

บันทึกของสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนา “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” ของไทย

โดยที่ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรจัดทำบันทึกเกี่ยวกับแนวทางสำหรับการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนา “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” ขึ้น ให้เป็นที่แน่นอน “แนวทาง” ตามบันทึกนี้ได้กำหนดขึ้นหลังจากที่สำนักงานฯ นี้ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การทำงานของ “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับเดิม (พ.ศ. 2476) และตามฉบับใหม่ (พ.ศ. 2522) โดยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) และนับตั้งแต่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับใหม่ (พ.ศ. 2522) ใช้บังคับ สำนักงานฯ ได้นำผลของการวิเคราะห์ออกเผยแพร่ต่อวงการนิติศาสตร์อย่างสม่ำเสมอโดยทาง “วารสารกฎหมายปกครอง” ซึ่งเป็นวารสารที่สำนักงานฯ ได้จัดพิมพ์ออกเผยแพร่หลังจากที่กฎหมายฉบับใหม่ได้ใช้บังคับแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกนี้ โดยมี ความมุ่งหมายสำคัญ อยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำดำเนินการต่อไป ต่อนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เพื่อ “ทราบ” ไว้ชั้นหนึ่ง ก่อนที่สำนักงานฯ จะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

เหตุที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแนวทางฯ เพื่อ “ทราบ” ไว้ชั้นหนึ่งก่อนที่จะดำเนินการนั้น เนื่องจากสำนักงานฯ เห็นว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองและการจัดวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย

แนวทางดังกล่าวอาจถือได้ว่า เป็นการปฏิรูปแนวความคิดและปรัชญากฎหมายของนักกฎหมาย

ไทยจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ฉะนั้น ในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองฯ จึงเป็นเรื่องต้องที่ทำความเข้าใจกับ “วงการนิติศาสตร์” โดยทั่ว ๆ ไปเสียก่อน และ **มิใช่เป็นเรื่องที่สำนักงานฯ จะสมควรพึงกระทำไปโดยลำพัง** ดังจะได้กล่าวในความมุ่งหมายประการที่สามต่อไปหลังจากนี้

นอกจากนั้น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้สอบถามมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0108/1542 ลงวันที่ 1 กันยายน 2524) และมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2526 ซึ่งประสงค์จะให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกา “ขยายอำนาจ” ให้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรับเรื่องร้องทุกข์จาก “รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ” ซึ่งขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังรับปัญหาามาปฏิบัติอยู่และจำเป็นต้องกำหนด “แผนงาน” ขึ้น เพื่อให้เป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้โดยให้ได้ผลดีและโดยเร็วที่สุด

ประการที่สอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความจำเป็นจะต้องกำหนด “แผนงาน” เพื่อประโยชน์ในการเตรียมบุคลากรภายในระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง ซึ่งจะต้องเตรียมทั้งในด้าน “เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” และในด้าน “กรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)”

ประโยชน์ของ “แผนงาน” ในด้านแรกได้แก่ ประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความจำเป็นต้องมีนิติกร (ที่มีพื้นฐานในกฎหมายปกครอง) หลายระดับ คือตั้งแต่ระดับสูง ซึ่งได้แก่ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง” “นักวิชาการในด้านกฎหมายเปรียบเทียบ” ไปจนถึง “เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย” และนิติกรอื่นต่อ ๆ ไป

การกำหนด “แผนงาน” ที่แน่นอน ย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ทราบว่า งานกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (ซึ่งเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย) จะมีลักษณะและเป้าหมายอย่างไรในเวลาต่อไป และทราบว่าเพราะเหตุใด การปรับ “พื้นฐานทางปรัชญากฎหมาย” ของเจ้าหน้าที่ ให้มี “แนวความคิด” ไปในแนวทางของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหาร (กฎหมายปกครอง) จึงเป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นที่จะต้องกระทำขึ้นก่อนที่จะเริ่มพัฒนา “คณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ สมควรที่จะต้องเข้าใจและมองเห็นรูปแบบของการจัดรูปองค์กรซึ่งเป็นกลไกการทำงาน (mechanism) และเป็นวิธีพิจารณา (procedure) ของคดีปกครอง เพราะกลไกและวิธีพิจารณาเหล่านี้จะมีผลทำให้ปรัชญากฎหมายซึ่งเป็นนามธรรม (abstract) กลายเป็น “หลัก

กฎหมาย” หรือ “เป็นระเบียบแบบแผนทางราชการ” สำหรับใช้ปฏิบัติได้อย่างจริงจังเป็นรูปธรรม (concrete)

พื้นฐานทางปรัชญากฎหมายสำหรับ “นิติกรุ่นใหม่” เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพราะบรรทัดฐานที่เกิดจากคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองขึ้นอยู่กับ “แนวความคิด” ของนักกฎหมายที่ทำหน้าที่วินิจฉัย

ในขณะนี้ แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้มีการจัดประชุมเจ้าหน้าที่ (staff meeting) และมีการชี้แจงแนวทางและปัญหากฎหมาย (ปกครอง) ต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ แต่แนวทางและปัญหาที่ได้ทำการชี้แจงเหล่านี้ก็สมควรที่จะรวบรวมและเขียนขึ้นเป็นเอกสารทางราชการของสำนักงานฯ ที่แน่ชัด ทั้งนี้ เพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการระยะยาวของสำนักงานฯ แม้ว่าตัวบุคคลระดับบริหารของสำนักงานฯ จะเปลี่ยนแปลงไปในเวลาต่อไปก็ตาม

ประโยชน์ในด้านที่สอง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน (คณะกรรมการกฤษฎีกา) กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (หน่วยงานบริหาร) ซึ่งก็จะได้รับประโยชน์จากการที่มีการกำหนด “แผนงาน” ที่แน่นอนเช่นเดียวกัน เพราะการกำหนด “แผนงาน” ที่แน่นอนจะทำให้ “ผู้ที่เกี่ยวข้อง” มองเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับใหม่ (พ.ศ. 2522) ได้โดยชัดเจน และถ้าหากจะได้นำไปเปรียบเทียบกับโครงสร้างของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของต่างประเทศที่พัฒนาในเรื่องนี้แล้ว ก็จะเข้าใจถึงภาระหน้าที่ (function) ที่ชัดเจนในทั้ง 2 ด้าน คือ ในด้าน “บทบาท” ของคณะกรรมการกฤษฎีกา และในด้าน “หน้าที่” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ของสำนักงานฯ ในด้านการประเมินและติดตามผลงานของกรรมกรฯ และ

