

หลักประกันความเป็นธรรม : ในการพิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาลของศาลปกครอง

ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

“อำนาจตุลาการ” เป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางศาล เมื่ออำนาจตุลาการคืออำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นเหตุให้เรียกที่นั่งของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการพิจารณาคดีว่า ‘บัลลังก์’ บุคคลผู้ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ เข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการหรือผู้พิพากษา จึงทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ หรือที่เรียกว่า ‘ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์’ ดังนั้น การทำหน้าที่ของตุลาการจึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้ความคุ้มครองเพื่อให้การทำหน้าที่เป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการรบกวน ช่มชู้ หรือบีบบังคับ หรือมีลักษณะเป็นการดูหมิ่นศาล (Disrespectful of the court)

การกำหนดความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล จึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะรักษาการใช้อำนาจตุลาการให้เป็นไปอย่างมั่นคง และมีมาตรการคุ้มครองผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่ให้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีไปเพราะความหวาดกลัว หรือถูกบีบบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรมได้โดยอิสระอย่างแท้จริง

สำหรับศาลปกครองได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอำนาจศาล ไว้ในมาตรา ๖๔ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดว่า “นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม...” ซึ่งเหตุแห่งการกระทำละเมิดอำนาจศาลปกครอง ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น สามารถสรุปได้ ๒ สาเหตุ ได้แก่ การไม่แสดงพยานหลักฐานตามที่ศาลกำหนดหรือการประวิงคดีของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นคู่กรณี และการวิจารณ์การพิจารณาหรือพิพากษาคดีของศาลปกครองที่ไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและไม่ใช่วิธีการทางวิชาการ อาจถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการได้

รวมทั้งเมื่อมีเหตุการณ์กระทำความผิดปรากฏขึ้น ตามมาตรา ๓๑ และ มาตรา ๓๒ แห่ง ป.วิ.แพ่ง เช่น การประพฤติตนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล การขัดขืนไม่มาศาลตามคำสั่ง หรือ การเผยแพร่ข้อความในหนังสือพิมพ์โดยประสงค์จะให้มิอิทธิพลเหนือความรู้สึกของประชาชน หรือเหนือศาล ซึ่งพอเห็นได้ว่าทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรม ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๖๔ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

สั่งลงโทษ ๓ ประการด้วยกัน กล่าวคือ ๑) ตักเตือนโดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ ๒) ไล่ออกจากบริเวณศาล และ ๓) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจในการพิจารณาความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลว่า **กรณีใดเป็นการกระทำผิดต่อศาล และยังให้ศาลเป็นผู้พิจารณาความผิดและสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าว** อันเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษสูงสุดถึงขั้นจำคุก ซึ่งจำเป็นต้องมีหลักประกันให้แก่บุคคลที่กระทำความผิดว่าจะไม่ถูกการพิจารณาลงโทษด้วยอคติ จนการลงโทษนั้นจะกลายเป็นการแก้แค้นเอาคืน ศาลปกครองจึงได้มีบัญญัติในมาตรา ๖๔ วรรคสอง ความว่า **การสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลพึงใช้อย่างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี และหากเป็นการสั่งลงโทษจำคุกหรือปรับจะต้องให้องค์คณะอื่นที่มีชื่อคณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ**

ดังเช่นกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้น เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีรายหนึ่ง คือ พันตำรวจโท ป. ต่อมาบุตรชายของผู้ถูกฟ้องคดีรายดังกล่าว จึงได้ส่งเอกสารต่อศาลโดยมีข้อความว่า การพิจารณาคดีนี้เป็นไปโดยรับฟังพยาน เอกสารราชการเป็นเท็จ และมีถ้อยคำข่มขู่ว่าจะดำเนินคดีกับตุลาการผู้พิจารณาคดีทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และวินัย แล้วยังอ้างต่อไปอีกว่าหากตนได้เข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้วจะดำเนินการตามที่ข่มขู่ด้วยตนเอง พร้อมกับแนบสำเนาคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหาตุลาการเจ้าของคดีว่ากระทำการทุจริตรับฟังเอกสารอันเป็นเท็จมาในเอกสารนั้นด้วย

