยกภาระหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการออกจากฝ่ายอื่น อย่างชัดเจนจนกระทั่งการใช้อำนาจตุลาการขาดความเป็นอิสระ อันเป็นปัญหาที่สำคัญของระบบศาลไทย ในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 และจะเป็นการทำให้ศาลยุติธรรมหัวเมืองที่จะ ได้รับการ จัดตั้งขึ้นมีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นอิสระ เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมส่วนกลาง ก่อนที่จะได้รวมเข้า อยู่ในระบบองค์กรของอำนาจตุลาการระบบเดียวกันต่อไปอย่างราบรื่น

ในการดำเนินงานของข้าหลวงพิเศษ นอกจากข้าหลวงพิเศษจะมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบศาลยุติธรรมหัวเมือง ให้เป็นองค์กรตุลาการที่มีลักษณะต้องตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง และสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการที่ได้รับการจัดขึ้นใหม่ในส่วนกลางแล้ว พระ ราชบัญญัติ ตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมืองทั้งปวง ร.ศ. 115 ยังให้ อำนาจข้าหลวงพิเศษสามารถกระทำการได้ทั้งปวงเหมือนกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ตามที่ตราไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 โดยสามารถกล่าวชี้แจง สั่งสอนผู้พิพากษาตามที่เห็นสมควร ในวิธีพิจารณาความแพ่ง อาญา และถ้าเมื่อใดจำเป็นต้องนั่งพิจารณา

<sup>53</sup> มาตรา 21 "พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 15, หน้า 63.

<sup>54</sup> สุจริต ถาวรสุข, การจัดศาลหัวเมืองครั้งแรก, หน้า 57.

ความด้วยตนเอง ก็ให้ข้าหลวงพิเศษทั้งหมดมอบอำนาจให้ข้าหลวงพิเศษคนหนึ่งคนใดหนึ่ง เป็นผู้พิพากษา  
ในศาลหัวเมืองนั้นแทนผู้พิพากษาศาลนั้น คำตัดสินของข้าหลวงพิเศษให้สามารถทูลเกล้าถวายฎีกา  
ได้ทีเดียวไม่ต้องผ่านการอุทธรณ์<sup>๕๕</sup>

อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าหลวงพิเศษตามที่พระราชบัญญัติตั้ง  
ข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมืองทั้งปวง ร.ศ. 115 ข้างต้นนั้น มีข้อ  
สังเกตว่า ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรมหัวเมืองที่ได้เข้าไปจัดการ  
แม้ว่า ศาลยุติธรรมหัวเมืองจะได้รับการจัดตั้งขึ้นสำเร็จแล้วก็ตาม ในขณะที่ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจ  
หน้าที่ประการหลักในการดำเนินการ เพื่อจัดระบบศาลยุติธรรมหัวเมือง และข้าหลวงพิเศษบางคนก็เป็น  
บุคลากรของฝ่ายบริหาร การที่กฎหมายให้ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นอำนาจทาง  
ตุลาการในขณะเดียวกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่า การแยกอำนาจตุลาการให้เป็นอิสระออกจากการใช้อำนาจ  
อำนาจฝ่ายอื่น ยังไม่ปรากฏผลชัดเจนในระยะแรก ๆ ของการจัดระบบศาลยุติธรรมหัวเมือง

นอกจากข้าหลวงพิเศษจะมีอำนาจทางด้านตุลาการอยู่ในขณะเดียวกันกับที่จะมี  
อำนาจในการจัดระบบศาลยุติธรรมหัวเมืองแล้ว ข้าหลวงพิเศษยังเป็นผู้รับผิดชอบในการเลือกสรร  
บุคคลผู้จะเข้ามาเป็นผู้พิพากษาศาลหัวเมืองอีกด้วย โดยมีหลักการให้เลือกจากกรมการตามหัวเมือง  
บรรดาที่เข้าใจในการพิจารณาและพิพากษา จัดเป็นผู้รู้กฎหมายไว้พวกหนึ่ง และมีใบบอกมายังกระทรวง  
ยุติธรรมขอหมายตั้งให้มีเกียรติเสมอผู้พิพากษา และเมื่อจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองเสร็จสิ้นแล้ว ก็ต้อง  
มีใบบอกเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูล โปรดเกล้าตั้งเป็นผู้พิพากษาต่อไป<sup>๕๖</sup>

<sup>๕๕</sup> "พระราชบัญญัติ ตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรม  
หัวเมืองทั้งปวง ร.ศ. 115" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 15, หน้า 144-148.

<sup>๕๖</sup> สุจริต ถาวรสุข, การจัดศาลหัวเมืองครั้งแรก, หน้า 40-42.

ข้าหลวงพิเศษจึงมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศาลหัวเมืองอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่การจัดตั้งองค์การเลือกสรรบุคลากรฝ่ายตุลาการ การเข้าไปพิจารณาพิพากษาคดีด้วยตนเอง โดยผลของคำพิพากษาที่ข้าหลวงพิเศษได้ตัดสินนั้น เสมือนเป็นคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เลขที่เดียว ซึ่งการมอบอำนาจให้กับข้าหลวงพิเศษในลักษณะเช่นนี้ แม้ว่าจะไม่สอดคล้องกับการจัดองค์การของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ที่มีหลักการสำคัญมิให้การใช้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวก้าวยการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการเท่าใด แต่ก็ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นในการจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองในระยะแรก ๆ ที่ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบศาลยุติธรรมรูปแบบใหม่ การมอบหมายให้ข้าหลวงพิเศษมีอำนาจเช่นนี้ จึงก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติราชการของศาลยุติธรรมหัวเมือง และเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้นในระยะแรกของการจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองเท่านั้น เนื่องจากเมื่อถึงเวลาที่ข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมหัวเมืองภายในเขตที่ได้รับผิดชอบเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะมีประกาศให้อำนาจข้าหลวงพิเศษเข้าไปจัดการศาลยุติธรรมหัวเมืองในเขตอื่นต่อไป การดำเนินงานของศาลยุติธรรมหัวเมืองที่ได้รับการจัดโดยข้าหลวงพิเศษเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะเป็นอิสระจากการใช้อำนาจฝ่ายอื่นตั้ง เช่นศาลยุติธรรมลุ่มนกลาง ตามที่พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ได้วางหลักการรับรองไว้แล้ว

สำหรับการเข้าไปจัดการศาลยุติธรรมหัวเมืองของข้าหลวงพิเศษนี้ มีตัวอย่างการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงานของข้าหลวงพิเศษที่เข้าไปจัดการศาลยุติธรรมในกรุงเก่าที่ปรากฏตามรายงานการจัดศาลยุติธรรมในกรุงเก่า ร.ศ. 115 โดยมีสาระสำคัญว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าหลวงพิเศษจะประกอบไปด้วยการจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองขึ้นให้เรียบร้อย กับการสะสางคดีความซึ่งค้างอยู่ให้หมดสิ้นไปตามที่เห็นเป็นทางที่ดีที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และในการสะสางความเก่านั้น ข้าหลวงพิเศษก็ได้นำหลักการตามวิธีพิจารณาความเป็นสากลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย แม้ว่าในขณะนั้นกฎหมายวิธีพิจารณาความอย่างใหม่จะยังมิได้ประกาศใช้ก็ตาม เช่น กรณีที่พบว่า จำเลยรับสารภาพด้วยความจำใจเพราะทนถูกเมียข่มขืนตามจารีตนครบาลไม่ได้ ข้าหลวงพิเศษก็จะไม่ถือเอาค่าให้การที่เกิดขึ้นตามพฤติการณ์ดังกล่าวมารับฟังแต่อย่างใด พร้อมทั้งเสนอความเห็น ว่า ควรมิกฎหมาย

ใหม่มายกเลิกจารีตนครบาลเสียด้วย<sup>๕๗</sup> ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าหลวงพิเศษดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเข้าไปวางรากฐานในการปฏิบัติราชการส่วนตุลาการของศาลยุติธรรมหัวเมืองที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ได้เป็นอย่างดี เพราะนอกจากศาลยุติธรรมหัวเมืองจะได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างอิสระแล้วก็ต้องมีการดำเนินการพิจารณาคดีที่สอดคล้องกับหลักสากลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ต้องคดีด้วย จึงจะเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดโครงสร้างขององค์กรของอำนาจตุลาการหลังการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435

การดำเนินงานของข้าหลวงพิเศษที่เข้าไปจัดการศาลยุติธรรมในกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตอนหนึ่งว่า "การที่ข้าหลวงพิเศษทำการมานี้ เป็นตัวอย่างอันดี เป็นรากเง้าที่จะจัดการศาลยุติธรรมในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่อไปตามกระบวนการพิจารณาใหม่ ซึ่งถ้าไม่ได้ฝึกหัดผู้พิพากษาและเลขาธิการธรรมเนียมนี้เป็นมณฑลเหมือนถนอมที่จะปักธงแน่นอยู่ให้หมดแล้ว ขบวนการพิจารณาใหม่จะเป็นแต่เพียงไม่มีคุณอันใด แต่จะกลับตีโทษด้วย"<sup>๕๘</sup> การดำเนินงานของข้าหลวงพิเศษที่จะต้องตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการจัดศาลยุติธรรมหัวเมือง จึงครอบคลุมทั้งการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการให้มีความเป็นอิสระ และการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนให้องค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใหม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างมั่นคง จากการผลิตบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและมีความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาความเป็นสากล เพื่อให้บรรลุผลในการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยอย่างครบถ้วน

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๗</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๕ ย.๘/๕ เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ ๕ กระทรวงยุติธรรม เรื่อง รายงานข้าหลวงพิเศษชำระความหัวเมือง (19 มกราคม ร.ศ. 114 - 17 มกราคม ร.ศ. 117)

<sup>๕๘</sup> เรื่องเดียวกัน.

ศาลยุติธรรมหัวเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ แม้ว่าจะมีสถานะเป็นองค์กรหนึ่งของภาครัฐ แต่ก็เห็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากการใช้อำนาจรัฐฝ่ายอื่นตามหลักการของทฤษฎีการแยกอำนาจออบิไคย ซึ่งได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติตั้งแต่เวลาที่ยังดำเนินการจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองอยู่แล้ว ดังจะพิจารณาได้จากตัวอย่างการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นในหัวเมืองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหัวเมืองนั้น การปฏิบัติตนระหว่างศาลกับพนักงานอัยการผู้ว่าคดี ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ได้ปรากฏหลักการตามคำอธิบายการจัดศาลหัวเมืองว่า "ในส่วนของผู้พิพากษาศาลจะปฏิบัติตนต่อพนักงานอัยการในการที่พนักงานอัยการฟ้องร้องก็ดี หรือมาว่าความก็ดี ผู้พิพากษาไม่ต้องถือว่าควรจะได้รับคามยุติธรรมผิดกว่าจำเลยหรือราษฎรอื่นแต่อย่างใด ผู้พิพากษาต้องตั้งตนไว้สดานเดียวแต่ให้เที่ยงตรงในระหว่างคู่ความ ถึงแผ่นดินหรือผู้ใดจะฟ้องก็ต้องถือว่าเหมือนกันทั้งนั้น"<sup>๕๑</sup>

คำอธิบายดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงการวางแนวคิดในการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐฝ่ายต่าง ๆ อย่างแน่ชัด ภายหลังจากการจัดการใช้อำนาจของรัฐตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจออบิไคย ซึ่งเป็นการสร้างแนวคิดใหม่ให้กับองค์กรภาครัฐที่แต่เดิมจะมีความสับสนก้าวก่ายกันระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ เพราะถือว่าการปฏิบัติราชการทุก ๆ อย่าง ต่างเป็นการได้รับมอบหมายการใช้อำนาจมาจากพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น จึงต้องมีการสร้างพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะต้องมีความเป็นอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานะของคู่ความว่า เป็นภาครัฐหรือเอกชน อันจะเป็นการส่งเสริมให้ผลในทางปฏิบัติตามทฤษฎีการแยกอำนาจออบิไคย เกิดแก่การดำเนินงานขององค์กรตุลาการต่อไป

การจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองนั้น ถ้าหากจะพิจารณาถึงผลกระทบต่อผู้ใช้อำนาจตุลาการในหัวเมืองแต่เดิม อันได้แก่ข้าหลวงประจำเมืองหรือข้าหลวงประจำนครแล้ว จะเห็น

<sup>๕๑</sup> สุจริต ถาวรสุข, การจัดศาลหัวเมืองครั้งแรก, หน้า 47.

ได้ว่า การจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองในรูปแบบใหม่ตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง จะเป็นการตัดทอนอำนาจของข้าหลวงประจำเมืองอย่างสิ้นเชิง ดังจะพิจารณาได้จากกฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ที่วางหลักไว้ว่า "ข้าหลวงประจำเมืองหรือนครมีอำนาจตรวจและเซ็นชื่อในคำพิพากษาในระหว่าง กระทรวงยุติธรรมยังไม่ได้จัดตั้งศาล"<sup>๑๐</sup> ฉะนั้น ทรายโตที่ศาลยุติธรรมหัวเมืองยังไม่ได้ได้รับการจัดตั้งขึ้นข้าหลวงในหัวเมืองก็จะมีอำนาจในทางตุลาการอยู่ต่อไป การที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศในลักษณะเช่นนี้ ย่อมเป็นการสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าหลวงประจำเมืองผู้ต้องสูญเสียอำนาจฝ่ายตุลาการที่มีอยู่แต่เดิมให้กับศาลยุติธรรมหัวเมืองที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นต่อไปได้ในเบื้องต้น เนื่องจากการดำเนินการในการจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยบุคลากรของฝ่ายกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ประจำหัวเมืองซึ่งบางคนอย่างเช่น ข้าหลวงเทศาภิบาลก็รวมอยู่ในคณะข้าหลวงพิเศษด้วย ทั้งนี้เป็นไปเพราะสาเหตุเกี่ยวกับความคุ้นเคยในการปกครองส่วนภูมิภาค ที่กระทรวงมหาดไทยจะมีความชำนาญยิ่งกว่ากระทรวงยุติธรรม การวางกฎเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการแยกหน้าที่ระหว่างข้าหลวงประจำเมืองกับศาลยุติธรรมหัวเมืองไว้เสียแต่แรก ย่อมเป็นการป้องกันการขัดแย้งกันระหว่างการจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองได้ประการหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้ง แก่งแย่งอำนาจระหว่างข้าหลวงฝ่ายกระทรวงมหาดไทยกับศาลยุติธรรมหัวเมือง ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองต้องประสบกับอุปสรรค ซึ่งในปัญหาดังกล่าว กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งข้าหลวงพิเศษจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมือง ได้ทรงแสดงทัศนะไว้ว่า

"เหตุยากอย่างหนึ่งในการจัดศาลหัวเมือง ให้ดีขึ้น ก็เพราะว่าราชการไม่ลืมนยอมปล่อยอำนาจของตน อย่างเช่นกรมพระนครบาลเพียรคืนอำนาจสำเร็จไปเสมอ ๆ ฝ่ายตุลาการ

<sup>๑๐</sup> ข้อ 39 "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลวันตก  
 เียงเหนือ ร.ศ. 119" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17, หน้า 403.



เป็นคณผู้ซอซงซงสดีบญญาแลยศ โม่เอ้อเพ้อกัต้องแน้ ฐระการผู้ม้ออำนาจเป็นเจ้าเมืองเสมอไปศาลหัวเมือง ไกลตกไกลม้อ ก็ไม่มีผู้ใดค่อยเชยเหมือนอย่างศาลในกรุงเพน การที่จะจัดให้ดีขึ้น จึงลาไปกว่า..."<sup>๕1</sup>

แม้ว่าการจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองจะได้เริ่มต้นที่ละมณฑล ตั้งแต่มณฑล กรุงเก่า เมื่อ ร.ศ. 115 จนกระทั่งเสร็จสิ้น เมื่อมีการประกาศตั้งศาลยุติธรรมในมณฑลพายัพ และ มณฑลมหาสารภร์ เมื่อ พ.ศ. 2458 แล้วโอนมาสังกัดกระทรวงยุติธรรมครบทุกมณฑล และอำนาจของ ข้าหลวงพิเศษในการจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมือง ได้สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ปัญหาที่ฝ่ายบริหารพยายามเปลี่ยนแปลง ให้การใช้อำนาจตุลาการกลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของตนก็ยังคงเกิดขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคของ การจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองสมดังที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ตรงแสดงทัศนะไว้ข้างต้นโดยสามารถ พิจารณาได้จากการเสนอให้นายอำเภอมืออำนาจเป็นผู้พิพากษาศาลแขวง เมื่อปี พ.ศ. 2464 เสนาบดี กระทรวงนครบาลได้กราบบังคมทูลความเห็นเรื่องการปราบปรามโจรผู้ร้าย และได้กล่าวถึงการเพิ่ม อำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอ และการตั้งศาลแขวงตามท้องที่ต่าง ๆ ให้นายอำเภอเป็นผู้พิพากษาศาลแขวง แต่การตามข้อเสนอดังกล่าวยังไม่ได้รับการปฏิบัติ เนื่องจากต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก นายอำเภอพอจะ เปรียบเทียบคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้อยู่แล้ว และการตั้งนายอำเภอเป็นผู้พิพากษาจะผิดพระราชบัญญัติวิธี- พิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 มาตรา 4 โดยถือว่า นายอำเภอเป็นผู้รู้เห็นพิเศษมาแล้วในหน้าที่จับกุม สืบสวน<sup>๕2</sup>

<sup>๕1</sup> กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในบัดยุคบัน เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ กองสทุโทษ, ร.ศ. 120), หน้า 157.

<sup>๕2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 7 ย. 2/6 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ยุบเลิกศาล รวมศาล และเรื่องศาลแขวง (17 มีนาคม 2468 - 2 มีนาคม 2474)

ความสำเร็จในการจัดให้นายอำเภอเป็นผู้พิพากษาศาลแขวงดังกล่าว เป็นการอ้างเหตุผลทางด้านอื่น ที่มีใช้เหตุผลเกี่ยวกับการจัดการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายการแยกอำนาจ อธิปไตย ที่จะกำหนดให้ฝ่ายบริหาร มีอำนาจตุลาการเป็นผู้พิพากษาศาลแขวงในขณะเดียวกันไม่ได้ แต่สำหรับความเห็นทางด้านกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับข้อเสนอดังกล่าวนี้ เจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ไม่เห็นชอบด้วยที่จะให้นายอำเภอขึ้นเป็นผู้พิพากษาศาลแขวงรับผิดชอบต่อกระทรวงมหาดไทยฝ่ายเดียว และรังเกียจที่จะให้อำนาจตุลาการไปตกอยู่กับนายอำเภอ เพราะว่า อดีตรัฐมนตรีว่าการศาลยุติธรรม<sup>๑๑</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวคิดของฝ่ายกระทรวงยุติธรรมจะยึดหลักการจัดองค์กรของ อำนาจตุลาการ ให้อยู่ในระบบศาลยุติธรรมอยู่ในความรับผิดชอบของบุคลากรฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะ ตามแนวทางแห่งกฎหมายการแยกอำนาจอธิปไตยที่จะไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ เสียเองในขณะเดียวกัน

เรื่องการเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้พิพากษาศาลแขวง เพื่อความสะดวก ในการปราบปรามผู้ร้าย<sup>๑๒</sup> แม้ว่าจะเป็นการเสนอให้ดำเนินการที่ผิดไปจากหลักในการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายการแยกอำนาจอธิปไตยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าการจัดโครงสร้างขององค์กรตุลาการในระบบศาลยุติธรรมรูปแบบใหม่ หลักการปฏิรูปการศาลต้องประสบกับความล้มเหลว แต่ประการใด เนื่องจากเป็นการเสนอโดยอ้างเหตุผลในด้านความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายมหาดไทย ที่ต้องการให้อำนาจตกอยู่กับฝ่ายตนมากที่สุดเท่านั้น มิได้เป็นการเสนอให้เปลี่ยนแปลงการจัดระบบการใช้อำนาจตุลาการให้กลับไปเป็นแบบเดิมที่ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจทางตุลาการรวมอยู่ด้วยอย่างในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล ประกอบกับกรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในยุคต่อมา ได้ทรงแสดงทัศนะเกี่ยวกับการเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้พิพากษาว่า "เป็นการยากในทางการเกรงว่าจะไม่ร่วมทางกันได้และไม่กล้ารับรองในตัวบุคคล" "หนทางเดินของคนศาลแขวงกับอำเภอนั้นเปรียบเหมือนตึกดา 2 ตึก ซึ่งตั้งให้เดินเรียงกันแต่ไม่อาจร่วมทาง" "ฉันคนหนึ่งไม่กล้ารับรองว่าคนฝ่ายปกครองถึงจะดีอย่างไร จะควรเป็นผู้พิพากษาศาลแขวงทีเดียว คิดฝึกหัดให้ดีสำหรับกรมอัยการก่อน

<sup>๑๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

ตีว่า"<sup>๑๔</sup> ด้วยเหตุนี้ ความพยายามที่จะจัดให้นายอำเภอเป็นผู้พิพากษาศาลแขวงของฝ่ายกระทรวงมหาดไทยจึงยุติลงจากทัศนคติขององค์เสนาบดีที่ไม่ต้องพระประสงค์ให้ นายอำเภอเข้าไปก้าวท้าวการใช้อำนาจตุลาการที่จะต้องเป็นของศาลยุติธรรม และในที่สุดปัญหาที่ยุติลงอย่างเด็ดขาด เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นควรรอเรื่องไว้ก่อน<sup>๑๕</sup>

การเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้พิพากษาศาลแขวงดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายกระทรวงมหาดไทยพยายามที่จะให้อำนาจตุลาการในส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวงตกอยู่กับนายอำเภอในลักษณะที่เป็นการทั่วไป กล่าวคือ ไม่ว่าจะแก่นายอำเภอที่ได้เป็นผู้พิพากษาศาลแขวงได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จ แต่อย่างไรก็ดี การผ่อนผันให้นายอำเภอใช้อำนาจตุลาการอย่างผู้พิพากษาศาลแขวงได้ก็เคยมีตัวอย่างเกิดขึ้นแล้ว ในกรณีของนายอำเภอเบตงที่มีประกาศตั้งผู้พิพากษาศาลแขวงอำเภอเบตง ร.ศ.131 วางหลักการไว้ว่า แต่เดิมนายอำเภอเบตงได้รับผ่อนผันให้พิจารณาคดีบางเรื่อง เพราะประชาชนเดือดร้อนในการมาศาลที่ตัวเมือง และต่อมาจึงกำหนดให้นายอำเภอเบตงเป็นผู้พิพากษาศาลแขวงอำเภอเบตงมีอำนาจตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งการที่กำหนดเป็นพิเศษให้นายอำเภอเบตงเป็นผู้พิพากษาได้นั้น เป็นไปเพราะเหตุผลด้านความจำเป็นเพื่อความสะดวกของราษฎรในอำเภอเบตงที่อยู่ห่างไกลจากเมืองเป็นอย่างมาก ประกอบกับยังอยู่ในระยะเวลาที่การจัดตั้งศาลยุติธรรมหัวเมืองในมณฑลปัตตานียังไม่เป็นที่เรียบร้อย แต่เมื่อได้โอนศาลทั้งหลายในมณฑลปัตตานีมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมแล้ว เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือกราบทูลปรึกษาอธิบดีศาลฎีกาเกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงให้การใช้อำนาจตุลาการในศาลแขวงอำเภอเบตงกลับเข้ารูปแบบที่ถูกต้อง ซึ่งอธิบดีศาลฎีกาทรงเห็นว่า "เจ้าพนักงานคนเดียวรับตำแหน่งทั้งฝ่ายธุรการและตุลาการนั้น เป็นการลักลั่นไม่ถูกระเบียบ เห็นควรเลิกตำแหน่งผู้พิพากษาซึ่งตั้งชื่อ สรรวมชื่อหลวง-

<sup>๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

วิเศษวังษาเสียให้เหลือแต่หน้าที่นายอำเภอ ไม่มีเรื่องตุลาการ เพื่อจัดราชการศาลลงระเบียบตามพระธรรมนูญ"<sup>๑๖</sup> จึงเห็นได้ว่า หลักการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยก็ยังได้รับการยึดถือปฏิบัติในการจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองอยู่เสมอ การใดที่ไม่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ก็จะได้รับปรับเปลี่ยนให้เข้ารูปแบบในที่สุด

ศาลยุติธรรมหัวเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.

114 โดยการดำเนินงานของข้าหลวงพิเศษที่ได้ดำเนินการเป็นรายมณฑลไปนี้ ต่อมาก็จะมีประกาศโอนให้ศาลยุติธรรมหัวเมือง ไปอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นคราว ๆ ไป จนกระทั่งครบทุกศาล ประกอบกัน ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 ที่ได้วางหลักการให้รวมศาลยุติธรรมหัวเมือง เข้าอยู่ในระบบขององค์กรตุลาการระบบเดียวกันกับศาลยุติธรรมในส่วนกลาง เช่นเดียวกัน<sup>๑๗</sup> โดยคู่ความให้สามารถอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาศาลยุติธรรมหัวเมืองต่อศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาได้ เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมในส่วนกลาง การดำเนินการเพื่อจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในส่วนของศาลยุติธรรมหัวเมือง จึงประสบผลสำเร็จลง ในที่สุด แม้ว่าจะมีอุปสรรคจากความพยายามในการจัดให้ฝ่ายปกครอง เข้ามามีอำนาจตุลาการในศาลหัวเมืองอยู่บ้าง ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ปัญหาที่ยืดลึงได้ การจัดศาลยุติธรรมหัวเมืองจึงยังคงรูปแบบที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยอยู่ตลอดมา จนกระทั่งถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

<sup>๑๖</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 ย. 4/11 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ ๖ กระทรวงยุติธรรม เรื่อง เลิกถอนตำแหน่งอำนาจผู้พิพากษาในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา (2 มีนาคม 2458 - 6 เมษายน 2459)

<sup>๑๗</sup> มาตรา 4 "พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22, หน้า 239.

#### 4.2.2 การแยกองค์การตุลาการออกจากการใช้พระราชอำนาจทางตุลาการของ

พระมหากษัตริย์

พระราชอำนาจทางด้านตุลาการเป็นอำนาจส่วนหนึ่งที่อยู่รวมอยู่ในพระราชอำนาจสูงสุดที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ในการปกครองประเทศ และเป็นราชประเพณีมาแต่เดิมที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจตุลาการ บำบัดทุกข์ร้อนของราษฎรผู้มีความทุกข์ และนำความขึ้นทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระองค์ แต่ต่อมาจำนวนคดีที่ทูลเกล้าถวายฎีกามีมากขึ้น พระมหากษัตริย์ไม่ทรงสามารถตัดสินฎีกาได้ด้วยพระองค์เองทุกคดี การมอบหมายการใช้อำนาจในการพิจารณาเรื่องราวฎีกาดังกล่าว จึงเกิดขึ้นโดยขุนนางที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้วางพระราชหฤทัยจะได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามารับผิดชอบในการพิจารณาเรื่องราวฎีกา พร้อมกราบบังคมทูลเสนอความเห็นเพื่อทรงพระราชวินิจฉัยต่อไป

การพิจารณาเรื่องราวฎีกาในลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ขุนนางก็เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตุลาการแทนพระมหากษัตริย์ด้วยในชั้นนี้ โดยที่ไม่มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่เหมือนเช่นองค์การตุลาการโดยเฉพาะ มีผลให้การแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการอาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย เนื่องจากขุนนางบางคนก็มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญในทางฝ่ายบริหาร จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ที่จะปฏิรูประบบการศาลยุติธรรมของไทยให้มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่เป็นไปอย่างสากลตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในชั้นศาลฎีกา ก็ได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้เป็นไปตามทฤษฎีดังกล่าวด้วย โดยมีพัฒนาการเริ่มต้นมาจากการปรับปรุงการพิจารณาในชั้นฎีกา จนกระทั่งการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การตุลาการชั้นศาลฎีกาที่แยกออกมาเป็นอิสระต่างหากจากการใช้พระราชอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยเรื่องราวฎีกา ตามลักษณะของการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแยกออกมาจากองค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นเจ้าของอำนาจ ซึ่งจะเป็นการทำให้การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการไทยมีความสมบูรณ์ในรูปแบบทั้ง 3 ชั้นศาล ดังจะได้พิจารณาต่อไปตามลำดับ

##### 4.2.2.1 การปรับปรุงการพิจารณาในชั้นฎีกา

ในการวางแผนเพื่อปฏิรูประบบการศาลยุติธรรมของไทย ให้มี

ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการ ยังเน้นหนักอยู่ที่ศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์เท่านั้น ส่วนการพิจารณาคดีในลำดับต่อจากศาลอุทธรณ์ อันเป็นส่วนที่จะได้รับการพัฒนาเป็นศาลฎีกาต่อไป ยิ่งถือได้ว่า อยู่ในขั้นตอนเริ่มต้นในการปรับปรุงการพิจารณาคดีในชั้นฎีกา ดังปรากฏตามความตอนหนึ่งที่พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณมีหนังสือกราบบังคับทูลความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรมถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า

"ให้แยกความฎีกาออกเป็น เรื่องราษฎรทูลเกล้าถวายฎีกากล่าวโทษคำวินิจฉัยศาลอุทธรณ์ แลกล่าวโทษเสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้งปวง ถ้าในเรื่องข้อร้องทุกข์ที่ไม่เกี่ยวในเรื่องเป็นความ เป็นฎีกาที่ควรได้รับพระบรมราชวินิจฉัย... ถ้ามีเหตุจะต้องพิจารณาได้ส่วนต่อไปก็ขอพระราชทานตั้งองคมนตรีเป็นครั้งเป็นคราวให้ชำระได้ส่วนๆ เรียงความเห็นทูลเกล้าถวายเป็นการพิเศษ ถ้าจะโปรดเกล้าให้ที่ประชุมเสนาบดีปรึกษาตัดสินก็จะ เป็นอันเด็ดขาดได้เหมือนกัน"<sup>๑๘</sup>

ความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาคดีในชั้นฎีกาดังกล่าวต่อมาได้ปรากฏเป็นกฎหมายตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 โดยคงสาระสำคัญในลักษณะเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่า การกำหนดให้มีกระบวนการที่แน่นอนภายหลังจากศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาได้เกิดขึ้นแล้ว ให้การกลั่นกรองคดีหลังจากที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาสามารถโต้แย้งขึ้นมาได้ตามลำดับ นับแต่ศาลชั้นต้นจนกระทั่งสิ้นสุดลงที่การทูลเกล้าถวายฎีกาตัดทอนคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ โดยแยกเรื่องราวฎีกาออกเป็น เรื่องทางคดีความกับเรื่องราวร้องทุกข์อย่างเด็ดขาด อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการใช้พระราชอำนาจในลักษณะที่แตกต่างกัน ระหว่างฎีกาทางคดีความที่จะเป็นการใช้พระราชอำนาจในลักษณะของการกลั่นกรองคดีที่ศาลสูงสุดจะพึงตรวจสอบคำพิพากษาศาลล่างที่มีการอุทธรณ์ฎีกาขึ้นมาตามหลักเกณฑ์

<sup>๑๘</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.3/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (3 กรกฎาคม ร.ศ. 109 - 13 เมษายน ร.ศ. 110)

ที่กฎหมายกำหนด กับฎีการ้องทุกข์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลาการในทางคดีความ และไม่มีระเบียบวิธีในการเสนอเรื่องราวตามลำดับชั้นขององค์กรเป็นการเฉพาะอย่างเช่น การอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษา ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาขั้นตอนการวินิจฉัยคดีในชั้นนี้ให้เป็นศาลสูงสุดในระบบขององค์กรของอำนาจตุลาการในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้การพิจารณาคดีความที่ทูลเกล้าถวายฎีกาขึ้นมา อยู่ในความรับผิดชอบขององคมนตรีหรือที่ประชุมเสนาบดีตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมาย ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นฎีกานี้ ยังไม่ได้รับการจัดให้เป็นองค์กรตุลาการในชั้นสูงสุด หรือเป็นศาลฎีกาอย่างสมบูรณ์แบบในขณะที่มีการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2436 เนื่องจากการใช้อำนาจตุลาการยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับการใช้พระราชอำนาจทางตุลาการที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้แก่บุคคลที่เข้ามาพิจารณาฎีกาย่อมมาก แต่ก็ถือได้ว่าประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ได้ แยกประเภทของเรื่องราวที่ราษฎรทูลเกล้าถวายฎีกาออกมาให้ได้รับการพิจารณาโดยคณะบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชั้นฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ เสมือนเป็นการจัดให้การดำเนินงานของคณะบุคคลดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลฎีกาที่เป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุด เพียงแต่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นศาลอย่างชัดเจน และยังขาดอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาพิพากษาคดีภายในองค์กรเดียวอย่างศาลทั่ว ๆ ไป

การพิจารณาในชั้นฎีกาหลังจากการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2436 ปรากฏว่าได้มีการนำหลักเกณฑ์ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ในเรื่องของการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นคราว ๆ เพื่อพิจารณาฎีกา ดังจะเห็นได้จากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งกรมหลวงนิชิดิปริชากร กรมหมื่นศิริรัชสังกาศและพระยาวุฒิกาบตี ซึ่งเป็นองคมนตรี ให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ เนื่องจากทรงเห็นว่า เป็นบุคคลที่มีความสามารถพอที่จะตรวจบังคับปัญหาตัดสินให้เป็นอันสำเร็จเด็ดขาดกันได้

โดยเร็ว<sup>69</sup> แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฎีกาของคณะกรรมการดังกล่าว จะได้มีการกำหนดไว้อย่างวิธีพิจารณาความในชั้นศาลหรือไม่ ยังไม่ปรากฏหลักฐานอย่างแน่ชัด เพียงแต่มีหลักการว่า ให้คณะกรรมการประชุมกันพิจารณาแล้วถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อมีพระบรมราชวินิจฉัยต่อไป<sup>70</sup>

ในเวลาต่อมาจำนวนคดีที่คู่ความทูลเกล้าถวายฎีกาในแต่ละปีมีจำนวนมากขึ้น ครั้นจะโปรดเกล้าฯให้องคมนตรีชำระตรวจสอบพิจารณาฎีกาแล้วถวายความเห็นเป็นคราว ๆ ดังที่มีพระราชดำริอยู่แต่เดิมย่อมเป็นไปได้<sup>71</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาชั้นคณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่ตรวจตัดสินฎีกาที่ทูลเกล้าถวายขึ้นมาหลังวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.117 โดยกำหนดลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาไว้ว่า ให้มีหน้าที่ตรวจตัดสินและนำข้อความกราบบังคมทูลพระกรุณาตั้ง เช่นกรรมการองคมนตรีได้ทำมา<sup>72</sup> การตั้งคณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาขึ้นดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ในการพิจารณาคดี

<sup>69</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข.10/2 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง กรรมการต่าง ๆ กรรมการฎีกา เรื่อง เงินเดือน (30 มีนาคม ร.ศ.112 - 3 ตุลาคม ร.ศ.117)

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>71</sup> "ประกาศตั้งกรรมการศาลฎีกา" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 แผ่นที่ 10,5 มิถุนายน ร.ศ.117 หน้า 98-99.

<sup>72</sup> กระทรวงยุติธรรม, ที่ระลึกนิตยสารราชการทางศาลสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์สองร้อยปี, หน้า 14.



ชั้นฎีกา ได้มีคณะกรรมการที่ได้รับการตั้งขึ้นเป็นฝ่ายประจำ ให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิมที่เป็น  
องคมนตรี และได้รับการแต่งตั้งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราว ทำให้การพิจารณาคดีในชั้นฎีกามี  
ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาคดีชั้นฎีกาที่แน่นอนถาวรยิ่งกว่าเดิม

นอกจากจะมีการแต่งตั้งกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาขึ้นมาแล้ว การ  
ปฏิบัติงานของคณะกรรมการยังได้รับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนคล้ายกับวิธีพิจารณาความในศาลยุติธรรม  
อีกด้วย กล่าวคือ กำหนดให้องค์ประชุมของคณะกรรมการมีจำนวนหกคนจึงจะครบองค์ประชุม เมื่อ  
กรรมการประชุมพร้อมกันไม่น้อยกว่าสามคน จึงจะมีอำนาจตรวจตัดสินความฎีกาได้<sup>73</sup> ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์  
ที่คล้ายคลึงกับการกำหนดองค์คณะผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาคดีตามพระธรรมนูญศาล  
ยุติธรรม และยังปรากฏระเบียบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาไว้ด้วยว่า กรณีที่  
กรรมการมีความเห็นแตกต่างกันในการพิจารณาคดีให้นับคะแนนเรียงตัวตามความเห็น ถ้าฝ่ายใด  
กรรมการส่วนมากเห็นชอบด้วยแล้ว ให้เขียนความเห็นนั้นลงในใบชี้ขาด ส่วนข้ออ้างซึ่งกรรมการยกขึ้น  
กล่าวในการชี้ขาดนั้น ให้เขียนลงไว้เรียงตัว และให้เก็บไว้ในสำนวนด้วย<sup>74</sup> การดำเนินกระบวนการ  
พิจารณาคดีในชั้นกรรมการตรวจตัดสินความฎีกา จึงเป็นไปตามหลักการฟังความเห็นของทุกฝ่ายและการ  
เคารพเสียงข้างมาก แต่ความเห็นของเสียงส่วนน้อยก็ยังได้ปรากฏอยู่ในสำนวนคดี ซึ่งสอดคล้องกับ  
หลักเกณฑ์ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ให้ฟังความเห็นของผู้พิพากษาทุกคนในองค์คณะ โดยให้ชี้ขาดคดี  
ตามความเห็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากเห็นชอบด้วย แต่ก็ไม่ละทิ้งความเห็นฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย จึงกล่าว  
ได้ว่า หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาดังกล่าว มีลักษณะเดียวกันกับ  
วิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม และถือเป็นการสร้างพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อ

สถาบันนวัตกรรมการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>73</sup> "ประกาศตั้งกรรมการศาลฎีกา" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 แผ่นที่ 10, 5  
มิถุนายน ร.ศ.117 หน้า 98-99.

<sup>74</sup> กระทรวงยุติธรรม, ที่ระลึกนิตรรศการทางการศาลสม โภชกรุรัตน โกสินทร์สอง  
ร้อยปี, หน้า 14.

สนับสนุนพัฒนาการไปสู่ความเป็นองค์กรตุลาการในชั้นศาลฎีกาต่อไป

สำหรับรายละเอียดในขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจตัดสิน  
 ความฎีกา ปราบกฏหลักฐานเพิ่มเติมอีกว่า ในการตรวจตัดสินความฎีกาจะมีวิธีอยู่เป็นสองประการ  
 ประการแรก กรรมการจะอ่านสำนวนตลอดทั้งคดีแล้วปรึกษากันได้ผลประการใด จึงแต่งคำตัดสิน  
 ประการสอง กรรมการจะเอาเรื่องไปตรวจแล้วคัดมาเสนอที่ประชุม โดยผู้ตรวจสำนวนต้องคัดเอาแต่  
 ข้อความ คำกล่าวหา คำให้การ คำพยาน และคำตัดสินของศาลเดิม ศาลอุทธรณ์แล้วนำความที่  
 คัดมาเสนอ โดยมีกรรมการอีกคนหนึ่งพลิกสำนวนตรวจสอบความถูกต้องตรงกัน ถ้าคำพยานโจทก์ จำเลย  
 ต่างคนสมอ้างทั้งสองฝ่าย หรือเป็นความที่จำเป็นโดยเหตุอย่างอื่น คือ ข้อความที่เป็นข้อวินิจฉัยยกก็ต้อง  
 อ่านต้นคำพยานในสำนวนตรวจสอบฟังกันไปจนหมดคำพยาน<sup>75</sup> การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการตรวจตัดสิน  
 ความฎีกาตามขั้นตอนดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความละเอียดรอบคอบในการดำเนินการในการวินิจฉัย  
 คดีจากการรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนการประชุมความเห็นร่วมกัน และเมื่อพระราชบัญญัติ  
 ลักษณะความแห่งได้ประกาศใช้บังคับเมื่อ ร.ศ. 120 กรรมการตรวจตัดสินความฎีกาก็ได้นำหลักการ  
 ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจตัดสินฎีกา เสมือนว่าเป็นศาลศาลหนึ่งด้วย ทั้งที่ใน  
 ขณะนั้นยังมิได้รับการจัดตั้งเป็นศาลฎีกาอย่างสมบูรณ์แบบก็ตาม กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะความ  
 แห่ง มาตรา 8 วางหลักว่าด้วยผู้พิพากษาเป็นญาติวงศ์วานกับคู่ความฝ่ายใด ห้ามมิให้พิจารณาแลพิพากษา  
 คดีเรื่องนั้น เมื่อกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาเป็นญาติกับจำเลยก็จะขอรับพระราชทานกรรมการคน  
 ใหม่ไปพิจารณาคดีให้ครบองค์คณะต่อไป<sup>76</sup> ซึ่งการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยความในลักษณะดังที่ได้  
 กล่าวมาข้างต้น ล้วนเป็นสิ่งที่สนับสนุนให้คณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกา มีความพร้อมที่จะเป็น  
 องค์กรตุลาการในชั้นศาลฎีกามากยิ่งขึ้น

<sup>75</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.10/14 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5  
 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ศาลฎีกา มีรายงานศาลฎีกาด้วย (5 เมษายน ร.ศ.120-5 ธันวาคม ร.ศ.124)

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน.

สำหรับผลคำชี้ขาดของกรรมการตรวจตัดสินความฎีกานั้น ยังไม่มีผลบังคับ  
 ในตัวเองอย่างผลคำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือศาลชั้นอุทธรณ์ หากต้องมีพระบรมราชโองการอนุมัติอีก  
 ชั้นหนึ่ง จึงจะมีผลบังคับได้<sup>77</sup> สถานะความเป็นองค์การตุลาการที่สมบูรณ์แบบสามารถพิจารณาคดี  
 ได้เด็ดขาดตามกฎหมาย จึงยังไม่เกิดขึ้นในเวลาดังกล่าว และกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาชุดนี้  
 ต่อมาก็เรียกกันว่า "ศาลกรรมการฎีกา" มีกรรมการศาลฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาคดี  
 เสมือนเป็นศาลสูงสุดของประเทศ เพราะคำวินิจฉัยของศาลกรรมการฎีกาที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระ-  
 บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น โดยปกติจะทรงอนุมัติตามคำวินิจฉัยของศาลกรรมการฎีกา  
 เสมอ<sup>78</sup> ดังปรากฏจากตัวอย่างต่อไปนี้

### พระบรมราชวินิจฉัยเรื่องอ้ายอิง

ที่ 21/1619

พระที่นั่งวิมานเมฆ

วันที่ 26 มกราคม รัตนโกสินทร์ศก 123

ถึงกรรมการศาลฎีกา ด้วยตามหนังสือที่ 866/123 ลงวันที่ 10 เดือนนี้ นำคดี  
 ระหว่าง กรมอัยการ โจทย์ อ้ายอิง อ้ายแดงไหล จำเลย ซึ่งโจทย์ท้าวอ้ายอิง คนคิดกับอ้าย  
 แดงไหล ทูตอ้ายไผ่ ผู้กุมตัวแปลงเหล็กเปเนาอุฐติอ้ายไผ่ตาย ตีอ้ายเฝ้าบาดเจ็บ มีความผิดฐาน  
 ฆ่าคนตายโดยเจตนาให้ประหารชีวิตร์ ส่วนอ้ายแดงไหล ซึ่งตีอ้ายชมบาดเจ็บหาได้เกี่ยวกับอ้ายอิงไม่  
 ให้จำคุกมีกำหนด 2 ปี เนื่องกันโทษที่ได้รับอยู่แล้ว โจทย์และอ้ายอิงอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์เห็นว่าอ้ายแดง

<sup>77</sup> กระทรวงยุติธรรม, ที่ระลึกนิตยสารการทางการศาลสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์สองร้อยปี, หน้า 14.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน.

โพลได้กระทำการในเหตุอันเดียวกันในเวลา ทั้งอ้ายวีนก็ได้ช่วยกัน อ้ายแดงโพลในขณะอ้ายชมรุกไล่ คงฟังเป็นจริงว่า อ้ายแดงโพลได้ร่วมคิดกันกับอ้ายวีน จึงนิพากษายืนตามศาลพระราชาอาญา แต่ในข้อ ซึ่งให้ลงโทษประหารชีวิตอ้ายวีน ยกฟ้องอุทธรณ์ของอ้ายวีนเสีย และแก้คำนิพากษาศาลพระราชาอาญา ข้อที่ว่า ให้จำคุกอ้ายแดงโพล 2 ปี นั้น ให้ยกเสีย ให้ลงโทษจำคุกอ้ายแดงโพลตลอดชีวิต อ้ายวีน อ้ายแดงโพล ร้องฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า จำเลยยื่นฎีการ้องขอความกรุณาไม่เป็นข้อความอุทธรณ์นั้น ได้ตรวจดูตลอดแล้ว เห็นว่า ไม่ควรลดหย่อนโทษอ้ายสองคนตามฎีการ้องขอ อนุญาตให้ลงโทษประหารชีวิตอ้ายวีน แลจำคุก อ้ายแดงโพลจำเลย ตลอดชีวิตตามคำนิพากษาศาลอุทธรณ์

(พระบรมนามาภิไธย) สยามินทร์<sup>79</sup>

อย่างไรก็ดี ในบางคดีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีพระบรมราชวินิจฉัยคดี โดยพิจารณาสำนวนคดี ซึ่งนำหน้าพยานอย่างละเอียด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

พระบรมราชวินิจฉัย

ที่ 22/1654

พระที่นั่งวิมานเมฆ

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ ศก.123

ถึงกรรมการศาลฎีกา ด้วยตามหนังสือที่ 688/123 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ศกนี้ นำคดี ระหว่าง อัยการเมืองลพบุรี โจทย์ อ้ายเผือก อ้ายอ่อน จำเลย ซึ่งโจทย์หาว่า จำเลยแทงแลตีอำแดง บุคตาตายทันที ตีฟันอำแดงน้อยมีบาดแผล 9 แห่ง ในเวลาที่เดินทางมาด้วยกัน

<sup>79</sup> ข่าวศาล, ฉบับที่ 39 วันที่ 9 มิถุนายน ร.ศ.124, หน้า 154.

ณ ตำบลบ้านพุกา แลเอาทรัพย์สินของอำแดงบุตรดา อำแดงน้อยไปรวมเงิน 55 บาท 4 อัฐ จำเลยปฏิเสธข้อหาโจรภัย ศาลเมืองลพบุรีพิจารณาแล้วส่งคดีมายังศาลมณฑลกรุงเก่า ฯ พินิจพิจารณาว่าจำเลยเป็นผู้ร้ายฆ่าเจ้าทรัพย์โดยเจตนาให้ประหารชีวิตร์จำเลยทั้ง 2 คน จำเลยอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษ ฯ พินิจพิจารณาว่า ทางพิจารณาไม่ได้ความว่า จำเลยคนใดกระทำให้อำแดงบุตรดาตาย จึงพินิจพิจารณาแก้คำ-พินิจพิจารณาศาลมณฑลกรุงเก่า ให้จำคุกจำเลยทั้ง 2 คน ตลอดชีวิตร์ จำเลยทั้ง 2 คน ร้องฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า การทำร้ายเรื่องนี้ไปเป็นการฉกรรจ์จำเลยได้ทำร้ายอำแดงบุตรดาพร้อมด้วยเจตนาพยายามจงใจมุ่งหมายที่จะเอาทรัพย์สินแลบาดแผลอำแดงบุตรดา ซึ่งปรากฏในทางพิจารณาว่า จำเลยทั้ง 2 คน แขนงนั้น ก็เป็นที่สำคัญเป็นบาดแผลที่ควรตายได้โดยเร็วพลันทั้ง 2 แผล จำเลยมีความผิดเสมอกันที่ศาลมณฑลกรุงเก่าพินิจพิจารณานั้น ก็ชอบด้วยกฎหมาย แต่ที่ศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษแก้ไขนั้นก็โดยสงสัยไม่แน่ใจว่า แผลที่จำเลยคนใดแห่งอำแดงบุตรดา ซึ่งกระทำให้อำแดงบุตรดาลิ้นชีวิตร์เพราะผลที่จำเลยคนนั้นกระทำนั้น ได้ตรวจดูข้อความตลอดแล้ว

เห็นว่า ลัทธิที่จะพินิจพิจารณาให้ประหารชีวิตร์ แต่เฉพาะได้ความชัดเจนว่า ผู้ตาย ฯ ด้วยบาดแผลใด จึงประหารชีวิตร์ แต่ผู้ใดแห่งตายเช่นนี้ ก็เป็นช่องทางที่สอดส่องหาผู้ผิดโดยละเอียดจริงอยู่ แต่ถ้าใช้ทั่วไปเช่นความเรื่องนี้ ผลฉกรรจ์ตายได้ด้วยกัน 2 แผล แขนงก็ไล่ ฯ กัน จะหาผู้ใดมาบอกว่า ตายด้วยแผลใดเห็นจะมีไม่ได้ ถึงจะมีผู้ใดตั้งอยู่ในที่นั้นก็คงจะบอกไม่ได้ นานที่ศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษจะเคร่งเกินไป ถ้าจะวางโทษเช่นนี้เสมอ คนร้ายคงมีช่องที่จะรอดตายโดยกลุ่มรวมกัน 2-3 คน แขนงนั้นคน ฯ เดียวให้ตาย จึงเห็นว่า ที่ศาลมณฑลกรุงเก่าพินิจพิจารณาจะสมควรดีกว่า ให้ยกคำพินิจพิจารณาศาลอุทธรณ์ข้าหลวงพิเศษเสีย ให้บังคับเรื่องนี้ลงโทษประหารชีวิตร์อายัดเือก อายอ่อนจำเลยตามคำพินิจพิจารณา ศาลมณฑลกรุงเก่าให้ศาลฎีกายิ่งกับบัญชาไปตามคำสั่งนี้

(พระบรมนามาภิไธย) สยามินทร์<sup>80</sup>

<sup>80</sup> ข่าวศาล, ฉบับที่ 34 วันที่ 4 มีนาคม ร.ศ.123, หน้า 133.

แม้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศาลฎีกาของคณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาจะมีระเบียบวิธีพิจารณาที่แน่นอน สอดคล้องต้องตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลยุติธรรมแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากลักษณะการแต่งตั้งคณะกรรมการ ยังเป็นรูปแบบของการจัดให้บุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตัดสินความฎีกาตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายเท่านั้น หากได้มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการตามที่กฎหมายบัญญัติเหมือนอย่างการจัดตั้งศาลยุติธรรมชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์ แต่อย่างใดไม่ ประกอบกับอำนาจในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีก็ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการมีอำนาจตัดสินคดีเป็นที่ยุติลง ได้โดยเด็ดขาดเหมือนคำพิพากษาของศาล ในขณะที่มีธรรมเนียมมาแต่โบราณว่า ประชาชนสามารถทูลเกล้าถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์เพื่อทรงวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องราวไว้ ก็ยังได้รับการถือปฏิบัติกันอยู่ทั่วไป เมื่อเป็นที่ทราบกันว่า การพิจารณาความฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์นั้น แท้ที่จริงแล้วพระมหากษัตริย์มิได้ทรงพิจารณาเรื่องราวเหล่านั้นด้วยพระองค์เอง เนื่องจากทรงจัดให้คณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบในการวินิจฉัยคดี แล้วทรงพระราชวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่งซึ่ง ในทางปฏิบัติก็จะทรงอนุมัติตามความเห็นของคณะกรรมการ ทำให้เกิดความเข้าใจว่า คดีที่ได้รับการพิจารณา ในชั้นฎีกาตามกระบวนการดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด เพราะว่าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงพิจารณาคดี และมีพระบรมราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เองอย่างแท้จริง จึงมีการนำความที่คณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาชั้นทูลเกล้าถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์อีกชั้นหนึ่ง ที่เรียกกันว่า "ฎีกา" ทำให้เกิดระบบการกลั่นกรองคดีเพิ่มขึ้นอีกชั้นหนึ่งผิดไปจากหลักสากล ซึ่งปัญหาเช่นนี้ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงอธิบายว่า

"พอตั้งต้นรวมมาเป็นศาล เกิดโกลาหลชั้นด้วยมีฎีกาอุทธรณ์กรรมการฎีกาชั้นอีก ราษฎรเรียกกันว่า ฎีกาโดยเขาจะคือ เกิดอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่งแปลกมาก คนทั้งเมืองเหมือนกันว่า ล้าวนความไม่มีที่สิ้นสุดแล้วคนที่ต้องถูกเตือดร้อนกว่าจะได้สุขก็นานนัก ฤหาไม่มีเลย"<sup>81</sup>

การที่ราษฎร "ฎีกา" คดีต่อไปเช่นนี้ ทำให้การจัดโครงสร้างศาลยุติธรรมของไทย

<sup>81</sup> กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในไปดุษุบัน เล่ม 2, หน้า 622.

ที่ต้องการให้มีองค์กรตุลาการ 3 ชั้นศาล อย่างที่ปรากฏรูปแบบในการจัดโครงสร้างองค์กรตุลาการของอารยประเทศต้องถูกบิดเป็นไป แต่ปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดการปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในชั้นศาลสูงสุดให้มีความเป็นองค์กรตุลาการอย่างแท้จริง อันจะทำให้การสืบสนระหว่าง การวินิจฉัยคดีอันเป็นที่สุดโดยศาลสูงสุด กับการใช้สิทธิในการทูลเกล้าถวายฎีกาเรื่องราวต่าง ๆ หมดสิ้นตามไปด้วย

#### 4.2.2.2 การจัดตั้งศาลฎีกาและการรวมศาลฎีกาเข้าสู่ระบบศาลยุติธรรม

การพิจารณาคดีที่คู่ความฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ขึ้นมา ตามที่ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ แม้ว่าต่อมาจะมีการตั้งกรมการตรวจตัดสินความฎีกาขึ้นมารับผิดชอบในการพิจารณาคดีในชั้นนี้ โดยมีการกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาความในลักษณะเดียวกันกับศาล และต่อมาจะเรียกกันว่า "ศาลฎีกา" ก็ตาม แต่การพิจารณาคดีในความรับผิดชอบของคณะกรรมการดังกล่าว ก็ยังไม่มีสถานะเป็นศาลสูงสุดอย่างแท้จริง เนื่องจากยังไม่ได้มีการจัดตั้งให้เป็นมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการในชั้นศาลสูงสุด ที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีได้เป็นเด็ดขาดโดยลำพังภายในอำนาจขององค์กรก็ตาม แต่กล่าวได้ว่า กระบวนการพัฒนาการดำเนินงานในศาลฎีกามีพัฒนาการมาตามลำดับ จนกระทั่งเกิดความพร้อมที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นศาลสูงสุดอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย ดังจะพิจารณาได้จากเหตุการณ์สำคัญต่อไปนี้

##### (1) การกำหนดให้ศาลฎีกาตัดสินคดีเป็นเด็ดขาดได้

ลักษณะสำคัญขององค์กรตุลาการประการหนึ่ง ก็คือ อำนาจในการตัดสินคดีความเป็นเด็ดขาดภายในองค์กรตุลาการนั้น ๆ เอง ซึ่งแต่เดิมการพิจารณาคดีโดยคณะกรรมการตรวจตัดสินความฎีกาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งขึ้นยังไม่มีอำนาจ เช่นนี้ เพราะอย่างยิ่งต้องทูลเกล้าถวายคำวินิจฉัยให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณานุมัติอีกชั้นหนึ่งจึงจะมีผลบังคับเป็นคำพิพากษา

แต่ต่อมาในปี ร.ศ. 119 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดให้ศาลฎีกาตัดสินความเป็น  
เด็ดขาดได้ เว้นแต่กรณี que se ve เป็นปัญหา ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา<sup>82</sup> ซึ่งถือได้ว่า เป็น  
ขั้นตอนแห่งพัฒนาการประการสำคัญ ที่ทำให้ศาลฎีกามีความเป็นองค์กรตุลาการที่สมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น  
เพียงแต่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งเป็นศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเท่านั้น

## (2) การห้ามทูลเกล้าถวายฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลฎีกา

เนื่องจากประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าใจว่า คำพิพากษาที่ได้รับการพิจารณาโดย  
กรรมการตรวจตัดสินความฎีกา หรือกรรมการศาลฎีกานั้น ยังไม่เป็นที่สิ้นสุดเนื่องจากพระมหากษัตริย์  
ยังมีได้ทรงพิจารณาคดีแล้วมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีด้วยพระองค์เองอย่างแท้จริง จึงสามารถทูลเกล้าถวาย  
ฎีกาคัดค้านขึ้นมาอีกได้ ดังที่เรียกกันว่า "ฎีกาแก" อันเป็นปัญหาที่ทำให้การพัฒนาไปสู่ความเป็นศาล-  
สูงสุดของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งเรียกกันอยู่แล้วว่า "ศาลฎีกา" ต้องพบกับอุปสรรคจากการเพิ่มขึ้น  
ตอนกลั่นกรองคดีในชั้นที่ 4 ขึ้นมา ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น  
ทรงเล็งเห็นถึงปัญหาของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาไม่รู้จบของคู่ความ ซึ่งจะยังแต่ผลเสียมาสู่ประเทศชาติ  
ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนของการเร่งรัดพัฒนาให้มีระบบการศาลอันเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ<sup>83</sup> จึง  
ได้ตรากฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม กฎที่ 19 ว่าด้วย ห้ามมิให้ทูลเกล้าถวายฎีกาเป็นชั้นที่ 2 มีสาระ  
สำคัญว่า

<sup>82</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.10/14 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5  
กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ศาลฎีกา มีรายงานศาลฎีกาด้วย (5 เมษายน ร.ศ.120-5 ธันวาคม  
ร.ศ.124)

<sup>83</sup> พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ตำนานศาล, หน้า 50.



"ได้มีพระบรมราชโองการห้ามไม่ให้คู่ความทูลเกล้าถวายฎีกาอีกครึ่งหนึ่ง ในคดีที่ ศาลฎีกาได้พิพากษาเรื่องใดไปแล้วให้เป็นเด็ดขาดเพียงนั้น ศาลมีอำนาจบังคับคดีให้เป็นไปได้นั้น"<sup>84</sup>

การกำหนดหลักการดังกล่าว ย่อมทำให้คำพิพากษาศาลฎีกามีผลบังคับได้เป็นที่สุด ไม่อาจโต้แย้งคัดค้านไปยังองค์กรที่สูงกว่าอีกได้ ความมีสถานะเป็นองค์กรเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุด จึงเกิดขึ้นตามที่กฎหมายรับรอง แต่อย่างไรก็ดี การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเป็นนิติราชประเพณีมาตั้งแต่ ครั้งโบราณกาล แม้จะมีข้อห้ามตามกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมดังกล่าวแล้ว ก็ยังปรากฏว่ามีการทูลเกล้าถวายฎีกาคัดค้านคำวินิจฉัยกลับคำพิพากษาของคณะกรรมการศาลฎีกาเสีย แต่ก็ปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจวินิจฉัยฎีกาเช่นนั้น เพราะทรงถือว่าได้ทรงมอบอำนาจให้ศาลไปแล้ว<sup>85</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงสนับสนุนการพัฒนาให้ศาลฎีกามีสถานะเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุด จากการมีอำนาจในการพิพากษาคดีเป็นที่สุด ทำให้ศาลฎีกามีความพร้อมที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดอย่างสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น

ศาลฎีกาได้รับการรับรองสถานะความเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุด ในระบบศาลยุติธรรมอย่างชัดเจนตามกฎหมาย เมื่อมีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดหลักการไว้ให้สถานะศาลฎีกาที่ได้รับการจัดตั้ง โดยพระบรมราชานุญาตเป็นศาลสูงสุด ส่วนจะมีกรรมการศาลฎีกาจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สำหรับองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีกำหนดให้กรรมการประชุมกัน

<sup>84</sup> "กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม กฎที่ 19 ว่าด้วยห้ามมิใช้ฎีกาชั้นที่ 2" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 5 ภาคพิเศษ, หน้า 381-382.

<sup>85</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 27.

ไม่น้อยกว่า 3 คน จึงเป็นองค์คณะตรวจตัดสินฎีกาได้ และถ้าความเรื่องใดมีปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีข้อสงสัยอันใดในกระบวนการพิจารณาพิพากษา และกรรมการศาลฎีกาเห็นสมควรจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยก็ให้ศาลฎีกา มีอำนาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาได้ก่อนพิพากษาคดีนั้น ๆ <sup>๕๖</sup>

หลักการที่ปรากฏตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการรับรองสถานะของศาลฎีกาให้เป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดในระบบศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ จากการไว้พระราชอำนาจทางด้านตุลาการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องจากศาลฎีกาสามารถตัดสินคดีได้ทันที เมื่อครบองค์คณะพิจารณาพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยการขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกรรมการศาลฎีกาเห็นสมควร ที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา และจะต้องกระทำก่อนศาลฎีกาจะพิพากษาคดีนั้น ๆ อีกด้วย ประกอบกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 ยังได้วางหลักการเพิ่มเติมอีกด้วยว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้พิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้วในคดีเรื่องใด ห้ามไม่ให้คู่ความทูลเกล้าถวายฎีกาขึ้นที่ 2 อีก <sup>๕๗</sup> ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ กับการจัดการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศให้กับองค์กรภาครัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจออกไปโดยบังเกิดผลในทางปฏิบัติจากการที่ศาลฎีกาสามารถใช้อำนาจตุลาการพิพากษาคดีได้เป็นที่สุด โดยคู่ความไม่อาจอาศัยการทูลเกล้าถวายฎีกาขึ้นที่ 2 มาลบล้างการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากการจัดระบบการใช้อำนาจปกครองประเทศขึ้นแล้วอีกได้

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๖</sup> มาตรา 6 "พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22, หน้า 240.

<sup>๕๗</sup> มาตรา 7 "พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22, หน้า 240-241.

ผลของการวางบทบัญญัติในการห้ามมิให้คู่ความนำความขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา คัดค้านคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวนั้น ในชั้นที่ยกร่างพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 กรมหลวง ตำรงราชานุภาพได้ทรงแสดงทัศนะถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ความตอนหนึ่งว่า

" พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 ล้างธรรมเนียมฎีกาชั้นที่สอง ซึ่งเรียกว่า "ฎีกา" เป็นอันฎีกาไม่ได้โดยชอบด้วยกฎหมายอีกต่อไป ซึ่งไม่เสียประโยชน์ทางยุติธรรม ด้วยฎีกาชั้น นี้มีน้อยและจำไม่ได้ว่ามีเรื่องใดที่ต้องเคยทรงพิพากษาล้างคำพิพากษาศาลฎีกาลีกเรื่องเดียว หากมี อธิบดีศาลฎีกาเป็นผู้ใกล้ชิดพระองค์อย่างกรมขุนศิริราช เห็นข้อความอย่างไรใด แปลงประหลาดชั้นรับเรียน พระราชปฏิบัติ ก็จะไม่มีการเสื่อมเสียอันใด เพราะเลิกวิธีฎีกานี้"<sup>๘๘</sup>

แม้ว่าศาลฎีกาจะได้รับการรับรองให้เป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดตามพระธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 แล้วก็ตาม แต่ลักษณะของการจัดศาลก็ยังมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากศาลยุติธรรม ในชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์ ที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่การปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการจะ ไม่อยู่ใน บังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 กำหนดให้ศาลฎีกา เป็นองค์กรตุลาการที่รับผิดชอบต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง<sup>๘๙</sup> ไม่อยู่ในสังกัดกระทรวง- ยุติธรรมดังรูปแบบของการจัดศาลชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์ ทำให้ความเป็นองค์กรตุลาการในระบบศาล ยุติธรรมเดียวกันยังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เนื่องจากศาลชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์ที่อยู่ในสังกัดกระทรวง ยุติธรรมจะมีลักษณะการจัดองค์กรที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการจากฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก

<sup>๘๘</sup> กองจดหมายเทศุแห่งชาติ, ร. 5 ย. 1/83 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง กรมขุนศิริราชสังกาศ กราบบังคมทูล เรื่อง เพิ่มโทษลดโทษผู้กระทำผิด (13 มีนาคม ร.ศ. 127)

<sup>๘๙</sup> มาตรา 4 "พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22, หน้า 239.

ตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ศาลฎีกายังเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างมาก และรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ทำให้ดูเหมือนเป็นการจัดองค์กรที่ยังไม่แยกออกจากการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน อย่างการจัดองค์กรตุลาการในการจัดระบบการใช้อำนาจรัฐสมัยใหม่ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่ปรากฏรูปแบบในการจัดให้ศาลชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แม้ว่าศาลฎีกาจะมีอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่แล้วเช่นเดียวกับศาลชั้นต้น และศาลชั้นอุทธรณ์ก็ตาม

การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการไทย นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 เป็นต้นมา จึงมีการจัดแบ่งศาลยุติธรรมออกเป็นสามชั้นศาล ตั้งแต่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ครบถ้วนตามรูปแบบการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย เพียงแต่ศาลฎีกายังไม่เข้ามารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมดังเช่นศาลล่างทั้งสองศาลเท่านั้น ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการในส่วนหนึ่งของศาลฎีกาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการออกประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวความตอนหนึ่งว่า

"อนึ่ง ศาลฎีกาซึ่งนับว่าเป็นศาลสูงสุดในพระราชอาณาจักรสยาม ก็ยังไม่มีอธิบดีแลยังมีได้รวมอยู่ในกระทรวงใด นับว่าต้องเป็นพระราชธุระพิเศษอยู่ส่วน 1 จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสสั่งให้ยกศาลฎีกา ไปรวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมตั้งแต่รัตนโกสินทร์ศก 131 เป็นต้นไป..."<sup>๑๐</sup>

ความตามประกาศดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงต้องการให้ศาลฎีกา มีลักษณะของการจัดองค์กรรวมอยู่ในโครงสร้างของ

<sup>๑๐</sup> ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 25

ศาลยุติธรรมเช่นเดียวกันกับศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ ซึ่งให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม โดยให้แยกศาลฎีกาออกไปจากการกำกับดูแลในลักษณะที่เป็นพระราชอำนาจพิเศษที่พระองค์จะต้องทรงกำกับดูแลศาลฎีกาโดยตรง อันเป็นลักษณะของการจัดองค์กรภาครัฐในสมัยก่อนที่ต้องอยู่ในความควบคุมของพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด ในฐานะที่เป็นองค์กรของพระองค์มิใช่องค์กรของรัฐ มาเป็นลักษณะของการจัดศาลยุติธรรมที่เป็นระบบองค์กรของอำนาจตุลาการที่มีความเป็นอิสระ ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอับไทย ดังที่เคยดำเนินการมาแล้วในศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์

เมื่อศาลฎีกาเข้ามารวมอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 แล้ว ภาวความเป็นองค์กรของพระมหากษัตริย์ก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดของรัฐ ที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และรวมอยู่ในระบบองค์กรของอำนาจตุลาการ ตามการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการที่สมบูรณ์แบบทั้งสามชั้นศาลที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการ และมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการภายในระบบองค์กรเดียวกันครบถ้วน อันจะเป็นการป้องกันการแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการจากองค์กรอื่นได้ทางหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกานั้น นับตั้งแต่ศาลฎีกาได้รับการรับรองสถานะความเป็นองค์กรตุลาการชั้นสูงสุดตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 เป็นต้นมา จะพบว่า แม้ว่าศาลฎีกาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นองค์กรที่อยู่ในพระราชอำนาจพิเศษของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงเข้าไปแทรกแซงในเนื้อหาการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการของศาลฎีกาแต่ประการใด ดังจะพิจารณาได้จากเรื่องที่ศาลฎีกาขอเรียนพระราชบัญญัติจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบวิธีในการพิจารณาพิพากษาคดี เช่นในปี ร.ศ. 130 กรรมการตรวจตัดสินฎีกาขอเรียนพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการทำคำพิพากษาคดีคนในบังคับของอังกฤษว่า ควรให้ชาวยุโรปต้องลงชื่อ 2 นาย ในคำพิพากษาดังกล่าวหรือไม่ เพราะตามสัญญาพระราชไมตรีได้ความแต่ว่า