ประการที่สาม เนื่องจากแนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแนวทางที่เกี่ยวกับการจัดรูปแบบขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นแนวทางใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น การนำแนวทางใหม่เข้ามาใช้ในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจแก่ “วงการนิติศาสตร์” ของประเทศไทยให้พอเพียงเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ สำนักงานจึงได้ออก “วารสารกฎหมายปกครอง” และได้้นำ “ความเปลี่ยนแปลงของวงการนิติศาสตร์ของต่างประเทศ” ในต้นศตวรรษที่ยี่สิบ มาออกเผยแพร่แก่วงการนิติศาสตร์ ในวารสารกฎหมายปกครองและทำการเปรียบเทียบกับ “สิ่งที่เป็นอยู่ในประเทศไทย”

บทความทางวิชาการและหนังสือที่เขียนโดยนักนิติศาสตร์ชาวต่างประเทศจำนวนมาก ได้ถูกแปลและย่อความ และนำมาลงพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครองเพื่อวางพื้นฐานทางปรัชญากฎหมายมหาชน ขณะนี้วารสารกฎหมายปกครองได้ออกพิมพ์จำหน่ายแล้ว 8 เล่ม รวมจำนวน

หน้าทั้งสิ้น 2,202 หน้า และในวารสารกฎหมายปกครองเล่มสุดท้าย (เล่ม 3 ตอนที่ 2) สำนักงานฯ ได้ทำการสรุปประมวล “แนวความคิดทางปรัชญากฎหมายของนักกฎหมายไทย” เปรียบเทียบกับของต่างประเทศ โดยอาศัยการวิเคราะห์จาก “กรณีศึกษา (case study) “ที่สำนักงานฯ ได้จัดทำและรวบรวมขึ้นเป็นจำนวนมาก กรณีศึกษาเหล่านี้ย่อมเป็นกรณี (cases) ที่เกิดขึ้นและเป็นของประเทศไทยเอง มิใช่เป็นกรณี (cases) ที่แปลมาจากหนังสือตำราของต่างประเทศ

และบัดนี้ เมื่อสำนักงานฯ ได้ทำการสรุปประมวล “แนวความคิดทางปรัชญากฎหมายของนักกฎหมายไทย “และทำการเผยแพร่แล้ว” สำนักงานฯ จึงเห็นสมควรกำหนด “แผนงาน” เกี่ยวกับการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น การพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดรูปแบบขององค์กรสถาบันทางกฎหมายปกครองของประเทศไทย โดยจะมีการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวในการจัดองค์กร (organization) ตามลำดับขั้นเพื่อให้สอดคล้องกับการเตรียมบุคลากรของประเทศไทยในด้านนี้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า การจัดรูปแบบขององค์กรในลักษณะที่เหมาะสมนี้เองได้เคยทำให้กฤษฎีกาตามกฎหมายปกครองได้เกิดขึ้นและพัฒนามาแล้วในสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของต่างประเทศ

ความมุ่งหมายประการที่สามของการจัดทำบันทึกนี้ จึงได้แก่การเผยแพร่วิธีการจัดองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง ต่อวงการนิติศาสตร์และวงการวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ จากวงการภายนอก และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับฟังความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ แล้ว สำนักงานฯ จึงจะได้พิจารณาทบทวน (ปรับปรุง) และเสนอวิธีการเพื่อพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ต่อไป

เท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ เป็น ความมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกนี้ขึ้น

หากจะมีผู้ถามว่า ถ้าหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นผลดีของระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง เพราะเหตุใดสำนักงานฯ จึงไม่จัดทำบันทึกนี้ให้เร็วกว่านี้ ในปัญหานี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนว่า การทำ “แผนงาน” เพื่อพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีความจำเป็นจะต้องทำการ “วิจัยข้อมูล” จาก ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง ในประเทศไทยในระยะหนึ่งก่อน เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาทางบริหารของประเทศไทยเราเอง การจะอาศัยอ้างอิงตำราต่างประเทศหรือกรณี (cases) ของต่างประเทศ ย่อมจะไม่ตรงต่อปัญหาของประเทศไทยเอง และคงเป็นที่ทราบกันแล้วว่าการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำการ “วิจัยทางนิติศาสตร์” นั้น เป็นสิ่งที่กระทำได้โดยยากยิ่ง กล่าวคือ ยากตั้งแต่การเก็บข้อมูล ซึ่งได้แก่การรวบรวมกรณีต่าง ๆ ที่มีผู้มาร้องทุกข์ (และเป็นคดีในศาลยุติธรรม) และรวบรวมปัญหากฎหมายที่ส่วนราชการ

ต่าง ๆ ตามมาซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมาก็ได้แก่การจัดแยกกรณีและปัญหากฎหมาย ออก เป็นประเภทต่าง ๆ และทำการวิเคราะห์ “ปรัชญากฎหมาย” ที่ปรากฏอยู่ในแต่ละคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคงจะไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอ “แผนงาน” ต่อวงการ วิชาการได้โดยอ้างเพียง “ความรู้สึก” ที่ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่สนับสนุน “แผนงาน” และ ด้วยเหตุนี้ การเสนอ “แผนงาน” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องรอให้มีการ “สรุปประมวลแนวความคิดทางปรัชญากฎหมายของนักกฎหมายไทย” เสียก่อน ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้กระทำขึ้นแล้วโดยใช้เวลารวบรวมอยู่ถึง 6 ปี ดังปรากฏในวารสารกฎหมาย ปกครอง ฉบับที่แปด ซึ่งได้แก่วารสารฯ เล่ม 3 ตอน 2

