



หลักนิติธรรมกับการทำงานของ
คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

จัดทำโดย

ดร.วีระพงษ์ เขมวราภรณ์

รหัสประจำตัว ๖๗๑๒๓๘

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย”(นธป.) รุ่น ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่องหลักนิติธรรมกับการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น ๑๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อซึ่งศึกษาหาแนวทางในการนำหลักนิติธรรมกับการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ที่เหมาะสมมาใช้ในการปฏิรูประบบการทำงานของศาลปกครอง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ต่อไป

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการที่จะทำให้ผู้ที่สนใจศึกษาได้รับความรู้ และหากมีข้อเสนอแนะหรือข้อผิดพลาดประการใดผู้จัดทำขอน้อมรับไว้ และขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

วีระพงษ์ เขมวารภรณ์

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
๑. บทนำ	๑
๒. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒
๓. การทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)	๒
๓.๑ โครงสร้างของศาลปกครอง	๒
๓.๒ องค์กรบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง	๓
๔. การทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)	๕
๔.๑ ส่วนข้าราชการ	๕
๔.๒ ส่วนตุลาการ	๖
๕. สำนักงานคณะกรรมการอัยการ	๘
๕.๑ ใหัหน่วยงานราชการในสำนักงานคณะกรรมการอัยการ มีอำนาจและหน้าที่	๘
๕.๒ การทำงานของคณะกรรมการอัยการ ก.อ.	๙
๖. หลักนิติธรรม	๑๑
๗. หลักนิติธรรมในต่างประเทศ	๑๒
๘. หลักนิติธรรมในประเทศไทย	๑๒
๙. หลักการสำคัญที่เกิดจากหลักนิติธรรม	๑๕
๑๐. หลักนิติธรรมเป็นจริยธรรมของกฎหมาย (Morality of Law)	๑๖
๑๑. ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)	๑๗
๑๒. สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๗
บรรณานุกรม	๒๐

หลักนิติธรรมกับการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

วีระพงษ์ เขมวารภรณ์

๑. บทนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง หลักการที่ว่าทุกคนในสังคมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักนิติธรรมจึงเป็นความยุติธรรมความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม เป็นหลักการสำคัญที่จะต้องนำไปใช้ในการสร้างความยุติธรรม และต้องเป็นความยุติธรรมที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) นับเป็นองค์กรสำคัญที่จะมีส่วนในการสร้างและดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม โดยเห็นได้จากการนำหลักนั้นไปกำหนดไว้ในกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบในการพิจารณาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังพบปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองมีความล่าช้า เช่น ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่แม้กฎหมายและระเบียบจะได้กำหนดระยะเวลาไว้ก็ตามการขอขยายระยะเวลาทำคำคู่ความของคู่กรณีส่วนใหญ่ศาลก็จำเป็นต้องอนุญาตให้ขยาย เพื่อให้โอกาสคู่กรณีได้ต่อสู้คดีและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ปัญหาตุลาการไม่มีความชำนาญแต่ต้องมาทำคดีที่ยากในศาลปกครอง เนื่องจากการกำหนดอัตราตำแหน่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ปัญหาความล่าช้าในการเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมใหญ่ ปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพของพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยงานของตุลาการ เป็นต้นเพื่อให้คดีเรื่องทำนองเดียวกันมีการตัดสินอย่างมีเอกภาพ

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน และมีปริมาณของการเกิดข้อพิพาททางปกครองเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการฟ้องร้องคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมาก แต่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่มีอยู่ ซึ่งอาจนำมาซึ่งการขาดความเชื่อมั่นต่อระบบความยุติธรรมอันเนื่องจากสภาพปัญหาข้างต้น ความล่าช้าในการพิจารณาคดีปกครองย่อมส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักนิติธรรมกับการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ที่เหมาะสมมาใช้ในการปฏิรูประบบการทำงานของศาลปกครอง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ต่อไป

๓. การทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

ศาลปกครอง (Administrative Court) คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติอันได้แก่ คดีพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐกับเอกชนหรือคดีพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐด้วยกันเอง

๓.๑ โครงสร้างของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้วางโครงสร้างของศาลปกครองไว้ดังนี้

๓.๑.๑ ระบบศาลปกครอง ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (๑) ศาลปกครองสูงสุด ให้จัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง
- (๒) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(๒.๑) ศาลปกครองกลาง ให้จัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร และในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย นอกจากนี้ บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลาง จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ แต่ศาลปกครองกลางมีดุลยพินิจที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้

(๒.๒) ศาลปกครองในภูมิภาค การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้ ในวาระเริ่มแรก กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคขึ้นจำนวน ๑๖ ศาล โดยจัดตั้งขึ้นในภาคกลางจำนวน ๒ ศาล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๖ ศาล ภาคตะวันออก จำนวน ๑ ศาล ภาคเหนือ จำนวน ๓ ศาล และภาคใต้ จำนวน ๔ ศาล อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าศาลปกครองในภูมิภาคทั้ง ๑๖ ศาล จะต้องเปิดทำการพร้อมกันทันที กฎหมายบังคับไว้แต่เพียงว่าให้ดำเนินการเปิดทำการตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าปีละเจ็ดศาล ในระหว่างที่เปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคทั้ง ๑๖ ศาล ยังไม่ครบทุกแห่ง ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้ว มีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้