ผู้นิพากษาชาวยุโรปต้องลงชื่อ 2 นาย ในคำนิพากษาศาลยุติธรรมหาได้กล่าวถึงฎีกาด้วยไม่<sup>๑</sup> ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการนิพากษาคดีโดยตรง จึงกล่าวได้ว่าการจัดศาลฎีกาให้เข้าร่วมอยู่ในโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการ ตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 เป็นการทำให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกามีอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติจากการสนับสนุนของพระมหากษัตริย์ให้มีรูปแบบที่ชัดเจนสมบูรณ์ตามกฎหมาย และเป็นไปในลักษณะการจัดองค์กรตุลาการที่สอดคล้องในทิศทางเดียวกันทั้งสามชั้นศาล

การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการให้เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่ได้เริ่มต้นดำเนินการเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลส่วนกลาง ในปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จึงมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จตามลำดับ ตั้งแต่การจัดโครงสร้างศาลยุติธรรมส่วนกลาง ศาลยุติธรรมหัวเมือง ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เป็นลำดับสุดท้าย จนกระทั่งโครงสร้างองค์กรอำนาจตุลาการไทย มีลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ศาลยุติธรรมทุกชั้นศาลต่างก็เป็นองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระตามกฎหมาย และมีระบบการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างชั้นศาล เพื่อป้องกันการเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการจากองค์กรอื่น อันจะทำให้ศาลยุติธรรมมีสถานะที่สามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการดังกล่าว ได้รับการถือปฏิบัติต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร. 6 ข. 2/8 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 8 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ตั้งกรรมการศาลฎีกาและเพิ่มเติมผู้ช่วยกรรมการศาลฎีกาชั่วคราว (28 มกราคม 2453 - 29 มกราคม 2467)

#### 4.2.3 การจัดบุคลากรให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

วัตถุประสงค์ของการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย นับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศาลไทย พ.ศ. 2435 นั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองให้การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ในความครอบงำหรือต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากองค์กรอื่น อันจะทำให้ศาลยุติธรรมมีศักยภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างแท้จริง การจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการให้มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ในสังกัดของกรมต่าง ๆ อันเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหาร จึงได้รับการดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยการแยกศาลออกจากกรมต่าง ๆ อย่างเด็ดขาด และในทางกลับกันก็มีให้กรมต่าง ๆ มีศาลเป็นของตนเอง ดังที่เคยปรากฏในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานขององค์กรตุลาการในทางปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรฝ่ายตุลาการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตรง ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ จึงขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตุลาการอีกด้วย เพราะว่าการกำหนดหลักการไว้ตามกฎหมาย ให้ศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระ ย่อมเป็นเพียงรูปแบบการจัดองค์กรตุลาการในเบื้องต้นเท่านั้น แต่ความเป็นอิสระที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ จะต้องมีการวางมาตรการคุ้มครองบุคลากรฝ่ายตุลาการ ที่เข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการดำเนินงานขององค์กรตุลาการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจฝ่ายอื่น ตลอดจนการบังคับบัญชา การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการจึงจะเป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยมากที่สุด ซึ่งการคุ้มครองบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีความเป็นอิสระนั้น จะพิจารณาได้จากการรับรองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการ และการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการ ดังต่อไปนี้

##### 4.2.3.1 การรับรองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการ

การรับรองให้บุคลากรฝ่ายตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลยุติธรรม นับตั้งแต่ได้รับการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ

เป็นสิ่งที่รัฐได้เริ่มต้นดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการจัดโครงสร้างองค์กรของอำนาจตุลาการเพียงแต่กฎหมายยังมีได้กำหนดหลักการไว้อย่างชัดเจน และมีรายละเอียดเท่ากับการจัดโครงสร้างองค์กรอำนาจตุลาการตั้งจะพิจารณาได้จากความตอนหนึ่งในประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 ที่ว่า

"กระทรวงยุติธรรมนี้มีเสนาบดีเป็นประธาน เพื่อจะได้บังคับ แลแก้ไขการขัดข้องในคดี แลรับผิดชอบในการพิพากษาแลพิจารณา เปนไปโดยสะดวกแลเป็นยุติธรรม มีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหากจากการพิพากษา แลพิจารณาคดีนั้น..."<sup>๑๒</sup>

สิ่งที่ปรากฏตามประกาศดังกล่าวคือ การรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งมีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน โดยมีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหากจากการพิพากษาแลพิจารณาคดี แม้เสนาบดีจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายตุลาการในยุคนั้น แต่กฎหมายก็วางหลักไว้แล้วว่า เสนาบดีไม่มีอำนาจในทางตุลาการโดยเด็ดขาด ตามสภาพภาระหน้าที่ที่แยกขาดจากกันระหว่างภาระหน้าที่ทางด้านบริหารกับด้านตุลาการ

หลักการตามประกาศดังกล่าวเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการในศาลระบบเก่าก่อนการปฏิรูปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการที่ปรากฏในระบบศาลไทยก่อนการปฏิรูปนั้น ไม่ปรากฏหลักการแยกหน้าที่ระหว่างบุคลากรฝ่ายบริหารออกจากบุคลากรฝ่ายตุลาการ ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานก็จะมีอำนาจบังคับบัญชาบุคลากรภายในกรมได้อย่างไม่จำกัดตามภารกิจของบุคลากรว่า จะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ การศาลในยุคนั้นจึงตกอยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหารทั้งตัวองค์กร และการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ การที่ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 วางหลักการคุ้มครองให้การปฏิบัติหน้าที่บุคลากรฝ่ายตุลาการ เป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเสนาบดี กระทรวง

<sup>๑๒</sup> ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 แผ่นที่ 2,10 เมษายน ร.ศ. 110 หน้า 10-12.



ยุติธรรมเหมือนอย่างข้าราชการในกระทรวงอื่นที่มีบุคลากรเพียงฝ่ายเดียว จึงเป็นการสร้างหลักการพื้นฐานในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการว่าจะต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการจะเกิดขึ้นได้เพียงไรนั้น มิได้อยู่ที่การกำหนดไว้ในกฎหมายเพียงอย่างเดียว ดังหลักการตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญเฉพาะความเป็นอิสระในขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นเนื้อหาแห่งหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่แท้จริง แต่การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ มิได้จำกัดอยู่เพียงการคุ้มครองบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น หากรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่ง การพิจารณาความชอบและการลงโทษอีกด้วย ขั้นตอนดังกล่าวล้วนเป็นส่วนประกอบที่เป็นปัจจัยต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการว่าจะมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงเพียงใด ซึ่งประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 ตลอดจนกฎหมายฉบับอื่น ยังมิได้กำหนดหลักการไว้อย่างแน่ชัดว่า จะมีการดำเนินการเป็นไปประการใดที่จะไม่สร้างความกระทบกระเทือน หรือทำลายความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการ

สำหรับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมใหม่ทั้ง 7 ศาล ที่เพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 ตั้งแต่การปฏิรูปการศาล พ.ศ.2435 นั้น ปรากฏว่า พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมพระองค์แรกได้มีหนังสือขอพระราชทานพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาตั้งผู้พิพากษาเฉพาะศาลทั้ง 7 เพื่อเป็นประธานในการพิพากษาคดีขาดปรับตัดสินคดีในศาลนั้น ๆ มิให้เป็นการก้าวท้าวกัน และให้รวมตำแหน่งตระลาการในศาลทั้งปวงมาจัดเป็นผู้พิจารณาสำหรับศาล ส่วนจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งผู้ใดในศาลใด ให้เป็นไปตามกระแสพระราชดำริ และขอพระราชทานให้มีเงินเดือนพระราชทานแก่ผู้พิพากษาโดยอัตราต่ำในคราวแรกนั้นก่อน<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๓</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/3 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ราชการเบ็ดเสร็จในกระทรวงยุติธรรม (3 กรกฎาคม ร.ศ.109 - 13 เมษายน ร.ศ.110)

การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในยุคดังกล่าว ซึ่งยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่า ที่มาของบุคคลผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษานั้น มาจากบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งทั้งสิ้น โดยเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้กราบบังคมทูลเสนอการจัดระบบการปฏิบัติงานในศาลยุติธรรมที่จะเป็นการสนับสนุนให้ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างอิสระ และยุติธรรม อันได้แก่ การขอพระราชทานเงินเดือนแก่ผู้พิพากษาเป็นรายได้ที่แน่นอน ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาการขาดแคลนรายได้ดังที่เคยเกิดขึ้นกับตุลาการในยุคก่อนการปฏิรูประบบการศาลจนกระทั่งต้องมีการเรียกผลประโยชน์จากคู่ความ อันเป็นการทำลายความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการเสนอให้ผู้พิพากษาในศาลใหม่ทั้ง 7 ศาล มีอำนาจในการพิพากษาคดีเป็นสิทธิขาดในศาลที่ตนเข้ารับตำแหน่ง โดยมีให้เป็นการก้าวก้าวกัน ก็แสดงให้เห็นว่า นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีผู้เป็นฝ่ายธุรการตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 แล้ว ในระหว่างศาลยุติธรรมด้วยกันก็จะได้รับมอบหมายการปฏิบัติภารกิจตามเขตอำนาจของศาลแต่ละศาลโดยเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด มิให้ศาลต่าง ๆ ก้าวก้าวกันอีกด้วย

นอกจากรูปแบบการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่จะกระทำโดยการขอพระราชทานแต่งตั้งให้บุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าสมควรเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว คุณสมบัติของบุคคลที่สมควรเข้ารับตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาต่อไปนั้น ได้ปรากฏแนวคิดในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้พิพากษา ดังความตอนหนึ่งในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหลวงพิชิตปรีชากร ผู้ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ว่า

"จำเป็นต้องใช้คนที่ไว้ใจได้จริง โดยเด็ดขาดในความสุจริต แลความสามารถของผู้พิพากษา ซึ่งเป็นอันสุดที่จะหาให้คนว่างเปล่าไม่มีราชการอื่น ๆ ที่สำคัญกว่าทำอยู่ทำการนี้ได้ แต่วิชาความรู้ในทางความแลกฎหมายนั้น ไม่สู้เป็นสำคัญอันใด เพราะการในหน้าที่นี้แต่ความวางใจ แลความหมั่นเพียรรอบคอบเป็นประมาทมากกว่าอย่างอื่น คนมีความรู้ในกฎหมายเป็นแต่เพียงที่ปรึกษาหาฤาผู้รู้น้อยก็

พอได้"<sup>๑๔</sup>

ความตามหนังสือดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักการในการสรรหาคณาจารย์ฝ่ายตุลาการว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความสุจริตและความสามารถเป็นประการสำคัญ ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษา โดยพิจารณาตั้งแต่เนื้อหาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่จำเป็นจะต้องอาศัยบุคคลผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นเบื้องต้น เนื่องจากจะเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการให้เป็นไปอย่างยุติธรรม ก่อนที่จะมีการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการอีกชั้นหนึ่งต่อไป และคุณสมบัติในข้อดังกล่าวนี้ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมให้ความสำคัญมากกว่าความรู้ทางกฎหมายเสียอีก ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในทางกฎหมายยังมีอยู่ไม่มากนัก จึงไม่อาจกำหนดคุณสมบัติในด้านความรู้ทางกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้พิพากษาควรจะมีควบคู่กับความสามารถและความสุจริตไว้ได้ หากต้องคำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้พิพากษาที่พึงจะหาได้ในยุคนั้นเป็นประการแรก

การแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมศาลต่าง ๆ ในระยะแรกหลักการปฏิบัติระบบการศาล นอกจากจะพิจารณาคณะสมัชชาทางด้านความซื่อสัตย์ และความสามารถแล้วภารกิจในศาลแต่ละศาลที่แตกต่างกันตามประเภทคดีก็ได้รับการนำไปเป็นข้อพิจารณาในการสรรหาผู้พิพากษาสำหรับศาลนั้น ๆ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมตั้งจะพิจารณาได้จากความตอนหนึ่งในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหลวงนิชิชิประิษากรเกี่ยวกับการขอพระราชทานตั้งผู้พิพากษาศาลโปริสภาที่ว่า

<sup>๑๔</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย 1/9 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง การจัดการศาลสนามสถิตย์ยุติธรรมแลตั้งศาลโปริสภา แลประกาศตั้งศาลโปริสภา แลเป็นแขวงศาลโปริสภา แลประกาศลงโทษผู้แพ้คดี (13 เมษายน ร.ศ.112 - 12 กุมภาพันธ์ ร.ศ.114)

"อนึ่ง ตัวผู้พิพากษาในศาลที่ 4 (ศาลไปริสภาที่ตั้งใหม่)...ขอรับพระราชทาน  
 ชำระราชการผู้ใด ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นสมควรมารับราชการในตำแหน่งนี้ต่อไปอีกนายหนึ่งแต่ใน  
 เวลานี้ ข้าพทูลเจ้าขอรับพระราชทานจัดให้ตราการขึ้นผู้น้อยในศาลสถิตยุติธรรมผู้หนึ่งไปรับราชการ  
 เป็นผู้ช่วยรับราชการแทนไปพลางก่อน ถ้ามีสมควรประการใดก็จะขอรับพระราชทานเปลี่ยนให้ผู้อื่นไปรับ  
 ราชการพลัดกันไป จนกว่าจะมีตัวผู้ที่สามารถจะรับราชการไปได้... แลเห็นด้วยเกล้า อยู่ว่าในศาล  
 ที่สี่นี้คงมีราชการน้อย แลมิใคร่มีคนที่ต่างประเทศๆที่ทำการงานที่สำคัญในแถบนั้นมาก ถึงผู้มีคุณสมบัติแต่  
 พอประมาณก็เห็นจะพอรับราชการไปได้ คงต้องการแต่ความไว้วางใจเท่านั้น"<sup>๑๕</sup>

ภารกิจของศาลยุติธรรมแต่ละศาลที่มีความยุ่งยากต่างกัน จึงเป็นปัจจัยประการหนึ่ง  
 ในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้พิพากษาประจำศาลนั้น ๆ ภายใต้หลักการสำคัญที่สุดของการแต่งตั้ง  
 ผู้พิพากษาที่จะต้องชื่อสัตย์สุจริต หรือเป็นที่ไว้วางใจได้นั่นเอง

กระบวนการในการเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ มีข้อ  
 สังเกตว่า เป็นความรับผิดชอบของ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่จะดำเนินการพระราชทานแต่งตั้ง  
 ผู้พิพากษาจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จากบุคคลที่เสนาบดีได้กราบบังคมทูลเสนอขึ้นไป หรือที่  
 ทรงเห็นสมควรพระราชทานแต่งตั้ง โดยเฉพาะ ภายใต้หลักการสรรหาบุคลากรที่ยึดถือความชื่อสัตย์สุจริต  
 และความสามารถในหน้าที่การงานเป็นสำคัญ ซึ่งกระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาในลักษณะดังกล่าวนี้ แม้  
 เสนาบดีจะมีในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาค่อนข้างมาก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า  
 ว่า การแต่งตั้งผู้พิพากษาจะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ เสนาบดีผู้มีฐานะเป็นฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการ  
 ได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากยังจะต้องดำเนินการในขั้นตอนการขอพระราชทานแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์อีกชั้นหนึ่ง การสรรหาบุคลากรฝ่ายตุลาการจึงต้องเป็นไปตามหลักการพิจารณาผู้ที่เหมาะสมกับการ  
 ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เพราะพระมหากษัตริย์อาจทรงมีพระราชกระแสให้ตรวจสอบคุณสมบัติของ

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

บุคคลที่เสนาบดีเสนอขึ้นไปเพื่ออรับพระราชทานแต่งตั้งก็ได้<sup>๑๑</sup>

การที่อำนาจในการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้พิพากษา โดยเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นไปอย่างจำกัด ภายใต้หลักการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษา และการขอพระราชทานความเห็นชอบ และแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ มีผลทำให้ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้มีสถานะแตกต่างจากข้าราชการอื่นที่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเสนาบดีโดยตรง เนื่องจากถือว่าผู้พิพากษาเป็นผู้แทนขององค์พระมหากษัตริย์ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ตามที่พระองค์ได้ทรงมอบหมายโดยการโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาจึงหาได้เป็นบุคคลที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งขึ้นปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตนเห็นสมควรแต่เพียงอย่างเดียวไม่ เมื่อการเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษามีขั้นตอนเช่นนี้ แนวโน้มความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องเกรงต่ออิทธิพลของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมย่อมบังเกิดขึ้นได้ ยิ่งเมื่อนำไปพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายตามประกาศกระทรวงยุติธรรมที่กำหนดให้ เสนาบดีมีอำนาจอีกแผนกหนึ่งต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดี และการสนับสนุนจากองค์พระมหากษัตริย์ที่จะไม่ทรงแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรมแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในยุคดังกล่าว ก็ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการฝ่ายตุลาการมาบังคับใช้โดยตรง จึงมีความเป็นอิสระตามสมควร

หลักเกณฑ์ในการตั้งผู้พิพากษตามกระบวนการที่เสนาบดีจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ เพื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาที่ได้ปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มต้นปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ก็ได้รับการรับรองการปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าว โดยพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 มาตรา 11 และตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 มาตรา 2 ที่ว่า

"...การที่จะตั้งหรือเลื่อนเปลี่ยนผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นหน้าที่ของเสนาบดี

<sup>๑๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

กระทรวงยุติธรรมจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา"

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่ ฝ่ายตุลาการ นอกจากขั้นตอนการแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งแล้ว ขั้นตอนต่อมาในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่อาจมีการโยกย้าย สับเปลี่ยน ตำแหน่งประจำศาลต่าง ๆ หรือที่กฎหมายในยุคนั้น เรียกว่า "การเลื่อนเปลี่ยนผู้พิพากษา" ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กฎหมายให้ความสำคัญเพื่อความ เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในลักษณะเดียวกันกับที่ปรากฏในขั้นตอนการแต่งตั้ง เข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา คือ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูล พระมหากษัตริย์เพื่อทรง โปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนเปลี่ยนผู้พิพากษาต่อไป อันเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของ เสนาบดีซึ่งเป็นบุคลากรฝ่ายบริหารต่อการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษาได้ทางหนึ่ง

หลักปฏิบัติในการโยกย้ายผู้พิพากษาดังกล่าว ได้รับการถือปฏิบัติตลอดมา หากกระทรวงยุติธรรมดำเนินการเกี่ยวกับโยกย้ายผู้พิพากษาผิดไปจากหลักปฏิบัติแล้ว ก็จะได้รับ การทักท้วงตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาผลบังคับทางกฎหมายตั้งจะ เห็นตัวอย่างได้จาก กรณีที่กระทรวงยุติธรรมย้ายพระยามนุสารศาสตร์บัญชามารับตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลต่าง ประเทศโดย พระมหากษัตริย์พระราชทานพระบรมราชานุญาตว่า "คนเหล่านี้คงอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั่นเอง จะผลัดเปลี่ยนอย่างไรก็ได้"<sup>97</sup>

เมื่อกระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการขั้นตอนการย้ายผู้พิพากษาดังกล่าวตามกฎหมายแล้ว ก็มีคำสั่งให้พระยามนุสารศาสตร์บัญชามารับราชการในตำแหน่งอธิบดีศาลต่าง ประเทศ แต่พระยามนุสาร-ศาสตร์ไม่ยอมรับตำแหน่ง และลาออกจากราชการ กระทรวงยุติธรรมจึงให้หลวงธรรมศาสตร์เป็น

<sup>97</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.3/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง จัดตั้งตำแหน่งในกระทรวงยุติธรรม และศาลต่าง ๆ (1 ธันวาคม ร.ศ. 111 - 12 พฤษภาคม ร.ศ. 118)

ผู้ว่าการแทนอธิบดีศาลต่างประเทศไปก่อนจนกว่าจะตกลงเป็นที่แน่นอน เรื่องจะให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งนี้ และได้แจ้งให้กระทรวงต่างประเทศทราบ

การย้ายผู้พิพากษากรณิดังกล่าว กระทรวงต่างประเทศแจ้งความเห็นมายัง กระทรวงยุติธรรมว่า การเปลี่ยนแปลงผู้พิพากษาควรต้องกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ และควรลงในราชกิจจานุเบกษาด้วย พร้อมเสนอความเห็นถึงราชเลขาธิการว่า ในเรื่องนี้ควรเตือนกระทรวงยุติธรรมให้จัดการให้เรียบร้อย<sup>๘๘</sup> ซึ่งหมายถึง การเตือนให้กระทรวงยุติธรรมนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องพระยามนุสารสาสตร์ไม่ยอมรับตำแหน่งอธิบดีศาลต่างประเทศ และกระทรวงยุติธรรมได้ให้หลวงธรรมศาสตร์ไปรักษาราชการแทน

แต่กระทรวงยุติธรรมมีความเห็นว่า การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชานุญาตให้ย้ายพระยามนุสารสาสตร์ไปเป็นอธิบดีศาลต่างประเทศถือว่า นำมาใช้ในเรื่องการเปลี่ยนให้หลวงธรรมศาสตร์ไปรักษาการแทนด้วย ไม่จำเป็นต้องขอพระบรมราชานุญาตอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกระทรวงต่างประเทศได้ยืนยันความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการโยกย้ายผู้พิพากษาที่กระทรวงยุติธรรมจะต้องปฏิบัติไว้ว่า การที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าใจว่า ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต เฉพาะเรื่องที่ได้กราบบังคมทูลไปครั้งนั้นเท่านั้น แต่การที่พระบาทสมเด็จพระบรมราชานุญาตนั้น ยังไม่ถึงกับจะเป็นพระราชบัญญัติยกเลิกธรรมเนียมที่ว่า ผู้พิพากษาต้องเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งไว้เท่านั้น เสนาบดีเปลี่ยนเอาเองไม่ได้ กระทรวงยุติธรรมควรนำเรื่องนี้ขึ้นกราบบังคมทูลเสียให้ถูกต้อง<sup>๘๙</sup>

<sup>๘๘</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๘๙</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสรับสั่งเกี่ยวกับกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับกระทรวงต่างประเทศ และการตีความพระบรมราชโองการให้ย้ายเปลี่ยนผู้พิพากษาในกรณีดังกล่าวว่า

"เรื่องผู้พิพากษาที่คิดจะแก้ข้อความที่ดูเหมือนอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงเองตามชอบใจหนังสือของฉันทันั้น ความจริงก็เป็นเช่นนั้น เว้นแต่ถ้อยคำที่ใช้ในหนังสือนั้น ทำให้ผู้ซึ่งอยากจะใช้อำนาจจับเคล็ดได้เป็นที่เสียวอยู่"<sup>100</sup>

ความตามพระราชกระแสข้างต้น แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ทรงต้องพระราชประสงค์ให้กระทรวงยุติธรรมถือโอกาสนำพระบรมราชโองการอนุญาตให้ย้ายผู้พิพากษารั้งก่อนมาอ้าง เพื่อจัดการเปลี่ยนบุคคลอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งได้ตามใจชอบโดยไม่ขอพระบรมราชานุญาตอีกครึ่งหนึ่ง

จากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกรณีการย้ายอธิบดีผู้พิพากษาศาลต่างประเทศดังกล่าว อ้อมแสดงให้เห็นถึงผลในทางปฏิบัติของการกำหนดหลักกฎหมายเกี่ยวกับการโยกย้ายผู้พิพากษาได้เป็นอย่างดีที่ว่า กระทรวงยุติธรรมจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ไม่อาจขยายอำนาจไปวินิจฉัยสั่งการ โดยไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดได้ จึงจะเป็นที่ยอมรับว่า กระทรวงยุติธรรมได้ปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ปัญหาความขัดแย้งก็จะไม่เกิดขึ้น และถือเป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในขั้นตอนการโยกย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งได้ บังเกิดผลขึ้นแล้วตามกฎหมาย

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษานั้น ในระยะแรกของการปฏิรูประบบการศาล พ.ศ. 2435 ก็ปรากฏถึงหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้พิพากษาที่จะต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่แล้ว แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง ดังจะพิจารณาได้จากความ

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน.