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอ **แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการ กฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย** ต่อวงการภายนอก (เพื่อ รับฟังข้อวิจารณ์) โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอแยกกล่าวตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

(1) เพราะเหตุใด ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและระบบ กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(2) ประเทศไทยจะพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและระบบกระบวนการยุติธรรมทาง ปกครอง ได้อย่างไร

ส่วนที่ 1 การพัฒนา “สถาบันต้นแบบ” (คณะกรรมการกฤษฎีกา)

ก. ความทั่วไป

ข. การอ่อนตัว (flexibility) ของการจัดองค์กรตามกฎหมายบัญญัติแห่งพระ- ราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ค. แนวทางในการพัฒนา “บุคลากร” และการปรับ “กลไกการทำงาน (mechanism)” ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามลำดับขั้นตอนของ การพัฒนาบุคลากร

1) – ระดับ “กรรมการ”

2) – ระดับ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” (วิธีพิจารณาคดี ปกครอง)

– วิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน

– การสร้าง “วิธีพิจารณาคดีปกครอง” ขึ้นในประเทศไทย

3) - การพัฒนาบุคลากรอื่น (นักบริหาร นักวิชาการ นิติกร) ภายใน “หน่วยบริหารงานของคณะกรรมการ” (สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา)

- แนวทาง “การจัดองค์กร” ของหน่วยบริหารฯ

- การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานฯ

ง. สรุปการพัฒนา “สถาบันต้นแบบ”

ส่วนที่ 2 การเริ่มระบบการจัดองค์กรของรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการ ประเภท tribunal ตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization)

ก. ความทั่วไป

ข. คณะกรรมการ - tribunal ของไทย 2 กลุ่มแรกที่ต้องพัฒนาขึ้นก่อน

ส่วนที่ 3 การปฏิรูปวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของไทย

ก. สภาพทั่วไปของ “มาตรฐานทางวิชาการ” ของนิติศาสตร์

ข. วิชากฎหมายปกครอง

(3) บทสุดท้าย

เกราะเหตุใด ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา และระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

แม้ว่าการจัดองค์กรสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองในรูปแบบของ “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” จะต้องมีพื้นฐานสมบูรณ์แบบอยู่ในประเทศในกลุ่มซิวิลลอว์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศส) มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ในระยะหลังนี้ทุกประเทศรวมทั้งประเทศที่มีพื้นฐานในระบบคอมมอนลอว์ ต่างต้องหันมาสนใจกับการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งสิ้น

เหตุการณ์นี้เกิดขึ้น เพราะทุก ๆ ประเทศในฐานะที่เป็น “รัฐสมัยใหม่ (modern state)” ต่างก็มีภาระหน้าที่ในทางสังคมเศรษฐกิจมากขึ้น และดังนั้นจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้อำนาจสั่งการในทางบริหารมากขึ้นตามสภาพของความสลับซับซ้อนในทางสังคม-เศรษฐกิจ ปัญหาที่ตามมาก็คือ จะมีระบบควบคุมการใช้อำนาจขององค์กร และของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างไร โดยที่ระบบบริหารยังมีประสิทธิภาพสูงที่สุด

การจัดองค์กรของรัฐ ในรูปแบบง่าย ๆ ตามที่เคยปฏิบัติมา คือการให้อำนาจสูงสุดตกอยู่กับ “ตัวบุคคล” (ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหรือเป็นข้าราชการประจำ) มักก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) และมีการทุจริตได้โดยง่าย และระบบการควบคุมโดยศาลยุติธรรมตามแบบดั้งเดิมเอง ก็ประสบกับปัญหาการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยผู้พิพากษาอันเนื่องมาจาก “ความไม่ต้องการรับผิดชอบ” (เพราะความเป็นอิสระ) ของผู้พิพากษา และประสบกับปัญหา “ความไม่รอบรู้ในปัญหาเฉพาะเรื่อง” ของผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม

ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงแสวงหาวิธีป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจในทางบริหารในหลาย ๆ วิธี และวิธีการที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง ก็คือ การวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ “วิธีการ” ที่ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการก่อนใช้อำนาจสั่งการ และ “วิธีการ” ที่ให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของการสั่งการโดยระบบการอุทธรณ์ต่อ “คณะกรรมการเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (tribunal)” ดังจะเห็นได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดองค์กรในรูปแบบของ regulatory commission หรือ

regulatory agency ขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีการจัดตั้งระบบ administrative law judge และ มีการตรากฎหมาย Administrative Procedure Act (1946) ขึ้นเป็นต้น ส่วนในประเทศอังกฤษ ก็ได้มีการตรากฎหมาย Tribunals and Inquiries Act (1958) มีการจัดตั้ง ombudsman นอกจากนั้น ประเทศอังกฤษยังได้จัดตั้ง Law Commission (1965) ให้เป็นองค์การถาวรเพื่อให้ทำหน้าที่ “ปฏิรูป และปรับปรุงกฎหมายของอังกฤษ” ขึ้นอีกด้วย และสำหรับนักกฎหมายของอังกฤษเอง ก็ได้เกิดนักนิติศาสตร์สาขาใหม่ขึ้น คือ นักนิติศาสตร์สาขากฎหมายปกครองที่ให้ความสนใจแก่การศึกษาและติดตามวิเคราะห์ระบบกฎหมายปกครองของอังกฤษอย่างลึกซึ้งและสม่ำเสมอ ซึ่งเมื่อ 50 ปีก่อนนี้ นักนิติศาสตร์อังกฤษไม่เคยทำกันมาก่อน

สรุปได้ก็คือ สิ่งที่ประเทศกลุ่มคอมมอนลอร์กำลังทำอยู่ในขณะนี้ก็คือ การศึกษาและพยายามนำแนวทางการจัดองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของประเทศกลุ่มซีวิลลอร์ไปดัดแปลงใช้ในประเทศของตน

สำหรับประเทศไทย แม้จะเป็นที่ปรากฏว่า ปัญหาเกี่ยวกับการบิดเบือนการใช้อำนาจและความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการและในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และคณะรัฐมนตรีหลายคณะได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบการบริหารราชการขึ้น (ซึ่งประกอบด้วยคณะอนุกรรมการต่าง ๆ อีกหลายคณะ) และแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยพยายามให้มีหัวข้อบางหัวข้อ กำหนดแนวทางในการปรับปรุงการจัด “ระบบกระบวนการยุติธรรม” ขึ้นไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ประเทศไทยเคยให้ความสนใจแก่การจัดองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของประเทศกลุ่มซีวิลลอร์

ถ้าพิจารณากันให้ลึก ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการก็ดี หรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ดี ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่สำเร็จหรือเชี่ยวชาญในทางวิชาการบริหาร (administrative science) เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ ทั้งสิ้น

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวบางท่านจะสำเร็จการศึกษาวิชาการบริหารมาจากสหรัฐอเมริกา แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น อาจไม่เคยศึกษาโดยละเอียดถึงระบบและปัญหาของ regulatory commission ของสหรัฐอเมริกาหรืออาจไม่เคยได้ยินเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย administrative procedure หรือ administrative law judge ของสหรัฐอเมริกาเลยก็ได้ ทั้งนี้ เพราะการศึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์กร และเกี่ยวกับปัญหาของการจัดองค์กรในรูปแบบดังกล่าว เป็นขอบเขตของ “วิชากฎหมาย” มิใช่วิชาการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป และถ้าจะให้คิดว่าให้เจ้าหน้าที่ของไทยเหล่านี้รอบรู้ไปถึงกฎหมาย

เปรียบเทียบ (comparative law) เกี่ยวกับการจัดองค์กรในด้านนี้ของประเทศอังกฤษหรือฝรั่งเศส ด้วยแล้ว ก็ดูจะเป็นสิ่งที่คาดหมายได้น้อย

ถ้าจะพูดถึง การคิดจะปรับปรุงการจัดกระบวนกรยุติธรรมสาขาต่าง ๆ รวมทั้งเรื่อง กระบวนกรยุติธรรมทางอาญา “เรื่องความปลอดภัยของสังคม” ดังที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 5 (2524-2529) ด้วยแล้ว ก็ยังเป็นที่ยังสงสัยว่า ความรู้เกี่ยวกับ การจัดองค์กรของ “กระบวนกรยุติธรรม (สาขาต่าง ๆ)” ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย เท่าที่มีการศึกษากันอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันนี้ จะเป็นพื้นฐานที่พอเพียงแก่การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะการจัดองค์กรของ “ระบบกระบวนกรยุติธรรม” นั้น เป็นการจัดองค์กรของรัฐที่มีขนาดใหญ่มาก

การจัดกระบวนกรยุติธรรม เป็นระบบที่มีความสลับซับซ้อน เช่น ต้องมีความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรของรัฐในระดับท้องถิ่นกับส่วนกลาง (และภูมิภาค) มีการจัดระบบบุคลากร (personnel) ในแต่ละระดับ (ระดับส่วนกลาง - ส่วนท้องถิ่น) ฯลฯ ที่แตกต่างกันความสลับซับซ้อนของการ จัดโครงสร้างของ “ระบบกระบวนกรยุติธรรม” จึงนำไปสู่ข้อพิจารณาและข้อถกเถียงจำนวนมาก และหาข้อยุติได้ยาก

ถ้าหากได้ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) ในด้านการจัดองค์กรของกระบวน กรยุติธรรมสาขาต่าง ๆ แล้ว **ประเด็นเหล่านี้จะปรากฏขึ้น** คือ

ตำรวจท้องถิ่นควรเป็นบุคคลของท้องถิ่นหรือไม่ ตำรวจส่วนกลางควรมีอำนาจหน้าที่ เพียงใด การควบคุมตำรวจท้องถิ่นโดยตำรวจส่วนกลางจะกระทำได้เพียงใด การรวมระบบตำรวจ ทั้งหมดให้เป็นตำรวจของส่วนกลางจะมีผลดีผลเสียอย่างไร ตำรวจที่มี “อำนาจจับกุมฯ” สมควร มี “อำนาจสอบสวน (การทำสำนวน)” “ไปด้วยในขณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าไม่สามารถแยกอำนาจ ทั้งสองจากกันได้ จะมี “ระบบควบคุมการใช้อำนาจสอบสวน (การทำสำนวน)” โดยให้แยก ออกจาก “ระบบควบคุมการใช้อำนาจจับกุมฯ” ได้เพียงใด พนักงานอัยการควรมาจาก “การ แต่งตั้งในระบบวิชาชีพ” หรือควรจะมาจากการเลือกตั้ง พนักงานอัยการสมควรแยกออกเป็น พนักงานอัยการระดับท้องถิ่นและพนักงานอัยการจากส่วนกลางหรือไม่ พนักงานอัยการสมควร จะมีอำนาจควบคุม “อำนาจสอบสวน” ของตำรวจเพียงใด คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ควร ประกอบด้วยบุคคลประเภทใดบ้าง การใช้อำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องโดยพนักงานอัยการ สมควรจะมีการควบคุมโดยผู้พิพากษาหรือโดยลูกขุนเพียงใด ผู้พิพากษาที่จะมีอำนาจควบคุม การสอบสวน จะแยกจากระบบผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิพากษาได้เพียงใด “อำนาจพิพากษา” ของผู้พิพากษา สมควรจะถ่วงดุลด้วยการแบ่งแยกออกเป็นอำนาจชี้ขาดข้อเท็จจริง (โดยลูกขุน)