๓.๒ องค์การบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง

๑) ศาลปกครองมี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ศป.” มีอำนาจและหน้าที่

บริหารงานบุคคลของศาลปกครองโดยเฉพาะ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการอีก จำนวน ๑๒ คน โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วิธีการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองไว้ว่า

๒) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.ศป.” ประกอบด้วย

(๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองจำนวน ๑๐ คน ดังนี้

(ก) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๖ คนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

(ข) ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน ๔ คนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

(๓) กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวน ๒ คน ที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นเลขานุการของ ก.ศป. และให้ ก.ศป. แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองจำนวนไม่เกิน ๒ คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

๓) คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(๔) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น

(๕) ไม่เป็นข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลทหาร หรือทนายความ

(๖) ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา พนักงาน ลูกจ้าง หรือดำรงตำแหน่งใด
ในรัฐวิสาหกิจ

(๗) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

(๘) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๙) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ
รัฐวิสาหกิจ

(๑๐) ไม่เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต
หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๑๒) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง
สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่
ในพรรคการเมือง

(๑๓) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการ
ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ

การเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕
วรรคหนึ่ง (๒) ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ในการนี้ให้เลขาธิการสำนักงาน
ศาลปกครองจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเลือก โดยแยกเป็นประเภทตุลาการในศาลปกครอง
สูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นส่งไปยังตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการ
ในศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี และให้แจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการเลือกไปด้วย

ให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตาม
มาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบด้วย ตุลาการศาลปกครองซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็น
ผู้คัดเลือก จำนวน ๔ คน และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เป็นกรรมการ มีหน้าที่ดำเนินการ
เกี่ยวกับการเลือก การตรวจนับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้งกล่าว

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรับผิดชอบดูแลให้การเลือกเป็นไปโดยถูกต้องและ
เรียบร้อย

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕
วรรคหนึ่ง (๒) เข้ารับหน้าที่เมื่อประธานศาลปกครองสูงสุดได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือก
เป็นกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ และให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองดำเนินการ
ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษา

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศรับสมัครบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและ
ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๕/๑ เข้ารับการเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง
ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๓) โดยให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตรวจสอบคุณสมบัติ
และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้ารับการเลือก แล้วจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเลือกส่ง

ไปยังตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และให้แจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการเลือกไปด้วย

กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๓) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีโดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสอง วาระไม่ได้

ก่อนกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) จะครบวาระเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน ให้ดำเนินการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ในกรณีจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ ให้กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

๔. การทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

๔.๑ ส่วนข้าราชการ

คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระในการออกกฎ ระเบียบ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยสำนักคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับราชการประจำและงานในหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เช่น งานเลขานุการ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ คณะตุลาการ และผู้พิพากษาสมทบ ทั้งในเรื่องของการสรรหาและการสอบ การบรรจุและแต่งตั้ง การติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการ การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น การปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องมีระเบียบและกฎหมายที่หลากหลายและแตกต่างกัน บุคลากรจึงจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ในงานที่รับผิดชอบอย่างเข้าใจเพื่อความถูกต้องชัดเจนและป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และต้องเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ อยู่เสมอ รวมถึงการดำเนินงานจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากบุคลากรจำนวนมาก เช่น การจัดสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา การเลือกตั้งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งต้องได้รับความร่วมมือจากบุคลากรในหน่วยงานเกือบทุกคนและรวมถึงบุคลากรหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย ภายใต้ข้อจำกัดของระยะเวลาในการปฏิบัติงานและภาระงานจำนวนมาก องค์กรกตต้องดำเนินงานด้วยการขับเคลื่อนของบุคลากรเท่าที่มีอยู่ อีกทั้งการโยกย้ายของบุคลากรทำให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ต้องเรียนรู้งานใหม่ จึงต้องใช้เวลาในการศึกษาเรียนรู้งานต่าง ๆ ดังนั้นสมรรถนะจึงเป็นปัจจัยหนึ่งในการสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากร เพราะต้องนำคุณลักษณะด้านความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมมาเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ

๔.๒ ส่วนตุลาการ

สำนักคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (สำนัก ก.ต.) เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม

๑) **คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)** เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้การบริหารราชการของศาลยุติธรรมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายการเลื่อนชั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษา รวมถึงการควบคุมดูแลผู้พิพากษาให้ปฏิบัติตามอยู่ในระเบียบแบบแผนและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการ ตลอดจนการพิจารณาโทษผู้พิพากษาที่กระทำผิดวินัยข้าราชการตุลาการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกจากผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาล จำนวน ๑๒ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นผู้พิพากษาซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวน ๒ คน ทั้งนี้ เพื่อให้มีบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นผู้พิพากษาเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมด้วย เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมให้เกิดความโปร่งใส และให้การบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและหลักคุณธรรมก็ตาม แต่เนื่องจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเภทนี้มีที่มาจากทางเลือกของวุฒิสภา จึงทำให้ยังคงมีความคลางแคลงใจในความเป็นอิสระของผู้พิพากษาว่าจะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดให้ควบคุมรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาไว้ในรัฐธรรมนูญ และปรับเปลี่ยนที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจากเดิมที่มีที่มาจากทางเลือกของวุฒิสภา ให้มาจากการเลือกของผู้พิพากษาแทน โดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกจากผู้พิพากษาไม่เกิน ๒ คน และยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกฎหมายเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ด้วย

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม ด้วยการสร้างความเชื่อมั่นและการคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ซึ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ เป็นไปด้วยความยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมด้วย

๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

๓) ลักษณะต้องห้าม

- (๑) ไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม
- (๒) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (๓) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว
- (๔) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งให้พักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น
- (๕) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (๖) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๗) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๘) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (๙) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือศาลอื่น
- (๑๐) ไม่เป็นทนายความ ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการอัยการ
- (๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๑๒) ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา พนักงาน ลูกจ้าง หรือดำรงตำแหน่งใดในรัฐวิสาหกิจ
- (๑๓) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ

๕. สำนักงานคณะกรรมการอัยการ

สำนักงานคณะกรรมการอัยการ มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจและหน้าที่

(ก) รับผิดชอบการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับนโยบาย ระบบ ทิศทาง และติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคล และการปฏิบัติราชการของข้าราชการอัยการ

(ข) รับผิดชอบงานดำเนินการเกี่ยวกับงานพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณฯ งานบริหารงานบุคคลงานกรอบอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง งานบรรจุและแต่งตั้ง งานเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการอัยการ งานกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการอัยการ งานรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการอัยการ งานวินัยของข้าราชการอัยการ งานความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของข้าราชการอัยการ ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและงานทั้งปวงของคณะกรรมการอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และกฎหมายอื่น เว้นแต่การฝึกอบรม

(ค) รับผิดชอบงานรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทั้งปวงที่สำนักงานอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการอัยการ เป็นตัวความ รวมทั้งติดต่อและประสานงานกับสำนักงานที่เกี่ยวข้องซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินคดีหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

(ง) รับผิดชอบงานทั้งปวงของข้าราชการตุลาการที่ต้องเสนอคณะกรรมการอัยการเพื่อพิจารณา

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

๕.๑ ให้หน่วยงานราชการในสำนักงานคณะกรรมการอัยการ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

สำนักอำนวยการ มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจและหน้าที่

๑) รับผิดชอบงานสนับสนุนงานพนักงานอัยการ งานตุลาการ งานสารบบเรื่องงานบริหารงานบุคคล งานเลขานุการนักบริหาร งานงบประมาณ งานการเงินและบัญชี และงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ พัสดุและยานพาหนะของสำนักงานคณะกรรมการอัยการ

๒) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ ๑ - ๓ มีอัยการพิเศษฝ่ายเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจและหน้าที่

๑) รับผิดชอบการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับนโยบาย ระบบ ทิศทาง และติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคล และการปฏิบัติราชการของข้าราชการอัยการ

๒) รับผิดชอบงานดำเนินการเกี่ยวกับงานพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณฯ งานบริหารงานบุคคลงานกรอบอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง งานบรรจุและแต่งตั้ง งานเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการอัยการ งานกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการอัยการ งานรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการอัยการ

งานความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของข้าราชการอัยการ และงานทั้งปวงของคณะกรรมการอัยการ เว้นแต่งานวินัย

๓) รับผิดชอบงานรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทั้งปวงที่สำนักงานอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการอัยการ เป็นตัวความ รวมทั้งติดต่อและประสานงานกับสำนักงานที่เกี่ยวข้องซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินคดีหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

๔) รับผิดชอบงานทั้งปวงของข้าราชการธุรการที่ต้องเสนอคณะกรรมการอัยการเพื่อพิจารณา

๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายวินัย มีอัยการพิเศษฝ่ายเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจและหน้าที่

๑) รับผิดชอบงานวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษข้าราชการอัยการ

๒) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

๕.๒ การทำงานของคณะกรรมการอัยการ ก.อ.

คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ มีเรียกโดยย่อว่า “ก.อ.” ประกอบด้วย

(๑) อัยการสูงสุดเป็นประธาน

(๒) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกิน ๔ คนเป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้รองอัยการสูงสุดที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นรองประธาน

(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น ๒ ขึ้นไป เป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๖ ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการหรือกฎหมาย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จหรือบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วและต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ข. (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) สามคน

(๔) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภานจำนวนสองคนและ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน ๑ คน

(๕) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งประธานและกรรมการตาม (๒) (๓) และ (๔) เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ ฝ่ายอัยการจำนวนหนึ่งคน

ให้ ก.อ. แต่งตั้งข้าราชการอัยการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.อ.