ตอนหนึ่ง ในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ ผู้ทรง เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นว่า

"คดีเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ คดีอาญากรรรมพันต์โทษที่มีโจทก์ก็คดี ไม่มีโจทก์ก็คดี เป็นความซึ่งไม่ให้ยอมแล้วกันได้ต้องกระทำไปจนตัดสิน... ในทุกวันนี้ (ร.ศ.112) เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา ตลกาการที่จะต้องเอื้อเฟื้อพอกซึกเจ็บร้อนต่อความแผ่นดิน แต่น้ำที่เช่นนี้ยอมซึกให้เห็นไปว่า ลำเอียงเข้า ซ้างฝ่ายโจทก์ก็ไม่ใช่ผู้ซึ่งผิดชอบคือ ตลการแท้ เป็นเหตุให้เสื่อมระวาง และเสื่อมความเชื่อถือของ ราษฎรได้... แต่ในนานาประเทศทั้งหลายตั้งอัยการเป็นโจทก์"<sup>101</sup>

การที่กระบวนการยุติธรรมของไทยในยุคดังกล่าว ยังไม่มีสถาบันอัยการขึ้นดำเนิน คดีแทนรัฐ ทำให้ผู้พิพากษาต้องรับผิดชอบในคดีของรัฐแทนรัฐ ซึ่งเป็นการขัดต่อสถานะภาพและบทบาท ของผู้พิพากษายุคหลังการปฏิรูประบบการศาล ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยที่ต้องมีความ เป็นอิสระ และเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ การที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกราบบังคมทูลเสนอให้มี การตั้งสถาบันอัยการขึ้นมารับผิดชอบในคดีดังกล่าว จึงเป็นการสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ ของผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระ การใดที่จะเป็นการกระทบกระเทือนต่ออิสระของผู้พิพากษาจะ ต้องได้รับการแก้ไข

การกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานของผู้พิพากษาก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะมีผลต่อความเป็น อิสระของผู้พิพากษาตามความเป็นจริง ซึ่งการปฏิบัติงานของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมก็ได้รับการกำกับ ดูแล

สถาบันนวัตยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>101</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/9 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง การจัดการศาลสนามสถิตย์ยุติธรรม แลตั้งศาลโปริสภาและประกาศตั้งศาล โปริสภา แลเป็นแขวงศาลโปริสภา แลประกาศลงโทษผู้แพ้คดี (13 เมษายน ร.ศ.112 - 12 กุมภาพันธ์ ร.ศ.114)

ทั้งจากองค์พระมหากษัตริย์และเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม โดยการกำหนดให้การตรวจงานศาลเป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และรายงานผลต่อพระมหากษัตริย์ ถ้าผู้ใดเกียจคร้านควรจะตัดรอนเงินเดือนจะได้ตัดรอนได้<sup>102</sup> หรือในบางครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็จะโปรดฯ ให้มหาดเล็กของพระองค์ไปตรวจศาลแล้ว กลับมารายงานผลต่อพระองค์ โดยมีพระราชประสงค์เพื่อช่วยแรงเสนาบดี และให้ผู้พิพากษาได้ระวังตัวมากขึ้น แต่ก็ไม่ทรงถือเป็นธรรมเนียมการปฏิบัติที่ถูกต้องสมควร อันจะทรงเชื่อถือได้เสียทีเดียว เนื่องจากทรงเห็นว่า การจะสำเร็จได้ตลอดจะต้องอาศัยรัศมีตัวเสนาบดีผู้เดียวเป็นสำคัญ<sup>103</sup>

ส่วนการลงโทษผู้พิพากษาที่ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่หรือทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ปรากฏแนวปฏิบัติตามรายงานศาลยุติธรรม ร.ศ.125 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า กระทรวงต้องการผู้พิพากษาที่ซื่อสัตย์ และขยันต่อกรงาน ผู้พิพากษาที่ไม่ซื่อสัตย์ กระทรวงยุติธรรม ได้ทำโทษอย่างกวดขันโดยไม่เลือกหน้า เมื่อมีการฟ้องร้องกล่าวหาต่อเจ้าพนักงานชั้นก็ต้องได้ส่วน ถ้าได้ความว่ามีคดีอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องส่งให้ศาลพิจารณาในเรื่องความผิดอาญาแล้ว ก็ต้องส่งตัวผู้นั้นไปชำระตามความผิดของเขา ข้าราชการที่เกียจคร้านป้องกันไม่ยอมมีการลงโทษไล่ออก แต่น้อยมากโดยมีขีดชั้นไว้ มิฉะนั้นเจ้าพนักงานจะเหลือน้อยคน<sup>104</sup>

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>104</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/31 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง รายงานข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม (24 เมษายน ร.ศ.120 - 30 เมษายน ร.ศ.129)

จากการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ตลอดจนการลงโทษผู้พิพากษาที่ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่ หรือทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจในการกำกับดูแลและการพิจารณาโทษ จะตกอยู่กับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นสำคัญ แม้องค์พระมหากษัตริย์จะทรงเข้ามากำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาเองบ้าง แต่ก็เป็นกรณีพิเศษที่จะทรงกระทำเป็นครั้งคราวเท่านั้น เนื่องจากทรงให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่จะเข้ามากำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ได้อย่างใกล้ชิดยิ่งกว่า

การที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาอย่างมากเช่นนี้ แม้ว่ากฎหมายจะคุ้มครองให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาเป็นไปอย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีผู้เป็นฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีหน้าที่แยกออกไปอีกแผนกหนึ่งต่างหากจากหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ตามที่ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 ได้วางหลักการไว้แล้ว ประกอบกับการกำหนดขั้นตอนในการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ตลอดจนการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง ที่กำหนดให้เสนาบดีจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน อันเป็นขั้นตอนที่สนับสนุนให้ผู้พิพากษาได้รับความคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว และได้รับการถือปฏิบัติตลอดมา ก็ตาม แต่เมื่อเสนาบดีมีอำนาจในการกำกับดูแลผู้พิพากษาสามารถให้คุณให้โทษได้โดยตรง เหมือนกับการบริหารราชการในกระทรวงอื่น ๆ ที่เสนาบดีย่อมมีอำนาจกำกับดูแล ให้คุณให้โทษข้าราชการในสังกัดได้โดยตรง ย่อมเป็นการทำลายความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ได้ในที่สุด แม้ว่าเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะไม่มีอำนาจสั่งการให้ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามที่ตนประสงค์ได้โดยตรงก็ตาม แต่การที่เสนาบดีมีอำนาจควบคุมกำกับ ให้คุณให้โทษผู้พิพากษาได้โดยตรง ก็มีผลทางอ้อมที่ทำให้ผู้พิพากษาต้องเกรงอิทธิพลของเสนาบดีที่อาจจะมาให้คุณให้โทษแก่ตนได้ในภายหลัง โดยยากที่จะป้องกัน

ลักษณะของการรับรองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี นับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 จนกระทั่งถึงยุคก่อนการบังคับใช้ประกาศ การจัดระเบียบข้าราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 จึงปรากฏผลว่า หลักการรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการ

ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ยังคงเป็นแต่เพียงการรับรองตามกฎหมายเท่านั้น ในขณะที่ทางปฏิบัติจะพบว่า การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการในยุคนั้นยังคงอยู่ในอำนาจเสนาบดีที่จะพิจารณาแล้วนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ต่อไป ซึ่งเป็นรูปแบบของการดำเนินกระบวนการทางบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการเท่านั้น เพราะพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงสามารถตรวจสอบการบริหารงานของเสนาบดีได้ทุกเรื่องทุกกรณี อำนาจที่แท้จริงในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการจึงตกแก่เสนาบดีแต่ผู้เดียว ซึ่งทำให้การรับรองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการไม่อาจสัมฤทธิ์ผล แต่ก็เป็นการทำให้เกิดการสร้างหลักกฎหมายขึ้นมา สร้างหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการในเวลาต่อมา

#### 4.2.3.2 การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการ

แม้ว่าการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 จะเป็นการพัฒนาการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ ให้มีลักษณะเป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย ทั้งในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กร การจัดการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ โดยเริ่มจากการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม แต่ผลในทางปฏิบัติก็ยังไม่เป็นไปอย่างสมบูรณ์สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายที่กำหนดให้บุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ให้บังเกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ โดยการจัดให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเข้ามามีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการน้อยที่สุดนั้น ปรากฏแนวคิดตั้งแต่ตอนปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรารถนาที่ประชุมเสนาบดีครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2453 ว่า กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงมีความคิด และความประสงค์มานานแล้วที่จะให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระ ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่คล้ายเสนาบดีต่างประเทศ ส่วนปลัดทูลฉลองให้เหมือนมหาดไทยดูแลแผนการปกครอง ตามแผนการนี้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะไม่มีอำนาจว่ากล่าวผู้พิพากษา

ถือว่าศาลเป็นหน่วยหนึ่งต่างหากจากรัฐบาล เป็นอำนาจใหญ่อันดับหนึ่งในประเทศ<sup>105</sup>

แนวคิดของกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ดังกล่าว เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการนำทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตย มาใช้ในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการในประการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจฝ่ายบริหารจากการจัดหลักการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการเสียใหม่ให้แยกออกจากการบังคับบัญชาของเสนาบดีอย่างเด็ดขาด ซึ่งจะส่งผลให้การจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย มีลักษณะเป็นไปตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางการบริหารงานบุคลากร ที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมสามารถสร้างอิทธิพลต่อบุคลากรฝ่ายตุลาการได้ในอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงตระหนักถึงปัญหา และกราบบังคมทูลเสนอความเห็นถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเกี่ยวกับความเห็นในการปรับปรุงการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการตามข้อเสนอของกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ว่า ยังไม่ถึงเวลา<sup>106</sup> การแก้ไขปัญหาก็การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระจากอำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมากยิ่งขึ้น จึงหยุดชะงักเรื่อยมาจนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวคิดในการแยกอำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมออกจากการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการก็เริ่มเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง อันจะนำไปสู่การสร้างหลักกฎหมายในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการในเวลาต่อมา ดังจะพิจารณาได้จากความบางส่วน

<sup>105</sup> "พัฒนาสังคม" (นามแฝง), พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย, "บทบัญญัติ" (สิงหาคม 2511): 501.

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน.

ของรายงานการประชุมเสนาบดี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 130 ที่ได้พิจารณาร่างกฎหมายจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงพระราชดำริเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวไว้ว่า

"เมื่อยกศาลฎีกาไปขึ้นกระทรวงยุติธรรม ต้องการให้มีอธิบดี... จะมีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาในทางกฎหมายแลบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายตุลาการ ส่วนเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการแต่ในฝ่ายตุลาการ ไม่ต้องวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายเลย ถ้าจะเทียบกับการทหารเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเหมือนเสนาบดีกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีหน้าที่บังคับบัญชาแต่ในฝ่ายพลเรือน อธิบดีศาลฎีกาเหมือนเสนาธิการมีหน้าที่บังคับบัญชาฝ่ายทหาร"

"การตั้งผู้พิพากษาอยู่ในหน้าที่เสนาบดีเป็นผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูล แต่ด้วยความแนะนำของอธิบดีศาลฎีกา เพราะถ้าจะตั้งไปแต่โดยความเห็นของเสนาบดีผู้เดียว อธิบดีศาลฎีกาเขาไม่เห็นด้วย ผู้พิพากษานั้นจะไปทำอะไรได้ เพราะที่จริงอธิบดีศาลฎีกาควรจะรู้ว่าใครควรเป็นผู้พิพากษาได้ดีกว่าเสนาบดี ถ้าถือเช่นนั้นก็ลงเป็นระเบียบเดียวกับประเทศอื่น ๆ"<sup>107</sup>

กรมพระตำราจรัสอักษร ซึ่งทรงเข้าร่วมประชุมเสนาบดีครั้งดังกล่าวด้วย ได้ทรงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชดำริดังกล่าว ดังปรากฏความตอนหนึ่งของคำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมเสนาบดีว่า

"ถ้าแบ่งอำนาจออกให้มีผู้สำเร็จขึ้นเป็นสองฝ่าย เช่นนั้นแล้ว ถึงแม้ว่าคนทั้งสองจะมีความประสงค์อันดีต่อกัน แต่ความเห็นคงต้องแตกต่างกันบ้าง เช่นการตั้งผู้พิพากษาคนหนึ่งเป็นผู้ตั้ง

<sup>107</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ข.1/10 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง จัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรมและเรื่องตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการ (3 เมษายน 2455 - 25 มีนาคม 2460)

คนหนึ่งเป็นผู้แนะนำ ถ้าผู้ตั้งไม่เห็นด้วยกับผู้นแนะนำก็จะเกิดเป็นข้อทู่เถียงกัน อีกประการหนึ่งผู้น้อยก็จะสนลนไม่รู้จะฟังบังคับบัญชาข้างไหน ถ้ามีเจ้านั้นก็จะแบ่งงานออกเป็นสองพวก ความลำบากจะเกิดขึ้น"<sup>108</sup>

ความเห็นของกรมพระดำรงราชานุภาพเกี่ยวกับหลักการของกฎหมายจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรมที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงพระราชดำริต่อที่ประชุมเสนาบดีดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรมที่มีสาระสำคัญเช่นนั้น แต่ถ้าจะพิจารณาถึงเหตุผลที่จัดให้อธิบดีศาลฎีกาเข้ามามีส่วนในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการก็จะพบว่า เป็นวิธีการในการแก้ปัญหาการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ ในยุคก่อนที่มีแต่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ ใ้มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในฝ่ายตุลาการเข้ามาดำรงตำแหน่งอำนาจการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการของเสนาบดีบ้าง เพราะลำพังเพียงขั้นตอนการนำความขึ้นกราบบังคมทูลในเรื่องต่าง ๆ ที่เสนาบดีถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างที่เคยปฏิบัติมาตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการที่จะพึงได้รับการบริหารงานบุคคล เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงสามารถที่จะดูแลควบคุม กำกับการใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคลากรของฝ่ายตุลาการ ที่เสนาบดีมีอำนาจโดยตรงได้อย่างใกล้ชิด หากราชการฝ่ายตุลาการมีอธิบดีศาลฎีกาเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการร่วมกับเสนาบดีแล้ว การคุ้มครองความเป็นอิสระให้กับผู้พิพากษา ก็จะเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น

ในที่สุดประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ก็ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 3 เมษายน ร.ศ. 131 โดยมีสาระสำคัญให้แยกหน้าที่เป็นฝ่ายตุลาการส่วนหนึ่งตุลาการส่วนหนึ่ง ไม่ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชา และวินิจฉัยข้อราชการทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายตุลาการรวมกันแต่ผู้เดียวอีกต่อไป โดยกำหนดให้การบังคับบัญชาฝ่ายตุลาการ อันได้แก่

การแต่งตั้ง ผลัดเปลี่ยน เลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษาที่เสนาบดีได้รับผิดชอบอยู่นั้น เสนาบดีต้องปรึกษา และฟังความเห็นของอธิบดีศาลฎีกา แล้วบังคับบัญชาไปตามที่ตกลงกัน เสนาบดีจะมีสิทธิขาดลำพังแต่เพียงการบังคับบัญชาฝ่ายธุรการเท่านั้น และกำหนดสถานะของอธิบดีศาลฎีกาให้เป็นประธานในแผนกตุลาการ ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่ของเสนาบดี กับอธิบดีศาลฎีกามีข้อขัดข้องจากความคิดเห็นที่แตกต่างกันก็ให้เรียนพระราชบัญญัติ

แม้ว่าประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 จะถือได้ว่า เป็นการพัฒนาการทางด้านหลักกฎหมายในการรับรองคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการให้ดียิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ที่มีแต่การวางบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการแต่เพียงอย่างเดียว โดยปราศจากการวางมาตรการที่เป็นการสร้างผลในทางปฏิบัติให้ผู้พิพากษา มีความอิสระอย่างแท้จริง ให้มีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้มากยิ่งขึ้นจากการกำหนดให้อธิบดีศาลฎีกา ผู้มีสถานะเป็นประธานในแผนกตุลาการ เข้าไปมีส่วนในการบริหารบุคลากรฝ่ายตุลาการร่วมกับเสนาบดี ซึ่งเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายในการสร้างหลักประกันการคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการในเบื้องต้นได้ประการหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี ลำพังแต่เพียงการกำหนดให้อธิบดีศาลฎีกา เข้าไปมีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการร่วมกับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ดังกล่าว ในลักษณะที่ผู้เป็นใหญ่ในราชการฝ่ายบริหารกับผู้เป็นใหญ่ในราชการฝ่ายตุลาการต้องเผชิญหน้ากัน ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ โดยปราศจากการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนมาตรการในการขจัดความขัดแย้ง อย่างการกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการ เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกาขึ้น ได้เหมือนดังที่กรมพระดำรงราชานุภาพ ได้ทรงแสดงทัศนะ ไว้ในที่ประชุมเสนาบดี เมื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว

ความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกาในการปฏิบัติตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ได้เริ่มเกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้กฎหมาย



ดังกล่าวได้เพียง 2 เดือน กล่าวคือ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีความเห็นไม่ตรงกันกับอธิบดีศาลฎีกาในเรื่องการย้าย และตั้งยกกระบัตรศาล เนื่องจากอธิบดีศาลฎีกาเห็นว่า คำสั่งทั้งหลายที่ได้ย้ายและตั้งยกกระบัตรศาล จะต้องผ่านความเห็นชอบของอธิบดีศาลฎีกาเสียก่อน การที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมิได้ปรึกษา กลับใช้อำนาจตามลำพังย่อมผิดพระบรมราชโองการทำให้เป็นทางเสียแก่ราชการฝ่ายตุลาการหลายประการ จึงให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมถอนคำสั่งทั้งหลายนั้นเสีย แล้วให้พนักงานฝ่ายตุลาการกลับมาเข้าที่เดิมจนกว่าจะได้ปรึกษากัน และได้รับพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งในกรณีดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า การที่ได้สั่งไปแล้วในครั้งนี้อย่างใดก็ให้เป็นการแล้วกันไป แต่ต่อไปภายหน้าให้ปฏิบัติตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 3 เมษายน ร.ศ. 131 นั้น<sup>109</sup>

กรณีความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาในทางการบังคับใช้ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากบทบัญญัติในประเทศยังขาดรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรที่อยู่ในฝ่ายตุลาการ ทำให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกาต่างมีความเห็นไปคนละด้านจนกระทั่งเกิดความขัดแย้ง และต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในที่สุด ซึ่งพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับความขัดแย้งในกรณีดังกล่าว ก็เป็นไปในลักษณะการประนีประนอม แต่ก็ทรงยืนยันให้ทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

นอกจากความขัดแย้งจากสาเหตุที่ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ขาดรายละเอียดที่ชัดเจนอย่างเพียงพอซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกา ก็ยังเกิดขึ้นอีกจากความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องการปลดข้าราชการ

<sup>109</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ย.3/2 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 8 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ตั้งและย้ายข้าราชการกระทรวงยุติธรรม (19 พฤศจิกายน 2453 - 15 พฤศจิกายน 2458)

ตุลาการออกจากตำแหน่งดังที่ปรากฏในปี พ.ศ. 2460 ที่เกิดความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกาเกี่ยวกับการปลดผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งเนื่องจากเหตุวิกลจริต ในเบื้องต้นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมและอธิบดีศาลฎีกามีความเห็นร่วมกันว่า ให้แพทย์ตรวจอาการผู้พิพากษานั้นก่อนว่า เป็นคนวิกลจริตหรือไม่ ซึ่งต่อมาแพทย์ได้ตรวจอาการแล้วรายงาน่า ยังไม่พบว่าผู้พิพากษานั้นคนดังกล่าวเป็นคนเสียจริต เสนาบดีเห็นพ้องด้วยกับรายงานของแพทย์

แต่เมื่อเสนาบดีนำรายงานมาปรึกษาอธิบดีศาลฎีกา เพื่อร่วมกันพิจารณาความเห็นในการปลดผู้พิพากษานั้นออก ก็ปรากฏว่าอธิบดีศาลฎีกาไม่พอใจวิธีการที่แพทย์ตรวจ จึงยืนยันความเห็น่า ไม่สมควรให้รับราชการในหน้าที่ตุลาการต่อไป โดยให้เหตุผลว่า "เพราะแสดงความไม่สามารถอย่างสำคัญ ไม่เป็นที่ให้เชื่อถือว่าจจะรักษาน้ำที่ราชการฝ่ายตุลาการได้ เพราะว่าเป็นวินิจฉัยอำมาตย์ต้องเป็นผู้ครองสติสัมปชัญญะเท่าวิญญูชน ประพฤติไม่เซวไฮวผันแปรไปจากสญจากหลักแห่งมรยาทของวิญญูชน (Uneceentric) เป็นที่นำเชื่อถือ เป็นที่วางใจของประชาชนผู้จะเข้ามาอยู่ใต้อำนาจศาล" และอธิบดีศาลฎีกายังกล่าวต่อไปอีกว่า "ข้าพเจ้า (กรมพระสวัสดิวัตน์วิศิษฐ์) ก็รู้สงสารคนเปนเหมือนกันแต่จะเอาความสงสารนั้นมากลบบาลบความเห็นแก่ราชการงานเมืองที่เป็นสำคัญยิ่งนั้นไม่ได้" จึงเห็นควรนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปลดออกเสียจากหน้าที่ตุลาการ<sup>110</sup>