กับอำนาจชี้ขาดข้อกฎหมาย (โดยผู้พิพากษา) หรือไม่ หรือจะให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ชี้ขาดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั้งสองประการ คดีประเภทใดบ้างที่จะแบ่งแยกอำนาจชี้ขาดข้อเท็จจริง (ลูกขุน)-ข้อกฎหมาย (ผู้พิพากษา) คดีใดจะไม่แยก ลูกขุนควรมีทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาหรือไม่ คดีเล็กน้อยในท้องถิ่น ควรให้มีการชี้ขาดโดยบุคคลของท้องถิ่นในระบบของผู้พิพากษาท้องถิ่นหรือไม่ ผู้พิพากษาท้องถิ่นควรจะมาจากการเลือกตั้งหรือจากการแต่งตั้ง ถ้ามาจากการเลือกตั้ง จะมีระบบการควบคุมผู้พิพากษาท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง การควบคุมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาท้องถิ่น โดยผู้พิพากษาของส่วนกลางจะกระทำได้อย่างไร คุณสมบัติของผู้พิพากษาของศาลสูง (ศาลฎีกา) ควรแยกออกจากระบบผู้พิพากษาของศาลระดับล่างเพียงใด ระบบการบริหารผู้พิพากษา (การบริหารงานบุคคล) ควรเป็นอย่างไร คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ควรประกอบด้วยผู้พิพากษาทั้งหมดหรือไม่ หรือควรประกอบด้วยบุคคลประเภทใด ระบบ “วิธีพิจารณาความของคดีแต่ละประเภท” แตกต่างกันอย่างไร ในระบบวิธีพิจารณาคดีแต่ละประเภทควรมี “เจ้าหน้าที่” ในกระบวนการยุติธรรมในลักษณะใดและอย่างไร หน่วยบริหารงานของศาลจะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่น (เทศบาล) จัดการหน่วยบริหารของศาลท้องถิ่นเองได้หรือไม่ จะแยก “งานบริหาร” ในกระบวนการยุติธรรมออกจาก “อำนาจอิสระ” ในการพิพากษาของผู้พิพากษาได้อย่างไร ฯลฯ

ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าจะพิจารณาดูแล้ว จะเห็นได้ทันทีว่า การแก้ปัญหากระบวนการยุติธรรมในทันทีทันใด เป็นสิ่งที่เป็นไปได้โดยแน่แท้ แต่การแก้ไขปัญหาคตามลำดับขั้นและค่อย ๆ ปรับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกันโดยมีเป้าหมายที่แน่นอนอาจเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

แต่ถ้าจะถามว่า เพราะเหตุใด โครงสร้างกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงสามารถดำเนินการได้อย่างดีและมีปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) น้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้ง ๆ ที่กระบวนการยุติธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้วมีความสลับซับซ้อนอย่างมากมายดังกล่าวมาแล้ว คำตอบก็คือ กระบวนการยุติธรรมของประเทศเหล่านี้ได้ใช้เวลาวิวัฒนาการมานับร้อย ๆ ปี ร้อยปีของการ “ปรับตัวเอง” (พร้อมด้วยประสบการณ์ในอดีตที่น่ายินดี) ดังนั้น ระยะเวลาและประสบการณ์เหล่านี้ได้ทำให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนต่างมีความเข้าใจและต่างปฏิบัติหน้าที่ตาม “บทบาท” ของตนได้อย่างสอดคล้องกัน

“รูปแบบ” ของโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านั้นมีอยู่หลายแบบ และในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน แต่ในทางวิชาการก็สามารถแยก “รูปแบบ” ที่

แตกต่างกันได้ออกเป็นกลุ่ม ๆ และในแต่ละกลุ่ม การทำงานของกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น ๆ ก็จะมีคุณสมบัติคล้ายกันเท่าที่เป็นไปได้ตาม “รูปแบบ” ของตน และมีประสิทธิภาพไม่เท่าเทียมกัน แม้ว่าในปัจจุบันนี้ประเทศบางกลุ่มจะเริ่มมองเห็นปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) อันสืบเนื่องมาจาก “รูปแบบ” การจัดกระบวนการยุติธรรมของตนในบางด้าน แต่การแก้ไขปัญหาของประเทศเหล่านั้นก็ยังคงต้องกระทำโดยค่อยเป็นค่อยไปเนื่องจากโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมมีความเชื่อมโยงกันอย่างมากมายังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับประเทศไทย โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมของไทย เป็นโครงสร้างที่เป็นเอกเทศและไม่เหมือนกับประเทศใดในโลก ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ของประเทศไทยเป็นอย่างไร คงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึง เพราะคงจะทราบกันอยู่แล้ว

ความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา ของไทย มักเป็นข่าวที่พบกันเป็นประจำ แต่ปัญหาสำคัญของประเทศไทยมิใช่อยู่ที่การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางคดีอาญา แต่เพียงอย่างเดียว เพราะในอนาคต ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ของกระบวนการยุติธรรมของคดีประเภทอื่นจะตามมา เป็นต้นว่า คดีภาษี คดีปกครอง และคดีพิเศษประเภทต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพและระบบเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเกิดขึ้นเองตามสภาพธรรมชาติหรือเกิดขึ้นเพราะการพัฒนา

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ในด้านต่าง ๆ จึงจะเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยในเวลาอันไม่ไกลนัก ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้ตรากฎหมายจัดตั้ง “ศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน” และจัดตั้ง “ศาลภาษีและวิธีพิจารณาคดีภาษี” ขึ้นแล้ว ต่อไปก็คงจะมีระบบศาลต่าง ๆ ตามมาอีกมาก โครงสร้างของระบบศาลเหล่านี้อยู่ในสภาพใด (?) ประเทศไทยกำลังมุ่งไปสู่แนวทางที่ถูกต้องหรือกำลังมุ่งไปยังทิศทางตรงกันข้าม จึงเป็นเรื่องที่นักวิชาการน่าจะสนใจไว้บ้าง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ปัญหาและความยุ่งยากต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมของไทย เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก ประเทศไทยเป็นประเทศเอกราชมาโดยตลอด จึงมิได้รับการถ่ายทอด (transfer) รูปแบบการจัดองค์กรกระบวนการยุติธรรมมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม (โดยลอกเลียนแบบบางส่วนมาจากต่างประเทศ) ของประเทศไทยในสมัยก่อนเปลี่ยน

