

สถาบันตุลาการไทย : ความท้าทายในการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ ในยุครัฐรูปการเมือง กับความเชื่อมั่นของสังคม

ปัทมา สุกงำบัง*

ความนำ – การพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย:

เมื่อกล่าวถึงอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) คิดว่าคนส่วนใหญ่คงนึกถึงทฤษฎีแบ่งแยก (การใช้) อำนาจอธิปไตย หรือ **Separation of Power** ของมองเตสกีเ (Montesquieu) ซึ่งถูกอ้างอิงทั้งในการศึกษาอบรม รวมทั้งระบบการเมืองการปกครองของหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย

การนำหลักการตามทฤษฎีแบ่งแยก(การใช้)อำนาจอธิปไตยมาใช้นั้น มีการประยุกต์เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ แต่ละยุคแต่ละสมัย โดยเป็นที่ทราบกันดีว่าสหรัฐอเมริกาที่มีการแบ่งแยก(การใช้)อำนาจอธิปไตย แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งสามฝ่ายแบ่งแยกจากกันอย่างเด็ดขาด เรียกระบบการปกครองแบบนี้ว่าเป็น “ระบบประธานาธิบดี” ในขณะที่สหราชอาณาจักรนั้น อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งแยกออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารนั้น มีที่มาจากรัฐสภา โดยที่รัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบผู้ที่จะมาใช้อำนาจบริหาร ดังนั้น ฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การบริหารราชการแผ่นดินต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการและกลไกเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ซึ่งกันและกันด้วย เราเรียกระบบการปกครองนี้ว่า “ระบบรัฐสภา”

จะเห็นได้ว่าในระบบการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็ระบบประธานาธิบดี หรือระบบรัฐสภาก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นมีที่มาจากประชาชน (โดยตรงคือมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือโดยอ้อมคือการทำมาจากเลือกของผู้แทนประชาชน) ซึ่งเมื่อกล่าวถึง “การเมืองการปกครอง” คงต้องหมายความถึงสองภาคส่วนนี้เป็นหลัก

* นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ส่วนฝ่ายตุลาการนั้น โดยทั่วไปมีที่มาที่แตกต่างไปจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีจุดเกาะเกี่ยวยึดโยงกับประชาชนค่อนข้างน้อย และถูกกำหนด (โดยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย จารีตประเพณี หรือหลักปฏิบัติ) ให้เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

ประเทศไทยเราก็เป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศที่นำเข้าสู่ “ระบบรัฐสภา” มานับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ซึ่งตลอดช่วงเวลา 70 กว่าปีนี้ สังคมการเมืองไทยมีพัฒนาการ และได้เรียนรู้จากประสบการณ์ในแง่มุมต่างๆ อย่างมากมาย กล่าวโดยสรุปได้ว่าประชาธิปไตยในบริบทของสังคมไทยยังมิได้บรรลุผลสู่เป้าหมายที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตย ดังเช่นที่เกิดในประเทศแม่แบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา

ความพยายามในการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) ปรากฏชัดเจน เป็นที่รับรู้ของสังคม คือ การปฏิรูปการเมือง (Political Reform) เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เมื่อปี พ.ศ.2535 นั้น ทำให้ประชาชนชาวไทยได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าที่เคยมีมาในอดีต ทั้งในแง่ของรูปแบบ วิธีการ ช่องทางการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมมีความหมายมากขึ้นและขยายขอบเขตไปมากกว่าการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในท้ายที่สุดทำให้เรามี “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” บังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นำมาซึ่งความคาดหวังของสังคมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คือ “ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

เพื่อให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จได้ จึงกำหนดเนื้อหาสาระรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ (1) เพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ (2) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ และ (3) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546)

การปฏิรูปการเมืองในยุคที่ 1 จึงอาจเริ่มนับตั้งแต่การพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงวันที่มีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) (19 กันยายน 2549)

ผลจากการปฏิรูปการเมือง ซึ่งพิจารณาได้จากผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (ออกตามความในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเดิมที่มีอยู่ก่อนแล้ว) รวมทั้งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายของ

เจ้าหน้าที่รัฐ มีหลากหลายแง่มุม ขึ้นอยู่กับว่าเป็นทัศนคติและมุมมองของใคร และมีผลประโยชน์หรือผลกระทบเล็กน้อยเพียงใด แต่หากพิจารณาจากปรากฏการณ์ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (ซึ่งมีคะแนนเสียงในสภามากอย่างไม่เคยมีมาก่อน) มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งเป็นผลผลิตและเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการเมืองในยุคที่ 1 กลไกตามระบบรัฐสภา (รัฐบาลและรัฐสภา) ไม่อาจทำหน้าที่ได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีส่วนในปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย ตลอดจนเกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งในสังคม โดยมีคู่กรณีหลายฝ่าย (ฝ่ายรัฐกับกลุ่มมวลชน กลุ่มมวลชนด้วยกันเอง) เกิดความรุนแรงถึงขั้นใช้กำลังเข้าทำร้ายฝ่ายที่เห็นแตกต่างไปจากฝ่ายตน เกิดวิกฤตศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมือง ทั้งรัฐบาลและรัฐสภา รวมทั้งนักการเมืองที่เป็นตัวแสดงหลักในระบบการเมืองการปกครอง

จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงของการปฏิรูปการเมืองไทยในยุคที่ 1 ทั้งนี้ จะไม่ขอก้าวในรายละเอียดของปัญหา และความล้มเหลวดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากบทความนี้มุ่งนำเสนอและวิเคราะห์การปฏิรูปการเมืองไทยในภาพรวม แต่ข้อคิดสำคัญสำหรับใช้เป็นบทเรียนในอนาคต คือ การมุ่งแต่ปฏิรูปการเมืองเพียงด้านเดียว โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ในขณะที่ทุกภาคส่วนยังขาดความพร้อม ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดเป้าหมายร่วมกันนั้น ไม่อาจทำให้การปฏิรูปบรรลุผลสำเร็จได้ และอาจทำให้ปัญหายิ่งลุกลาม ขยายวงออกไปจนยากที่จะป้องกันแก้ไขได้อีกต่อไป

การปฏิรูปการเมืองไทยในยุคที่ 2 นับได้ตั้งแต่การพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถึงปัจจุบัน ซึ่งจากกระบวนการยกร่างและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

