

## ระบบศาลคู่ (The Dual Court System)

แนวคิดที่ไม่เชื่อในระบบศาลคู่แต่เชื่อมั่นในระบบศาลเดียว โดยศาลปกครอง (The Administrative Court) และศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) ต้องเป็นแผนกหนึ่งในศาลยุติธรรม (The Court of Justice) นั้น ในทางวิชาการแล้วการนำเสนอแนวคิดทางกฎหมายย่อมต้องอยู่บนรากฐานของการศึกษาวิจัย การวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อเป็นการสนับสนุนการเสนอแนวคิด ในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าว ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงหลักวิชาการเกี่ยวกับระบบกฎหมาย ระบบศาล และระบบวิธีพิจารณาของศาลหรือกระบวนการยุติธรรม เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปว่า ปัญหากระบวนการยุติธรรมอยู่ที่ “ระบบ” หรือ “โครงสร้าง” หรือไม่ ?

ประการแรกในระบบกฎหมายทั่วโลกได้แบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) และระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (civil law) ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบและได้แพร่หลายไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษหรือเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ กฎหมายระบบนี้เกิดจากจารีตประเพณีต่างๆ ที่มีมาแต่ดั้งเดิม และหลักคำพิพากษาของศาลที่ผู้พิพากษาได้สร้างขึ้น (Judge made law) ส่วนระบบกฎหมายซีวิลลอว์ มีประเทศฝรั่งเศสและประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น เป็นต้นแบบ กฎหมายระบบนี้ให้ความสำคัญกับประมวลกฎหมาย (Code) เพื่อเป็นเหตุผลที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับประเทศไทยเป็นที่ยอมรับว่าระบบกฎหมายของไทยเป็นระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตัดสินพระทัยในรูปแบบประมวลกฎหมาย ซึ่งทรงมีเหตุผลสนับสนุนการตัดสินพระทัยของพระองค์ว่า กฎหมายเดิมที่ไทยกำลังใช้อยู่ในขณะนั้นมีแนวโน้มไปในทางระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายอยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมาย

ประการที่สองจากระบบกฎหมายที่มีความแตกต่างกันในนิติวิธี (legal method) ได้นำมาสู่ระบบศาลที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในหลักสากลแล้ว ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ ส่วนใหญ่แล้วระบบศาลจะมีลักษณะเป็นศาลเดี่ยวคือ มีระบบศาลยุติธรรมมีสถานะเป็นศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มี The U.S. Supreme court เป็นศาลสูงสุดของรัฐบาลกลาง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ คดีปกครอง รวมถึงคดีระหว่างพลเมืองของแต่ละมลรัฐ เป็นต้น ส่วนประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ส่วนใหญ่แล้วระบบศาลจะมีลักษณะเป็นศาลคู่ คือ นอกจากมีศาลยุติธรรมแล้ว ยังมีศาลพิเศษได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง อีกด้วย เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระบบศาลประกอบด้วย ระบบศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปและระบบศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil D'Etat) เป็นศาลสูงสุด นอกจากนั้น ยังมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(Conseil constitutionnel) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศสาธารณรัฐออสเตรียและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เช่นเดียวกัน ระบบศาลประกอบด้วยระบบศาลยุติธรรม และระบบศาลพิเศษซึ่งมีศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เป็นต้น

**ประการสุดท้าย** ระบบวิธีพิจารณาของศาลหรือกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือทั้งระบบศาลยุติธรรมและระบบศาลพิเศษจะมีระบบวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างในด้านสถานะของคู่กรณี โดยระบบศาลยุติธรรมดำเนินคดีใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งผู้พิพากษาจะวางเฉยและให้คู่กรณีได้ต่อสู้กันเองโดยทนายความของแต่ละฝ่าย เพราะถือว่าคู่กรณีมีความเท่าเทียมกันในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อนำเสนอต่อศาล ส่วนระบบศาลพิเศษคือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองดำเนินคดีใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งตุลาการจะมีบทบาทกระตือรือร้นในการค้นหาความจริงด้วยตนเอง เพราะถือว่าคู่กรณีไม่มีความเท่าเทียมกันในการแสวงหาพยานหลักฐาน เช่น กรณีข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐย่อมเหนือกว่าในการครอบครองเอกสารของทางราชการ หรือคดีที่ประชาชนร้องว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐย่อมเหนือกว่าในการครอบครองเอกสารของทางราชการ เช่น รายงานการประชุมของรัฐสภา เป็นต้น ดังนั้น ระบบไต่สวนจึงเปิดโอกาสให้ศาลสั่งหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการยุติธรรมของศาลจึงแยกเป็น กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