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระบรมวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ในลักษณะที่ทรงเคารพความเห็นของอธิบดีศาลฎีกาในฐานะที่เป็นประมุขฝ่ายตุลาการว่า ถ้าเห็นสมควรให้ออกก็เห็นควรด้วย แต่ก็ทรงประนีประนอม โดยทรงเสนอทางเลือกให้ทั้งสองฝ่ายพิจารณาว่า ถ้าย้ายมารับราชการเสียทางแผนกธุรการได้ ก็หมดปัญหาที่จะต้องให้ออกจากราชการเลย

<sup>110</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ย.3/7 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมออกจากราชการและลาพัก (5 พฤษภาคม 2454 - 3 กันยายน 2468)

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกา

เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการก็ได้เกิดขึ้นในทุกครั้งทุกครั้ง เพราะความขัดแย้งจะเกิดขึ้นแต่ในกรณีที่มีความตามประกาศขาดความชัดเจน หรือเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกความเห็นที่อาจแตกต่างกันได้เท่านี้หาได้เกิดจากความขัดแย้งส่วนบุคคลไม่ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้พิพากษาประพฤตินั้นไม่เหมาะสมอย่างเห็นได้ชัดว่า ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาต่อไป อธิบดีศาลฎีกาและเสนาบดีก็จะมีความเห็นตรงกันให้ผู้พิพากษานั้นออกจากราชการ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์หนึ่งในปี พ.ศ. 2461 มีเรื่องผู้พิพากษาเป็นหลังคาไปหาหญิง เสนาบดีมีคำสั่งให้อธิบดีศาลมณฑลไปดำเนินการไต่สวน แล้วรายงานผลซึ่งปรากฏว่าเป็นความจริง เสนาบดีทำความเห็นขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยความเห็นชอบของอธิบดีศาลฎีกาว่า "ตุลาการเป็นคนลูกแก่ราคะแลโมหะจริต ประพฤติการณ์ลำพังใจละเรียงเที่ยวเป็นปายหาหญิง กระทำการให้เป็นการเอิกเกริกแก่ประชาชน เห็นด้วยเกล้าฯ เป็นผู้ไม่สามารถจะรักษาตำแหน่งสุภาพระลาการในศาลยุติธรรมให้เป็นสง่าที่เคารพแก่ประชาชนพลเมือง เป็นที่พึ่งหนักได้ไม่สมควรให้ดำรงตำแหน่งราชการต่อไป จึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตถอดออกจากตำแหน่งราชการแลยศบรรดาศักดิ์" ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตตามขอ<sup>112</sup>

<sup>111</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>112</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.6 ย.3/13 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ถอดข้าราชการแผนกกระทรวงยุติธรรม (13 สิงหาคม 2458 - 26 เมษายน 2466)

ปัญหาทางปฏิบัติของการบังคับใช้ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม

ร.ศ. 131 ซึ่งเป็นเสมือนกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการฉบับแรกของไทย จากความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกา ซึ่งเป็นผลมาจากการที่กฎหมายดังกล่าว ขาดรายละเอียดที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการสามารถคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาได้อย่างเพียงพอ โดยที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้รับผิดชอบในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการน้อยที่สุด ทำให้เกิดแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ ดังปรากฏจากความเห็นและข้อเสนอของพระยาจินดาภิรมย์ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ ตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ที่ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2471 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

พระยาจินดาภิรมย์เห็นว่า การปฏิบัติตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 นี้ จะต้องอาศัยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในส่วนบุคคลระหว่างเสนาบดีกับอธิบดีศาลฎีกาเป็นข้อสำคัญ ถ้าเสนาบดีกับอธิบดีศาลฎีกามีความเห็นไม่ลงรอยกันแล้ว ก็สั่งการไม่ได้ขาดไม่สะดวกแก่การบังคับบัญชา การกำหนดหลักการไว้เช่นนั้น อาจเหมาะสมเป็นประโยชน์แก่ราชการในสมัยนั้น แต่บัดนี้ล่วงพ้นเวลาแห่งความจำเป็นแล้ว จึงเสนอให้ยกเลิกประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 เสีย ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานรับผิดชอบราชการทั้งฝ่ายตุลาการและธุรการตามระเบียบเดิม ให้เสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาราชการทั้งฝ่ายตุลาการ และตุลาการ เว้นแต่การพิจารณาพิพากษาคดีในศาล ส่วนการที่จะตั้งเลื่อน ย้าย หรือปลด ผู้พิพากษา ให้เสนาบดีนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต และเสนอให้เสนาบดีมีอำนาจนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีในศาล เพื่อให้มีโอกาสตรวจตราราชการในแผนกตุลาการทั่วไปได้ด้วย ตามแบบอย่างตำแหน่ง Lord Chancellor ของอังกฤษ โดยที่ศาลฎีกาก็ยังอยู่ในกระทรวงยุติธรรมมีอธิบดีศาลฎีกาเป็นประธาน และให้อธิบดีศาลฎีกามีหน้าที่รับปรึกษาหารือออกความเห็นแก่เสนาบดี<sup>113</sup>

<sup>113</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 ย.2/18 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม (30 สิงหาคม 2471)

ข้อเสนอของพระยาจินตารมย์ดังกล่าว เป็นการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการบริหารบุคลากรฝ่ายตุลาการระหว่างเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกับอธิบดีศาลฎีกา โดยเปลี่ยนแปลงให้เสนาบดีกลับมีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการมากยิ่งขึ้น เหมือนอย่างครั้งที่ยังไม่มีประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 เนื่องจากเหตุผลด้านความสะดวกในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ บทบาทของอธิบดีศาลฎีกาตามข้อเสนอดังกล่าว ก็จะถูกลดลงให้มีส่วนในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการน้อยลง กล่าวคือ รับผิดชอบเฉพาะราชการในศาลฎีกากับมีหน้าที่ในการรับปรึกษาหารือออกความเห็นแก่เสนาบดีตามที่เสนาบดีหาหรือมาเท่านั้น

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้ส่งสำเนาความเห็นของพระยาจินตารมย์ให้กระทรวงต่างประเทศพิจารณาออกความเห็น เนื่องจากทรงพระราชดำริว่า เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับต่างประเทศอยู่มาก ซึ่งต่อมากระทรวงต่างประเทศก็ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีปัญหาที่กระทรวงต่างประเทศพิจารณา โดยเฉพาะก็คือ การที่จะรวมความรับผิดชอบบังคับบัญชาทั้งฝ่ายตุลาการ และตุลาการให้อยู่ในความรับผิดชอบของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมผู้เดียวนั้น จะมีผลไปในทางทำลายความเชื่อถือของชาวต่างประเทศในความยุติธรรม และความสามารถของศาลยุติธรรมของเราหรือไม่ เมื่อได้พิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วเห็นด้วยเกล้าฯ ถ้าเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยอมรับนับถือไว้เนื้อเชื่อใจทั่วไปแล้ว การที่จะออกกระเบียบใหม่นั้นคงไม่ทำลายความเชื่อถือของชาวต่างประเทศในศาลของเรา หรือทำให้เกิดความยุ่งยากทางต่างประเทศได้<sup>114</sup>

ความเห็นของกระทรวงต่างประเทศดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า เป็นการให้ความเห็นโดยพิจารณาที่ตัวบุคคลที่จะเข้ามารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นสำคัญ โดยมีได้กล่าวถึงหลักการจัดการบริหารบุคลากรฝ่ายตุลาการว่า สมควรจัดให้เป็นไปในลักษณะที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

<sup>114</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 ข.2/19 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง จัดระเบียบราชการ กระทรวงยุติธรรม (30 สิงหาคม 2471-6 พฤศจิกายน 2471)

มีอำนาจแต่ผู้เดียวหรือไม่ ประการใด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดฯ ให้ส่งเรื่องเข้าที่ประชุมรัฐมนตรี ที่ประชุมก็ยังไม่ให้ความเห็น โดยคำนึงถึงตัวบุคคลที่จะมาเป็นเสนาบดีอันได้แก่ พระยาจินดาภิรมย์ เป็นสำคัญอีก แต่ก็มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า "การศาลที่เราทำมาเป็นอย่างไร Continent หากสิ้นพระยาจินดาภิรมย์ก็จะเกิดระคายขึ้น"

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริสเกี่ยวกับข้อสังเกตดังกล่าวว่า โครงการนี้ผิดกับทาง Continent และฝ่ายฝรั่งเศสจะเห็นอย่างไรก็ยังไม่ปรากฏในเรื่อง จึงทรงพระราชดำริเห็นควรถามความเห็นนายกียอง เพื่อฟังดู system ทาง Continent ต่อมานายกียองได้ทำบันทึกความเห็นที่ ตามวิธีการของฝรั่งเศส อำนาจเสนาบดีในการบังคับบัญชาปกครองเป็นทำนองเดียวกันกับอังกฤษ แต่ในส่วนของอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ในสมัยเดิมก็คล้ายคลึงกับวิธีการของอังกฤษ จนเมื่อ ค.ศ. 1791 จึงมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่างกันไป และได้แก้กลับไปกลับมาตามสมัยแห่งการปกครองบ้านเมือง และเห็นควรเสนอปรับปรุงร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจากเดิมที่ให้อำนาจเสนาบดีมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม เป็นมีอำนาจนั่งกำกับพิจารณาและพิพากษาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม<sup>115</sup>

ในที่สุดได้มีประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 ออกมาเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2471 โดยมีสาระสำคัญให้ยกเลิกประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 เสีย และให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานมีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายธุรการ นอกจากการพิจารณาและพิพากษาคดีในศาลส่วนการตั้ง เลื่อน ย้าย ปลดผู้พิพากษาให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต และกำหนดให้เสนาบดีมีอำนาจนั่งกำกับพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม ส่วนอธิบดีศาลฎีกามีหน้าที่เป็นผู้รับปรึกษาหารือออกความเห็นแก่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในข้อราชการทั่วไป

<sup>115</sup> เรื่องเดียวกัน.

ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 ดังกล่าว จึงมีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการจากความขัดแย้งระหว่างอธิบดีศาลฎีกา กับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม จากการปฏิบัติตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 โดยลดอำนาจ และบทบาทของอธิบดีศาลฎีกาให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการน้อยที่สุด ในขณะที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอย่างมาก ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายตุลาการดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาลักษณะที่ เกิดขึ้นจากความขัดแย้งของบุคคลให้หมดสิ้นไปอย่างเด็ดขาด โดยการจัดให้บุคคลเพียงคนเดียวที่เป็นผู้มีคุณวุฒิและเป็นที่ไว้วางใจ เข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ โดยที่ข้าราชการฝ่ายตุลาการชั้นผู้ใหญ่อย่างอธิบดีศาลฎีกา ซึ่งมีสถานะเป็นประธานในแผนกตุลาการหรือข้าราชการตุลาการอื่น ไม่มีโอกาสเข้ามาคานอำนาจเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในการดำเนินงานบริหารงานบุคลากร ตามกฎหมายฉบับนี้แต่ประการใด

หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษาศาล-ยุติธรรมให้ปราศจากการใช้อิทธิพลของฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ในทางอ้อมจากการเลื่อนโยกย้ายพิจารณาโทษทางวินัย ภายหลังที่ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 มีผลบังคับใช้จึงกลับไปอยู่ในลักษณะเดิมที่มีเฉพาะแต่การกำหนดไว้ในกฎหมายเพียงอย่างเดียว การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ เสนาบดีไม่อาจบังคับบัญชาฝ่ายตุลาการได้โดยตรงเท่า นั้น หลักประกันความเป็นอิสระที่คงเหลืออยู่ก็แต่เพียงชั้นตอนที่เสนาบดีนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เนื่องจากพระมหากษัตริย์อาจทรงตรวจสอบการใช้อำนาจของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการได้ แต่ก็เป็นที่น่าสงสัยว่า จะทรงมีโอกาสที่จะตรวจสอบคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาที่จะได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการได้เพียงใด

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกตว่า ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 นี้ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามที่พระยาจินดาภิรมย์ได้กราบบังคมทูลเป็นข้อเสนอพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพิจารณาแทนทุกประการ เว้นเสียแต่เรื่องการจัดให้เสนาบดี

กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจอย่างตำแหน่ง Lord chancellor ของอังกฤษที่สามารถนั่งพิจารณาและพิจารณาคดีในศาลได้ โดยความตามประกาศดังกล่าว ให้อำนาจเสนาคดีกระทรวงยุติธรรมมีเพียงการนั่งกำกับพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายครั้งดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพิจารณาความเห็นจากทุกฝ่าย รวมทั้งนายก็องที่ปรึกษากฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการจัดการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการของประเทศฝรั่งเศสในสมัยนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ทำให้กฎหมายใหม่ที่ออกมาจะมีลักษณะที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างเสนาคดีกับอธิบดีศาลฎีกาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 131 ตลอดมาเท่านั้น หากได้ถึงกับเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว ด้วยเหตุนี้เสนาคดีกระทรวงยุติธรรมจึงยังมีสถานะเป็นฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียวมีอำนาจเฉพาะในการกำกับพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมเท่านั้น หากได้มีอำนาจพิจารณาคดีได้ในขณะเดียวกัน เหมือนอย่าง Lord Chancellor ของอังกฤษ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีมาตลอดจนวิวัฒนาการแตกต่างไปจากตำแหน่งเสนาคดีกระทรวงยุติธรรมของไทย

แม้ว่าหลักประกันความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่ายตุลาการจะถูกลดลงจากเหตุผลทางด้านสะดวกในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการเป็นสำคัญ แต่หลักการที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการของผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากการใช้อำนาจฝ่ายอื่น และจะต้องมีสถานะ ตลอดจนการบริหารงานบุคลากรที่พิเศษกว่าข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป ก็ยังเป็นหลักการที่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายและเป็นที่ยอมรับกันตลอดมา ดังจะเห็นได้จากภายหลังที่ประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 ได้ใช้บังคับแล้ว มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้การรับราชการของข้าราชการพลเรือนทุกฝ่ายทุกแผนกมีระเบียบแบบแผน มีสิทธิต่าง ๆ ทำนองเดียวกันกับการปกครอง การบังคับบัญชา การพิจารณาความดีความชอบ การถูกลงโทษก็ควรอยู่ในกรอบ



อันเดียวกัน<sup>116</sup> จึงเกิดข้อสงสัยว่า ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะครอบคลุมถึงข้าราชการตุลาการหรือไม่ เพื่อจะได้วางบทนิยามคำว่า "ข้าราชการพลเรือน" ให้ชัดเจน

ในเรื่องดังกล่าว เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้ตามความเห็นไปยังอธิบดีศาลฎีกาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยแจ้งพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า มีแนวโน้มว่าควรแยกข้าราชการตุลาการเป็นอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งต่อมาอธิบดีศาลฎีกา (เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ) ได้แจ้งความเห็นที่

"การเป็นผู้พิพากษานั้นได้ชื่อว่ายู่ในประเภทที่ว่าต้องการความรู้ความชำนาญพิเศษ จึงไม่น่าอยู่ในข้อบังคับเดียวกัน กับข้าราชการพลเรือนตามธรรมดา (Civil service)... ที่ว่าต้องทำตามบังคับบัญชาผู้มีตำแหน่งเหนือตนเป็นนิตยนั้น เห็นว่าจะนำมาใช้แก่ผู้พิพากษาตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ เพราะตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เจ้ากระทรวงฤทธิจะออกคำสั่งบังคับให้ผู้พิพากษาดัดสันความตามความเห็นของตนไม่ได้"<sup>117</sup>

ต่อมากระทรวงยุติธรรมได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และระเบียบข้าราชการตุลาการว่า ควรทำเป็นสองพระราชบัญญัติหรือควรรวมอยู่ในพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

<sup>116</sup> สุจริต ถาวรสุข, "งานกระทรวงยุติธรรม (ของเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ)," ใน อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2519) หน้า 80.

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-83.

"เมื่อพิจารณาถึงศัพท์ว่า "ข้าราชการพลเรือน" แล้วก็อาจมีความหมายถึง ข้าราชการฝ่ายตุลาการด้วย แต่ข้าราชการฝ่ายตุลาการกับธรรมาภิบาลนั้น มีฐานะผิดกันมาก เพราะฉะนั้น จึงขอเสนอแยกออกเป็นสองประเภท ฝ่ายตุลาการในประเภทนี้ต้องมีคุณวุฒิ ความสามารถ มั่นคง เป็นที่นิยมนับถือไว้วางใจแห่งชนทั่วไป มีหน้าที่บัญชาชีวิตและทรัพย์สินสมบัติของประชาชน และมีอิสระในการ พิจารณาตัดสินคดีความตามความเห็นของตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ต้องฟังบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจเหนือตน ถึงได้มีบัญญัติไว้ในเรื่องผู้พิพากษาตุลาการว่า ผู้ใดจะเป็นผู้พิพากษาตัดสินการแห่งมนุษย์ทั้งหลาย หนึ่งกระทำสันดานให้ปราศจากอคติธรรมทั้งสี่ แต่ฝ่ายธรรมาภิบาลนั้น หามีฐานะเสนอเหมือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่ เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงขอเสนอว่า ข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่ควรรวมอยู่ในข้อ บังคับอันเดียวกันกับข้าราชการธรรมาภิบาล"<sup>118</sup>

ในที่สุดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ก็ได้ประกาศในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471 โดยวางหลักให้ข้าราชการตุลาการเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง ที่ไม่รวมอยู่ใน บทนิยามศัพท์ของคำว่า "ข้าราชการพลเรือน"<sup>119</sup> การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการจึงไม่อยู่ภายใต้ บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

การเสนอความเห็นประกอบการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ตลอดจนเนื้อหาสาระแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการจัดระบบการบริหารบุคลากรฝ่ายตุลาการที่มีอยู่แล้ว ในการจัดองค์กรของ อำนวยการตุลาการตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นการตระหนัก ถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในราชการฝ่ายตุลาการ อันมีลักษณะเป็นพิเศษจากราชการฝ่ายอื่นที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-140.

<sup>119</sup> มาตรา 4 "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471" ประชุม  
กฎหมายประจำศก เล่ม 41, หน้า 242.

ฝ่ายตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อาจตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาอย่างข้าราชการทั่วไปได้ เพราะจะเป็นการทำลายความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการลงอย่างสิ้นเชิง การยืนยันข้อเสนอให้แยกกฎหมายระเบียบราชการฝ่ายตุลาการออกจากกฎหมายข้าราชการพลเรือน จึงเป็นแนวทางในการจัดการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการให้เป็นไปตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยได้ประการหนึ่ง

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 ในวันที่ 28 มีนาคม 2471 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะ ซึ่งหลักการสำคัญส่วนมากยังเป็นไปตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2471 เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น โยกย้าย พิจารณาโทษทางวินัย ตลอดจนการให้ออกจากราชการโดยจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพียงแต่มีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เช่น คุณสมบัติการเป็นข้าราชการตุลาการมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการตุลาการอย่างชัดเจน โดยกำหนดระเบียบวิธีการพิจารณาโทษว่าต้องให้โอกาสแก่ข้าราชการตุลาการชี้แจงหรือแก้ตัวต่อหัวหน้าก่อน, เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอาจตั้งกรรมการได้ส่วนมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามนายก็ได้ โดยกำหนดให้กรรมการนายหนึ่งต้องเป็นข้าราชการตุลาการมีศ.เสมอ หรือสูงกว่าข้าราชการผู้ที่ต้องได้ส่วน, มีการเปิดโอกาสให้ชี้แจงหรือนำพยานมาแสดงในการได้ส่วน<sup>120</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการสร้างหลักประกันแก่ข้าราชการตุลาการที่จะได้รับการพิจารณาโทษทางวินัย โดยระเบียบวิธีพิจารณาที่แน่นอนตามกฎหมายได้ในเบื้องต้น และเป็นการเริ่มนำรูปแบบของคณะกรรมการเข้ามามีส่วนในการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ

<sup>120</sup> มาตรา 17 "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 41, หน้า 333.

แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ก็ยังมีเนื้อหาสาระที่ไม่สามารถสร้างหลักประกันความ เป็นอิสระของข้าราชการฝ่ายตุลาการได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากอำนาจที่แท้จริงในการบริหารงาน บุคลากรฝ่ายตุลาการยังคงอยู่กับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเพียงผู้เดียว ประกอบกับกฎหมายยังให้ อำนาจเสนาบดีในการสั่งพักหน้าที่ราชการกับผู้พิพากษาที่ถูกพิจารณาโทษทางวินัยได้ และแม้ว่าผลการ พิจารณาจะปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้น ไม่มีมลทินก็ตาม ถ้าหากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเห็นว่าการให้ กลับคืนตำแหน่งเดิมอาจเสียหายแก่ทางราชการ จะไม่ให้กลับคืนเข้าตำแหน่งเดิมก็ได้<sup>121</sup> ซึ่งการใช้ อำนาจของเสนาบดีตามกฎหมายฉบับนี้ ช่อมเป็นการสร้างผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระของ ข้าราชการฝ่ายตุลาการได้โดยง่าย ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติ- ระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 จึงมีอยู่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นสำคัญ<sup>122</sup>

พัฒนาการแห่งการจำกัดกรของอำนาจตุลาการในส่วนของการจัดบุคลากรฝ่าย ตุลาการให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายตุลาการ จึงมีการพัฒนามาตามลำดับ ตั้งแต่การรับรองความ เป็นอิสระของผู้พิพากษาตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 การสร้างหลักประกันการใช้ อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการ ตามประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวง- ยุติธรรม ร.ศ. 131 จนกระทั่งมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ บังคับใช้สำหรับการ บริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะ ไม่จัดให้รวมกับการบริหารงานบุคลากรของข้าราชการ พลเรือน แต่เนื้อหาสาระแห่งกฎหมายดังกล่าว จะสามารถคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคลากรฝ่าย ตุลาการให้เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายรับรองความเป็นอิสระไว้ได้เพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้อง พิจารณาในลำดับต่อไป จึงกล่าวได้ว่า การที่การบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการอยู่ภายใต้บังคับแห่ง

<sup>121</sup> มาตรา 19 "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471" ประชุม  
กฎหมายประจำศก เล่ม 41, หน้า 334.

<sup>122</sup> มาตรา 12 "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471" ประชุม  
กฎหมายประจำศก เล่ม 41, หน้า 332.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 เป็นการแสดงให้เห็นถึงพื้นฐานทางความคิดเกี่ยวกับการจัดการบริหารงานบุคลากรฝ่ายตุลาการให้มีความแตกต่างไปจากข้าราชการฝ่ายอื่น เพื่อประโยชน์ในการรับรองคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา อันจะได้รับการพัฒนาการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ให้สมดังที่กฎหมายได้รับรองความเป็นอิสระไว้ตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจ อธิปไตยในที่สุด

#### 4.2.4 การรับรองสถานะของการใช้อำนาจตุลาการในระบบศาล

การที่องค์กรของอำนาจตุลาการไทย ภายหลังจากปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายตุลาการได้สมดังเจตนารมณ์ในการจัดองค์กรตามแนวทางแห่งทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยนั้น ศาลยุติธรรมในระบบใหม่จะต้องมีอำนาจในการพิจารณา และพิพากษาคดีตามกฎหมายอย่างแท้จริง จึงจะถือได้ว่า การจัดให้อำนาจตุลาการแยกออกจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมาอยู่ในความรับผิดชอบของศาล ซึ่งเป็นองค์กรของอำนาจตุลาการโดยเฉพาะ ตามหลักการจัดการใช้อำนาจในการปกครองประเทศตามทฤษฎีการแยกอำนาจอธิปไตยได้เกิดขึ้นแล้ว

ศาลยุติธรรมของไทยนับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ก็ได้รับการจัดให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจตุลาการทั้งในการดำเนินการพิจารณา และพิพากษาคดีครบทุกขั้นตอน แต่ลักษณะของอำนาจที่ศาลยุติธรรมมีอยู่ในระยะแรกนั้นยังไม่สมบูรณ์แบบ เนื่องจากการใช้อำนาจในการพิจารณา และพิพากษาคดีบางกรณีจะมีการแทรกแซงการใช้อำนาจโดยองค์กรฝ่ายอื่นจากสาเหตุต่าง ๆ กัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขให้คลี่คลายลงในเวลาต่อมา จนกระทั่งสถานะของการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลยุติธรรมได้รับการรับรองให้มีผลในทางปฏิบัติจริงได้ตามกฎหมาย

##### 4.2.4.1 การใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาคดี

ขั้นตอนสำคัญของการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาคดีที่จะแสดงให้เห็นถึงผลการรับรองสถานะของการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลยุติธรรมนั้น แยกพิจารณาได้ใน 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของการรับคดีไว้พิจารณาพิพากษากับขั้นตอนการใช้อำนาจศาลในการพิจารณาคดี ดังนี้.

## 1. การรับคดีไว้พิจารณาพิพากษา

ศาลยุติธรรมที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 110 จะมีอำนาจในการรับคดีพิพาทระหว่างราษฎรในเรื่องต่าง ๆ ทั้งทางแพ่ง ทางอาญาไว้ พิจารณาพิพากษาทุกเรื่อง แต่จะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาฟ้องของกรมรับฟ้องในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเสียก่อน ราษฎรจึงยื่นฟ้องต่อศาลเอง โดยตรงไม่ได้ และศาลก็ไม่มีอำนาจรับคำฟ้องจากราษฎรได้เอง โดยตรง แต่การกำหนดหลักการในลักษณะดังกล่าวนี้ พาได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมในการรับคดีไว้พิจารณาแต่อย่างใดไม่ เนื่องจากภารกิจของกรมรับฟ้องจำกัดอยู่เพียงการจำแนกคำฟ้องส่งไปยังศาลต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามเขตอำนาจเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรผู้ต้องดำเนินคดี ซึ่งอาจจะยังไม่คุ้นเคยกับระบบศาลใหม่ภายหลังการปฏิรูป และเมื่อราษฎรเริ่มเข้าใจในการฟ้องคดีความให้ถูกต้องตามเขตอำนาจศาลแล้ว ก็มีการยกเลิกกรมรับฟ้องไปใน ร.ศ. 112 ให้ราษฎรยื่นฟ้องต่อศาลได้โดยตรง อย่างแบบในนานาประเทศ<sup>123</sup>

คดีบางประเภทที่ศาลจะรับไว้พิจารณาดังเช่น คดีมรดกเดิมจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อพิจารณาความต่อไป แม้ต่อมาจะได้มีการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรมแล้ว หลักปฏิบัติดังกล่าวก็ยังดำเนินต่อมาจนกระทั่ง ร.ศ. 118 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดให้ศาลชำระความมรดก โดยที่ไม่ต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลก่อน แต่ในกรณีนี้เมื่อจะตัดสินความตามกฎหมายโดยตรงไปแล้ว เห็นว่าเป็นการคลาดเคลื่อนแก่ความยุติธรรม ก็ยังพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ผู้พิพากษามีอำนาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลได้ ซึ่งเหตุผลในการประกาศพระบรมราชโองการเรื่องดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า

<sup>123</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/9 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง การจัดการศาลสยามสมัยยุติธรรมแลตั้งศาลไปริสภา แลประกาศตั้งศาลไปริสภา แลเป็นแขวงศาลไปริสภา แลประกาศลงโทษผู้แพ้คดี (13 เมษายน ร.ศ. 112 - 12 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 114)

"ด้วยสิ่งเกิดตามความเห็นอย่างใหม่ ๆ มักจะคิดเห็นว่าการเสื่อมทรามอันใด ย่อมเป็นจากเจ้าแผ่นดินไปเที่ยวเที่ยวซ่องเกะกะ ด้วยถืออำนาจแอบซูด ไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ทำแต่ โดยลำพัง... ในความเรื่องมรดกมีแบบว่า ทนทรัพย์เกิน 800 บาท ให้คัดฟ้องชั้นกราบทูลก่อน ที่ได้ ใช้มา 50 ปีเศษแล้ว นั้น ก็เป็นการที่เจ้าแผ่นดินใช้อำนาจเกินกฎหมาย แต่ไม่เกินกำหนดพระบรม- เชาขานานของเจ้าแผ่นดินเมืองนี้...แต่ก่อนการที่ต้องคัดทูล ไม่เป็นการหน่วงความให้ล่าช้า เพราะ ศาลทั้งปวงยิ่งช้ากว่า และเคยได้ผลดีในทางยุติธรรมตัดความลำบากได้ปีละมากเรื่อง แต่บัดนี้ศาลทั้งปวง ไม่ช้าเหมือนแต่ก่อน การคัดฟ้องกราบทูลที่จะชักให้ความช้า"<sup>124</sup>

เหตุผลในการประกาศพระบรมราชโองการในเรื่องดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึง การรับรองสถานะการใช้อำนาจในการรับคดีมรดกไว้พิจารณา โดยศาลยุติธรรมได้เป็นอย่างดีว่า พระ- บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงปรารถนาที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระองค์แต่เพียงผู้เดียว หากทรงมอบหมายการใช้อำนาจให้กับองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งศาลยุติธรรมให้เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแล้ว ตามกฎหมายก็จะทรงสนับสนุนให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้จริง ในทางปฏิบัติ ประกอบกับ การศาลในยุคหลังปฏิรูปก็มีศักยภาพในการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรได้ดียิ่งขึ้นแล้ว ความจำเป็นที่- พระมหากษัตริย์จะทรงเข้าไปรับคดีมรดกมาพิจารณาด้วยพระองค์เอง เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก- ยุติธรรมอย่างรวดเร็วจึงหมดสิ้นไป

นอกจากเนื้อหาแห่งคดีจะเป็นสิ่งที่จำกัดอำนาจศาลยุติธรรมในการรับคดีไว้พิจารณา ดังที่เกิดขึ้นในระยะแรก ๆ หลังการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 แล้ว สถานะของบุคคล ก็เป็นสาเหตุหนึ่งจำกัดอำนาจศาลในการรับคดีไว้พิจารณา ดังจะเห็นได้จากการฟ้องส่วนราชการเป็น จำเลย มีหลักปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/ร.ศ. 121 ว่า ทบวงการเมืองเมื่อถูกฟ้องไม่ จำต้อง ขอมมาเป็นจำเลยก็ได้ และต่อมาใน ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎที่ 60 ว่าด้วยการที่ศาล

<sup>124</sup> "กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม กฎที่ 13 ว่าด้วยฟ้องมรดกไม่ต้องนำทูล" ประชุม กฎหมายประจำศก เล่ม 5 ภาคพิเศษ, หน้า 370 - 372.

จะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่าง ๆ โดยวางระเบียบไว้ว่า เรื่องฟ้องกรมและกระทรวง เป็นจำเลยนั้น ห้ามมิให้ศาลออกหมายไปยังเจ้ากรมอัยการ เพราะเขาจะมาแก้ความหรือไม่ก็ได้ และต่างกระทรวงก็มีอำนาจเท่า ๆ กัน ศาลจะบังคับเขาไม่ได้ ศาลควรแจ้งความไปตามทางราชการหรือจะบอกกระทรวงยุติธรรมให้ช่วยจัดการให้ ถ้าการสิ่งใดไม่มีกฎหมายบังคับว่าเขาต้องทำตามคำสั่งศาลก็ไม่ควรมีหมายไป<sup>125</sup>

ข้อจำกัดอำนาจศาลในการรับคดีไว้พิจารณานี้ นอกจากความเป็นหน่วยงานของรัฐแล้ว สถานะความเป็นข้าราชการก็ยังเป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง ดังปรากฏหลักการตามประกาศสั่งฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาท ร.ศ. 111 ว่า มีผู้มาฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาเนื้อคดีความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณาจึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดไปพิจารณาได้ตามมติโดยจำจง โดยผลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาให้ลงโทษ 4 สถาน<sup>126</sup> ซึ่งต่อมาอธิบายถึงคำว่า "ข้าทูลละอองธุลีพระบาทข้าราชการ" ว่าหมายถึง ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร ตำแหน่งยศเป็นขุนนาง และข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร ภูตตราตั้งมีตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากจะฟ้องในความอาญาที่มีโทษหลวงกับบุคคลเหล่านี้ ต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อน แต่ข้าราชการที่ได้รับประทวนภูตตราตั้งของเสนาบดีเจ้ากระทรวงไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาต<sup>127</sup>

<sup>125</sup> "กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม กฎที่ 60 ว่าด้วย การที่ศาลจะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่าง ๆ " ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 5 ภาคพิเศษ, หน้า 453-454.

<sup>126</sup> กองจดหมายเทศแห่งชาติ, ร.6 ย.8/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลวงวิเศษจนการตองหาว่าไม่ไปลงอวนจับปลาด้วยตนเอง และมีอวนผิดขนาดที่ขออนุญาต (2 กรกฎาคม 2462 - 24 กุมภาพันธ์ 2464)

<sup>127</sup> "กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม กฎที่ 42 ว่าด้วยอธิบายคำ "ข้าทูลละอองธุลีพระบาท" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 5 ภาคพิเศษ, หน้า 419 - 420.



การจำกัดอำนาจศาลยุติธรรมในการรับคดีฟ้องส่วนราชการหรือการฟ้องข้าราชการชั้นสัญญาบัตรไว้พิจารณาดังกล่าวนี้ มีข้อสังเกตว่าเป็นไปเนื่องจากเหตุผลที่ส่วนราชการหรือข้าราชการต่างเป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจปกครองประเทศ ศาลก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ได้รับมอบหมายอำนาจมาจากพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน เมื่อพระมหากษัตริย์ตามการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่อาจกระทำผิดหรือที่เรียกกันว่า หลัก "The King can do no wrong" บุคคลที่อยู่ในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์ หรือกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์จึงไม่อาจถูกฟ้องศาลได้ นอกจากใช้วิธีการพิเศษที่อาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชานุญาตเสียก่อน<sup>128</sup>

อย่างไรก็ดี หลักปฏิบัติดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการรับคดีที่ประชาชนฟ้องข้าราชการได้มากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ราชเลขาธิการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การขอพระบรมราชานุญาตพิจารณาคดีข้าราชการชั้นสัญญาบัตรถูกฟ้องความอาญาจะมีมากเกินสมควร ไม่ใช่เพราะข้าราชการทำผิดคิดร้ายมากขึ้น แต่เป็นด้วยน้ำหนักเล็ก ๆ น้อย ๆ มากราบบังคมทูล เช่น คดีหลวงวิจิตรพจนการ ขออาชญาบัตรมีอวนจับปลาในทะเล แต่ไม่จับเองและใช้อวนผิดขนาด เป็นต้น ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2465 จึงได้มีประกาศเรื่อง ข้าราชการสัญญาบัตรต้องหาเป็นจำเลยในคดีอาญา สำคัญว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริเห็นว่า ข้าราชการเพิ่มขึ้นมากถึงเวลาเปลี่ยนแปลงระเบียบการให้สะดวกแก่ทางการของศาล เมื่อข้าราชการชั้นสัญญาบัตรต้องหาเป็นจำเลยในคดีใด ๆ ให้ศาลรับไว้พิจารณาและดำเนินการไปตามกระบวนการโดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน การใช้อำนาจในการรับคดีฟ้องข้าราชการไว้พิจารณาในศาลยุติธรรม จึงได้รับการรับรองสถานะแห่งอำนาจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

แต่สำหรับการรับคดีที่ประชาชนฟ้องส่วนราชการไว้พิจารณานั้น แม้ว่าในปี พ.ศ.

<sup>128</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (ม.ป.ท., 2524),

2466 จะได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ที่วางหลักให้ทวงถามเมือง อัน ได้แก่ กรม, กระทรวงต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า สถานะของทวงถามเมือง ได้แยกออกจากสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นนิติบุคคลแล้ว การฟ้องทวงถามเมืองเป็นจำเลยในคดี ก็น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงหลักการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับบุคคลทั่วไป ที่ศาลชอบที่จะรับคดีไว้ พิจารณาได้ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติก็ยิ่งปรากฏว่า ศาลฎีกาเคยตัดสินว่า กรมที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยจะไม่ยอมมาเป็นจำเลยก็ได้<sup>129</sup> ทั้งนี้คงเป็นเพราะเหตุที่ศาลต้องการจำกัดอำนาจ โดยการยึดถือหลัก ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเดิมเท่านั้น มิได้แสดงว่า สถานะการใช้อำนาจตุลาการในการรับคดีไว้พิจารณา พิพากษา ยังไม่ได้รับการรับรองจากรัฐแต่ประการใด

## 2. การใช้อำนาจศาลในการพิจารณาคดี

เมื่อศาลยุติธรรมรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนต่อไปภายหลังจากการรับคดี ก็คือ ขั้นตอนการพิจารณาคดี อัน ได้แก่ การรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คู่ความนำเสนอต่อ ศาลตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งในระยะแรกหลังจากการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 การกำหนดอำนาจศาลที่จะให้ประกอบพิจารณาคดี ยังไม่เป็นที่เด็ดขาดนัก ดังจะพิจารณา ได้จาก กรณีที่ศาลยุติธรรมหัวเมืองจะออกหมายเรียกตัวจำเลยมาแก้คดี ศาลต้องลงหมายตามแบบ ถ้า จำเลยอยู่แขวงเจ้ากรมใดต้องหมายถึงแขวงนั้น เมื่อเจ้ากรมแขวงรับหมายศาลแล้ว ต้องออกหมายถึง กำนันตำบลในแขวงที่ตนบังคับให้ส่งตัวจำเลยมาแก้คดี ตามหมายศาลนั้น<sup>130</sup> หรือตามพระราชบัญญัติ

<sup>129</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1106/2473 ระหว่าง บริษัท อีสเตอร์นสยามทิน เทรตตั้ง จำกัด โจทก์ กรมโลหกิจและภูมิวิทยา จำเลย

<sup>130</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.3/3 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง จัดตำแหน่งตุลาการ และตำแหน่งตุลาการและแบบนำฟ้องซังนักโทษ มณฑลปราจีน (7 มกราคม ร.ศ.113)

ลักษณะพยาน ร.ศ. 113 ก็วางบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่ศาลจะออกหมายเรียกพยานไว้ โดยให้ศาลออกหมายเรียกพยานไปถึงสังกัดมูลนายของพยาน เพื่อให้มูลนายไปบังคับพยานอีกทีหนึ่ง แต่ก็เปิดโอกาสให้ศาลหมายถึงตัวพยานโดยตรงได้ ถ้าพยานขัดขืนไม่มาศาลตามหมาย และไม่แจ้งเหตุขัดข้องอันสมควรต่อศาลก็ให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติ<sup>131</sup>

ทางปฏิบัติในการเรียกพยานมาศาลในชั้นพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมหัวเมือง หรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของมูลนายในการปกครองคนในสังกัดของตนได้เป็นอย่างดี การใช้อำนาจในการพิจารณาคดีของศาล โดยการออกหมายเรียกพยานในระยะดังกล่าว จึงต้องอาศัยอำนาจบังคับจากมูลนายที่พยานสังกัดอยู่ประกอบด้วยอำนาจศาล แต่มิได้หมายความว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว จะแสดงให้เห็นว่า การรับรองสถานะการใช้อำนาจศาลในชั้นพิจารณาคดีจะยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากศาลได้รับการรับรองสถานะของอำนาจในการพิจารณาคดีมาตั้งแต่แรกพร้อมกับการจัดตั้งศาลในรูปแบบใหม่แล้ว เพียงแต่การกำหนดให้มูลนายเข้ามามีส่วนในการบังคับพยานให้ปฏิบัติตามหมายนั้น เป็นเหตุผลทางด้านความสะดวกในการจัดให้พยานมาเบิกความตามหมายเท่านั้น เพราะมูลนายเป็นผู้มีอำนาจบังคับคนในสังกัดได้โดยตรง

อย่างไรก็ดี การรับรองสถานะการใช้อำนาจศาลประกอบการพิจารณาให้เป็นไปอย่างสมบูรณ์นั้น อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 ที่เปิดช่องให้ศาลออกหมายถึงพยานโดยตรงได้เองเป็นเบื้องต้น และในเวลาต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 และพระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาคความแพ่ง ร.ศ. 115 แล้ว กฎหมายทั้งสองฉบับก็ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการออกหมายเรียกพยาน, ใต้สวน, บังคับให้พยานเบิกความ ตลอดจนอำนาจอื่น ๆ ในการประกอบการพิจารณาคความไว้อย่างบริบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกหมายเรียกพยานศาลไม่ต้องออกหมายถึงมูลนายเพื่อให้มูลนายบังคับพยานให้ปฏิบัติตาม

<sup>131</sup> มาตรา 13 "พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 14, หน้า 234.

หมายอีกต่อไป

แม้ว่าตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ ศาลจะมีอำนาจประกอบการพิจารณาคดีได้ครบทุกขั้นตอนการพิจารณาอย่างอิสระตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยิ่งปรากฏว่า การใช้อำนาจศาลในบางกรณี ดังเช่น การปล่อยตัวผู้ต้องหาในชั้น กระทรวงยุติธรรมยังเข้ามามีส่วนในการกำหนดการใช้ดุลพินิจของศาลอยู่บ้าง ซึ่งพิจารณาได้จากความตอนหนึ่งตามรายงานศาลยุติธรรม ร.ศ. 125 ที่ว่า

"กระทรวงได้ออกคำสั่งไปยังผู้พิพากษาปล่อย ๆ ให้ใช้ความวินิจฉัยในเรื่องที่จะปล่อยผู้ต้องหาไปโดยไม่มีประกัน เมื่อคดีที่อุทธรณ์นั้น ศาลได้พิพากษาให้ผู้ต้องหาพ้นโทษแล้ว ถ้าไม่มีข้อสงสัยอย่างใดในคดีนั้นแล้วก็สมควรจะปล่อยตัวผู้ต้องหาไป... กระทรวงได้มีข้อเสนอแนะต่อผู้พิพากษาไว้ว่า คดีใดเมื่อได้มีคำพิพากษาปล่อยตัวเป็นลำดับกันมาถึงสองศาลแล้ว ก็ให้ถือเป็นแบบเสียด่า ไม่มีเหตุสมควรที่จะต้องมีความสงสัยในคดีนั้น แล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยไม่ต้องมีหลักประกัน... ในเรื่องปล่อย ไม่ควรให้ผู้พิพากษาวินิจฉัยเอาเอง ควรจะมีกฎหมายให้เป็นการแน่นอน"<sup>132</sup>

การใช้อำนาจของกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการปล่อยตัวผู้ต้องหา ดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า เป็นลักษณะของการวางระเบียบการสั่งของศาลให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันมากกว่าการเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจศาลเสียเอง ประกอบกับเป็นระยะเวลาที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าวให้เป็นที่แน่นอนอีกด้วย ซึ่งกระทรวงยุติธรรมก็เสนอให้มีกฎหมายให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ผู้พิพากษาจะได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกระทรวงยุติธรรมจะได้ไม่ต้องออกคำสั่ง หรือคำแนะนำเช่นนั้นอีก อันจะเป็นการแสดงถึงการรับรองสถานะการใช้อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลที่มั่นคงยิ่งขึ้น

<sup>132</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข.1/31 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง รายงานข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม (24 เมษายน ร.ศ.120 - 30 เมษายน ร.ศ.129)

การใช้อำนาจในชั้นพิจารณาคดีของศาล แม้ว่าจะได้รับการรับรองสถานะการใช้  
อำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสองฉบับ ตั้งแต่ ร.ศ.115 มาแล้วเป็นต้นมา ก็ยังประสบ  
ปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ในกรณีที่พยานเป็นผู้มีบรรดาศักดิ์สูง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นใน  
พ.ศ.2454 จำเลยในคดีหนึ่ง ได้อ้างผู้มีบรรดาศักดิ์ชั้นเจ้าพระยาเป็นพยานฝ่ายตน เมื่อศาลต้องการ  
ให้พยานปากนี้เบิกความ ศาลเห็นว่า เป็นพยานสำคัญในคดี แต่พยานเป็นผู้มีบรรดาศักดิ์ จึงมิได้ออก  
หมายเรียกพยานมายังศาล แต่ตกลงจะไปเผชิญสืบที่บ้านพยาน ศาลจึงมีหนังสือแจ้งไปยังพยาน แต่  
พยานก็ไม่ตอบกลับมา และไม่ยินยอมให้ศาลไปสืบพยานที่บ้าน ศาลจึงออกหมายให้เจ้าพระยาท่านดังกล่าว  
มาเป็นพยานเบิกความที่ศาลแห่ง เจ้าพระยาก็สลับหลังหมายมีใจความว่า "ที่จะให้ไปศาลนั้นเป็นอันไม่ไป"  
คดีก็เลยต้องงตรอมมา จนกระทั่งเสนาบดีได้นำเรื่องดังกล่าวขึ้นกราบบังคมทูลขอเรียนพระราชปฏิบัติว่า  
ควรจะจัดการประการใด

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริในเรื่องดังกล่าว สรุป  
ความได้ว่า การที่ศาลตกลงไปเผชิญสืบที่บ้านก็ปรากฏอยู่แล้วว่า เขาแสดงความเคารพแล้ว การไม่ไป  
นับเป็นการขัดชั้นอำนาจศาลซึ่งได้รับแบ่งอำนาจไปจากองค์พระเจ้าแผ่นดินนั่นเอง จึงนับว่าเป็นการไม่  
สมควร โปรดฯให้กรมหลวงเทววงษ์วโรปการชี้แจงพูดจากับเจ้าพระยาท่านนั้น ให้เป็นที่เข้าใจว่า จะ  
ต้องปฏิบัติตามหมายศาล ซึ่งกรมหลวงเทววงษ์วโรปการทรงแสดงทัศนคติเกี่ยวกับการที่ศาลใช้อำนาจออก  
หมายเรียกพยานในกรณีดังกล่าวไว้ว่า