- กระบวนการพิจารณายกร่างและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามีส่วนร่วมน้อยมาก แม้ว่าจะกำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ทำหน้าที่ในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะเช่นเดียวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายการเมืองนั่นเอง
- สถาบันตุลาการได้รับความไว้วางใจ และเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน
- ประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะให้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้หรือไม่ ด้วยการ “ออกเสียงประชามติ” ซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย

“... การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม” เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งส่วนใหญ่ถูกส่งต่อมาจากรัฐธรรมนูญในยุคแห่งการปฏิรูปการเมืองยุคที่ 1

เว้นแต่ในส่วนของการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำ ซึ่งทำให้เกิดประเด็น “เผด็จการรัฐสภา” กลไกการควบคุมตรวจสอบตามระบบรัฐสภา รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบโดยสถาบันตุลาการและองค์กรอิสระต่างๆ ไม่สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยและลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายได้

ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองยุคที่ 2 จึงพยายามกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างดุลยภาพทางอำนาจ ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านั้นมีความพยายามปรับปรุงระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ ทั้งในส่วนองค์กรตรวจสอบอิสระต่างๆ และสถาบันตุลาการ ซึ่งประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบันตุลาการไทยมีบทบาทโดดเด่นที่สุดในยุคแห่งการปฏิรูปการเมืองไทย

อนึ่ง บทความนี้ มุ่งสำรวจและฉายภาพรวมเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันตุลาการไทยในยุคปฏิรูปการเมือง โดยหยิบยกประเด็นสาธารณะที่สำคัญที่สุด คือ ตุลาการภิวัตน์มาเพื่อสะท้อนทัศนะมุมมองของสังคม และในส่วนสุดท้ายได้นำเสนอผลสำรวจความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของสถาบันตุลาการ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมิได้มีการวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลใดศาลหนึ่ง หรือวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น ผู้เขียนขอใช้คำว่า “สถาบันตุลาการ” โดยให้หมายความรวมศาลทั้งสามศาล รวมไปถึงประธานศาล ตุลาการ หรือผู้พิพากษาซึ่งถูกกำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยรัฐธรรมนูญด้วย

อำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการของไทย:

สถาบันตุลาการของไทย แม้จะประกอบด้วยศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในทางวิชาการแล้ว ระบบศาลของไทยเป็น “ระบบศาลคู่” เนื่องจากเป็นระบบที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญา หรือคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนโดยทั่วไป ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองหรือคดีที่เอกชนพิพาทกับฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองนั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลและระบบผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม¹

¹ ลักษณะของระบบศาลคู่มีดังนี้ (อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2540) (1) ศาลแต่ละประเภท คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ต่างประกอบด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด (2) มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองอย่างเด็ดขาดโดยมีหลักการว่า การตัดสินคดีใดต้องนำหลักการของกฎหมายเอกชนมาบังคับใช้ การตัดสินคดีนั้นเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนการตัดสินคดีใดต้องนำหลักการของกฎหมายมหาชนมาบังคับใช้ การตัดสินคดีนั้นเป็นอำนาจของศาลปกครอง (3) ศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างเป็นอิสระซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่คำพิพากษาของศาลแต่ละประเภทซึ่งเป็นศาลชั้นต้นไม่อยู่ในความควบคุมของศาลอุทธรณ์และศาลสูงสุดซึ่งเป็นศาลต่างประเภทกัน และ (4) มีการแบ่งแยกผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและผู้พิพากษาศาลปกครองอย่างเด็ดขาด

ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีคดีต่างๆ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ทำให้ศาลยุติธรรมมีบทบาทเป็นศาลหลักซึ่งมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปที่ต้องรับคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นๆ ที่เป็นศาลเฉพาะไว้พิจารณาพิพากษา แต่โดยทั่วไปแล้ว ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาซึ่งนับว่าเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลยุติธรรมได้จัดโครงสร้างให้มีแผนกต่างๆ เพื่อรับผิดชอบคดีเฉพาะด้าน เช่น แผนกคดีผู้บริโภค แผนกคดีสิ่งแวดล้อม แผนกคดีล้มละลาย แผนกคดีเลือกตั้ง หรือแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในยุคแห่งการปฏิรูปการเมือง ศาลยุติธรรม โดยเฉพาะศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของสังคมไทย หรืออีกนัยหนึ่งคือการปฏิรูปการเมือง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังนี้

- ศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- ศาลอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และการยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่หลักคือวินิจฉัยชี้ขาดคดีในทางกฎหมายมหาชน ที่เรียกว่า “คดีปกครอง” รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง สัญญาทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองต่างๆ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่หลักคือวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ การวินิจฉัยชี้ขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง การวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพ

ของรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบพรรคการเมือง ให้เป็นประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป สถาบันตุลาการไทยถูกกำหนด (โดยกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ) ให้เป็นสถาบันที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปการเมือง ทั้งในยุคที่ 1 และยุคที่ 2 โดยที่นอกจากบทบาทอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ที่ต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ ที่อยู่ภายในเขตอำนาจแล้ว (ซึ่งต้องเป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์) ยังกำหนดให้สถาบันตุลาการมีเขตอำนาจในคดีทางการเมืองหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งเป็นบทบาทใหม่ที่ท้าทายมากว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่

ยิ่งไปกว่านั้น กำหนดให้สถาบันตุลาการเข้าไปมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ไปใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติของไทย

ในอีกแง่หนึ่ง “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” โดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนั้น เป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับ “หลักนิติธรรม” ที่กำหนดให้การออกกฎหมายของรัฐสภา มีระบบการตรวจสอบความถูกต้อง ชอบธรรมของกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และการตรวจสอบเนื้อหาสาระของกฎหมาย รวมทั้งระบบการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐต่างๆ ว่าเป็นไปด้วยความถูกต้อง ชอบธรรม ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นท้าทายต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการไทย:

จากความคาดหวังของสังคมในยุคปฏิรูปการเมือง ซึ่งปรากฏชัดเจนจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่สถาบันตุลาการอย่างกว้างขวางดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อสถาบันตุลาการได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลส่งผลกระทบต่อเพียงคู่ความในคดีเท่านั้น แต่ยังขยายไปสู่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสังคมในวงกว้างด้วย โดยเฉพาะคดีสำคัญที่ประวัติศาสตร์การเมืองไทยต้องจารึกไว้ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น ทำให้เกิดประเด็นคำถาม ประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในแง่บวกและลบต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการที่สำคัญที่สุดประเด็นหนึ่ง คือ “ตุลาการภิวัตน์”