แปลงการปกครองเพื่อให้ได้รับเอกราชทางศาล เป็นไปอย่างรีบด่วนและเป็นโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นสำหรับแก้ปัญหาทางคดีซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าในระบอบนั้น ซึ่งขณะนั้น สภาพสังคมเศรษฐกิจแตกต่างกับสภาพปัจจุบันอย่างมากมาย ปัจจุบันนี้การแก้ไขโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยเท่าที่เป็นอยู่ อาจมิใช่เป็นสิ่งที่กระทำได้ง่ายเนื่องจากการโยงโยนของโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประการที่สอง สภาพโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของไทย เกิดจาก “จุดอ่อน” ในกระบวนการยกร่างกฎหมายของทางราชการและการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐบาล

ในการยกร่างกฎหมาย ประเทศไทยมีแนวทางที่ถือเป็นระเบียบแบบแผนในทางปฏิบัติอยู่ว่า ส่วนราชการใดที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด ส่วนราชการนั้นย่อมเสนอร่างกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ต่อรัฐบาล จริงอยู่ ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวมิใช่เป็นวิธีการที่ผิด เพราะโดยหลักการ ย่อมต้องเชื่อได้ว่า ส่วนราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติย่อมต้องทราบดีว่ากฎหมายที่ตนรักษาการอยู่นั้นมีขอบปร้องอย่างไร หากแต่วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ “ไม่สมบูรณ์” ทั้งนี้ เพราะตามสภาพของสังคมวิทยา ส่วนราชการแต่ละแห่งย่อมมีแนวโน้มที่จะตรากฎหมายเพิ่มอำนาจหน้าที่เพื่อขยายขนาดของหน่วยงานของตนเอง และนอกจากนั้น ยังมีแนวโน้มที่จะเขียนบทบัญญัติขยาย “การใช้อำนาจ” ให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนเองอีกด้วย ส่วนราชการจะไม่ให้ความสำคัญแก่ระบบควบคุมหรือระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ (ของตนเอง) อย่างพอเพียงและเหมาะสม

ส่วนราชการแต่ละแห่งต่างเสนอกฎหมาย (รวมทั้งการแก้ไขกฎหมาย) โดยอิสระขาดการกลั่นกรองโดยองค์กรวิชาการที่เป็นกลาง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายในระบบราชการและวงการวิชาการภายนอก คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุดทางการเมือง และเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ “หลักการ” ของ (ร่าง) กฎหมาย ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบความสมบูรณ์ของกลไก (mechanism) ของร่างกฎหมายที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอขึ้นมาได้

วิธีการเสนอร่างกฎหมายของประเทศไทย จึงขาดการวิเคราะห์ในเชิงวิชาการ ประเทศไทย (เกือบจะ) ไม่มีระบบการทำรายงานศึกษา (report) เกี่ยวกับผลดีผลเสียและทางเลือกของหลักการและกลไก (mechanism) ของกฎหมายที่สำคัญ ๆ เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือต่อรัฐสภา ก่อนที่จะตรากฎหมาย ในทางปฏิบัติ จึงมักปรากฏว่าแต่ละส่วนราชการต่างรีบกันตรากฎหมาย โดยคำนึงถึง “ฐานะ” ของตัวบุคคลซึ่งเป็นรัฐมนตรีของตนในแต่ละยุคแต่ละสมัย และต่างอาศัยจุดอ่อน คือความไม่รอบรู้ขององค์กรทางการเมือง เสนอกฎหมายตามที่ตนเองประสงค์

ผลของการตรากฎหมายโดยลักษณะเช่นนี้ ทำให้การตรากฎหมายสำคัญ ๆ รวมทั้งกฎหมาย

ที่เกี่ยวกับระบบ “กระบวนการยุติธรรม” ทั้งในด้านอาญาและด้านอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายระดับ ถูกแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกเป็นตอน ๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทของส่วนราชการแต่ละแห่ง ต่างก็ (ตรากฎหมาย) สงวนอำนาจของตนไว้ โดยเฉพาะ หรือพยายามทำให้อำนาจของตนเองมีลักษณะเด็ดขาด ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงขาดระบบการถ่วงดุลอำนาจที่กลมกลืนกัน (ซึ่งแตกต่างกับระบบสากลไม่ว่าระบบใด ๆ) สภาพกระบวนการยุติธรรม (สาขาต่าง ๆ) ของไทยจึงนำไปสู่การขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เพราะต่างฝ่ายต่างอ้าง “ความสำคัญของตนเอง” มากกว่าความสำคัญของการทำงานที่เป็น “ระบบ” โดยภายในระบบจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกันด้วยการจัดระบบบุคลากรและมีความสัมพันธ์ในความต่อเนื่องของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ภายในกรอบของวิธีพิจารณาความ (ตามระบบมาตรฐาน)

สิ่งเหล่านี้ (น่าจะ) เป็นสาเหตุของความล้มเหลวของการใช้บังคับกฎหมาย (law enforcement) ในหลาย ๆ ด้านของประเทศไทยในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาของส่วนราชการต่าง ๆ มักเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า หรือด้วยการใช้ระบบ “ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผลงานบางเรื่อง” ของกระทรวงหรือกรม หรือด้วยการสับเปลี่ยนตัวบุคคล โดยมีได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องของ “ระบบ”

ประการที่สาม การพิจารณาและการวางแผนทางเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาวตามหลักของวิชาการบริหาร (administrative science) โดยนักจัดองค์กร (O&M) ในเรื่องนี้เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหามักจะกระทำโดยแยกกันพิจารณาออกเป็นแต่ละ “ส่วนราชการ” เช่น พิจารณาการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจ หรือพิจารณาส่วนราชการของกระทรวงยุติธรรม หรือพิจารณาส่วนราชการของกรมสรรพากร (คดีภาษี) ฯลฯ การแก้ไขปัญหาในลักษณะนี้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของการจัด “กระบวนการยุติธรรม” ได้