การกระทำของพันตำรวจโท ป. จึงมีลักษณะข่มขู่ หรือดูหมิ่นตุลาการเจ้าของสำนวนคดี จนเรียกได้ว่าเป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เคารพต่อกระบวนการทำงานของตุลาการศาลปกครอง ถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง ป.วิ.แพ่ง ประกอบกับมาตรา ๖๔ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนี้ศาลยังเห็นว่าพันตำรวจโท ป. เคยรับราชการตำรวจมาก่อน ย่อมทราบถึงการประพฤติตนว่าควรทำอย่างไรต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล จึงได้มีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ๑ เดือน (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑/๒๕๕๗)

แต่ทั้งนี้...ศาลปกครองก็มีได้มุ่งพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเพียงประการเดียว เพราะหากศาลเห็นว่าผู้กระทำสำนึกผิดในภายหลังหรืออาจกระทำไปโดยไม่เจตนา ศาลอาจใช้ดุลพินิจไปตามที่เห็นสมควรได้ ดังเช่นกรณีของอดีตอาจารย์คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าอาจารย์ท่านนั้นไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการประกาศรายชื่อผู้ได้รับรางวัลมหาวิทยาลัยอันเป็นเหตุที่นำมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน และศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลาง แต่อาจารย์ท่านดังกล่าวกลับมีคำขอต่อ

ศาลปกครองอีกหลายฉบับเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ รวมทั้งอุทธรณ์คำสั่งอื่นๆ อีก ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งไม่รับคำขอของศาลปกครองกลางทุกคำสั่ง

ต่อมาอาจารย์ท่านนี้ได้ยื่นเอกสารต่อศาลโดยใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่า องค์คณะตุลาการในศาลปกครองซึ่งมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา น่าจะมีเจตนาที่จะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อช่วยเหลือผู้ถูกฟ้องคดีให้ไม่ต้องรับผิด เนื่องจากองค์คณะตุลาการศาลปกครองมีคำวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายซ้ำแล้วซ้ำเล่า...” อันเป็นการกระทำที่ทำให้ตุลาการผู้พิจารณาคดีในศาลปกครองกลางได้รับความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงและถูกดูหมิ่นเกลียดชัง จึงเป็นการละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา ๖๔ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วยเหตุนี้องค์คณะศาลปกครองกลางเจ้าของสำนวนที่พิจารณาคำขอของอาจารย์ (ผู้ถูกกล่าวหา) เห็นว่าการกระทำดังกล่าวสมควรลงโทษในสถานหนักตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๓) คือลงโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อเป็นดังนี้องค์คณะจึงพิจารณาและสั่งลงโทษเองไม่ได้ ต้องส่งสำนวนคดีนี้ไปยังองค์คณะอื่นทำการพิจารณาและสั่งลงโทษตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยองค์คณะที่สองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำไปทั้งที่เป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะ เพราะนอกจากเป็นอาจารย์ในคณะทันตแพทย์แล้วยังมีวุฒิการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและเนติบัณฑิตไทย แต่กลับกระทำการไปโดยปราศจากความยำเกรงต่อกฎหมาย เห็นสมควรลงโทษจำคุก ๑ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ทว่าในชั้นไต่สวนผู้ถูกกล่าวหาได้สำนึกผิดโดยขอถอนข้อความดังกล่าวจากคำร้องขอ ถือเป็นการสำนึกผิดและยอมรับต่อศาล องค์คณะที่สองจึงสามารถเลือกที่จะลงโทษตาม มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร และระมัดระวังในการพิจารณาลงโทษดังกล่าวเพียงเท่าที่จำเป็นต่อพฤติกรรมแห่งคดีและไม่ลุแก่อลวง ดังนั้น ศาลจึงลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ปรับเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒/๒๕๕๗)

ทั้งสองกรณีตามที่กล่าวมานี้ ผู้ที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่าตนมิได้กระทำความผิดหรือขอลดหย่อนผ่อนโทษได้อีก

จึงเห็นได้ว่า...หลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง นอกจากการพิจารณาคดีด้วยระบบไต่สวน และการถ่วงดุลการพิจารณาคดีขององค์คณะด้วยตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ในความผิดที่เกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล ศาลปกครองก็ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นหลักประกันในการที่จะให้ความเป็นธรรมอีกเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจตุลาการด้วยอคติ อันถือเป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