บทความนี้ มุ่งนำเสนอ “ตุลาการภิวัตน์” ในภาพรวม โดยมีอาก้าวล่วงไปวิเคราะห์ความถูกต้อง ความเหมาะสมในการแสดงบทบาทของสถาบันตุลาการไทยได้ เพียงแต่มีเป้าหมายเพื่อการสำรวจ

ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับ “ตุลาการภิวัตน์” เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาและทำความเข้าใจต่อประเด็นนี้ได้อย่างลึกซึ้งต่อไป

1. ทศนะของนักวิชาการ รวมทั้งนักคิด นักเคลื่อนไหวในสังคมไทย มีดังนี้

ว. วชิระเมธี, 2551 (2551, อ้างถึงใน คม ชัด ลึก, 2551, น.1) เห็นว่าตุลาการภิวัตน์ คือ ธรรมชาติไทย คือทำอะไรต้องยึดความถูกต้อง ความจริง เอกภพหมายเป็นแผนแม่บท

ธีรยุทธ บุญมี (2549, อ้างถึงใน มติชนรายวัน, 1 มิถุนายน 2549, น. 2) เห็นว่าตุลาการภิวัตน์ หรือกฎหมายภิวัตน์ หรือนิติธรรมภิวัตน์ (judicialization of politics) ศาลต้องทำหน้าที่เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยการมองอำนาจศาลอย่างกว้างขวาง ซึ่งประเทศยุโรปเรียกว่ากระบวนการตุลาการภิวัตน์ (judicialization of politics) และสหรัฐอเมริกาเรียกว่าการตรวจสอบฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ โดยระบบตุลาการ (power of judicial review) โดยอำนาจตุลาการเข้าตรวจสอบการออกกฎหมาย การใช้อำนาจของนักรการเมืองอย่างเข้มงวดจริงจัง

เกษียร เตชะพีระ (2549, น. 1) เห็นว่า ตุลาการภิวัตน์ คือการใช้อำนาจตุลาการเข้าแทรกแซงเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดการได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตย (judicial intervention to adjudicate on the acquisition of sovereign power)

พิเชษฐ เมลาพันธ์ (2550, น. 12) เห็นว่าตุลาการภิวัตน์หมายถึงตุลาการมีอำนาจแผ่กว้างขึ้นในการตัดสินคดีที่บัลลังก์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่วโลก (Trad & Vallinder, The Global Expansion of Judicial Power, NYU, 1995: 13; 28) แม้ไม่ได้หมายความไปไกลถึงว่า คนทั่วโลกจะเห็นพ้องต้องกันทุกฝ่ายว่าตุลาการควรมีอำนาจแผ่กว้างขึ้นหรือไม่ และแผ่กว้างขึ้นเช่นไร

คนไทยเข้าใจผิดเรื่องตุลาการภิวัตน์ กล่าวคือ ตุลาการภิวัตน์ไม่ได้หมายถึง 3 ศาล ร่วมปรึกษาหารือนอกศาล แก้วกฤตการณ์บ้านเมือง ตุลาการภิวัตน์ไม่ได้หมายถึงตุลาการไปมีตำแหน่งนอกศาลในการสรรหาวุฒิสมาชิกหรือผู้มีตำแหน่งสาธารณะอื่นใด

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล (2551, อ้างถึงใน ประชาไท, 2551, น.3) เห็นว่าในต่างประเทศมีตุลาการภิวัตน์ โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) อำนาจตุลาการในต่างประเทศมีการยึดโยงกับประชาชนในฐานะที่มาของอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะตุลาการในระดับสูง (2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานหรือคำตัดสินของศาล เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (3) ตุลาการ

ภีวัตน์ในหลายประเทศเกิดขึ้นจากการตัดสินที่สร้างความเข้มแข็งหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2551, อ้างถึงใน ประชาไท, 2551, น.4) เห็นว่ามีการพูดถึงตุลาการภีวัตน์ในวงสิ่งแวดล้อมก่อนในทางการเมือง และมีความหมายในทางบวก ในแง่ที่ศาลจะพิจารณากฎหมายอย่างมีมิติ คำนึงถึงสิทธิของชาวบ้าน สิทธิชุมชนมากขึ้น คำว่า “ภีวัตน์” มาจาก “อภีวัตน์” ซึ่งบ่งชี้ไปในเชิงอำนาจของศาลที่ขยายออกไป รากฐานที่มาเรียกว่า judicial review คือ การที่ฝ่ายศาลหรือฝ่ายตุลาการใช้อำนาจในทางตุลาการไปทบทวน ตรวจสอบการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและทางบริหารหรือทางปกครอง คือการเข้าตรวจสอบการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งการทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจในทางปกครองโดยศาล เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานอันหนึ่งของหลักนิติรัฐ หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ถือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ดังเช่นสหรัฐอเมริกาและประเทศภาคพื้นยุโรป ส่วนประเทศที่ยึดหลัก “สภามีอำนาจสูงสุด” (supremacy of the parliament) เช่น อังกฤษ เมื่อรัฐสภาออกกฎหมายต้องบังคับและปฏิบัติตามกฎหมายนั้น โดยไม่มีการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

2. ตุลาการภีวัตน์ในต่างประเทศ

ตุลาการภีวัตน์หมายถึงตุลาการมีอำนาจแผ่กว้างขึ้นในการตัดสินคดีที่บัลลังก์ โดย “แผ่กว้างขึ้น” ใน 2 ทาง คือ (Koopmans, *Courts and Political Institutions: A Comparative View*, Cambridge, 2003: 269, อ้างถึงใน พิเศษฐ เมาลานนท์ และนิลุบล ชัยอิทธิพรวงษ์, 2550, น. 12-13)

(1) แผ่กว้าง เพราะรัฐสภาออกกฎหมายให้ตุลาการมีอำนาจแผ่กว้างขึ้น เช่น รัฐสภาสหรัฐฯ มีมติออกกฎหมายให้ศาลมีอำนาจแผ่กว้างหลายประการ อาทิเช่น The False Claim Act 1963 ที่ให้พลเมืองผู้ทราบเบาะแสคอร์รัปชันมีสิทธิฟ้องรัฐบาล เพื่อเรียก เงินคืนให้รัฐ โดยผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้ส่วนแบ่งส่วนหนึ่ง เรียกว่า หลักรวินแตม (Qui Tam : มาจากภาษาละตินหมายถึงพลเมืองผู้ฟ้องร้องให้ภาครัฐกับฟ้องร้องให้ตนเอง) และศาลฎีกาสหรัฐฯ ตัดสินให้พลเมืองผู้เสียหายมีสิทธิฟ้ององค์กรของรัฐ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าการใช้เงินภาษีไปผิด เพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจใช้เงินภาษีในคดีนั้น ต้องชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐ (Flast v.Cohen, 1968)