มาตรา ๑๙ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๔) และ (๕) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑) คุณสมบัติทั่วไป

- (๑) เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

๒) ลักษณะต้องห้าม

- (๑) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๙ ข. (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕)
- (๒) เป็นสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ พรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (๓) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือศาลอื่น
- (๔) เป็นข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลทหาร หรือทนายความ
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ
- (๗) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา ๒๐ การเลือกกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภามาตรา ๑๘ (๔) ให้วุฒิสภاتั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจำนวนสองเท่าของกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะต้องเลือกต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป

มาตรา ๒๑ ให้อัยการสูงสุดดำเนินการให้มีการเลือกกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๓) ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุต้องเลือก ตามวิธีการที่ ก.อ. ประกาศกำหนด ให้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๒ เพื่อประโยชน์ในการรับเลือกเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๘ (๓) (ก) อัยการอาวุโสผู้ใดเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการอัยการในชั้นใดก่อนถึงบประมาณที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ให้ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการอัยการในชั้นนั้น

มาตรา ๒๓ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับเลือกหรือแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนถึงกำหนดวาระ ให้อัยการสูงสุดสั่งให้ดำเนินการเลือกซ่อมหรือขอให้วุฒิสภาเลือกซ่อมหรือคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งซ่อม แล้วแต่กรณี เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการเลือกซ่อมหรือแต่งตั้งซ่อมก็ได้

กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกซ่อมหรือแต่งตั้งซ่อมตามวรรคสอง อยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระของผู้ซึ่งตนแทน

กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิที่ดำรงตำแหน่งแทนตามวรรคสอง หากมีวาระเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งปี นับแต่วันเลือกหรือแต่งตั้ง ไม่ให้นับเป็นวาระการดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง

จะเห็นได้ว่ากระบวนการการเลือกการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง และศาลยุติธรรม มีการคัดเลือกที่ใช้ระยะเวลาาน การคัดเลือกหลายขั้นตอน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือก การพิจารณาพิพากษาคดีส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องความยุติธรรม หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลในเรื่องระบบการคัดเลือก จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการคัดเลือกที่มีหลักการพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสม อย่างรอบคอบ รอบด้านและความจำเป็นต่อการร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญให้มากขึ้น

๖. หลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of law) คือ การมีกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน (Double standard) มีการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ไม่มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย สอดคล้องกับอารยประเทศ มีกรอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย

“หลักนิติธรรม” ในความหมายแบบสากล หมายถึง ความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลใดๆ ย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน และต้องถูกตัดสินโดยศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตามในบริบทของความหมายใน “หลักนิติธรรม” ของไทยนั้นมีความหมายที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากกระบวนกรปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือการที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจจำกัดและทรงธรรมตามทศพิธราชธรรมและความเป็น “ธรรม” ตามหลักศาสนาพุทธ จึงทำให้ “หลักนิติธรรม” นั้นมีความหมายว่า การใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม (ธงชัย วินิจจะกุล, ๒๕๖๓)

๗. หลักนิติธรรมในต่างประเทศ

หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักร

ระบบกฎหมายสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบของการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนให้มีความเท่าเทียมกัน ได้มีความพยายามสร้างหลักนิติธรรมเป็นแนวทางของตนเองมา โดยตลอดตั้งแต่เห็นได้จากเม็คนา คาร์ตา ที่มีขึ้นในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญของโลกที่เป็นการสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบบศักดินาในขณะนั้นได้ พยายามจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในประเทศสหราชอาณาจักร รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ได้แก่การรับรองสิทธิในการต่อสู้คดีขึ้นในระบบศักดินา รวมทั้งการคุ้มครองเรื่องการจับกุมตามอำนาจอำเภอใจ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมตามพัฒนาการในสหราชอาณาจักรถูกนำมาสรุปความอย่างเป็นระบบโดย ไชยซ์ทำให้คำว่า “หลักนิติธรรม” เป็นที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกในหนังสือ Introduction to the Study of the Law of the Constitution ที่เขียนโดย ไชยซ์ ได้เน้นหลักการสำคัญสามเรื่อง

๑. ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษหรือถูกกระทำให้เดือดร้อนโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน ยกเว้นบุคคลนั้นได้กระทำละเมิดกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยชอบธรรม

๒. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายและอยู่เหนือบุคคลอื่น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศหรือตำแหน่งอย่างไร ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

๓. หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ คือ ผลการตัดสินใจทางด้านตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะถูกนำมาพิจารณาต่อหน้าศาล

โดยสรุป หลักนิติธรรมเป็นการปกครองเพื่อต้องการจำกัดอำนาจรัฐหรือเป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างกฎ กติกา และกฎเกณฑ์โดยกฎหมาย ทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้การปกครอง ดังนั้น ผู้ใดที่กระทำการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงต้องถูกดำเนินการตามกฎหมาย

๘. หลักนิติธรรมในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” โดยเน้นความสำคัญอยู่ที่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งคำว่า “การปฏิบัติหน้าที่” หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่กระทำการกิจต่างๆ เช่น รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ที่ออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารประเทศ ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกรณีเหล่านี้เองที่ต้องมีกรอบตามกฎหมาย แต่ถ้ากระทำเกินจากที่กฎหมายกำหนด เรียกว่า “เกินอำนาจ” (Ultra Vires) ถ้าทำน้อยกว่าที่กฎหมายสั่งเรียกว่า “บกพร่อง” (Deficiency) ถ้าใช้อำนาจแต่ด้วยเจตนาถลำแก่งไม่เป็นธรรม เรียกว่า “เบี่ยงเบนจากอำนาจ” (Abuse of Power) ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้ นอกเหนือจากในรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องของหลักนิติธรรมแล้ว ยังมีหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่มีการพูดถึงเรื่องของหลักนิติธรรม ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นแนวคิดของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการไร้ประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์ปชั่นของรัฐบาลการนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการบริหารงานภายในองค์กรที่เรียกว่าหลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาเรื่องการไร้ประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์ปชั่นในองค์กร

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน “หลักนิติธรรม” สำหรับประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นๆ ที่นำไปรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรค ๒ ที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” เอาไว้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีจำต้องปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้อำนาจทางปกครองให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม แต่หลักนิติธรรมนั้นมีความเป็นนามธรรมสูง ประกอบกับนิยามความหมายนั้นยากแก่การจำกัดความ ดังจะเห็นได้จากการที่นักกฎหมายตะวันตกและนักกฎหมายไทยล้วนแล้วแต่กำหนดนิยาม และความหมายของ “หลักนิติธรรม” ที่มีความแตกต่างกันออกไป

รัฐที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรมต้องมีการกระจายการใช้อำนาจรัฐกระทำการทางนิติบัญญัติทางบริหาร และทางตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้อำนาจแยกต่างหากจากกัน โดยแต่ละองค์กรไม่ต้องฟังคำบัญชาจากองค์กรอื่น “ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารรวมอยู่ในตัวบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลนั้นหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองนั้นจะตรากฎหมายที่มีลักษณะกดขี่มาใช้บังคับ และจะใช้บังคับกฎหมายนั้นอย่างกดขี่ ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีความเป็นอยู่ตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสอง เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะกระทำการบีบคั้นได้เต็มที่และก็จะไม่มีอะไรเหลือเลย จะสูญสิ้นไปหมด ถ้าบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การใช้บังคับกฎหมายก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ และถ้าใครไม่ทำตามประสงค์นั้น ผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่สงบ”(MONTESQUIEU, L'Esprit des lois, livre XI, Ch.IV.,)

หลักนิติธรรมคงเปรียบได้กับธรรมชาติของกฎหมาย คือกฎที่จะสร้างความมั่นใจกับประชาชนได้ว่ากฎหมายและการบังคับใช้จะเป็นไปเพื่อสังคมโดยรวม กฎหมายที่จะเป็นประโยชน์และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ดี มีความเป็นธรรม มีที่มาจากระบวนการที่ประชาชนยอมรับ มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาค ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอกันทั้งคนออกกฎหมายและคนมีอำนาจ การบังคับใช้ต้องมีประสิทธิภาพ ไม่กระทบสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องเกินสมควร เปิดโอกาสให้คนเข้าถึงความยุติธรรมได้เสมอภาค ผู้มีส่วนใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมต้องเป็น

อิสระ เทียงธรรม และตรวจสอบได้ เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้หลักนิติธรรมสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ได้

ด้วยบริบทโลกที่เปลี่ยนไป ทำให้ระบบยุติธรรมและการทำงานต้องพัฒนาไปพร้อมกัน โดยเฉพาะเมื่อเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันมนุษย์อย่างมาก นอกจากสร้างความสะดวกสบายแล้วยังตามมาด้วยข้อท้าทายอีกหลากแง่มุม เช่น ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เมื่อ AI เริ่มเข้ามาแทนที่แรงงานบางส่วน ปัญหาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ชุมชน และปัจเจกบุคคล เมื่ออาชญากรรมไซเบอร์เกิดได้ง่ายขึ้นและซับซ้อนขึ้น รวมถึงอาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างความเสียหายได้มากขึ้น เมื่ออินเทอร์เน็ตเป็นโลกไร้พรมแดน ยังไม่รวมถึงเรื่องการปกป้องสิทธิส่วนบุคคลที่กลายเป็นปัญหามากขึ้นในโลกอินเทอร์เน็ต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๖๐) มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว จึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (๒๕๖๑) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ประเทศไทยสามารถยกระดับบรรลุตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นส่วนหนึ่งของศาลปกครอง มีวิสัยทัศน์ (Vision) “อำนวยความสะดวกทางปกครองด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว ทันสมัย เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม และเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศ”