"เจ้าพระยาถือที่ฐิมาณอย่างเก่า คือ รังเกียจการที่จะต้องกระทำสัตย์สาบานตาม  
แบบเก่า ซึ่งเป็นคำที่ไม่มีผู้ใดคนใด ๆ จะยอมกระทำมาแต่ก่อนจนทุกวันนี้...พระราชบัญญัติลักษณะพยาน  
ร.ศ.113 ให้อำนาจผู้พิพากษาที่จะเลือกให้ตามที่เห็นสมควรนั้นมาก ได้ทราบมาว่า ผู้พิพากษาได้  
ยกไม่สืบพยานที่ไม่เห็นว่าจะเป็นหลักสำคัญในคดี โดยเหตุที่จะสืบลำบากเสียก็มาก... เห็นว่าผู้พิพากษา  
ยังไม่ควรออกหมายเรียกเจ้าพระยามาเป็นพยาน แม้ผู้พิพากษาจะไม่ได้ทำผิดกฎหมายแต่ผิดโทษลุลูบยา  
ฎาที่อังกฤษ เรียกว่า "แต่กด์" (ยุทธวิธี) ไม่กระทำพอเหมาะแก่การที่ควรกระทำ เพราะเหตุว่า  
ถ้าพยานไม่มาตามหมายแล้ว ก็จะต้องออกหมายจับ ผู้พิพากษาก็ย่อมรู้ดีว่า ออกหมายจับเจ้าพระยา  
ไม่ได้ เพราะเป็นข้าราชการสัญญาบัตร จำต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน... เห็นว่าผู้มีหน้าที่จะใช้  
อำนาจแผ่นดินเหมือนกับผู้ถือธงแผ่นดินจำต้องคิดรักษาอย่าให้มีช่องให้คนหมิ่นประมาทได้ โดยไม่ใช้อำนาจ

ไปในที่ควรสงสัยอยู่ว่าจะไปหาเหตุให้คนชดวันอำนาจ"<sup>133</sup>

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจประกอบการพิจารณา คดีของศาลในชั้นพิจารณาคดีได้แก่ การออกหมายเรียกพยานบุคคลให้มาเบิกความเป็นพยานศาลก็ยังมีปัญหา ในทางปฏิบัติอยู่บ้าง แม้ว่าในเวลานั้นจะมีกฎหมายวิธีพิจารณาความกฎหมายลักษณะพยาน อันเป็นกฎหมาย ที่รับรองสถานะการใช้อำนาจศาลในเรื่องดังกล่าวขึ้นบังคับใช้เป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปเนื่องจากสาเหตุเกี่ยวกับสถานะพยานของบุคคลในสังคมยุคนั้น ที่ผู้มีบรรดาศักดิ์ หรือเชื้อพระวงศ์ชั้นสูง จะมีสถานะพยานที่สูงกว่าประชาชนธรรมดา ศาลยุติธรรมเอง แม้จะได้รับการรับรองสถานะการใช้อำนาจ อย่างชัดเจนแล้วตามกฎหมาย ก็ยังจำกัดบทบาทของตนไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการสนับสนุนการรับรองสถานะการใช้อำนาจ ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมจากองค์พระมหากษัตริย์ได้ประการหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ทรงรับรอง สถานะการใช้อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม อันเป็นองค์การของอำนาจตุลาการที่ได้รับการ แบ่งแยกการใช้อำนาจไปจากพระองค์ให้มีอำนาจอย่างแท้จริง ตามกฎหมายที่ทุกคนจะต้องเคารพปฏิบัติ แต่พระองค์ทรงใช้วิธีการอันละมุนละม่อมที่จะโน้มนำให้ผู้ซึ่งขัดขึ้นปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่เป็นการหักทลาย ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และไม่เป็นการทำให้หลักการตามกฎหมายต้องเสียไป การที่ศาลยุติธรรมจะใช้อำนาจประกอบการพิจารณาคดีตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามที่ศาล จะเห็นสมควร มิได้เกิดจากการจำกัดการใช้อำนาจโดยองค์การอื่นแต่ประการใด

นอกจากพระมหากษัตริย์จะทรงสนับสนุนการรับรองสถานะการใช้อำนาจศาลต่อบุคคล ที่มาเกี่ยวข้องในชั้นพิจารณาคดีดังตัวอย่างของการออกหมายเรียกพยานบุคคลแล้ว การใช้พระราชอำนาจ

<sup>133</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ย.8/7 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 8 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง เจ้าพระยาศิริวิรัตน พยานไม่มาศาลในคดีระหว่าง นายหรั่ง โจทก์ อำแดง ปอน จำเลย เรื่องที่บ้านตำบลสวนถ่าน (2 สิงหาคม 2454 - 12 สิงหาคม 2454)

ของพระองค์ต่อการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมก็เป็นไปในลักษณะที่ทรงมอบอำนาจให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแทนพระองค์อย่างเด็ดขาดตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะไม่ทรงเข้าแทรกแซงการพิจารณาคดีของศาล ทั้ง ๆ ที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมทั้งอำนาจตุลาการนั้นยังเป็นของพระองค์อยู่ตามรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม ดังจะเห็นได้จาก กรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นตอนปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ มีคดีหนึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่มีคู่ความฝ่ายหนึ่งนำคดีขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเสียก่อนที่ศาลยุติธรรมจะมีคำพิพากษา ก็จะไม่ทรงรับคดีไว้ โดยให้ศาลยุติธรรมพิจารณาต่อไปตามเดิม ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งในรายงานศาลยุติธรรม ร.ศ. 126 ที่ว่า

"ในเรื่องความที่เกี่ยวข้องด้วยเงินทองเช่นนี้ จะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยโดยทันที ด้วยไม่ทรงทราบความจริงชัดเจน โดยทางสอบสวนนั้นไม่ได้ คงไม่ยุติธรรมอยู่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเงินทองทั้งปวง ไม่ได้เกี่ยวข้องกับพระราชทรัพย์ จะทรงพระราชวินิจฉัยก็ได้แต่ด้วยทางพิจารณาอย่างเดียว ซึ่งจะทรงพิจารณาด้วยลำพังพระองค์ก็ไม่ได้ ต้องให้ศาลพิจารณาตัดสินตามกฎหมาย"<sup>134</sup>

การรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีทั้งในขั้นตอนของการรับคดีไว้พิจารณาคำพิพากษา และในขั้นตอนของการใช้อำนาจศาลในการพิจารณาคดี จึงเริ่มต้นไปพร้อม ๆ กับการจัดตั้งศาลยุติธรรมในรูปแบบใหม่หลังจากการปฏิรูป โดยมีขั้นตอนแห่งพัฒนาไปสู่ความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แม้ว่าจะมีอุปสรรคในทางปฏิบัติจากแนวคิดทางการปกครองในยุคก่อนที่สถานะของบุคคลยังมีความสำคัญอยู่มาก แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงสนับสนุน ให้ศาลยุติธรรมได้รับการรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาคดีตามกฎหมายที่กำหนดอยู่เสมอมา

<sup>134</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข.1/31 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง รายงานข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม (24 เมษายน ร.ศ. 120 - 30 เมษายน ร.ศ. 129)

#### 4.2.4.2 การใช้อำนาจตุลาการในการพิพากษาคดี

การที่องค์กรของอำนาจตุลาการจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริงหรือไม่ นอกจากจะต้องจัดให้องค์กรของอำนาจตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาคดีแล้ว ขั้นตอนที่จะต้องพิจารณาในประการต่อมาก็คือ การจัดให้องค์กรของอำนาจตุลาการมีอำนาจในการพิพากษาคดีอีกด้วย ซึ่งในการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย นับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมรูปแบบใหม่จะได้รับการกำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดี เบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ตามกฎหมายภายในองค์กรเดียวกัน อันเป็นการแตกต่างไปจากการใช้อำนาจตุลาการ ในศาลรูปแบบเดิมที่อำนาจในการพิจารณาคดีกับอำนาจในการพิพากษาคดีจะอยู่ต่างองค์กรกัน

อย่างไรก็ดี การรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมในการพิพากษาคดี ในระยะแรก ๆ หลังจากการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 สำหรับการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา ก็ยังไม่เป็นไปอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ศาลจะมีอำนาจพิพากษาคดีว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด และสมควรลงโทษจำคุกเท่านั้น ส่วนการกำหนดโทษว่าจะลงโทษจำคุกจำเลยเป็นระยะเวลานานเท่าใด จะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงกำหนดระยะเวลาที่จะลงโทษจำคุกจำเลยอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้เป็นไปตามที่เคยปฏิบัติกันมาแต่เดิมก่อนการปฏิรูประบบการศาล ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญา ในสมัยก่อนจะ ไม่มีการกำหนดอัตราโทษไว้เป็นที่แน่นอนว่าจะให้ศาลมีอำนาจพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเป็นระยะเวลานานเท่าใด การพิพากษาลงโทษจำคุกของศาลในยุคก่อนจึงมีผลให้จำเลยต้องรับโทษจำคุกไปก่อน โดยไม่มีกำหนด จนกว่าพระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้กำหนดเวลาจำคุกจำเลยเป็นที่แน่นอน<sup>135</sup>

การที่ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจในการกำหนดระยะเวลาจำคุกจำเลยในคำพิพากษา หากต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงกำหนดลงมาอีกชั้นหนึ่ง ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการ



นิพากษาคดีในเสรีเจ็ดชาติ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบปัญหาดังกล่าว ก็ทรงพระราชดำริที่จะมอบอำนาจให้ศาลยุติธรรมสามารถนิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย โดยกำหนดเวลาจำคุกโดยเด็ดขาด แต่ก็มีปัญหาต่อไปอีกว่า กฎหมายอาญาในสมัยนั้น ไม่มีการกำหนดอัตราและระยะเวลาลงโทษที่ศาลจะนิพากษาลงโทษไว้เป็นที่แน่นอน จึงโปรดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการนิพากษาลงโทษจำเลยผู้กระทำความผิดอาญา และมีอำนาจกำหนดระยะเวลาลงโทษได้โดยให้เทียบเคียงกับที่พระองค์เคยมีพระบรมราชวินิจฉัยกำหนดระยะเวลาไว้ในคดีต่าง ๆ เมื่อครั้งก่อน ๆ ตามที่ปรากฏหลักการในประกาศ สำหรับสนามสถิตย์ยุติธรรมจะกำหนดโทษผู้แพคดีมีโทษหลวง ร.ศ. 115 การนิพากษาคดีของศาลยุติธรรม จึงเป็นไปอย่างสมบูรณ์ มีผลเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดได้แน่นอนในตัว แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตว่า คำนิพากษาศาลยุติธรรมในคดีที่มีการนิพากษาลงโทษจำคุก จะใช้ถ้อยคำในการกำหนดโทษว่า กำหนดลงโทษตามพระบรมราชวินิจฉัยคล้ายคลึงกันตลอดมา จนกระทั่งปี ร.ศ. 127<sup>136</sup> ที่มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดฐานความผิดโทษที่จะลงและอัตราโทษไว้เป็นที่แน่นอนอย่างสากลแล้ว

นอกจากการนิพากษาลงโทษจำคุกแล้ว การนิพากษาลงโทษที่รุนแรงประการอื่น ได้แก่ โทษประหารชีวิต ริบราชบาทว์ จำคุกตลอดชีวิต พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 จะกำหนดให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมนำคำตัดสินทูลเกล้าถวายเมื่อทรงมีกระแสพระบรมราชโองการให้เป็นไปตามคำนิพากษา หรือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้งดเว้นเสียประการใดแล้ว ให้ทำตามพระบรมราชโองการนั้นทุกประการ<sup>137</sup> คำนิพากษาศาลของศาลยุติธรรมที่ลงโทษดังกล่าว จึงยังไม่มีผลบังคับโดยปริบูรณ์จนกว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ อีกชั้นหนึ่ง

<sup>136</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข. 1/87 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5

กระทรวงยุติธรรม เรื่อง กรมหมื่นราชบุรี และข้าราชการกระทรวงยุติธรรมลาออก เนื่องด้วย กรมหมื่นนราแตงบพทศครว่าเปรียบเปรย (29 พฤศจิกายน ร.ศ. 128 - 27 มิถุนายน ร.ศ. 129)

<sup>137</sup> มาตรา 38-39 "พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษ สำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 15, หน้า 124.

เป็นที่น่าสังเกตว่า การวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนิพากษาลงโทษประหารชีวิต รัชราชบาทว์ จำคุกตลอดชีวิต ตามกฎหมายดังกล่าว มิได้เป็นการแสดงให้เห็นว่า ศาลยุติธรรมไม่ได้รับการรับรองสถานะการใช้อำนาจในการนิพากษาลงโทษ ประหารชีวิต รัชราชบาทว์, จำคุกตลอดชีวิตแต่ประการใด เนื่องจากกฎหมายยังรับรองให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการนิพากษาคดี กำหนดโทษลักษณะดังกล่าวได้ เพียงแต่การบังคับตามคำพิพากษาซึ่งเป็นขั้นตอนต่อมาภายหลังจากการใช้อำนาจตุลาการในการนิพากษาคดีจะต้องได้รับการพิจารณาจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน ในลักษณะที่พระองค์จะมีพระกรุณาต่อราษฎรของพระองค์ที่ต้อง โทษรุนแรงตามที่พระองค์จะทรงเห็นสมควร หาได้เป็นการกำหนดให้พระมหากษัตริย์กลับทรงพระราชอำนาจในการนิพากษาคดี มีโทษเหล่านี้ด้วยพระองค์เองแต่อย่างใดไม่

การที่ศาลใช้อำนาจตุลาการในการนิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ ในระยะแรก ๆ หลังการปฏิรูประบบการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2435 ก่อนที่จะมีกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ก็ยังปรากฏว่า ในบางกรณีพระมหากษัตริย์ก็ทรงเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจนิพากษาคดีของศาลยุติธรรม และทรงวางแนวปฏิบัติให้เป็นไปอย่างเหมาะสมตั้งจะพิจารณาได้จากความตอนหนึ่งในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาจักรปาณิผู้ดำรงตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงยุติธรรม เมื่อ ปี ร.ศ. 125 ความว่า

"โปลิศประพฤตผิดเช่นเป็นผู้ร้ายย่องเบาเอง... ฝ่ายกรมโปลิศมักจะคิดเห็นไปว่า ถ้าจะต้องไปฟ้องร้องว่ากล่าวยัง โรงศาล ความก็จะอ้ออึง โด่งดังไป จึงมักจะทำโทษเสียในกรมเอง โทษที่โปลิศจะทำได้นั้นก็น้อย ทำได้แต่ตามกำหนดอำนาจ แลลดหย่อนผ่อนผัน เพื่อจะให้ความเยียบสุญ... เมื่อต่อว่าเสนาบดีกระทรวงนครบาลก็มักจะได้คำตอบว่า ถ้าล่องศาล ศาลก็จะลงโทษน้อยๆ เพียงแต่ปรับ จึงได้ลงโทษเสียเอง อันบางทีก็จะเป็นจริงได้เหตุด้วยผู้พิพากษาใหม่ ๆ ไม่รู้แบบอย่างในการระวางโทษ ความซึ่งราษฎรต่อราษฎรวิวาททำร้ายกันเอง แลความซึ่งผู้ที่ได้รับหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์รักษาไปทำร้ายแลวิวาทกับราษฎร ควรจะต้องทวิโทษขึ้น แบบอย่างก็มีมาแต่ก่อนเป็นอันมาก ให้ตักเตือนผู้พิพากษาให้พิพากษาลงโทษผู้มีหน้าที่จะรักษาการกลับไปทำร้ายผู้อื่นให้หนักกว่าราษฎรสามัญตามเยี่ยงอย่างแต่ก่อน

อย่าให้มีความกำเริบด้วยเหตุที่ถืออำนาจแผ่นดิน เป็นเครื่องป้องกันตัว”<sup>138</sup>

แนวพระราชดำริในการนิเทศศาสตร์ที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานดังกล่าว ปลัดทูลฉลองได้รับพระราชทานตักเตือนไปยังผู้พิพากษาศาลยุติธรรมให้ทราบทั่วกัน และมีข้อสังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าจะทรงมีพระราชอำนาจบริบูรณ์ที่จะกำหนดให้ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ต้องพระราชประสงค์ได้ ในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พระองค์ก็ไม่ทรงกระทำการเช่นนั้น พระองค์ทรงใช้วิธีการอันเหมาะสมในการวางแนวทางปฏิบัติหน้าที่นิเทศศาสตร์ ในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลายความเป็นอิสระ และการรับรองสถานะของอำนาจในการนิเทศศาสตร์ของศาลยุติธรรม โดยการตักเตือนผ่านปลัดทูลฉลองกระทรวงยุติธรรมไปยังศาลต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย และการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ อันจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองเป็นสำคัญ

การที่พระมหากษัตริย์ทรงตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการในการนิเทศศาสตร์ โดยศาลยุติธรรมดังตัวอย่างที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นเหตุการณ์ในยุคที่กฎหมายยังไม่มีข้อกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเป็นที่แน่นอนว่า จะมีโทษสถานใดเป็นระยะเวลาเท่าใด การนิเทศาลงโทษของศาลยุติธรรมก็อาศัยการเทียบเคียงจากแนวพระบรมราชวินิจฉัยที่มีมาแต่ครั้งก่อน ความเที่ยงตรงจึงมีน้อย จึงมีเหตุผลอันสมควรที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงเอาพระราชทัณฑ์ใส่ และทรงวางแนวปฏิบัติให้ศาลยุติธรรมนำไปใช้ในการนิเทศคดีทุกศาล

แต่ต่อมา มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญา ทั้งในส่วนของฐานความผิด โทษที่จะลง และอัตราโทษ เป็นที่แน่นอนอย่างสากลให้ศาล

<sup>138</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข. 1/31 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง รายงานข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม (24 เมษายน ร.ศ. 120 - 30 เมษายน ร.ศ. 129)

ถือเป็นหลักในการพิพากษาลงโทษได้ตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่แนวปฏิบัติในการพิจารณาคดีชั้นฎีกาแต่เดิม พระมหากษัตริย์อาจมีพระราชกระแสให้เพิ่มโทษบ้าง ลดโทษบ้าง กรมหมื่นศรีวัชร์สังกาศในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งกรรมการศาลฎีกาในขณะนั้น จึงได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าถึงการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาในการพิพากษาคดีตามกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสตอบความตอนหนึ่งว่า

"อำนาจที่พิพากษาคดีอันใดของฉันทตามแบบอย่างใหม่ คือ เขียนเจ้าแผ่นดินที่มีกฎหมายคอนสติติวชัน (Constitution) ฉันทไม่มีอำนาจที่จะพิพากษาความ ไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มโทษ แต่มีอำนาจที่จะยกโทษประหารชีวิต ฤดลดโทษอย่างหนึ่งอย่างใดได้ โดยถนทรงพระกรุณา อำนาจเช่นนั้นแม้แต่เจ้าแผ่นดินซึ่งมีข้อกฎหมายบังคับเป็นกำหนดว่ามีอำนาจเพียงใด ก็ยังมีอำนาจที่จะทำได้...

ส่วนความจริงตัวฉันทผู้เปนเจ้าของแผ่นดินมีอำนาจเหนือกฎหมายจะทำอย่างไรได้ ทั้งนี้ แลการที่ทำนั้นจะให้เป็กฎหมายต่อไปด้วยก็ได้ จะให้เป็แต่เฉพาะเรื่องก็ได้ นี้ว่าด้วยอำนาจที่มีอยู่เต็มบริบูรณ์ เช่นนี้... ส่วนอำนาจที่ฉันทำเนินอยู่ในเวลานี้ ไม่ได้ใช้อำนาจเต็มที่อยู่อย่างที่กล่าวมา ได้ใช้อำนาจให้ล้ามายกกับเจ้าแผ่นดินที่มีกฎหมายบังคับตามที่จะทำได้ แต่ไม่เคร่งเสียทีเดียว เพราะอำนาจฉันทยังมีอยู่กว่าเจ้าแผ่นดินชั้นฉันทนั้น จึงใช้อำนาจบ้างตามกาลสมัยที่ควร"<sup>139</sup>

ความตามพระราชดำรัสดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการในการพิพากษาคดี โดยศาลยุติธรรมตามที่ได้ทรงมอบหมายการใช้อำนาจส่วนนี้ของพระองค์ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของศาลยุติธรรมตามกฎหมาย และยังทรงยืนยันถึงหลักการปกครองประเทศในรูปแบบของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงจะไม่ทรงเข้า

<sup>139</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ย.1/87 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม เรื่อง กรมหมื่นราชบุรินทร์ และข้าราชการกระทรวงยุติธรรมลาออก เนื่องด้วยกรมหมื่นนราแดงบทลครว่าเปรียบเปรย (29 พฤศจิกายน ร.ศ.128-27 มิถุนายน ร.ศ.129)

ไปแทรกแซงการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมที่เป็นองค์กรของอำนาจตุลาการตามกฎหมาย แม้ว่าพระองค์จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทรงสามารถให้พระราชอำนาจต่าง ๆ ในทางการปกครองประเทศได้อย่างไม่จำกัด แต่ก็ทรงพระราชดำริที่จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนอย่างพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

การรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการในการพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรมตามกฎหมายนี้ ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัชกาลต่อมา ทั้งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะพิจารณาได้จากการจัดให้ศาลฎีกาที่แต่เดิมเป็นพระราชภาระพิเศษเข้าร่วมอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ตลอดจนการที่พระองค์จะไม่ทรงเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจในการพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ทั้ง ๆ ที่พระองค์ต่างทรงอยู่ในสถานะที่จะทรงกระทำได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีเสือป่าคนหนึ่งถูกฆ่าตาย พระองค์รับสั่งให้หาคนร้ายให้ได้ภายใน 3 วัน ทางกรจับตัวมาได้คนหนึ่งหาว่าเป็นคนร้าย และส่งให้ขัยการฟ้อง ในที่สุดศาลพิพากษาให้ยกฟ้อง ปล่อยตัวคนที่ถูกฟ้องหาว่าเป็นคนร้ายนั้นพ้นข้อหาไป พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกริ้วมาก แต่ไม่รู้ว่าจะทำอะไรแก่ผู้พิพากษาได้ พระองค์จึงทรงเขียนคดีเรื่องอาร์มสตรอง เป็นทำนองให้ผู้พิพากษารู้ว่าในคดีฆ่าคนตายนั้น ไม่จำเป็นต้องอาศัยประจักษ์พยานรู้เห็นเพียงแต่มีพยานแวดล้อมก็ลงโทษได้<sup>140</sup> อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า พระองค์ทรงยอมรับอำนาจศาล และความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ทำให้การรับรองสถานะการใช้อำนาจตุลาการในการพิพากษาคดีให้อยู่ในความรับผิดชอบของศาลยุติธรรม โดยเฉพาะได้รับการถือปฏิบัติตามแนวพระราชดำริสืบมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>140</sup> ศักดา โมกขมรรคกุล, "ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา," บทบัญญัติ (กันยายน