“กระบวนการยุติธรรม” เป็นการจัดองค์กรของรัฐขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน และมีความโยงใยกันมามากมาย (ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) อันที่จริง “ความสำคัญ” ของกระบวนการยุติธรรม อาจสรุปกล่าวได้ว่ามี “ลักษณะพิเศษ” อยู่ 3 ประการ คือ (1) เป็นระบบที่มี **ความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจ** ของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ หลายประเภทต่อเนื่องกัน เช่น ในทางอาญาได้แก่ ตำรวจ-พนักงานสอบสวน-อัยการ-ผู้พิพากษา-(ราชทัณฑ์) (2) ได้แก่ “ลักษณะเฉพาะ” ของ **การบริหารงานบุคคล (personnel)** ของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละประเภท จะมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ต่างต่างกัน เช่น ในทางอาญา ก็มี การบริหารงานตำรวจ-การบริหารงานอัยการ-การบริหารงานผู้พิพากษา-การบริหารเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ซึ่งแต่ละระบบจะมีลักษณะไม่เหมือนกัน และนอกจากนั้น การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ

ในแต่ละประเภท ก็จะมี “งานซ้อน” กันอยู่ 2 ลักษณะ กล่าวคือ ในตัวบุคคลคนเดียวกันจะมี อำนาจ หน้าที่อยู่ 2 ด้าน คืองานในด้านของสายการบังคับบัญชา (command) ซึ่งเป็นงานบริหาร และงานในด้านของสายงานทางเทคนิคซึ่งเป็นงานที่มีความอิสระทางความคิดเห็น และผู้บังคับบัญชา ไม่ควรไปบังคับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา (หมายเหตุ :- ทั้งนี้โดยยังไม่กล่าวถึง “รูปแบบ” แต่ละรูปแบบที่มีระบบแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ) (3) ความยากของ การประเมินผลงาน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านการทำคดีและพิพากษาคดีในกระบวนการ พิจารณา เพราะการประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการ พิจารณาความจะเป็นการประเมินด้าน “คุณภาพ” และเป็นการประเมินด้วยเทคนิคกฎหมาย มิใช่ เป็น “งานบริหาร” ที่สามารถประเมินออกมาได้เป็น สถิติจำนวนคดี หรือการคิดคำนวณราคา เป็นมูลค่าเงินตรา การประเมินผลงานในกระบวนการยุติธรรม จะเป็นการประเมินผลงานใน “ระบบเฉพาะ” ที่อยู่ภายในกลไกการถ่วงดุลการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการ วิธีพิจารณาความ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ดังนั้น ลักษณะเฉพาะของงานคดีในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวมาแล้วทั้งสามประการ จึงน่าจะเป็นการเกิน “ขอบเขต” ของวิชาการบริหาร (administrative science) ที่นักจัดองค์กร (O&M) จะนำมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของไทย และดังนั้น ดูเหมือนว่านักจัด องค์กร (O&M) จะ “ช่วย” ในเรื่องการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมได้น้อย

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมประการสุดท้าย ได้แก่ บทบาทของมหาวิทยาลัยและการศึกษาวิชานิติศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันนี้ ไม่อยู่ในสภาพที่จะช่วยเหลือส่วนราชการในด้านประเมินผลการทำคดีและการพิพากษาคดี หรือ เสนอแนะข้อคิดเห็นให้แก่ส่วนราชการในเรื่องนี้ได้ ซึ่งไม่เหมือนกับวงการวิชาการของต่างประเทศ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ผู้สอนหรือศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้มีมาตรฐานในระดับที่ มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขากฎหมายอย่างชัดเจน และผู้สอนหรือศาสตราจารย์เหล่านี้จะสามารถ และติดตามประเมินคุณค่า (value) ของคำพิพากษาของศาลและความคิดเห็นของ “ผู้พิพากษา” ได้ทั้งในด้านสาระบัญญัติและวิธีบัญญัติ อย่างสม่ำเสมอ

สภาพการศึกษานิติศาสตร์ของประเทศไทย ไม่อยู่ในสภาพเช่นนั้น (ดังจะได้กล่าว ต่อไป) นักนิติศาสตร์ของไทยจำนวนน้อยมากที่จะสร้างฐานะของตนเองได้ถึง “ระดับมาตรฐาน ของนักวิชาการของประเทศที่พัฒนาแล้ว” และยิ่งไปกว่านั้นการปฏิบัติราชการของ “ส่วนราชการ” หลาย ๆ แห่ง ที่เป็นส่วนราชการมีหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงานสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ก็ยัง มิได้เอื้ออำนวยในการให้ข้อมูลหรือให้ความช่วยเหลือแก่นักวิชาการในวงการมหาวิทยาลัยอย่าง พอเพียงอีกด้วย

นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่มีอุปสรรคในด้านภาษาต่างประเทศ และไม่สามารถเข้าถึง (access) หนังสือตำรากฎหมายของต่างประเทศ อันเป็น “สินทรัพย์ทางวิชาการ” หรือ “บ่อตำรา” ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้

โดยที่ได้คำนึงถึง “อุปสรรคและสภาพ” ของการจัดโครงสร้างในกระบวนการยุติธรรม ดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ประเทศไทยน่าจะต้องเริ่มศึกษาและพัฒนาการจัดกระบวนการยุติธรรม (สาขาต่าง ๆ) ของประเทศไทยดูบ้าง และการเริ่มต้นที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดและอาจประสบความสำเร็จได้มากน่าจะ ได้แก่ **การเริ่มต้น** จากกระบวนการยุติธรรมใน “สาขาเฉพาะ” ก่อน และทั้งปัญหาของกระบวนการยุติธรรมในสาขาที่มีปัญหาอยู่แล้วไว้ก่อน เพราะหากการพัฒนาการจัดองค์กรของกระบวนการยุติธรรม “สาขาอื่น” ประสบความสำเร็จและมีผลดีปรากฏให้เห็น ก็จะได้เป็นเครื่องสะกิดใจให้แก่นักกฎหมายและนักบริหารของไทย (หากจะมีโอกาส) หันมาทบทวนการจัดกระบวนการยุติธรรมในด้านที่มีปัญหาคูบ้าง

การพัฒนากระบวนการยุติธรรมสาขาแรกที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะกระทำก็คือ การพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา (สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง) ที่สำนักงานฯ เป็น “หน่วยบริหารงาน” และหลังจากนั้น ทางราชการก็อาจขยายการพัฒนาไปสู่ “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (คณะกรรมการ - tribunal)” ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของ “ส่วนราชการอื่น” ตั้งจะต่อกกล่าวต่อไปในส่วนที่ 2