๑) เป็นธรรม หมายถึง ศาลปกครองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างทั่วถึง สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ อำนวยความยุติธรรมทางปกครองตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ (Independence of the Judiciary) ประชาชนผู้มีอรรถคดีได้รับความเป็นธรรมและเสมอภาค มีมาตรการบังคับคดีปกครองให้เกิดผลทางกฎหมายโดยเร็ว และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอำนวยความสะดวกทางปกครอง

๒) รวดเร็ว หมายถึง มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า กระบวนพิจารณาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ประชาชน/คู่กรณีสามารถตรวจสอบเรื่องที่ใช้บริการหรือเกี่ยวข้องว่าดำเนินงานไปถึงขั้นตอนใด คดีค้างการพิจารณาเกินกรอบเวลายาตราฐานลดลงอย่างต่อเนื่องจนหมดไป คดีแล้วเสร็จมากกว่าคดีรับเข้า มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาพิพากษาคดีและการให้บริการประชาชน

๓) ทันสมัย หมายถึง การพัฒนานวัตกรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้บริการประชาชนให้สามารถเข้าถึงการอำนวยความสะดวกทางปกครองได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย ด้วยรูปแบบและช่องทางที่หลากหลาย ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย

มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ทันสมัยเป็นศาลปกครองอัจฉริยะ (Smart Admincourt) อย่างเต็มรูปแบบ บุคลากรของศาลปกครอง เป็น Smart Person “คนดี คนเก่ง มีความสุขในการทำงาน มุ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยสะดวก และรวดเร็ว” ยกระดับการดำเนินงานของศาลปกครองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคมโลก มีมาตรฐานระดับสากลและมีธรรมาภิบาล เป็นองค์กรชั้นนำด้านการอำนวยความสะดวกทางปกครองในภูมิภาคเอเชียและในระดับสากล พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อเสริมสร้างความยุติธรรมในประเทศและเป็นพื้นฐานสำหรับนานาชาติทั่วโลก

๔) **เสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม** หมายถึง ศาลปกครองแสดงบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วยความรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ แนวคำวินิจฉัยมีความชัดเจน มีมาตรฐาน เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อช่วยเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นรูปธรรม พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หลักกฎหมายปกครองและแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองไปเผยแพร่อย่างเป็นระบบและทั่วถึง ผ่านรูปแบบ วิธีการและช่องทางที่หลากหลาย โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ห่างไกล เพื่อร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

๕) **ศาลแห่งความเป็นเลิศ** หมายถึง การนำกรอบสากลเพื่อความเป็นเลิศของศาลมาปรับใช้ ในศาลปกครอง และ/หรือกรอบการประเมินตัวชี้วัด/ดัชนีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรศาลในระดับสากล เพื่อยกระดับการบริหารจัดการคดีและการบริหารจัดการองค์กรของศาลปกครองไปสู่ระดับมาตรฐานสากลและทำให้ศาลปกครองได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณชน เป็นองค์กรชั้นนำในระดับสากลและเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศ

๙. หลักการสำคัญที่เกิดจากหลักนิติธรรม

สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย มีหลักการสำคัญ ๔ หลัก ได้แก่

- (๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
- (๒) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- (๓) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

โดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Legality Administrative Action) และ

(๔) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Constitutionality Legislation)

โดยองค์กรตุลาการหรือศาลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนี้ อาจเป็นศาลเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาก็ได้ หรือเป็นศาลชำนาญพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะก็ได้ แต่ข้อสำคัญคือ ศาลต้องมีอิสระ ๓ มิติด้วยกัน คือ (๑) อิสระจาก

อิทธิพลภายนอก คือจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (๒) อิสระจากอิทธิพลภายในองค์กรศาลเอง คือ ผู้พิพากษาต้องไม่ตกอยู่ในบังคับบัญชาหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าศาล อธิบดีศาล หรือ ประธานศาล และ (๓) อิสระจากอคติในจิตใจของผู้พิพากษาหรือตุลาการเอง (Freedom from Bias)

๑๐. หลักนิติธรรมเป็นจริยธรรมของกฎหมาย (Morality of Law)

เป็นกระแสความคิดที่ต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม ทุกคนไม่ว่ารัฐ เจ้าหน้าที่ หรือประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเสมอภาคกัน (Equality before the Law) ไม่ใช่อยู่ภายใต้อำเภอใจของคน ฉะนั้น หลัก Morality of Law จะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมประกอบด้วย การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ การบริหารราชการภายใต้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ไม่บิดเบือนกฎหมายด้วยอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม การใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การกระทำผิดกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การละเมิดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ทั้งการที่คณะรัฐมนตรีกระทำโดยตรงหรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น การกระทำของฝ่ายบริหารที่ละเมิดต่อกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยนิติธรรม จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสมาชิกวุฒิสภา ประชาชน และองค์กรตุลาการบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารสมควรได้รับการเยียวยา โดยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ในทุกขั้นตอนอย่างมีประสิทธิภาพ ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบว่าการใช้ของฝ่ายบริหารชอบธรรมหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องชอบธรรมก็ต้องวินิจฉัยมีให้ฝ่ายบริหารมีดุลพินิจ หรือใช้อำนาจที่ไม่ชอบนั้นได้ กลไกเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีองค์ประกอบ ๓ ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Participation) มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Checks and Balances) และมีความรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้ (Accountability)

หลักนิติธรรมของศาล คือ ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยใช้กระบวนการยุติธรรมของรัฐ ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยกลไกที่เอื้อต่อสิทธิเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนได้ทั่วถึง ง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

๑๑. ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

๑) ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง เกี่ยวกับการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อาจมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มีใช้สาขานิติศาสตร์ก็ได้ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้

การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า

๒) ปัจจุบันพบว่า การดำเนินคดีในศาลปกครองยังคงมีความล่าช้า มีจำนวนคดีที่แล้วเสร็จน้อยกว่าจำนวนคดีที่รับเข้าในทุกปีเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการคดีที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากวิธีพิจารณาคดีปกครองที่นำมาใช้กับการพิจารณาคดีบริหารงานบุคคล การพิจารณาคดีปกครองกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งคดีปกครองทุกประเภทและทุกลักษณะคดีจะใช้วิธีพิจารณาระบบเดียวกันทำให้คดีที่มีปัญหาข้อเท็จจริงยุ่งยาก ซับซ้อนกับคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยากซับซ้อน ใช้วิธีพิจารณาเช่นเดียวกัน

๑๒. สรุปและข้อเสนอแนะ

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่สำคัญของแต่ละหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในกระบวนการตรากฎหมายหรือกฎ หรือมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหรือมีอำนาจหรือหน้าที่บังคับการให้เป็นตามกฎหมายหรือกฎ หรือมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายก็ตาม จะต้องยึดถือและนำไปใช้เป็นหลักเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ทั้งสิ้น ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวนี้ก็ต้องอยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องมีความยุติธรรมหรือก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงด้วย จึงจะทำให้หลักนิติธรรมซึ่งเปรียบเสมือนเสาหลักในทางกฎหมาย เป็นเครื่องมือที่สามารถนำพาการปฏิบัตินั้นไปสู่ความยุติธรรม และช่วยป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในทางที่ไม่ถูกต้อง

๑) ควรจัดให้มีระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ให้แก่ศาลปกครอง ที่ตรงกับความรู้และประสบการณ์ในการบรรจุแต่งตั้งตุลาการควรมีการอบรมและผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชนหรือหลักสูตรกฎหมายปกครอง และมีภาควิชาความรู้ให้บรรจุเข้าปฏิบัติงานในศาลปกครอง เพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญในศาลปกครองได้อย่างต่อเนื่อง

ควรสร้างระบบสนับสนุนการคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองโดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของตุลาการประกอบระบบอาวุโส และคุณสมบัติในสัดส่วนที่สูงมากขึ้นเช่น ควรกำหนดตำแหน่งตุลาการ หัวหน้าคณะในศาลปกครองกลางให้มีสัดส่วน ๒ ใน ๓ ของตุลาการในศาลปกครองกลาง เป็นต้น

ควรปรับปรุงใช้เวลาในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง แก้ไขกฎหมายระเบียบเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติภายในที่มีความซ้ำซ้อนและปรับลดระยะเวลาของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้กระชับขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้กระบวนการคัดเลือกสามารถทำได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมในระยเวลานั้น ในการคัดเลือกไม่ควรเกินหนึ่ง เป็นต้น

สำหรับบุคคลภายนอกที่มาสมัครตุลาการศาลปกครองสูงสุด ควรมีการกำหนดข้อจำกัดเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าคณะฯ ประธานแผนกฯ รองประธานฯ เช่น ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วก็ไปถึงจะมีสิทธิดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะประธานแผนก, รองประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นต้นถ้ามีข้อกำหนดแบบนี้ ก็จะเป็นการยุติธรรมและเป็นขวัญกำลังใจให้กับตุลาการศาลปกครองสูงสุด

การได้มาของประธานศาลปกครองสูงสุดนั้นไม่ควรต้องผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา ก่อน เพราะเหตุว่าตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่จะเลื่อนขึ้นไปสู่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้นต้องผ่านการกลั่นกรอง ตรวจสอบคุณสมบัติจริยธรรมจากคณะกรรมการที่สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้งอยู่แล้วซึ่งในช่วงต้นปีที่ผ่านมาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ว่าประธานศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศ.ป. และส่งไป เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ได้ถูกทางสมาชิกวุฒิสภาตีตกกลับมา อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการแทรกแซงอีกทั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่ได้ให้เหตุผลในการที่ไม่เห็นชอบดังกล่าว เพียงแต่ชี้แจงว่าการลงมติลับ และเป็นอภิสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในหน่วยงานอื่นนั้น การดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาและประธานศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีได้ต้องผ่านการเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด

๒) ศาลปกครองไทยควรนำรูปแบบการพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยวมาใช้ โดยกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคล ซึ่งตามประกาศ ก.ศ.ป. เรื่องการกำหนดตำแหน่งและเทียบตำแหน่งตุลาการศาลปกครองที่เรียกชื่ออย่างอื่น (ฉบับที่ ๒) เทียบตำแหน่งรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ถือว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งหัวหน้าแผนกคดีอื่น ๆ สามารถใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดี ตลอดจนพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ข้อพิพาทในลักษณะเดียวกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้ว หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก เช่น คดีเกี่ยวกับการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

๓) ควรมีการนำโปรแกรม AI Chatbot มาประยุกต์ใช้ในการยกกร่างการเขียนสำนวนคดี เพื่อให้สำนวนคดีเสร็จเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากการสนับสนุนทางด้าน IT มีความซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน เทคโนโลยี AI Chatbot ได้เข้ามาช่วยพัฒนาความสามารถของระบบ และการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

๔) พิจารณาการนำระบบ e-Court มาใช้งาน เพื่อสนับสนุนการพัฒนางานศาลเกี่ยวกับการบริหารสำนวนคดี และอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีตามนโยบายของคณะผู้บริหาร โดยมีแนวคิดพื้นฐาน คือ ใช้งบประมาณให้น้อยที่สุด ใช้เครื่องมือที่มีอยู่แล้วปรับเข้ากับระบบงานของศาล โดยต้องไม่กระทบต่อการทำงานของตุลาการ ระมัดระวังผลกระทบของกฎหมาย และการรักษาความลับของคู่กรณี แต่สิ่งที่น่ากังวลในการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในงาน คือ ความปลอดภัยของข้อมูล เพราะข้อมูลส่วนบุคคลถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญและมีความอ่อนไหวมาก อาจจะต้องมีการนำล็อกเซนเข้ามาช่วยในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลคดีต่าง ๆ

๕) อาจจะมีการทบทวนยกเลิกรับสมัครตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากบุคคลภายนอกก็ได้ เนื่องจากปัจจุบันนี้ศาลปกครองได้ก่อตั้งมากกว่า ๒๓ ปีแล้ว ควรจะพิจารณาแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นขึ้นเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ก็อาจจะเป็นการดี เนื่องจากมีประสบการณ์ในการทำงานกับศาลปกครองมานานกว่า และควรเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดจาก ๖๐ คน เป็น ๘๐ คน อันเป็นกรอบอัตรากำลัง มีการกำหนดไว้แล้วโดยให้สำนักงานศาลปกครองประสานกับสำนักงานงบประมาณของงบประมาณในคราวการตั้งงบประมาณในปี ๒๕๖๙

บรรณานุกรม

ธงชัย วินิจจะกุล. (๒๕๖๓). นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรมประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law

แบบไทย. กรุงเทพฯ. นิตยสาร Way

MONTESQUIEU, L'Esprit des lois, livre XI, Ch.IV., คำแปลเป็นของนายเดือน บุญนาค, การแยกอำนาจ, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. ๒๔๘๗.

คำนำ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่องหลักนิติธรรมกับการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของของโครงการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น ๑๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อซึ่งศึกษาหาแนวทางในการนำหลักนิติธรรมกับการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ที่เหมาะสมมาใช้ในการปฏิรูประบบการทำงานของศาลปกครอง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ต่อไป

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการที่จะทำให้ผู้ที่สนใจศึกษาได้รับความรู้ และหากมีข้อเสนอแนะหรือข้อผิดพลาดประการใดผู้จัดทำขอน้อมรับไว้ และขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

วีระพงษ์ เขมวารภรณ์

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
๑. บทนำ	๑
๒. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒
๓. การทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)	๒
๓.๑ โครงสร้างของศาลปกครอง	๒
๓.๒ องค์กรบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง	๓
๔. การทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)	๕
๔.๑ ส่วนข้าราชการ	๕
๔.๒ ส่วนตุลาการ	๖
๕. สำนักงานคณะกรรมการอัยการ	๘
๕.๑ ให้งานราชการในสำนักงานคณะกรรมการอัยการ มีอำนาจและหน้าที่	๘
๕.๒ การทำงานของคณะกรรมการอัยการ ก.อ.	๙
๖. หลักนิติธรรม	๑๑
๗. หลักนิติธรรมในต่างประเทศ	๑๒
๘. หลักนิติธรรมในประเทศไทย	๑๒
๙. หลักการสำคัญที่เกิดจากหลักนิติธรรม	๑๕
๑๐. หลักนิติธรรมเป็นจริยธรรมของกฎหมาย (Morality of Law)	๑๖
๑๑. ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)	๑๗
๑๒. สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๗
บรรณานุกรม	๒๐