**กรณีประเทศไทย** เมื่อนำระบบกฎหมาย ระบบศาลและระบบวิธีพิจารณาของศาลหรือกระบวนการยุติธรรมมาวิเคราะห์แล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีความเพียรพยายามที่จะให้มีระบบศาลคู่มาช้านานแล้วเพื่อให้มีศาลพิเศษเกิดขึ้นได้แก่ ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ โดยทั้งสองศาลใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนและยึดหลักกฎหมายมหาชนเป็นหลัก ดังนี้

**1. ศาลปกครอง** กล่าวคือ ประเทศไทยมีพัฒนาการของกฎหมายมหาชนมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2417 เพราะความสำคัญของการพัฒนากฎหมายมหาชนนำไปสู่กลไกสำคัญในการบริหารของรัฐสมัยใหม่ ต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดย ศ.ดร. อมร จันทรสุมบรุณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นได้นำเสนอบทความเรื่อง “นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ” และเสนอคำสอนวิชากฎหมายปกครองแนวใหม่เรียกร้องให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และได้มีการเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดตั้งศาลปกครอง จนในที่สุดศาลปกครองได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นครั้งแรก

แต่ประสบความสำเร็จเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกว่าจะจัดตั้งเป็นรูปธรรมได้ใน พ.ศ. 2544 หากนับเวลาจนถึงวันนี้ครบรอบ 11 ปี ภายใต้นโยบายและทิศทางการบริหารงานที่ว่า “เราจะทุกข์จะสุขพร้อมกัน เราจะเดินไปข้างหน้าพร้อมกัน ด้วยความมั่นคงและเชื่อมั่น เราจะสร้างศาลปกครองให้เป็นเสาหลักของบ้านเมืองนี้และเป็นบ้านของทุกคน”

**2. ศาลรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ ประเทศไทยมีพัฒนาการขององค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงรัฐบาลในขณะนั้นโดย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขึ้น มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2488 ซึ่งส่งผลให้อาชญากรรมสงครามถูกนำฟ้องเป็นคดีต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาตัดสินว่ากฎหมายอาชญากรรมสงครามเฉพาะตอนที่บัญญัติความผิดย้อนหลังนั้นเป็นโมฆะเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2489 จึงทำให้อาชญากรรมสงครามทุกคนถูกปล่อยหมดกรณีดังกล่าวทำให้เกิดการโต้แย้งอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญว่าน่าจะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 รศ.ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในขณะนั้นได้เสนองานวิจัยโดยมีแนวคิดจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเป็นครั้งแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติของประชาชน ได้ย้าให้มีศาลรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นจนถึงวันนี้ครบรอบ 14 ปี ภายใต้ปณิธานที่ว่า “ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”

จะเห็นได้ว่ากว่าระบบศาลไทยจะพัฒนาการจากระบบศาลเดี่ยวมาเป็นระบบศาลคู่ได้ ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานภายใต้ต้องการความรู้ทางวิชาการ การศึกษาวิจัย และสอดคล้องกับระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ทั้งนี้ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปด้วยความเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) หลักความล่าช้าคือการปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied) และหลักนิติธรรม (Rule of law) โดยองค์กรศาลต้องมีลักษณะเป็นองค์กรที่มั่นคง มีความเป็นสถาบัน มีระบบวิธีพิจารณาเป็นกฎหมาย มีหลักประกันความเป็นอิสระ และคำวินิจฉัยชี้ขาดต้องมีลักษณะเด็ดขาดถึงที่สุด (Res judicata) ดังนั้น การที่มีแนวคิดไม่เชื่อในระบบศาลคู่ โดยให้ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญเป็นแผนกหนึ่งในศาลยุติธรรม ผู้เขียนขออนุญาตนำหัวข้อบทความของปรมาจารย์ทางกฎหมายมหาชนมาเป็นคำตอบทางวิชาการว่า “นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ”