เมื่อ 5-6 ปีก่อน (นับตั้งแต่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับใหม่ใช้บังคับ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เริ่มนำ “ประสบการณ์” ของสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ มาเผยแพร่ในประเทศไทย (โดยนำลงพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครอง) เพื่อให้ นักกฎหมายไทยบางท่านที่อาจยังมิได้สนใจเรื่องนี้ได้ “สัมผัส” กับแนวทางของประเทศเหล่านี้เสียก่อน ประเทศดังกล่าวเป็นประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ที่ได้เริ่มมองเห็นจุดอ่อนในระบบกระบวนการยุติธรรมของตนและมองเห็นการใช้ประโยชน์จากวิธีการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศในกลุ่มซิวิลลอร์ (ยุโรป) และได้เริ่มนำวิธีการดังกล่าวเข้ามาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางบริหารของตนในระยะต้นศตวรรษที่ยี่สิบนี้

ขณะนี้ เมื่อระยะเวลาของการเผยแพร่ฯ ดังกล่าวของวารสารกฎหมายปกครองได้ล่วงผ่านไปแล้วตามควรและสำนักงานฯ ได้ทำการ “สรุปประมวล แนวความคิดทางปรัชญากฎหมายของนักกฎหมายไทย” แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำบันทึกนี้ขึ้น

ประเทศไทยจะพัฒนา คณะกรรมการกฤษฎีกาและระบบกระบวนการยุติธรรม ทางปกครองได้อย่างไร

แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณากำหนด “ขั้นตอน” การพัฒนาโดยแยกเป็น 3 ประการด้วยกัน และทั้งนี้โดยถือเป็นแผนงานสำหรับการพัฒนาในระยะสั้น (5-10 ปี) เท่านั้น และหากการพัฒนาในระยะสั้นนี้ มีผลสำเร็จตามควร และฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องมองเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะเกิดจากการพัฒนาระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองแล้ว สำนักงานฯ จึงจะมีการทบทวนและพิจารณาการพัฒนาในขั้นต่อไป

การพัฒนาในระยะสั้น แยกได้เป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

- (1) การพัฒนาระบบ “สถาบันร้องทุกข์ระดับสูง (คณะกรรมการกฤษฎีกา)” ให้เป็นสถาบันต้นแบบ (prototype)
- (2) การเริ่มระบบการจัดองค์กรของรัฐ ใน “รูปแบบ” คณะกรรมการประเภท Tribunal (องค์กรชี้ขาดของรัฐสมัยใหม่ - modern state)
- (3) การปฏิรูป วิชานิติศาสตร์ ในมหาวิทยาลัย (โดยเฉพะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแนวการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง)

การพัฒนาระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน (public service) โดยแบ่งออกเป็น 3 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้เป็น “แนวทาง” ที่อธิบายได้ชัดเจนในตัวเอง กล่าวคือ ในประการแรกได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนา “สถาบันต้นแบบ” ขึ้นก่อนซึ่งจะเป็นสถาบันที่มีการจัดองค์กรตามหลักทางวิชาการ และเป็นการจัดตั้งขึ้นตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) โดยจะใช้ คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นสถาบันต้นแบบ ต่อมาประการที่สองได้แก่ การใช้ประโยชน์จากรูปแบบของ “สถาบันต้นแบบ” โดยนำไปปรับปรุงการจัดองค์กรของ “คณะกรรมการต่าง ๆ” ซึ่งเป็น คณะกรรมการประเภทที่มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาท - tribunal (หมายเหตุ :- ไม่รวมถึงคณะกรรมการประเภทที่มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร ฯลฯ) และประการ

ที่สาม ได้แก่การพัฒนาซึ่งจะต้องกระทำควบคู่กันไปกับการพัฒนาประการที่หนึ่งและประการที่สอง
สิ่งนั้นคือการพัฒนา แนวความคิดและหลักปรัชญากฎหมายมหาชน ให้แก่นักนิติศาสตร์รุ่นใหม่
ในระดับมหาวิทยาลัย

การปฏิรูปวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้าง “แนวความคิด
ทางนิติปรัชญา” ของนักนิติศาสตร์รุ่นใหม่ ให้แยกออกเป็นสาขากฎหมายต่าง ๆ (ตามพื้นฐาน
ของประเภทคดีและข้อพิพาท) และเปิดทางให้มองเห็นการจัดองค์กรและการจัดกลไกการทำงาน
(mechanism) ของ “สถาบันกฎหมาย” ที่แยกออกตามความเชี่ยวชาญแต่ละด้าน ซึ่งจะมีผลทำ
ให้สามารถนำปรัชญากฎหมายมหาชนทางนามธรรม (abstract) เข้ามาประยุกต์ใช้ให้เป็นผลใน
ภาคปฏิบัติราชการ (บริการสาธารณะ - public service) ได้อย่างแท้จริง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การดำเนินการทั้ง 3 ประการนี้จะเป็นวิถีทาง
เบื้องต้นที่จะแก้ไขปัญหาทางบริหารของประเทศ สถาบันต้นแบบ (คณะกรรมการกฤษฎีกา) ก็ดี
หรือคณะกรรมการ - tribunal (หากจะพัฒนาขึ้น) ก็ดี จะสามารถมีคำวินิจฉัยที่วาง “บรรทัดฐาน”
ตามความเชี่ยวชาญ (specialization) ของตนได้ คำวินิจฉัยเหล่านั้นจะมีความมุ่งหมายที่แน่นอน
ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจะมี “ข้อยุติ” ที่สมเหตุสมผลตามหลักตรรกวิทยาและ
ตรงตามลักษณะของปัญหา และในประการสุดท้าย ด้วยการจัดระบบวิธีพิจารณาและจัดหน่วย
บริหารงานที่เหมาะสม ก็จะทำให้ “การทำงาน” ของสถาบันเหล่านี้อยู่ภายใต้ระบบการควบคุม
และสามารถทำการติดตามประเมินผลได้ ทั้งภายในระบบราชการและโดยวงการศึกษาที่อยู่
ภายนอกระบบราชการ