

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งยึดถือหลักนิติรัฐนั้น เห็นความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ ดังนั้นเพื่อให้นิติรัฐเป็นความจริงจึงมีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ องค์กรตุลาการเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญได้สร้างระบบให้องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เนื่องจากองค์กรตุลาการในนิติรัฐจะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมองค์กรอื่นเพื่อคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมาย และในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงได้สร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของตุลาการให้ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรอื่นโดยการให้มีการตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการเองคือ เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง ประชาชนสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งหรือคำพิพากษาชั้นศาลสูงต่อไปได้ (ภายใต้หลักการอุทธรณ์ฎีกาที่กฎหมายกำหนด) โดยศาลสูงจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลชั้นต้น แต่อาจเกิดปัญหาว่าหากคำพิพากษาของศาลสูงสุดไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนจะมีองค์กรใดสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการได้หรือไม่ เมื่อไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลสูงสุดได้แล้วจะทำให้องค์กรตุลาการไม่ต้องผูกพันต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และในส่วนการกระทำทางอื่น เช่นการออกคำสั่งของคณะกรรมการตุลาการนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติว่าการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ จึงเกิดปัญหาต่อไปว่าจะมีองค์กรใดหรือไม่ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของคณะกรรมการตุลาการในส่วนนี้ได้ ส่วนระเบียบหรือกฎนั้นยังมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าศาล

ปกครองจะมีอำนาจพิจารณาฎีกาหรือระเบียบของศาลยุติธรรมได้หรือไม่ เมื่อฎีกาหรือระเบียบดังกล่าว เกิดจากการกระทำของคณะกรรมการตุลาการ หากศาลปกครองไม่มีอำนาจแล้วจะมีองค์ใดหรือไม่ ที่จะสามารถมาพิจารณาตรวจสอบฎีกาหรือระเบียบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้ และการที่ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาระเบียบของศาลปกครองเองนั้นมีความเหมาะสมเพียงใด ดังนั้นจึง จำเป็นต้องศึกษาถึงความผูกพันของฝ่ายตุลาการที่มีต่อความชอบด้วยกฎหมาย และมีต่อสิทธิและ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เพื่อศึกษาลักษณะการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กร ตุลาการ และเปรียบเทียบกับกระบวนการแก้ไขในต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางหารูปแบบที่ เหมาะสมในการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต่อองค์กรของรัฐ
2. เพื่อศึกษาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ
3. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขององค์กรตุลาการ
4. เพื่อศึกษาการแก้ไขการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาล รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ประเทศสเปนและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป
5. เพื่อศึกษาข้อดีและข้อเสียของระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ถูกละเมิดโดย องค์กรตุลาการของไทยในปัจจุบัน
6. เพื่อเสนอแนะแนวทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่ถูก ละเมิดโดยองค์กรตุลาการให้เหมาะสมกับประเทศไทย

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการอันได้แก่ ศาล ยุติธรรมและศาลปกครอง ที่มีลักษณะการใช้อำนาจทั้งทางตุลาการและการใช้อำนาจทางปกครอง ในด้านการใช้อำนาจทางตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางตุลาการของศาลยุติธรรมว่าให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง โดย ได้กำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจทางตุลาการให้ศาลยุติธรรมมีถึง 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาล อุทธรณ์ และ ศาลฎีกา ในส่วนของศาลปกครองรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจทาง



พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาททางปกครอง และกำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจทางตุลาการให้ศาลปกครองมีศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้การใช้อำนาจทางตุลาการแล้วกฎหมายยังกำหนดให้องค์กรตุลาการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษา มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาโดยตำแหน่งและผู้พิพากษาที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นตัวแทนของผู้พิพากษาในศาลนั้น อันเป็นการควบคุมตรวจสอบทางด้านวินัยทำให้การใช้อำนาจของผู้พิพากษาได้รับการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายในองค์กรตุลาการเอง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่อาจเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการได้ หน่วยงานภายในองค์กรตุลาการนี้ได้แก่ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีลักษณะการใช้อำนาจเป็นอำนาจทางปกครอง

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการทั้งการใช้อำนาจในทางตุลาการและการใช้อำนาจทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง อันเป็นหน่วยงานภายในขององค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการรวมทั้งการออกระเบียบหรือประกาศภายใน ซึ่งเป็นบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้กับตุลาการศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีปัญหาว่าในการใช้อำนาจของหน่วยงานทั้งสองนี้ หากละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิทางศาลได้หรือไม่ อย่างไร และสมควรให้องค์กรใดเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทั้งสอง

แต่ทั้งนี้ไม่รวมศึกษาถึงความรับผิดชอบทางวินัย ทางแพ่ง ทางอาญา หรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของตุลาการ โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการใช้สิทธิของประชาชน ตามหลักการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 28 วรรคสอง เปรียบเทียบกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองและรับรองไว้

#### 1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรของรัฐ ต้องผูกพันโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยได้สร้างระบบในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย แต่มีปัญหาในกรณีที่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นเกิดจากการใช้อำนาจทางตุลาการโดยเฉพาะการใช้อำนาจของศาลสูงสุดซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนประการหนึ่ง กรณีจึงอาจเป็นไปได้ว่าการใช้อำนาจของศาลอาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการออกกฎ , ข้อบังคับ หรือระเบียบวิธีพิจารณาซึ่งในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดแต่ละศาลซึ่งถือเป็นที่สุด ทำให้ไม่อาจถูกตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้อีก อาจทำให้ความผูกพันของอำนาจรัฐต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นไร้ผลในทางปฏิบัติ เพราะเท่ากับว่าศาลสูงสุดเองไม่จำเป็นต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพเพราะไม่มีองค์กรใดที่จะสามารถเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายได้ ทำให้ศาลสูงสุดแต่ละศาลอาจใช้หรือตีความสิทธิและเสรีภาพแตกต่างกัน ทำให้ประชาชนอาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ จึงจำเป็นต้องศึกษาหาช่องทางที่ประชาชนจะขอความคุ้มครองในกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ และสร้างมาตรการในการตรวจสอบการกระทำทางตุลาการที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมาย

#### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมตำราและเอกสารต่างๆทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทำการศึกษากระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต่อองค์กรของรัฐ
2. ได้ทราบถึงการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ
3. ได้ทราบผลกระทบจากการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขององค์กรตุลาการ
4. ได้ทราบการแก้ไขการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน และในสหภาพยุโรป
5. ได้ทราบข้อดีและข้อเสียของระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ถูกละเมิดโดยองค์กรตุลาการของไทยในปัจจุบัน
6. ได้พบแนวทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่ถูกละเมิดโดยองค์กรตุลาการที่เหมาะสมกับประเทศไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย