



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักนิติธรรม
เรื่อง : หลักนิติธรรมกับองค์การตุลาการ

จัดทำโดย

นายสุรพันธ์ บุรานนท์
รหัส 5744

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักที่ถูกพูดถึงในกระแสสังคมปัจจุบันอย่างมาก ผู้คนทั่วไป หรือแม้แต่ผู้มีอำนาจในบ้านเมือง ก็อ้างถึงหลักนิติธรรมบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดังกล่าวไป อ้างอิง หลายครั้งถูกกล่าวถึงอย่างมิได้มีฐานบนความเข้าใจในที่มา สาระสำคัญ หรือองค์ประกอบอย่างแท้จริง

การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยองค์การของรัฐ ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน หลายภาคส่วนจึงต้องพิจารณาว่าจะกระทำอย่างไรจึงจะทำให้หน่วยงาน องค์กร หรือการกระทำของตนเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในองค์กรตุลาการก็เช่นเดียวกัน หน้าที่ ในการรักษาความยุติธรรมก็ต้องมีฐานบนหลักนิติธรรม แต่หลักการที่เป็นฐานอยู่บนหลักนิติธรรมในส่วนที่ สัมพันธ์กับองค์กรตุลาการ อาจกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับหรือแม้แต่บางครั้ง อาจอยู่ในหลัก ทฤษฎีที่ไม่ได้ถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยประสบการณ์ในการทำงานในองค์กรยุติธรรม ในเอกสารนี้ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงความสัมพันธ์ในหลักการ ที่จะทำให้องค์กรตุลาการอยู่บนฐานแห่งหลักนิติธรรมในการ ปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์ในกรณีที่ศาลเองอาจอยู่ในภาวะแห่งความสับสนเสี่ยงในการรักษา หลักนิติธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้นในฐานะผู้ปฏิบัติราชการอยู่ในศาล ปกครอง ความคิดเห็นของผู้เขียนในเอกสารฉบับนี้จึงเป็นประสบการณ์ในศาลปกครองเท่านั้น แต่ก็คาดหวังว่า การถ่ายทอดข้อมูลและความเห็นเหล่านี้ อาจมีประโยชน์สำหรับผู้ที่ได้อ่านได้บ้าง ไม่มากก็น้อย

สุรพันธ์ บุรานนท์

สารบัญ

	หน้า
สาระสำคัญของหลักนิติธรรม	๑
หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๕
หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ	๗
๑. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (the principle of the independence of the judiciary)	๗
๒. หลักความเป็นกลางของศาล (the principle of neutrality)	๙
๓. หลักความยุติธรรม (the principle of impartiality)	๑๐
(ความเสี่ยง) การรักษาหลักนิติธรรมโดยองค์กรตุลาการ	๑๒
บทสรุป	๑๗
บรรณานุกรม	๑๙

หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ

ในเอกสารการศึกษานี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงเนื้อหาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการ (เฉพาะในส่วนของการปกครองซึ่งผู้เขียนปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน) เพราะนอกจากหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมเพื่อให้การกระทำต่างๆ ขององค์กรอื่นของรัฐอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักนิติธรรมแล้ว องค์กรตุลาการเองก็ต้องดำรงไว้และปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัดด้วยเช่นเดียวกัน และเนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการมีลักษณะเฉพาะตัวและแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ ของรัฐ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการจึงมีหลายส่วนที่แตกต่างตามไปด้วย หลักการบางอย่างอาจถูกบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายหรือระเบียบอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีบางหลักการที่อาจมิได้ถูกกล่าวไว้ชัดเจนนัก แต่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีและสัมพันธ์กับหลักนิติธรรม ซึ่งศาลควรที่จะต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ

รายละเอียดของเอกสารการศึกษานี้ ผู้เขียนได้แบ่งหัวข้อย่อยออกเป็น ๕ ส่วน ส่วนที่หนึ่งจะเกี่ยวข้องกับ “สาระสำคัญของหลักนิติธรรม” โดยจะกล่าวถึงที่มาทางความคิดและสาระสำคัญที่ถือว่าเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม ส่วนที่สองจะเป็นเรื่อง “หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” โดยในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาหลักนิติธรรมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งการพิจารณาถึงลักษณะของหลักนิติธรรมในบริบทแบบไทยๆ ส่วนที่สามจะกล่าวถึง “หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ” ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนจะพิจารณาหลักการที่มีความสัมพันธ์กับหลักนิติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนต่อมาจะพิจารณาเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับ “ความเสี่ยงในการรักษาหลักนิติธรรมโดยองค์กรตุลาการ” โดยในส่วนนี้จะมีการทบทวนที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าสนใจและอาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และในส่วนสุดท้ายจะเป็นบทสรุปภาพรวมของการศึกษาในครั้งนี้

สาระสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักที่ถูกพูดถึงอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยมักถูกหยิบยกขึ้นอ้าง ทั้งโดยนักการเมือง นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ถึงความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐ การปกครองประเทศ หรือแม้แต่ในการพิจารณาคดีของศาล โดยในประเทศไทยเองมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ อาทิเช่น รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้กล่าวว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักที่เกิดขึ้นโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ และการกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่

ของรัฐไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ก็จะไปจำกัดหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้^๑ ส่วนดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้กล่าวว่าหลักนิติธรรมนั้น หมายถึง ความเป็นใหญ่ของกฎหมาย และกฎหมายต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐไว้ด้วยว่า หลักนิติธรรมเป็นเรื่องของเนื้อหามากกว่าเรื่องของรูปแบบ และหลักนิติธรรมไม่ใช่เป็นเรื่องลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย แต่เป็นเรื่องของหลักการที่ถือว่าปัจเจกชนต้องมีความสำคัญเหนือกว่ารัฐ^๒

โดยในประเด็นเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้น นอกจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญด้วยเนื่องจากหลักทั้งสองมีต้นกำเนิดที่แตกต่างกัน โดยหลักนิติรัฐมีแหล่งกำเนิดในประเทศเยอรมนี ส่วนหลักนิติธรรมมีพัฒนาการทางความคิดมาจากประเทศอังกฤษ แม้หลักการทั้งสองจะมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นก็เป็ผลผลิตทางวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับประวัติความเป็นมาของแต่ละชนชาติ ความเข้าใจบางประการที่แตกต่างกันที่ชนชาติเยอรมันและอังกฤษมีต่อมนทัศน์ว่าด้วยกฎหมาย ตลอดจนประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองที่แตกต่างกันของชนชาติทั้งสอง ย่อมส่งผลต่อเนื้อหาของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม และต่อโครงสร้าง บทบาท และความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐด้วย หลักนิติรัฐซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังในเยอรมนีในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่สิบเก้า นั้น ได้แผ่ขยายอิทธิพลออกไปทั่วภาคพื้นทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกฎหมายมหาชนในอิตาลีที่ได้รับความนิยมขึ้นสำเร็จในช่วงเวลานั้น และต่อประเทศฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่สาม ส่วนหลักนิติธรรมมีที่มาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญของอังกฤษตั้งแต่สมัยที่ชาวนอร์แมนเข้ายึดครองเกาะอังกฤษ ก็มีอิทธิพลไม่น้อยต่อโครงสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและต่อหลายประเทศที่ได้รับแนวคิดจากสถาบันการเมืองการปกครองอังกฤษ^๓

^๑ สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมาย Principle of Law กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Introduction to Public Law)*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ. ๒๕๔๙. หน้า ๑๔๐ - ๑๔๑.

^๒ ชาญชัย แสวงศักดิ์. *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๓. หน้า ๑๐๑.

^๓ บทความของ รศ.ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เรื่อง “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” สามารถค้นอ่านเพิ่มเติมได้ใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> (เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗)

นอกจากนั้น รศ.ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ยังได้กล่าวเกี่ยวกับคำว่านิติรัฐว่า นิติรัฐเป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมัน คำๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่ตำรากฎหมายฝรั่งเศสยุคหลังๆ มักแปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่นๆ ด้วย คือแปลตรงตัว เช่น ระบบกฎหมายอิตาลี แปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า Estado de Derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะ

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักนิติธรรม นอกจากในส่วนที่ได้มีการกล่าวไว้โดยนักวิชาการและที่มาทางประวัติศาสตร์แล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับแนวคิดที่มีการกล่าวไว้โดยผู้คิดค้นนิยามคำว่าหลักนิติธรรมขึ้น ซึ่งในแวดวงนิติศาสตร์ได้มีการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าบุคคลแรกที่นำคำว่าหลักนิติธรรม (The rule of law) มาใช้ ก็คือ ศาสตราจารย์ Albert Venn Dicey (ค.ศ. ๑๘๓๕ – ๑๙๒๒)

Dicey เป็นนักคิดที่โด่งดังในอังกฤษ โดยในช่วงแรกได้รับการยอมรับจากการที่ได้คิดค้นคำว่า “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty)” เพื่อสรุปวิวัฒนาการของระบบการเมืองที่ทำให้รัฐสภาเป็นศูนย์กลางอำนาจของระบบการเมืองของอังกฤษ Dicey ได้ให้คำนิยาม “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา” ไว้ว่ารัฐสภาในความหมายของสถาบันที่รวมกษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎรไว้ในองค์กรทางการเมืองเดียวกัน มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่จะออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายใดๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาตามที่ Dicey กล่าวนั้น ก็คือ ทฤษฎีนี้มิได้อธิบายว่าพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นจะสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ได้อย่างไร โดย Dicey เองก็ได้สนใจที่จะตั้งคำถามว่าพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นดีหรือไม่ดี แต่เขาจะเน้นย้ำว่าลักษณะสำคัญของระบอบการปกครองที่รัฐบาลมาจากผู้แทนของประชาชน ก็คือ ความสามารถในการทำให้ความประสงค์ขององค์อธิปัตย์สอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชน^๕

นอกจากบทบาทของ Dicey ในทฤษฎีดังกล่าวแล้ว ยังได้มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า หลักนิติธรรมได้ถูกกล่าวถึงครั้งแรกในตำราทางนิติศาสตร์ของ Dicey ที่เรียกว่า “*An Introduction to the Study of the Law of the Constitution 1855*” โดย Dicey ได้วิเคราะห์ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ และได้กล่าวถึงสภาพการณ์ที่ทำให้ระบบการเมืองการปกครองเป็นไปตามหลักนิติธรรมว่าต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ^๕ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษหรือทำให้เสียหาย เว้นแต่จะมีการฝ่าฝืนกฎหมายธรรมดา (regular law) ซึ่งยอมรับบังคับใช้โดยศาลธรรมดา^๖ นอกจากนั้น Dicey ยังเน้นย้ำด้วยว่าในการบริหาร

ยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government ในฐานะโมฆะทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ Rechtsstaat เป็นต้น

^๕ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า ๘๘ – ๘๙

^๕ PARP WORTH, Neil. *Constitutional & Administrative Law*. Seventh Edition. Oxford University Press. Hampshire 2012. PP 40 – 41. และ LEYLAND, Peter. *The Constitution of the United Kingdom, A Contextual Analysis*. Hart Publishing. Cornwall. 2012. PP 66 – 68.

^๖ ด้วยรากฐานทางความคิดในระบบกฎหมายอังกฤษในลักษณะนี้ ทำให้ระบบกฎหมายอังกฤษยังไม่มี การแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนออกจากกันด้วย ดังนั้น ประเทศอังกฤษนอกเสียจากไม่มีศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาคู่ขนานกับศาลยุติธรรมด้วยซึ่งต่างจากหลายประเทศในทวีปยุโรป ผลแห่งการนี้ ทำให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ประชาชนชาวอังกฤษสามารถฟ้องได้ที่ศาลยุติธรรม (หรือศาลธรรมดาตามนัยของ Dicey นั่นเอง) โดยหลักนิติธรรมจะเน้นในหลักที่ว่า ประชาชน หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และภายใต้ศาลเดียวกัน

ปกครองประเทศ จะต้องไม่ให้มีการปกครองโดยผู้ปกครองที่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากการจำกัดหรือควบคุม

ประการที่สอง บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาโดยเท่าเทียมกัน (equality before the law) กล่าวคือ ทุกคนมีความเสมอภาคในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะแตกต่างกันที่ฐานะ ตำแหน่ง หน้าที่การงานก็ตาม ก็ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมายได้

ประการที่สาม สิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนนั้นจะถูกกำหนดและบังคับใช้ผ่านศาล หรืออาจเกิดจากกฎหมายธรรมดาที่ได้รับการยอมรับมาบังคับใช้ แต่มิใช่เกิดมาจากรัฐธรรมนูญ (เนื่องจากประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร)

จากรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามที่ Dicey กล่าวไว้ นั้น สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า แง่มุมของหลักนิติธรรมแบบอังกฤษในขณะนั้น ถือว่ารัฐสภาเป็นรัฐอธิปไตย โดยในทางทฤษฎี รัฐสภาสามารถตรากฎหมายอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น ไม่อาจมีกรณีที่รัฐสภาตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แม้หากจะมีผู้ใดกล่าวอ้างว่ารัฐสภาตรากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี การอ้างเช่นนั้นก็หาไม่ผลทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นสิ้นผลลงไปไม่ ศาลในประเทศอังกฤษเองก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา การควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภาอังกฤษจึงเป็นการควบคุมกันทางการเมือง ไม่ใช่การควบคุมทางกฎหมาย และด้วยเหตุผลเหล่านี้เอง ทำให้ประเทศอังกฤษไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ^๗ อย่างที่หลายประเทศในทวีปยุโรปมี

จากเนื้อหาที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สำคัญและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามที่ Dicey กล่าวมานั้น มีฐานคิดมาจากประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ แต่เมื่อหลักคิดนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่างๆ อาจมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดให้มีความเหมาะสมกับประเทศนั้นๆ ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน พัฒนาการของหลักนิติธรรมอาจแตกต่างไปบ้างจากแนวคิดหรือองค์ประกอบที่ Dicey ได้กล่าวไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์ประกอบประการที่สาม อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดในการนำไปปรับใช้อาจจะถูกปรับเปลี่ยนไปบ้างในบางส่วน แต่ก็คงไม่อาจบิดเบือนแก่นหรือหัวใจของหลักนิติธรรมไปได้ ซึ่งก็คือ ลักษณะความเป็นใหญ่ของกฎหมาย หรือการออกกฎหมายต้องออกโดยผู้มีอำนาจ และออกโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือการที่กฎหมายต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ (การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) หรือความเสมอภาคของทุกคนภายใต้กฎหมาย รวมถึงการที่บุคคลต้องทราบล่วงหน้าก่อนว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับแก่ตนอย่างไร (การนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างชัดเจน ไม่คลุมเครือ) เหล่านี้ล้วนแต่เป็นหัวใจของหลักนิติธรรมที่ไม่สามารถถูกปรับเปลี่ยนไปได้หากเกิดการนำไปปรับใช้ในประเทศต่างๆ ซึ่งก็รวมถึงในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

^๗ บทความของ รศ.ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เรื่อง “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” อ้างแล้ว หน้า ๕.

หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คำว่า “หลักนิติธรรม” ได้ถูกนำมากล่าวถึงใน ๒ มาตรา ได้แก่

มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๗๘ (๖) บัญญัติว่า (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

เดิมที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยที่ผ่านมา รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีบัญญัติเรื่องหลักนิติธรรมกำกับไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้เป็นครั้งแรก จึงไม่ใช่เรื่องง่ายในการนิยามหลักนิติธรรมในรูปแบบที่สอดคล้องกับการเมืองการปกครองหรือที่สอดคล้องเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายของไทย

ในการพิจารณาหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ในบริบทแบบไทยๆ จึงไม่ใช่การพิจารณาแต่เพียงนิยามที่ได้มาจากหลักคิดของ “ผู้มาก่อน” อย่าง Dicey แล้วนำมาปรับใช้ แต่ต้องคำนึงถึงบริบทที่สอดคล้อง สัมพันธ์ และที่สำคัญที่สุดคือ ต้องไปด้วยกันได้กับประวัติศาสตร์ รูปแบบการเมืองการปกครอง และประเพณีปฏิบัติของประเทศไทยด้วย จากนั้นดังกล่าว สามารถกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมแบบไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะต้องพิจารณาควคู่ไปกับ “หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” และ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” หลักการเหล่านี้ก็หมายถึงว่า เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการปกครองโดยผู้ใช้อำนาจรัฐต้องเคารพเจตจำนงและสิทธิเสรีภาพของปวงชน ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจของปวงชนตามกฎหมายอย่างสมดุล มีการถ่วงดุล ตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการอย่างมีมาตรฐาน โดยต้องไม่ใช่การอาศัยเสียงข้างมากเป็นที่ตั้ง อีกทั้งผู้ใช้อำนาจรัฐยังต้องปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับหลักการอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งยังต้องเคารพประเพณีการปกครอง รวมทั้งหลักการอื่นๆ ที่สอดคล้องกับหลักการตามที่ได้กล่าวดังกล่าวแม้จะไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ก็ตาม และในท้ายที่สุด บริบทของรัฐธรรมนูญของไทยในการพิจารณาหลักนิติธรรม ควรต้องเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน เสมอภาค บนมาตรฐานเดียวกัน ไม่ใช่ว่ากรณีเช่นนี้จะยึดถือหลักนิติธรรม แต่บางกรณีก็ไม่หยิบยกขึ้นพิจารณาหรืออ้างถึงหากกลุ่มของตนมิได้รับประโยชน์จากการอ้างอิงนั้น

จากรายละเอียดดังกล่าวสามารถกล่าวได้ว่า สารสำคัญของหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง มีการนำไปตีความถึงความสำคัญและขอบเขตอย่างแพร่หลาย ทั้งโดยนักการเมือง นักวิชาการ หรือแม้แต่ประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม

แม้นิยามและขอบเขตของหลักนิติธรรมจะยังไม่ถูกกล่าวถึงตั้งแต่ในขั้นการร่างรัฐธรรมนูญฯ แต่จากการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการกล่าวถึงขอบเขตและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้หลายครั้ง โดยในคำวินิจฉัยคดีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้เคยกล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้อย่างน่าสนใจตามคำวินิจฉัยที่ ๑๕- ๑๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๖ โดยได้กล่าวไว้ว่า

“... องค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้ อำนาจขององค์กรเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดขอบเขตทั้งในด้านกระบวนการและเนื้อหา กรณีจึง มีผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายเหล่านี้ ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๐ จึงได้นำหลักนิติธรรม มากำกับการใช้อำนาจของทุกฝ่าย ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้ อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบท กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังต้อง คำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียง ข้างน้อย เพื่อหยิบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน หรือกลุ่ม บุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะ นำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวิาทบาดหมาง และแตกสามัคคีกัน อย่างรุนแรงระหว่างประชาชน และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งหมายถึง “รัฐธรรมนูญนี้” ตามนัย มาตรา ๖๘ นั่นเอง การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณี จึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้ โดยทุจริตฉ้อฉลมีประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมิเช่นนั้น จะทำให้บรรดา สุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่แก่บุคคล หรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจ โดยปราศจากความชอบธรรม หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางใน การปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรม จึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภา กิติ คณะรัฐมนตรี กิติ ศาล กิติ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ กิติ จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ”^๔

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพิจารณาหลักนิติธรรมในบริบทตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐที่ไม่ใช่เพียงแต่ต้องชอบด้วยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

^๔ รายละเอียดตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๖ หน้า ๒๒ ถึง ๒๓

แต่ยังต้องมีความชอบธรรม ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นใดๆ ดังนั้น การปฏิบัติงานของผู้ใช้อำนาจทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มิอาจละเลยความชอบด้วยหลักนิติธรรม ซึ่งสูงกว่าความชอบด้วยกฎหมายนี้ไปได้

หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ

ที่มาของอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการนั้น ต้องมีฐานที่มาจากกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความแตกต่างกันระหว่างการกระทำของผู้ปกครองกับการกระทำของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ หากเป็นกรณีประชาชนทั่วไป ทุกคนสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ ซึ่งนัยดังกล่าว มีที่มาจากหลักกฎหมายในภาษาลาตินที่เรียกว่า “*qua non sunt prohibita, permissae intelliguntur* (Everything which is not forbidden, is allowed)” ในทางตรงข้าม กรณีของผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ จะกระทำการใดๆ ได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจให้กระทำการนั้นได้เท่านั้น จะกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ซึ่งหลักนี้มีที่มาจากหลักในภาษาลาตินที่ว่า “*quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur* (everything which is not allowed, is forbidden)” ดังนั้น เมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐ จะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ (Government of law, not of men) ก็เท่ากับว่าการกระทำและกระบวนการทั้งหมด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเช่นกัน ในส่วนนี้เอง ที่เป็นบ่อเกิดของหลักที่ว่า “การกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality)” ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วยส่วนหนึ่ง

จากที่ได้กล่าวไว้ว่ากฎหมายเป็นฐานของผู้ใช้อำนาจรัฐ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็จะกระทำการนั้นไม่ได้ ในส่วนของการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการก็เช่นกัน ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจที่ต้องอาศัยฐานมาจากกฎหมาย อย่างไรก็ตาม จากการที่องค์กรตุลาการเป็นองค์กรในการอำนวยความยุติธรรม การดำรงไว้ซึ่งสถานะแห่งความยุติธรรม ทำให้องค์กรตุลาการต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักการต่างๆ ที่มีลักษณะพิเศษต่างหากจากผู้ใช้อำนาจรัฐในภาคส่วนอื่น การยึดถือหลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์กรตุลาการจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่เคร่งครัดและแตกต่างไปจากผู้ใช้อำนาจรัฐสาขาอื่น ในเอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนได้พิจารณาสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประกอบกับลักษณะเฉพาะของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการแล้ว เห็นว่า หลักที่องค์กรตุลาการต้องยึดถือไว้เพื่อให้เป็นไปตามและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมนั้นสามารถพิจารณาได้ ๓ หลักใหญ่ๆ ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (the principle of the independence of the judiciary)

หลักนี้แสดงให้เห็นถึงการที่ผู้พิพากษาตุลาการจะต้องปราศจากแรงกดดันโดยฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจส่งให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างไม่เที่ยงธรรม ความอิสระของผู้พิพากษาจึงเป็นหลักการที่รัฐสมัยใหม่ให้ความสำคัญอย่างมากและเป็นส่วนที่ขาดไปเสียมิได้ของทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

โดยการที่ศาลจะคงไว้ซึ่งความอิสระได้ ก็ต่อเมื่อมีหลักประกันต่างๆ อาทิเช่น หลักที่ว่าผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่ฟัง โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรือหลักการห้ามโยกย้ายผู้พิพากษาในเหตุซึ่งไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ (the principle of immobility) ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการห้ามโยกย้ายผู้พิพากษานั้น มิได้หมายความว่าผู้พิพากษาจะถูกเปลี่ยนตำแหน่งไม่ได้ แต่หมายความว่า การโยกย้ายนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากตัวผู้พิพากษาที่จะถูกย้ายก่อน^๙ ทั้งนี้ก็มีข้อยกเว้นซึ่งในกฎหมายของประเทศไทยหลายฉบับก็บัญญัติไว้ในทิศทางเดียวกัน เช่น หากเป็นการโยกย้ายตามวาระ การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรืออยู่ระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา กรณีเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากตัวผู้พิพากษานั้นๆ ก่อน ทั้งนี้ หลักประกันที่ได้กล่าวถึงเหล่านี้ มีไว้ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือจากผู้บริหารศาลในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความยุติธรรมของผู้พิพากษาดังนั้น การสร้างความชัดเจนในหลักประกันเหล่านี้ในกฎหมาย ถือเป็นหลักประกันที่จะก่อให้เกิดนิติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษานั้นเอง

นอกจากหลักการข้างต้น ยังมีหลักการที่มีผลในการสนับสนุนความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอีกด้วย อาทิ หลักการห้ามเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี ซึ่งโดยปกติ ในกฎหมายวิธีสบัญญัติของไทยจะมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขแล้ว เช่น ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม^{๑๐} หรือใน

^๙ มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า

“การย้ายตุลาการศาลปกครองผู้ใดไปดำรงตำแหน่งอื่นในศาลปกครอง จะต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งได้ โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ตามระเบียบที่ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว”

^{๑๐} มาตรา ๓๒ และ ๓๓ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม บัญญัติว่า

มาตรา ๓๒ “ให้ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีในแต่ละศาลแล้วแต่กรณี รับผิดชอบในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะผู้พิพากษาในศาลหรือในแผนกคดีนั้น โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม

การออกระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมขององค์คณะผู้พิพากษาที่จะรับผิดชอบสำนวนคดีนั้น รวมทั้งปริมาณคดีที่องค์คณะผู้พิพากษาแต่ละองค์คณะรับผิดชอบ”

มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง “การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะผู้พิพากษาใด ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล จะกระทำได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาหรือพิพากษาอรรถคดีของศาลนั้น และรองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรือผู้พิพากษาในศาลจังหวัดหรือศาลแขวง ที่มีอาวุโสสูงสุดในศาลนั้น แล้วแต่กรณี ที่มีได้เป็นองค์คณะในสำนวนคดีดังกล่าวได้เสนอความเห็นให้กระทำได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒^{๑๑} ก็ได้บัญญัติรับรองไว้เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายอื่นอันอาจกระทบต่อการชำระไว้ซึ่งความยุติธรรมของผู้พิพากษาได้

๒. หลักความเป็นกลางของศาล (the principle of neutrality)

นอกจากหลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแล้ว หลักประกันเกี่ยวกับการทำให้เกิดความเป็นกลางก็เป็นสาระสำคัญที่สัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับหลักนิติธรรมในองค์กรตุลาการ หากผู้พิพากษาปราศจากความเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดี มีโอกาสที่จิตใจโอนเอียงหรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง บทบาทในการชำระไว้ซึ่งความยุติธรรมก็คงไม่อาจบรรลุถึง ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรงได้

หลักประกันในการทำให้เกิดความเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษานั้น ถูกสะท้อนผ่านหลักการหรือสิทธิหลายประการ ซึ่งหากพิจารณาจากกฎหมายวิธีสบัญญัติหลายฉบับของไทย ก็ได้มีการรับรองไว้อย่างชัดเจน อาทิเช่น สิทธิในการคัดค้านตุลาการที่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาคดี ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ หรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๑ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหลักประกันในการคัดค้านผู้พิพากษาเอาไว้

นอกจากนั้น ยังมีหลักการที่เป็นส่วนหนึ่งและสนับสนุนหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาอีกคือ “หลักการพิจารณาโดยปราศจากอคติ” ตุลาการจึงต้องยึดหลักการพิจารณาโดยปราศจากอคติ ปฏิบัติตนเพื่อคงความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยหลักการนี้ ได้ถูกกล่าวถึงมาอย่างยาวนาน แม้แต่ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุด ก็ได้กล่าวถึงไว้ ผ่าน**หลักอินทภาษ** โดยกล่าวไว้ว่าการจะเป็นตุลาการที่ดีได้นั้นจะต้องไม่มีอคติ ๔ ประการ คือ **ฉันทาคติ** คือ การลำเอียงเพราะรัก การเห็นแก่อามิสสินจ้าง ลุ่มหลงในทรัพย์สินเงินทอง ละโมบ โลกมาก เข้าด้วยฝ่ายโจทก์หรือจำเลย ต้องทำใจให้เป็นกลาง **โทสาคติ** คือ การลำเอียงเพราะโกรธ พยาบาท มีความอาฆาตเคียดแค้นในใจเพราะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน **โมหาคติ** คือ การลำเอียงเพราะหลงในลาภยศสรรเสริญ ให้ยึดมั่นในความสุจริตเที่ยงธรรม ตัดสินคดีด้วยจิตใจอันบริสุทธิ์ มีความรอบรู้ในกฎหมาย รู้เท่าทัน ไม่ตัดสินด้วยความหลง และท้ายที่สุดคือ **ภยาคติ** การลำเอียงหรือเกิดความเอนเอียงเพราะในใจบังเกิดความกลัว ไม่ว่าจะกลัวตาย กลัวเสื่อมลาภ เสื่อมยศ

^{๑๑} มาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า

“เมื่อได้มอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว หรือได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

(๒) เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวน หรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน

(๓) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่”

ผู้พิพากษาต้องทำจิตใจให้มั่นคง ไม่หวั่นไหว ไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพล การใดๆ ที่จะแสดงออกถึงความไม่เป็นกลางหรือแม้แต่ความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางที่อาจเกิดขึ้นได้ ก็ถือเป็นเหตุเพียงพอในการที่จะผู้พิพากษานั้นจะพิจารณาตนเองและถอนตัวออกจากคดี โดยมีพักต้องรอให้มีการคัดค้านจากคู่กรณีหรือคู่ความในคดี

๓. หลักความยุติธรรม (the principle of impartiality)

นอกเหนือจากหลักการทั้งสองที่ได้กล่าวถึงแล้ว ยังมีหลักที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องยึดถือและคำนึงถึงเสมอ โดยหลักการที่สนับสนุนให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในบทบาทขององค์กรตุลาการ ส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับกฎหมายวิธีสบัญญัติเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น หลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (The Access to the justice) กล่าวคือ ต้องมีหลักประกันที่ให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนทุกคน (The principle of legal equality) ในการเข้าถึงศาลหรือองค์กรยุติธรรม เพื่อสามารถปกป้องและเรียกร้องความเป็นธรรมแก่ตนได้^{๑๒} นอกจากนี้ ยังมีหลักการที่สนับสนุนให้เกิดความยุติธรรมอื่นๆ อีก อาทิเช่น หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย (the openness of trial) และหลักการรับฟังความทั้งสองฝ่ายและการให้โอกาสโต้แย้งสิทธิ ซึ่งหลักการเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นหลักการที่หากมีการยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยศาลแล้ว การอำนวยความยุติธรรมก็จะจะเป็นไปตามหลักนิติธรรม อันจะนำความสงบสุขมาแก่สังคมได้สูงสุด

นอกจากหลักการต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามที่ได้กล่าวในย่อหน้าก่อน ยังมีอีกหลักการหนึ่งที่น่าพิจารณาว่ามีความสัมพันธ์อย่างมากกับการพิจารณาหลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ ซึ่งก็คือ “หลักการพิจารณาโดยปราศจากความล่าช้า” หลักนี้มีฐานจากสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว โดยหลักการถูกพิจารณาว่ามีสถานะเท่ากับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ แม้จะมีการคุ้มครองหรือมีหลักประกันให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่หากเป็นความยุติธรรมที่มีกระบวนการล่าช้า อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง กรณีก็เปรียบเสมือนไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนนั่นเอง (justice delayed is justice denied) ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลนี้มีความเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการอย่างชัดเจน ไม่ต่างกับหลักการอื่นๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หากในกระบวนการยุติธรรม ผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว เยียวยาผู้เดือดร้อนเสียหายอย่างเหมาะสมแก่เวลา ภาพลักษณ์แห่งความยุติธรรมคงถูกมองในด้านลบอย่างแน่นอน เหตุการณ์ดังกล่าวได้เคยเกิดขึ้นในประเทศอินเดียในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ.๒๐๑๓ ที่ผ่านมา โดยในระบบศาลของอินเดีย มีคดีค้างการพิจารณาทั้งสิ้น รวม ๓๐ ล้านคดี โดยผู้พิพากษา ๑๕ นายต้องรับผิดชอบคดีที่ค้างอยู่ประมาณ ๑,๕๐๐,๐๐๐ คดี กรณีจึงถูกตั้งคำถามจากหลายฝ่ายถึงบทบาทองค์กรตุลาการในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยในปัจจุบันได้มีการวางแผนแม่บท

^{๑๒} มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองหลักนี้ไว้ว่า ต้องเป็นสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเร่งด่วน^{๑๓} ในส่วนของประเทศไทยเอง ก็ได้มีการรับรองหลักประกันในเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ยังคงไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

จากรายละเอียดดังกล่าวสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ต้องมีการสร้างหลักประกันให้เกิดความเป็นอิสระความเป็นกลาง และความยุติธรรมอย่างแท้จริงในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา โดยผู้พิพากษาเองจะต้องไม่มีความคิดแอบแฝงหรือเก็บซ่อนความคิดใดล่องหน้าเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นปัญหาในการพิจารณา ไม่กระทำในสิ่งซึ่งจะเอื้อประโยชน์แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือไม่มีความขัดกันแห่งผลประโยชน์ใดๆของผู้พิพากษากับคดีที่พิจารณา^{๑๔} หากสามารถสร้างหลักประกันดังกล่าวขึ้นได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ก็ถือว่าบทบาทขององค์กรตุลาการในการธำรงรักษาความยุติธรรมโดยอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฯ ไว้แล้ว

^{๑๓} ข้อมูลข่าวสารจาก <http://thediplomat.com/2013/12/justice-delayed-is-justice-denied-indias-30-million-case-judicial-backlog/> (เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๗)

^{๑๔} นอกจากบทบัญญัติที่ใช้คำว่านิติธรรมในรัฐธรรมนูญ ยังมีอีกหลายมาตราที่สัมพันธ์กับหลักนิติธรรม เช่น

มาตรา ๑๙๗ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำ เนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุจริตหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๐๑ ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ”

มาตรา ๔๐ (๒) (๓) บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่อง การได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

การรักษาหลักนิติธรรมโดยองค์กรตุลาการ

จากรายละเอียดตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้วเกี่ยวกับหลักการที่ถือเป็นส่วนหนึ่งที่ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจตุลาการ ในหัวข้อนี้ผู้เขียนขอหยิบยกกรณีบางกรณีที่น่าสนใจในการที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ว่า หากมีกรณีตามประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้น จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการที่ศาลจะถูกมองว่าไม่รักษาหลักนิติธรรมหรือไม่ กรณีแรกที่นำกล่าวถึงในที่นี้ ก็คือ “ประเด็นเกี่ยวกับการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ”

หลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ (the principle of *non ultra petita*)” นั้นมีที่มาจากภาษาลาตินที่เรียกว่า “*Ne eat iudex ultra petita partium aut breviter ne ultra petita*” (หรือที่เรียกโดยย่อว่า *ne ultra petita*) ซึ่งหมายถึง ศาลหรือผู้พิพากษาจะพิพากษาให้ในสิ่งที่ไม่ได้ขอหรือเกินไปจากที่ขอไม่ได้ หลักนี้เป็นหลักของกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ และในประเทศไทยเองก็ได้ยอมรับหลักดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยได้มีการบัญญัติยืนยันไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาอย่างชัดเจน เช่น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๑๔๒ หรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๒ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ จะไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติอ้างถึงไว้โดยตรง แต่จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองก็ได้ยืนยันว่า หลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองตามข้อ ๕ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓^{๑๔} ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่ว่าจะมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม ศาลก็ต้องยึดถือหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอเพราะเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาคดี นอกจากนั้น หากพิจารณาหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอกับหลักนิติธรรมแล้วจะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมาก เนื่องจากการที่ศาลต้องไม่พิพากษาเกินคำขอนั้น เป็นการควบคุมมิให้ศาลใช้อำนาจเกินขอบเขตประการหนึ่ง เพราะในบางกรณีหากสิ่งที่ศาลพิพากษาไป ไม่ใช่เจตนาหรือความประสงค์ของคู่ความ ก็อาจกระทบต่อหลักความเป็นกลางและหลักความยุติธรรมอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมนั่นเอง เพราะศาลเองต้องพิจารณาพิพากษาไปตามพยานหลักฐานในคดีโดยไม่ต้องไม่โอนเอียงหรือเห็นใจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างมีอคติ

การที่ผู้เขียนหยิบยกประเด็นนี้มีวิพากษ์ก็เนื่องจากในศาลปกครองเองเกิดแนวความคิดที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

^{๑๔} ตัวอย่างเช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๖ เป็นต้น

โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ กำหนดว่า

“วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้”

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ขยายความคุ้มครองและสนับสนุนให้มีการเยียวยาสิทธิผู้ฟ้องคดีและผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีปกครองเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยฝ่ายที่มีแนวความคิดดังกล่าวเห็นว่า ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่
ผู้เสียหายพิจารณาได้ยาก จึงน่าจะให้ดุลพินิจศาลสามารถพิจารณาเกินคำขอได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ เพื่อเปิดช่องให้ศาลมีดุลพินิจดังกล่าว

ในประเด็นนี้ ฝ่ายที่มีความเห็นว่าควรให้ศาลมีดุลพินิจในการพิพากษาเกินคำขอได้ให้เหตุผลว่า
ในบางครั้งผู้เสียหายอาจไม่ทราบถึงความเสียหายที่แท้จริงที่ตนได้รับ หรือไม่อาจคาดได้ว่าในอนาคตอาจมี
ความเสียหายที่มากกว่าที่ตนได้รับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งฝ่ายที่มีความเห็นดังกล่าวอาจได้แนวความคิดสนับสนุนจาก
คำวินิจฉัยของศาลปกครองหลายคดีที่ได้กล่าวถึงข้อยกเว้นของหลักการห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งใดๆ
เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง โดยอ้างและข้อความสนับสนุนว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
เป็นอย่างอื่น”^{๑๖} แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อยกเว้นในการที่ศาลพิพากษาเกินคำขอได้นี้เป็นข้อยกเว้น
เชิงเทคนิค กล่าวคือ หากมีข้อกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติไว้โดยข้อกฎหมายนั้นเป็นบทกฎหมายบังคับ (ius cogens)
หรือเป็นบทกฎหมายเคร่งครัด (ius strictum)^{๑๗} ซึ่งศาลไม่สามารถตีความเป็นอย่างอื่นได้ หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอ
ต่างไปจากที่ได้บัญญัติในข้อกฎหมายนั้น ศาลก็สามารถพิพากษาให้เป็นตามข้อกฎหมายนั้นได้แม้จะต่างหรือเกินจากที่
ขอมาก็ตาม ตัวอย่างเช่น ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๒^{๑๘} วินิจฉัยว่า กรณีดอกเบียตาม

^{๑๖} ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครอง ต้องตัดสิน
ตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่จะมี
กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

^{๑๗} กฎหมายที่เป็นบทบังคับ (ius cogens) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ยอมให้คู่กรณีตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เป็นบท
บังคับเด็ดขาด ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับบทกฎหมายที่ไม่เป็นบทบังคับ (ius dispositivum) ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่
ยอมให้คู่กรณีตกลงเป็นอย่างอื่นได้ คู่กรณีสามารถตกลงทำสัญญากันโดยมีข้อความที่แย้งหรือแตกต่างกับกฎหมายดังกล่าวได้
ส่วนบทกฎหมายเคร่งครัด (ius strictum) เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติว่าเหตุการณ์ที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งและแน่นอน จะส่งผล
ในทางกฎหมายอันหนึ่งโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น ผู้ใช้ผู้ตีความกฎหมายไม่สามารถใช้ดุลพินิจแต่งเติมเนื้อหาของบทบัญญัติ
นั้นได้ แต่ต้องตีความหรือใช้กฎหมายนั้นตามที่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งอยู่แล้วนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนของ
กฎหมาย ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับบทบัญญัติยุติธรรม (ius aequum) อันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้ผู้พิพากษามี
ดุลพินิจบางประการที่จะวินิจฉัยให้ผลในทางกฎหมายให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นเฉพาะกรณีไป เพื่อให้
เกิดความยืดหยุ่นและยุติธรรม (หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไป, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพฯ,
๒๕๕๓, หน้า ๗๒ - ๗๔)

^{๑๘} โดยรายละเอียดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๒ ได้กล่าวไว้ว่า ...แม้ว่าหลักกฎหมายในเรื่องห้ามมิให้
ศาลพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้อง จะถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่ก็มิคว่ำบังคับไม่สูงกว่า
พระราชบัญญัติ ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดเป็นบทยกเว้นให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินคำขอ
บังคับได้หลายกรณี...และที่มาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ บัญญัติ
ให้ผู้เวนคืนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดประเภทเงินฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นด้วยนั้น เห็นได้ว่า
บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เป็น
กฎหมายมหาชน บทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นบทกฎหมายบังคับ (Jus cogens) และเป็นบท
กฎหมายเคร่งครัด (Jus strictum) ศาลจึงยกขึ้นวินิจฉัยเองได้แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี หรือรัฐมนตรีมิได้กำหนดดอกเบี้ยให้

มาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เป็นกฎหมายมหาชนที่เป็นบทกฎหมายบังคับและเป็นบทกฎหมายเคร่งครัด ซึ่งบัญญัติให้ต้องกำหนดดอกเบี้ยในอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องตัดสินคดีให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่บทบัญญัตินั้นกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าข้อยกเว้นที่ว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” จะเป็นข้อยกเว้นในเชิงเนื้อหาที่สามารถนำมาใช้อ้างขอแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตอำนาจให้ศาลมีดุลพินิจในการพิพากษาเกินคำขอได้ เนื่องจากเป็นการขัดกับหลักความเป็นกลางและหลักความยุติธรรมอันเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติและเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมนั่นเอง

จากรายละเอียดที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า ผู้เขียนเห็นว่า หลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอเป็นหลักที่ศาลต้องยึดถือเป็นเบื้องต้นอย่างเคร่งครัด แต่หลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอก็มีใช้ว่าจะไม่มีข้อยกเว้นเลยเสียทีเดียว หากเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติประเภทกฎหมายบังคับหรือกฎหมายเคร่งครัดบัญญัติไว้ ศาลก็ต้องพิจารณาไปตามข้อกฎหมายนั้นๆ ด้วยเช่นกัน ไม่ใช่เพียงพิพากษาตามที่ขอมาเท่านั้น ดังเช่นกรณีเรื่องดอกเบี้ยในคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น แต่เมื่อข้อห้ามในการที่ศาลจะพิพากษาเกินคำขอนั้นถือเป็นหลักที่ต้องยึดถือ การที่ศาลจะแก้ไขกฎหมายให้ผิดไปจากหลักการสากลเพื่อเป็นเครื่องมือในการที่จะทำให้ศาลสามารถขยายขอบเขตอำนาจในการใช้ดุลพินิจมากขึ้นแม้จะต่างไปจากคำขอในคดี จะเป็นกรณีที่กระทบต่อการรักษาความเป็นกลางและความยุติธรรมขององค์กรตุลาการ อันจะกระทบต่อการรักษาหลักนิติธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอซึ่งมีความสัมพันธ์กับหลักนิติธรรมในองค์กรตุลาการแล้ว ยังมีเหตุการณ์บางอย่างที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าสนใจและน่าหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการสร้างให้เกิดความเสี่ยงต่อการรักษาหลักนิติธรรมโดยศาลหรือไม่ ตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นมาเมื่อหลายสิบปีก่อน ก็คือกรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๒ โดยศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า

เมื่อปี พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติยอมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชน ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรง

ไว้ นอกจากนี้ดอกเบี้ยตามความในมาตรา ๒๖ วรรคสาม ก็มีใช้เป็นดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดให้เพราะเหตุจากการผิดนัดทางแพ่งแต่อย่างใด แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย ซึ่งจำต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรม และเมื่อมิได้ชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร ตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติในเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเจตนารมณ์ดังกล่าว เพื่อมิให้เอกชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขัดขวางและต่อต้านการเวนคืนอันจะทำให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผล ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลอาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓...(นอกจากคำพิพากษานี้ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๑-๒๒๒/๒๕๕๐, อ.๒๕๔/๒๕๔๙ ที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

ตราออกมาด้วยคำแนะนำ และยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของ ประเทศก็ตาม ฉะนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 21 ซึ่งประกาศคำสั่งของหัวหน้า คณะปฏิวัติบังคับแก่ประชาชนดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการปกครองใน ลักษณะเช่นนั้นได้ จำเลยจึงอาศัยอำนาจตามประกาศฉบับนี้ทำการจับกุมควบคุมโจทก์ ได้โดยชอบ^{๑๔}

จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่า ศาลฎีกาในขณะนั้นเห็นว่า กฎหมายคือคำสั่ง ของรัฐบัญญัติ เมื่อคณะปฏิวัติยึดการปกครองของประเทศ คณะปฏิวัติถือเป็นผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศหรือ คำสั่งที่ออกโดยคณะปฏิวัติถือเป็นกฎหมาย กรณีนี้มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยเห็นว่า การได้มาซึ่งอำนาจโดย กลุ่มบุคคลซึ่งในกรณีเช่นนี้ควรใช้คำว่าคณะรัฐประหาร (coup d'état) นั้น เป็นการล้มล้างการปกครองของ รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศในขณะนั้น โดยใช้กำลังบังคับให้ออกจากตำแหน่ง รวมทั้งประกาศยกเลิก รัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิได้เป็นไปตามวิถีทางปกติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและ ในทางกฎหมาย หากพิจารณาตามหลักกฎหมายในรัฐสมัยใหม่ การกระทำดังกล่าวไม่ได้มีการรองรับหรือมีฐาน ที่ชอบด้วยกฎหมายจากแหล่งใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากนั้น จากประวัติศาสตร์ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นอีกว่า การ ได้มาซึ่งอำนาจไม่ว่าจะโดยวิธีการใด เมื่อสามารถกุมอำนาจรัฐได้ ผู้นั้นก็เป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะสามารถออก กฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามอย่างไรก็ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าว ขัดกับหลักนิติธรรมมาตั้งแต่ต้น เพราะหลัก นิติธรรมมีแกนความคิดในการยึดถือว่ากฎหมายเป็นใหญ่แต่การออกกฎหมายนั้นต้องออกโดยผู้ที่มีอำนาจโดยชอบ ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวความเห็นของนักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมี จำนวนไม่น้อยเช่นกันที่เห็นว่า กฎหมายที่ประกาศใช้โดยคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารสามารถใช้บังคับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดจากเจตนาที่บริสุทธิ์เพื่อจะลบล้างหรือขจัดความไม่ชอบ ธรรมทั้งหลายและกฎหมายที่ประกาศใช้นั้นมีเนื้อหาที่ถูกต้องชอบธรรม

จากแนวความคิดเห็นของนักวิชาการข้างต้นฝ่ายแรก เมื่อการปฏิวัติหรือการกระทำรัฐประหารถูกมองว่าขัด กับหลักนิติธรรม การที่ศาลนำบทกฎหมายของผู้ปกครองที่ได้อำนาจจากการรัฐประหารมาใช้ในการพิจารณา พิพากษาคดี หรือรับรองสถานะความเป็นกฎหมายของคณะรัฐประหาร กรณีเช่นนี้ก็เท่ากับศาลถูกมองว่ามีได้ สนใจว่ากฎหมายนั้นๆ ชอบด้วยหลักนิติธรรมหรือไม่ และอาจถูกมองว่าเป็นการปล่อยปละละเลยการรักษา หลักนิติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทยนั้น หลังจากที่มีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน มีการรัฐประหารถึง ๑๒ ครั้ง มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และใช้รัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลา ๘๒ ปีที่ผ่านมา ถึง ๑๘ ฉบับ จึงสามารถกล่าว ได้ว่าประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการรัฐบาลโดยการใช้อำนาจเพื่อได้มาซึ่งอำนาจที่ขัดกับหลักนิติธรรมมาอย่าง ยาวนาน แต่เมื่อทิศทางของโลกเปลี่ยนไปในทางการไม่ยอมรับอำนาจที่ได้มาโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

^{๑๔} นอกจากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว ยังมีกรณีการรับรองกฎหมายของคณะรัฐประหารอีกมากมาย เช่น ตามคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๗๐/๒๕๑๐ ที่วินิจฉัยว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าทดแทนออกตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ซึ่ง มีสภาพใช้บังคับอย่างกฎหมายศาลต้องรู้เอง เป็นต้น

และหากศาลยังพิจารณาพิพากษาคดีโดยรับรองอำนาจและกฎหมายของผู้ที่ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยไม่ชอบตามหลักนิติธรรม ก็คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ศาลจะถูกมองว่าเป็นองค์กรที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ค่อนข้างละเอียดอ่อนและมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต้องพิจารณาและถกเถียงกันได้อีกมาก การพิจารณาในแนวทางที่กล่าวมาอาจจะไม่ถูกต้องนัก เพราะรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยชอบตามหลักการทุกอย่างก็อาจออกกฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมก็ได้ และในทางกลับกัน รัฐบาลที่ได้มาโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหารที่บริสุทธิ์ก็อาจประกาศใช้กฎหมายที่ชอบธรรมได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอสรุปในขั้นนี้และในขณะนี้ก่อนว่า การที่ศาลจะรับบังคับใช้กฎหมายใดในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น คงต้องพิจารณาที่เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวว่าเป็นกฎหมายที่มีความชอบธรรมหรือไม่เป็นสำคัญ และควรจะต้องมีการศึกษาเรื่องนี้ในเชิงลึกกันต่อไป