(2) แผ่กว้าง เพราะตุลาการใช้วิจาร์ณญาณ ตัดสินคดีตีความข้ามตัวบท ในลักษณะ “ก้าวหน้า” และ “วางนโยบายสังคม” (Judicial Activism & Judicial Policy Making) เช่น

- ศาลญี่ปุ่นตัดสินคดีความข้ามตัวบทแบบ “ก้าวหน้า” และ “วางนโยบายสังคม” ว่า สิทธิในการแสดงออก (Right to Expression) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 มีความหมายขยายไปถึง “สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร” (Right to Know) ด้วย แม้จะยังไม่มีกฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ตาม (Information Disclosure Law) เมื่อปี ค.ศ.1969 (Hakata Railway Station / ศาลจังหวัดฟูกูโอะซะ)

- ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลี ได้ตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะขยายกว้าง (Extensive Interpretation) ในคดีเลขที่ 88Hun-Ma22 วันที่ 4 กันยายน 1989 โดยพิพากษาวางหลักกฎหมายให้เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ ขยายกว้างไปถึงสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know) และสิทธิที่จะขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Right to Request Disclosure of Information) เมื่อประชาชนผู้ผลประโยชน์ได้เสียอันชอบธรรมเรียกร้องต่อทางการให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่รัฐบาลไม่ยอมเปิดเผยโดยปราศจากเหตุอันควร รัฐบาลย่อมกระทำการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 ต่อมาประชาชนฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก รัฐสภาจึงออกกฎหมาย คือ Disclosure of Information Act, 1996 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลเป็นการยอมรับและยืนยันจากฝ่ายนิติบัญญัติตามหลังคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการว่าประชาชนต้องมีสิทธิขอให้ทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการได้ (พิเชษฐ เมลาพันธ์, 2552)

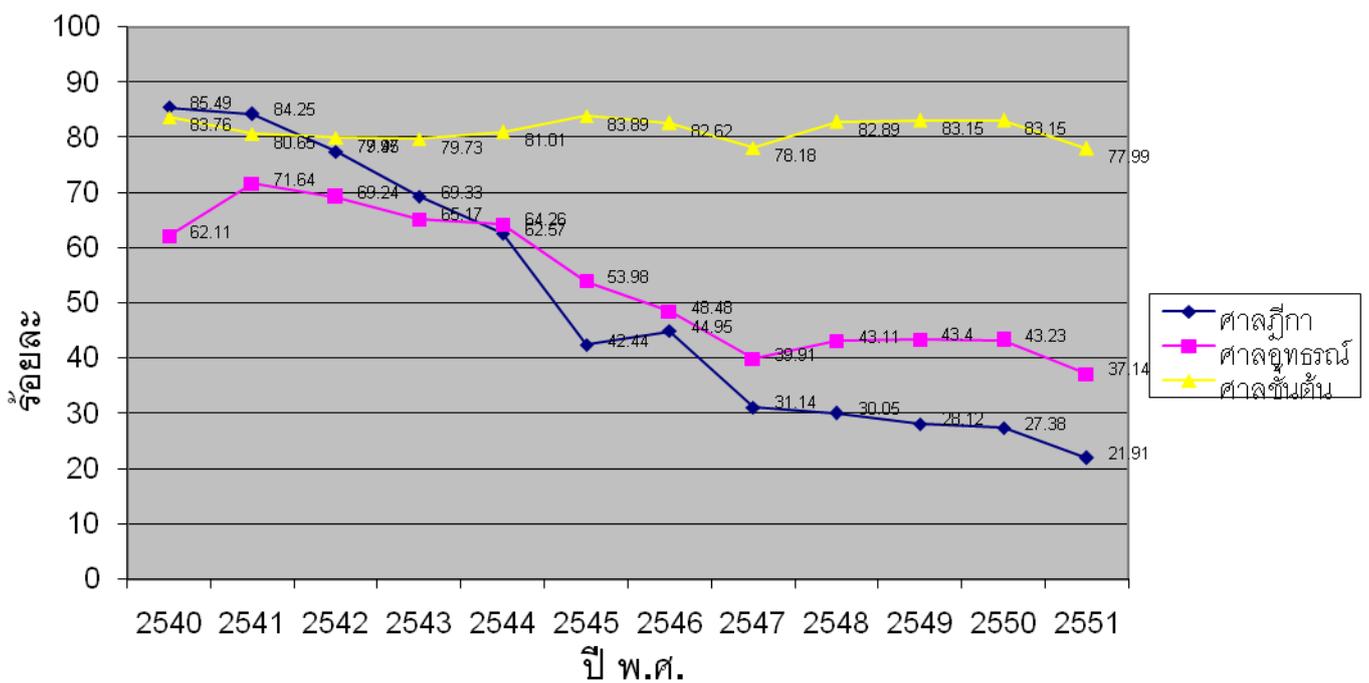
- ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา ตีความกฎหมายซึ่งมีลักษณะเข้าข่ายเป็น judicial review ก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงทางสังคมว่าการที่หน่วยงานการรถไฟจัดการเดินรถโดยแยกโบกี้ระหว่างคนผิวขาวและคนผิวดำ มิใช่การเลือกปฏิบัติ แต่เป็นการแบ่งแยกอย่างเสมอภาค เรียกว่าเป็น separate but equal คือ แบ่งแยกอย่างเสมอภาค แต่อีก 30 ปีต่อมา มีการแยกโรงเรียนคนผิวขาวและคนผิวดำออกจากกัน ศาลฎีกาทบทวนคำพิพากษาที่เคยมีมา โดยเห็นว่าเป็นการทำให้สังคมแตกแยกและอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในสังคมพหุลักษณะ ศาลพิพากษาว่าเป็นการฝ่าฝืนและขัดกับหลักแห่งความเสมอภาค ทำเช่นนั้นไม่ได้ การตีความของศาลก้าวหน้ามาก ใช้เหตุใช้ผลและทำให้สังคมหล่อหลอมกัน โดยไม่มีการแก้ไขกฎหมายใดๆ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2551, น. 5)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าในยุคแห่งการปฏิรูปการเมืองไทย “ตุลาการภิวัตน์” ได้เข้ามาสู่สังคมไทย ใน 2 ลักษณะ คือรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สถาบันตุลาการ และการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือตีความโดยสถาบันตุลาการ ทั้งนี้ โดยมีปัจจัยเกื้อหนุนต่อการแสดงบทบาทของสถาบันตุลาการอย่างน้อยสองประการคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง และ ประการที่สอง สังคมไทยคาดหวังและต้องการให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ดังนั้น จึงมอบหมายและมอบความไว้วางใจให้สถาบันตุลาการเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการเมือง

ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันตุลาการ:

สถาบันพระปกเกล้าซึ่งเป็นสถาบันวิชาการภายใต้การกำกับของประธานรัฐสภา ได้สำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของสถาบันตุลาการ รวมทั้งความพึงพอใจและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันตุลาการ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้



ภาพที่ 1 ร้อยละของคดีที่พิจารณาเสร็จสิ้นต่อคดีค้างมาและรับใหม่ของศาลยุติธรรม

(ที่มา: ฝ่ายระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม)

จากภาพที่ 1 เมื่อพิจารณาปริมาณคดีรับใหม่และคดีค้างในแต่ละปี เปรียบเทียบกับคดีที่พิจารณาเสร็จสิ้น ในช่วงปี พ.ศ.2540 – เดือนกันยายน 2551 พบว่า ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์มีแนวโน้มพิจารณาพิพากษาคดีได้เสร็จสิ้นในสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปี พ.ศ.2551 พิจารณาพิพากษาคดีได้เพียงร้อยละ

21.91 และ 37.14 ตามลำดับ ในขณะที่ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาได้ในสัดส่วนจำนวนที่มากกว่า ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ โดยที่มีสัดส่วนจำนวนค่อนข้างคงที่ คือระหว่างร้อยละ 77 – 83 โดยปี พ.ศ.2551 พิจารณาพิพากษาคดีเสร็จร้อยละ 77.99

ปริมาณคดีที่ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาได้เสร็จสิ้นในแต่ละปี เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้สังคม รับทราบศาลยุติธรรม ได้แสดงบทบาทในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เดือดร้อนจากกรณี พิพาทได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แม้มิใช่เป็นปัจจัยหลักของ การให้ความยุติธรรมแก่คู่ความ แต่จะต้องตระหนักไว้เสมอว่าความยุติธรรมที่ล่าช้า อาจเป็นการปฏิเสธ ความเป็นธรรมได้ (Justice delayed, justice denied)

ตาราง 1 สถิติคดีของศาลปกครอง ระหว่าง ปี พ.ศ. 2547 – 30 กันยายน 2551

พ.ศ.	ศาลปกครอง	คดีรับเข้า		คดีแล้วเสร็จ		คดีอยู่ระหว่าง การพิจารณา สะสม	คดีพิจารณา แล้วเสร็จ (ร้อยละ)
		คดีรับใหม่	คดีค้างมา	คดีแล้ว เสร็จต่อปี	คดีแล้วเสร็จ สะสม		
2547	ศาลปกครองสูงสุด	1,434	4,043	1,163	2,794	1,249	21.23
	ศาลปกครองชั้นต้น	3,620	17,436	3,555	12,559	4,877	16.88
2548	ศาลปกครองสูงสุด	1,808	5,851	1,234	4,028	1,823	16.11
	ศาลปกครองชั้นต้น	4,349	21,785	3,819	16,378	5,407	14.61
2549	ศาลปกครองสูงสุด	1,994	7,845	1,361	5,389	2,456	13.83
	ศาลปกครองชั้นต้น	5,075	26,860	4,211	20,589	6,271	13.19
2550	ศาลปกครองสูงสุด	1,929	9,774	1,420	6,809	2,965	12.13
	ศาลปกครองชั้นต้น	4,958	31,818	4,341	24,930	6,888	11.80
30 ก.ย.2551	ศาลปกครองสูงสุด	1,598	11,372	1,067	7,876	3,496	8.23
	ศาลปกครองชั้นต้น	3,114	34,932	2,815	27,745	7,187	7.40

(ที่มา: ศูนย์ข้อมูลการบริหาร สำนักงานนโยบายและแผน สำนักงานศาลปกครอง)

ระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2551 มีการยื่นคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เฉลี่ยปีละ 1,752.6 คดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเสร็จสิ้น เฉลี่ยปีละ 1,249 คดี หรือร้อยละ 71.27 ในขณะที่ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีคำร้องหรือคำฟ้อง เฉลี่ยปีละ 4,223.20 คดี พิจารณาพิพากษาเสร็จสิ้น 3,748.20 คดี คิดเป็นร้อยละ 88.75 ซึ่งนับได้ว่าศาลปกครองสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้เสร็จสิ้นในสัดส่วนจำนวนที่ค่อนข้างสูง แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจำนวนคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จต่อจำนวนคดีรวมทั้งอยู่ระหว่างการพิจารณา พบว่ามีสัดส่วนต่ำมาก ดังปรากฏในตาราง 1 ข้างต้น

นอกจากตัวเลขในเชิงปริมาณแล้ว บทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองนั้นสะท้อนจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลว่ามีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลไม่เฉพาะแต่คู่ความในคดีเท่านั้น แต่อาจมีส่งผลกระทบต่อไปถึงเกี่ยวข้องและสังคมโดยรวมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนี้แล้วข้อสรุปในเชิงปริมาณจึงอาจไม่สำคัญและจำเป็นเท่ากับคุณภาพ ซึ่งเป็นประเด็นพิจารณาที่แตกต่างไปจากศาลยุติธรรม เพราะคำพิพากษาศาลยุติธรรมนั้นมีผลบังคับกับคู่ความในคดีเท่านั้น

สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับองค์กรเครือข่าย ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในส่วนของความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันตุลาการ มีรายละเอียดดังปรากฏในตาราง 2

ตาราง 2 ร้อยละของประชาชนที่เชื่อมั่นต่อสถาบันตุลาการ

องค์กร	2544	2545	2546	2547	2549	2550	2551	2552
ศาลยุติธรรม	73.4	75.0	83.2	86.7	78.1	72.4	68.2	74.2
ศาลปกครอง	-	79.7	79.4	83.1	73.5	66.8	62.6	71.3
ศาลรัฐธรรมนูญ	81.8	74.3	80.7	84.9	74.0	64.6	60.4	68.6
			(N = 30,872)	(N = 30,872)	(N = 2,208)	(N = 1,932)	(N = 30,600)	(N = 34,776)

(ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า)

ศาลยุติธรรม จากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ.2544 พบว่าประชาชนเชื่อมั่นต่อศาลยุติธรรม ร้อยละ 73.4 และมีความเชื่อมั่นเพิ่มมากขึ้นทุกปี จนถึงปีพ.ศ.2547 เชื่อมั่นมากถึงร้อยละ 86.7 ในขณะที่ปี พ.ศ. 2545 เชื่อมั่นร้อยละ 75 ปี พ.ศ.2546 เชื่อมั่นร้อยละ 83.2

อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นของประชาชน กลับลดลงโดยลำดับตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 ถึง พ.ศ. 2551 กล่าวคือจากที่เชื่อมั่นมากที่สุดร้อยละ 86.7 ในปี พ.ศ.2547 ประชาชนมีความเชื่อมั่นลดลงเหลือเพียงร้อยละ 78.1 และร้อยละ 72.4 ในปี พ.ศ.2549 และพ.ศ.2550 ตามลำดับ โดยที่ประชาชนเชื่อมั่นต่อศาลยุติธรรมน้อยที่สุดในปี พ.ศ.2551 คือร้อยละ 68.2 และกลับเพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 74.2 ในปี พ.ศ.2552

ศาลปกครอง ศาลปกครองเริ่มเปิดทำการเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2544 ในการสำรวจปี พ.ศ.2545 ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนค่อนข้างสูง คือร้อยละ 79.7 ซึ่งเป็นปีที่ศาลปกครองได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากกว่าศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ

ปี พ.ศ.2546 ความเชื่อมั่นของประชาชนลดลงจากปี พ.ศ.2545 เล็กน้อย และกลับเพิ่มมากขึ้นเป็นร้อยละ 83.1 ในปี พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นปีที่ศาลปกครองได้รับความเชื่อมั่นสูงที่สุด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลปกครองได้รับความเชื่อมั่นน้อยที่สุด

ระหว่างปี พ.ศ.2549 – 2551 ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อศาลปกครองลดน้อยลงตามลำดับ กล่าวคือ เชื่อมั่นร้อยละ 73.5 ในปี พ.ศ.2549, ร้อยละ 66.8 ในปี พ.ศ. 2550 และลดลงต่ำที่สุดปี พ.ศ. 2551 คือร้อยละ 62.6 อย่างไรก็ตาม ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อศาลปกครองเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 71.3 ในปี พ.ศ.2552

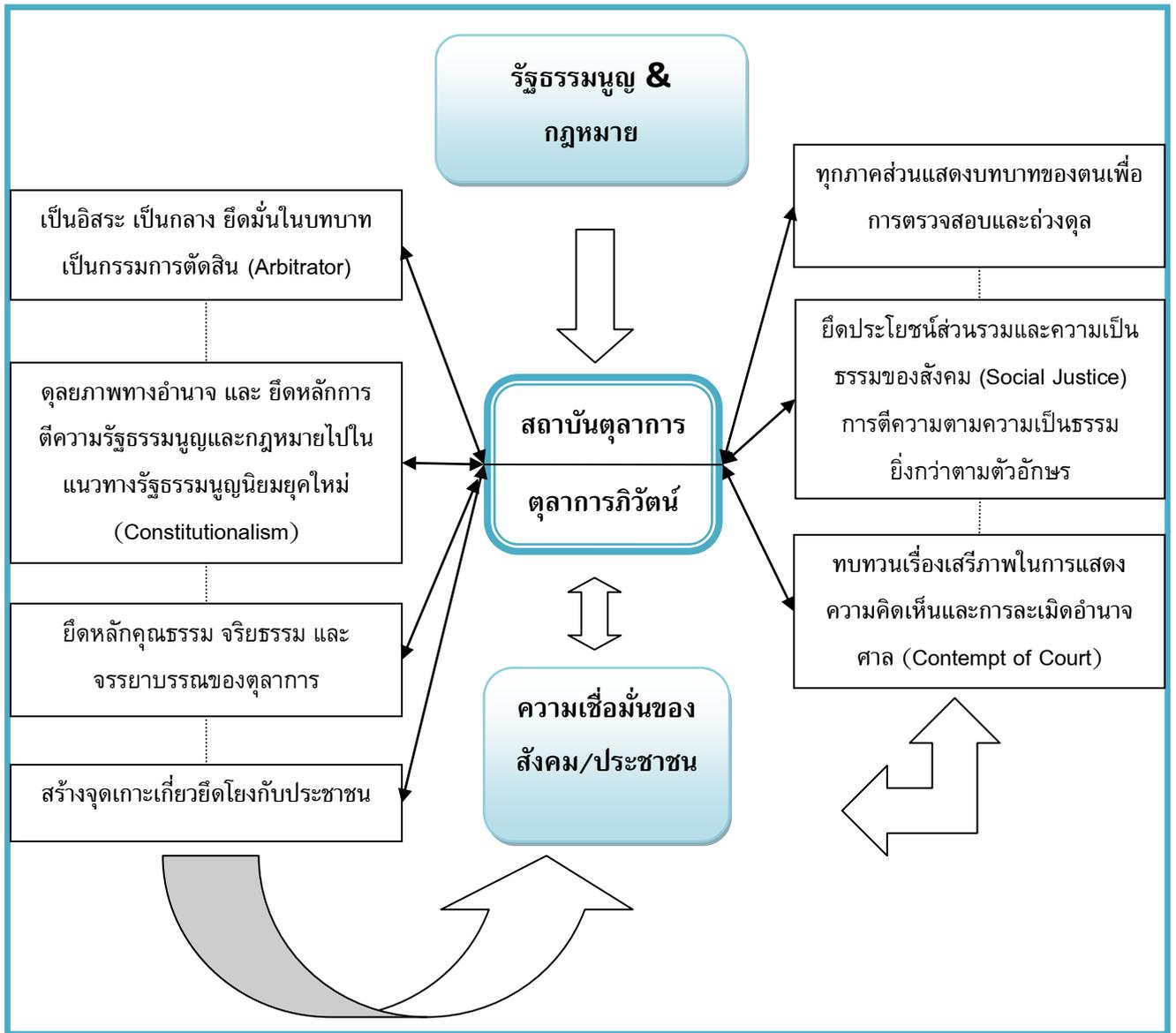
ศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนค่อนข้างมาก โดยที่ช่วงแรกประชาชนเชื่อมั่นต่อศาลรัฐธรรมนูญค่อนข้างสูง สำรวจครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2544 ประชาชนเชื่อมั่นมากถึงร้อยละ 81.8 และลดลงเหลือร้อยละ 74.3 ในปี พ.ศ.2545 กลับมาเชื่อมั่นมากขึ้นเป็นร้อยละ 80.7 ในปี พ.ศ.2546 และปี พ.ศ.2547 ประชาชนเชื่อมั่นศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุดคือ ร้อยละ 84.9 จากนั้นความเชื่อมั่นลดลงโดยลำดับ คือ ร้อยละ 74.0 และร้อยละ 64.6 ในปี พ.ศ.2549 และปี พ.ศ.2550 ตามลำดับ และลดลงต่ำที่สุดเหลือเพียงร้อยละ 60.4 ในปี พ.ศ.2551 และประชาชนเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 68.6 ในปี พ.ศ.2552

จากผลสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนดังกล่าวข้างต้น พอสรุปภาพรวมได้ว่าความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันตุลาการ (ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ) ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 และระดับความเชื่อมั่นลดต่ำที่สุดในปี พ.ศ.2551 ซึ่งทั้ง 3 ศาลได้รับความเชื่อมั่นไม่ถึงร้อยละ 70 ในขณะที่เคยได้รับความเชื่อมั่นอย่างสูงมาแล้วเมื่อปี พ.ศ.2547 ที่ศาลยุติธรรมได้รับความเชื่อมั่น ร้อยละ 86.7 ศาลรัฐธรรมนูญ ร้อยละ 84.9 และศาลปกครอง ร้อยละ 83.1

ทั้งนี้ ผลสำรวจครั้งล่าสุด ในปี พ.ศ.2552 ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อสถาบันตุลาการเพิ่มขึ้นเล็กน้อย หลังจากได้รับความเชื่อมั่นต่ำที่สุดมาแล้วเมื่อปี พ.ศ.2551 แต่อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นยังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อยมาก เมื่อเทียบกับความเชื่อมั่นที่เคยได้รับอย่างมากมายในช่วงปี พ.ศ. 2546 - 2547

การที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นน้อยมาก และยังคงมีแนวโน้มลดลงไปเรื่อยๆ เช่นนี้ อาจถึงยุคที่เรียกได้ว่า “วิกฤตศรัทธาต่อสถาบันตุลาการ” ซึ่งสถาบันตุลาการจำเป็นต้องเร่งพิจารณาค้นหาสาเหตุและแนวทางการปรับปรุงพัฒนา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและเรียกศรัทธากลับคืนมาให้ได้โดยเร็ว

ทั้งนี้ สถาบันตุลาการต้องพยายามปรับเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาสในการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบาท “ตุลาการภิวัตน์” ในยุคปฏิรูปการเมือง ซึ่งความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ ประชาชนต้องรับรู้และสัมผัสได้จริงว่าสถาบันตุลาการได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก กล่าวคือ ต้องทำให้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายมิได้กำหนดไว้ (เป็นลายลักษณ์อักษร) แต่สถาบันตุลาการได้วินิจฉัยตีความเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากทำได้เช่นนี้ นอกจากความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนจะกลับคืนมาแล้ว จะช่วยเป็นเกาะป้องกันสถาบันตุลาการจากฝ่ายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ดังมีรูปแบบความสัมพันธ์ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการต่อไปนี้



ภาพ 2 รูปแบบความสัมพันธ์ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการ

สรุปและเสนอแนะ:

แนวทาง “ตุลาการภิวัตน์” และการปฏิรูประบบสถาบันตุลาการของต่างประเทศก็เพื่อทำให้สถาบันตุลาการเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะบรรลุผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด คงต้องดูจากผลการทำงาน รวมทั้งความพึงพอใจและความเชื่อมั่นต่อสถาบันตุลาการของประชาชน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศแม่แบบประชาธิปไตยที่ยึดแนวทางอนุรักษนิยมอย่างสูงมาเป็นเวลายาวนาน เช่นสหราชอาณาจักร ที่ได้ยกเลิกอำนาจของสภาขุนนางในการทำหน้าที่เป็นศาลฎีกาแล้วจัดตั้งศาลฎีกา เพื่อให้ทำหน้าที่แทน ตามรูปแบบของสหรัฐอเมริกา โดย

จะเริ่มทำหน้าที่ในปี ค.ศ.2009 นี้ และญี่ปุ่นได้เปิดให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้พิพากษาคดีอาญาร่วมกับ
ผู้พิพากษาอาชีพได้ เรียกว่า เลจิส (Lay Judge)

ในขณะที่ประเทศไทยเรานั้น โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าบทบาทในเชิง “ตุลาการภิวัตน์” ของ
ไทยนั้นจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยในยุคแห่งการปฏิรูป ซึ่งคงมิได้หมายความว่าเฉพาะ
การปฏิรูปการเมืองเท่านั้น ต้องเป็น “การปฏิรูปสังคม” เป็นหลัก เพื่อให้เกิดผลต่อการปฏิรูปการเมือง
และเศรษฐกิจ ซึ่งทุกภาคส่วนทุกองคาพยพในสังคมต้องเข้ามาร่วมในการปฏิรูปครั้งนี้ด้วย ไม่เว้นแม้แต่
คนเล็กคนน้อยในระดับปัจเจกบุคคล ไปจนถึงสถาบันทางการเมืองและการบริหารราชการ รวมถึงสถาบัน
ตุลาการด้วย

แม้ว่าสถาบันตุลาการจะมีต้นทุนที่สำคัญ อันเป็นปัจจัยสนับสนุนทั้งภายในคือบริบทและความ
จำเป็นของไทย และปัจจัยภายนอกคือแนวทางหรือกระแสตุลาการภิวัตน์จากต่างประเทศดังที่กล่าว
มาแล้วข้างต้น แต่ผลงานอันปรากฏให้สังคมได้เห็นเป็นประจักษ์ก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากต่อสถาบัน
ตุลาการไทย

การที่สังคมไทยจะยอมรับและให้ความเชื่อมั่นต่อสถาบันตุลาการ รวมไปถึงบทบาทของตุลาการ
ภิวัตน์โดยปราศจากข้อเคลือบแคลงหรือการตั้งคำถาม และสามารถดำรงเกียรติภูมิที่สถาบันตุลาการมีมา
อย่างยาวนานไว้ได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความท้าทายที่สถาบันตุลาการในยุคแห่งการปฏิรูปต้องพิสูจน์
หลายประการ ดังนี้

การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างได้ดุลยภาพ พอเหมาะพอควร ไม่ก้าวล่วงไปยัง
อำนาจของฝ่ายอื่นจนเกินความจำเป็น ถึงขนาดที่เป็นการปกครองโดยฝ่ายตุลาการ หรือเป็นการแสดง
เจตจำนงทางการเมืองแทนองค์กรอื่น และต้องยึดหลักการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายไปในแนวทาง
รัฐธรรมนูญนิยมยุคใหม่ (Constitutionalism) คือมุ่งเน้นในการให้ประกันและขยายสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน

ดำรงความเป็นอิสระ เป็นกลาง และไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายต่างๆ แม้แต่ภายในสถาบัน
ตุลาการด้วยตนเอง โดยต้องยึดมั่นในบทบาทเป็นกรรมการตัดสิน (Arbitrator) ซึ่งต้องไม่เข้าไปเป็นฝักเป็น
ฝ่ายทางการเมือง รวมไปถึงเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมอย่างเด็ดขาด

ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณของตุลาการโดยเคร่งครัด

ยึดประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นธรรมของสังคม (Social Justice) การตีความตาม
ความเป็นธรรมยิ่งกว่าตามตัวอักษร

□ สังคมไทย ซึ่งหมายความว่ารวมถึง สถาบันทางการเมือง องค์กรอิสระ หรือองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Organ) ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ สื่อมวลชน รวมไปถึงประชาชนทั่วไป ต้องทำหน้าที่ของตนอย่างแข็งขัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการ ซึ่งช่วยในการป้องกันปัญหาที่เรียกว่า “Absolute power, corrupt absolutely”

□ สาธารณะชน และสื่อมวลชนควรมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่หรือคำตัดสินของสถาบันตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงวิชาการ และการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนภายในกรอบวิชาชีพ ซึ่งการทำหน้าที่ในฐานะเป็นสุนัขเฝ้าบ้าน คือหาเพื่อแจ้งเตือนเจ้าของบ้านคือประชาชนว่ามีโจรกำลังจะเข้าบ้าน เพื่อให้เจ้าของบ้านป้องกันได้อย่างทันท่วงที ซึ่งหมายความว่าต้องมีการทบทวนข้อหาละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันโดยด่วน

□ มีจุดเกาะเกี่ยวยึดโยงกับประชาชน ในฐานะที่มาของอำนาจอธิปไตย ซึ่งด้วยบริบทของไทยคงมิได้หมายความว่าไปไกลถึงกับให้สถาบันตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตุลาการระดับสูงต้องมาจากประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อม (ดังเช่นบางประเทศที่ประธานาธิบดีให้ความเห็นชอบหรือแต่งตั้งประธานศาลฎีกา) เพียงแต่แสดงให้เห็นประจักษ์ว่าได้แสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเคารพความรู้สึก ความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน โดยการพยายามสำรวจตรวจสอบว่าประชาชนและสังคมโดยรวมมีความพึงพอใจและเชื่อมั่นต่อสถาบันตุลาการมากน้อยเพียงใด และพยายามปรับปรุง พัฒนาเพื่อให้มีระดับความพึงพอใจและความเชื่อมั่นมากขึ้น

บรรณานุกรม

1. หนังสือ ตำรา รายงานวิจัย

พิเชษฐ เมฆานนท์, นิลุบล ชัยอิทธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสัทธาวิชา. (2550). ตุลาการภิวัตน์ (คั่นกรองส่งตุลาการไทย) ฉบับ “ตุลาการตีความข้ามตัวบท & ตุลาการวางนโยบายสาธารณะ”. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. นนทบุรี : โรงพิมพ์คลังวิชา.

สถาบันพระปกเกล้า. (2544). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน. นนทบุรี : ผู้แต่ง.

สถาบันพระปกเกล้า. (2545). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน. นนทบุรี : ผู้แต่ง.

สถาบันพระปกเกล้า. (2546). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐสภา รัฐบาล องคมนตรีอิสระ และประเด็นอื่นๆ พ.ศ.2546. นนทบุรี : ผู้แต่ง.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐสภา รัฐบาล องคมนตรีอิสระ และประเด็นอื่นๆ พ.ศ. 2547. นนทบุรี : ผู้แต่ง.

สถาบันพระปกเกล้า. (2549). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.2549 (ทั่วราชอาณาจักร). นนทบุรี : ผู้แต่ง.

สถาบันพระปกเกล้า. (2551). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.2550. นนทบุรี : ผู้แต่ง.

สถาบันพระปกเกล้า. (2551). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.2551. นนทบุรี : ผู้แต่ง.

อิสสระ นิติตภัณฑ์ประกาศ. (2540). เร็ยรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

2. บทความ หนังสือพิมพ์

เกษียร เตชะพีระ. (17 มิถุนายน 2549). การเมืองและสังคมไทยร่วมสมัย ความเสี่ยงของตุลาการภิวัตน์ และย้อนรอยปฏิญาฟินแลนด์.

นงนุช สิงหเดชะ. (17 กรกฎาคม 2551). อลังการตุลาการภิวัตน์. มติชน. น. 6.

บรรณาธิการ. (1 มิถุนายน 2549). ธีรยุทธ บุญมี ชู ตุลาการภิวัตน์ แก้ววิกฤต-ปฏิรูปการเมือง. มติชน
รายวัน, น.2

บรรณาธิการ. (19 สิงหาคม 2551). ว. วชิระเมธี ชี้ตุลาการภิวัตน์คือธรรมาธิปไตย. คม ชัด ลึก, น.1.

พิเชษฐ เมฆานนท์ และนิลบล ชัยอิทธิพรวงศ์. (28 กุมภาพันธ์ 2551). “ตุลาการภิวัตน์” กับภูมิคุ้มกัน
คอร์รัปชัน.

ไทย. (6 สิงหาคม 2551). ตุลาการภิวัตน์ได้ระบอบพันมิตร.

3. เว็บไซต์

<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q2/2006june01p3.htm>

<http://tnews.teenee.com/politic/3422.html>

<http://www.arayachon.org/article/20080806/582>

<http://www.newpoliticparty.net/article/79-judicialization/106-2009-07-15-02-27-28>

<http://law.siamhrm.com/?name=knowledge&file=readknowledge&id=15>

<http://talk.mthai.com/topic/22098>

<http://www.midnightuniv.org/>

http://www.thaijusticereform.com/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1