นอกจากทั้งสองกรณีตัวอย่างที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ประเด็นสุดท้ายที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์ในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการรักษาหลักนิติธรรมโดยศาล ก็คือ ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดี ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้วว่า แม้ความล่าช้าจะไม่ใช่เหตุโดยตรงในการก่อให้เกิดความเสียหายในคดีนั้นขึ้น แต่ก็ส่งผลโดยอ้อมในการที่จะทำให้โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีต้องทนทุกข์กับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานเกินสมควร จนในบางครั้งอาจส่งผลให้ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขใดๆ ได้ทัน ซึ่งปัญหานี้เป็นส่วนหนึ่งที่กระทบต่อการรักษาหลักนิติธรรมในองค์กรตุลาการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ปัญหา ก็คือ กรณีการประเมินตัวเลขคดีค้างอย่างสม่ำเสมอในสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เกิดการปรับปรุงเพื่อขจัดความล่าช้าให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งจากข้อมูลของตุลาการหัวหน้าคณะ แผนกคดีปกครอง สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส นาย Bernard STIRN ได้ให้ข้อมูลว่า สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสให้ความสนใจในการแก้ปัญหาความล่าช้าอย่างมาก โดยตัวเลขสถิติเกี่ยวกับคดีค้างที่รอการพิจารณาคดีในสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสก็ถือว่าเป็นไปในทิศทางที่ดี กล่าวคือ มีแนวโน้มที่จำนวนคดีค้างสะสมจะลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสสามารถตัดสินคดีแล้วเสร็จได้ถึง ๙,๙๔๐ คดี จากคำฟ้องที่รับเรื่องไว้พิจารณาทั้งหมดในปีนั้น ๙,๓๗๔ คดี กรณีจึงมีจำนวนคดีค้าง ณ วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีจำนวนเพียง ๗,๒๘๔ คดี ซึ่งเป็นการบรรลุเป้าหมายในการลดระดับจำนวนคดีค้างให้มีปริมาณต่ำสุดในประวัติศาสตร์ โดยคดีส่วนใหญ่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีภายในไม่เกิน ๙ เดือน^{๒๐}

ในศาลปกครองไทยเอง ผู้บริหารศาลก็ได้มีการกล่าวถึงปัญหานี้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดี เพราะการพิจารณาว่าศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น ศาลต้องพิจารณาทั้งในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลหรือเงื่อนไขในการฟ้องคดี ซึ่งยังไม่ใช่การพิจารณาในเนื้อหาของคดี แต่ก็มีคดีจำนวนไม่น้อยที่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลหรือเงื่อนไขในการฟ้องคดีค่อนข้างยาวนาน แต่ต่อมาศาล

^{๒๐} คอลัมน์จากจดหมายข่าวกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง สภาแห่งรัฐ-ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์-ศาลปกครองชั้นต้น ฉบับไตรมาสที่ ๒๔ ประจำเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔

กลับมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑/๒๕๕๕^{๑๑} ซึ่งศาลใช้เวลาในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดรวมกันถึง ๓ ปี ก่อนจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีเช่นนี้ อาจถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ว่าสุ่มเสี่ยงต่อการถูกมองเกี่ยวกับบทบาทในการรักษาหลักนิติธรรมโดยศาลเช่นเดียวกัน

จากรายละเอียดดังกล่าว โดยประสบการณ์ของผู้เขียนเองเห็นว่า ทางออกของปัญหาดังกล่าวคงต้องเป็นการสร้างเครื่องมือต่างๆ มาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปตามกรอบระยะเวลาของกฎหมายให้มากที่สุด แม้ในบางครั้งจะมีการเปิดช่องในตวับทกฎหมายใดในการให้อำนาจศาลในการขยายระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคดีไว้ก็ตาม ศาลเองก็ควรใช้ดุลพินิจอย่างเคร่งครัดในการขยายระยะเวลาดังกล่าว^{๑๒} เพื่อไม่ให้คดีล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่สามารถบรรเทาปัญหานี้ได้ อาทิ การนำปัจจัยเกี่ยวกับเรื่องความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดีมาเป็นกลไกหนึ่งในการประเมินผลงานตุลาการ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล การศึกษาและส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีของต่างประเทศที่ดีและประสบความสำเร็จและนำส่วนที่สอดคล้องและนำมาปรับใช้กับการดำเนินคดีในศาลปกครองไทยได้มาใช้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความรวดเร็วแม้จะเป็นปัจจัยที่ทำให้ศาลคงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมทางหนึ่ง แต่ความรวดเร็วก็ไม่ใช่ว่าทั้งหมดที่จะทำให้ศาลคงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพราะนอกจากการให้ความสำคัญในการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วแล้ว องค์การตุลาการยังต้องมีการรักษามาตรฐานในการอำนวยความยุติธรรมด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การพิจารณาคดีของศาลต้องเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน ถูกต้อง บนพื้นฐานของความยุติธรรม อีกทั้งต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน

บทสรุป

จากการพิจารณาหัวข้อเกี่ยวกับหลักนิติธรรมจะเห็นได้ว่า องค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือแม้แต่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานภายในองคาพยพดังกล่าว ก็ต้องยึดถือหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งในส่วนที่เป็นหลักการที่ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม โดยในส่วนขององค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยสาขาหนึ่ง การที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้น มีรายละเอียด สำคัญ และหลักการที่มีความแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เนื่องจากหน้าที่ในการธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม รวมทั้งยังเป็นองค์กร “สุดท้าย” ในการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้หลักการหรือการปฏิบัติเพื่อมุ่งไปสู่การรักษาหลักนิติธรรมในองค์กรตุลาการมีความเฉพาะตัว

^{๑๑} ศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขดำที่ ๕๙/๒๕๕๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๗๗/๒๕๕๔ โดยคดีดังกล่าวได้มีการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีคำร้องที่ ๒๗๕/๒๕๕๔ คำสั่งที่ ๙๑/๒๕๕๕

^{๑๒} เช่น ในข้อ ๖ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดว่า “ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจ延หรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

เครื่องครัด และเข้มงวดมากกว่าหลายองค์กร ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะในการอำนวยความสะดวก
ในทุกประเภทคดี ต่างคาดหวังให้องค์กรตุลาการพิจารณาอำนวยความสะดวกให้แก่ตน อีกทั้งคงคาดหวัง
เช่นกันว่าการกระทำต่างๆ ของฝ่ายตุลาการเอง ก็จะต้องยึดถือหลักการที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน
บทบาทในการรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมของศาลภายใต้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ และการครอง
ตนให้อยู่ในหลักนิติธรรมไม่ว่าต่อหน้าและลับหลังอย่างไม่มีการแอบแฝง คงเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนอยากเห็น
และผลแห่งการนี้น่าจะช่วยให้ประชาชนมีความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่มีข้อสงสัย

บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสงศักดิ์. *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๓.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่มที่ ๓ ที่มาและนิติวิธี*. สำนักพิมพ์นิติธรรม. กรุงเทพฯ. ๒๕๓๘.
- สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมาย Principle of Law กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Introduction to Public Law)*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ. ๒๕๔๙.
- หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไป*, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๓
- HARDING, Andrew and LEYLAND, Peter. *The Constitutional System of Thailand, A Contextual Analysis*. Hart Publishing. Cornwall. 2011.
- LEYLAND, Peter. *The Constitution of the United Kingdom, A Contextual Analysis*. Hart Publishing. Cornwall. 2012.
- MCELDFOWNEY, John F. *Public Law*. Third Edition. Sweet & Maxwell. London. 2002.
- PARPWORTH, Neil. *Constitutional & Administrative Law*. Seventh Edition. Oxford University Press. Hampshire 2012.
- TURPIN, Colin and TOMKINS, Adam. *British Government and the Constitution*. Cambridge University Press. New York. 2011.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๖
- คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๒
- คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๗๐/๒๕๑๐
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๔/๒๕๔๙
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๑-๒๒๒/๒๕๕๐
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๒

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๖

แหล่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ในการอ้างอิง

- <http://thediplomat.com/2013/12/justice-delayed-is-justice-denied-indias-30-million-case-judicial-backlog/> (เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๗)
- <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> (เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๗)