



## วิเคราะห์แนวทางการบริหารงานศาลยุติธรรมอย่างเป็นอิสระ

ระบบการบริหารงานของศาลยุติธรรมไทยที่ผ่านมา มีผลให้องค์กรศาลไม่สามารถพัฒนาการบริหารงานได้อย่างคล่องตัว จึงมีความจำเป็นต้องศึกษา วิเคราะห์ถึงแนวทางการบริหารงานตุลาการของศาลในรูปแบบใหม่ซึ่งอาศัยความเป็นอิสระในการบริหารงาน เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารงานศาลไทยต่อไป

### 5.1 วัตถุประสงค์ของการมีอิสระในการบริหารงาน

การบริหารงานศาลอย่างเป็นอิสระของประเทศต่าง ๆ มีวิวัฒนาการ และประวัติศาสตร์เป็นของตนเอง ไม่มีประเทศกำหนดไว้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของการบริหารงานอย่างอิสระเป็นเช่นไร หรือได้ลอกเลียนแบบจากประเทศหนึ่งประเทศใดมา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาประวัติศาสตร์ และวิวัฒนาการ การบริหารงานของศาล เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงวัตถุประสงค์ของการมีอิสระในการบริหารงานศาลของแต่ละประเทศ โดยผู้เขียนจะศึกษาถึงระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอังกฤษ รวมทั้งการบริหารงานของรัฐสภาไทยด้วย

#### ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพเลิกการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ มรดกที่ได้รับมาที่มีคุณค่ายิ่งเห็นจะได้แก่ การยอมรับหลักความสูงสุดแห่งกฎหมายเหนือการนิติบัญญัติ และการบริหาร ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ศาลดำรงบทบาทที่จะเป็นหลักประกันความสูงสุดนี้ ซึ่งเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการจากราชประสงค์ขององค์พระมหากษัตริย์ และเจตจำนงของรัฐสภา โดยรัฐสภาอังกฤษได้ตัดสินลดการฉกฉวยโอกาสของพระมหากษัตริย์ต่อสถาบันตุลาการ โดยตรากฎหมายออกมาฉบับหนึ่งในปี ค.ศ.1701 ซึ่งมีชื่อว่า Act of Settlement ให้มีคณะกรรมการตุลาการ เพื่อให้ความอิสระแก่ผู้พิพากษาในเรื่องการกำหนดระดับเงินเดือน ค่าตอบแทน และการเรียกย้าย ดอดดอน ผู้พิพากษาจะกระทำโดยรัฐสภาเท่านั้น ไม่เข้าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการให้คำแนะนำให้โทษอย่างไม่มีขอบเขต แก่ผู้พิพากษาที่

ไม่กระทำตามพระราชประสงค์ได้ค่อย ๆ หมดไป<sup>1</sup> และสถาบันตุลาการเริ่มจัดตั้งขึ้นมีคณะกรรมการคอยบริหารงานตัวเอง

เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพ ในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการได้ลงมติที่จะเอาแบบอย่างอังกฤษ เพื่อประกันความเป็นอิสระ และไม่ล่าเอียงของระบบตุลาการของประเทศ ภัยเสนอให้รัฐสภาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา และดำรงตำแหน่งได้ตราบเท่าที่ยังมีความประพฤติดีอยู่ รวมทั้งกรณีการถอดถอนผู้พิพากษาว่า กระทำโดยฝ่ายบริหารจึงได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตลอดจนมีมาตรการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยที่เงินเดือนจะต้องไม่ลดลงในขณะที่ดำรงตำแหน่ง<sup>2</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ มาตรา 3 ได้จัดตั้งศาลของสหรัฐที่เป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาล เพื่อป้องกันการแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จึงเกิดเป็นความจำเป็น ในเรื่องความเป็นอิสระของศาล เป็นการรักษาคู่ครองสถาบันที่แยกจากรัฐบาล ให้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้โดยความเที่ยงธรรม หลักการนี้เกิดมาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจในการสร้างสถานะให้เท่าเทียมกัน มุ่งปกป้องให้สถาบันตุลาการมีความเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะในการบริหารงานของรัฐบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ออกเป็น 3 ฝ่าย ซึ่งได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทุกฝ่ายจะปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระกัน การบริหารงานของแต่ละฝ่ายจะไม่อยู่ในอำนาจของกันและกัน แต่ละฝ่ายสามารถบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมายไว้ ซึ่งไม่ได้นอกเหนือที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการปกป้องการกระทำที่เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ให้ฝ่ายอื่นมาควบคุมหรือขัดขวางได้<sup>3</sup>

สำหรับระบบการบริหารงานศาลยุติธรรมแห่งสหรัฐนั้น น่าจะไม่เคยได้ยินมาก่อน

<sup>1</sup>Irving R. Koufman , " The Essence of Judicial Independence " p.678.

<sup>2</sup>Ibid, p.686

<sup>3</sup>American Jurisprudence (Vol.16), 2 nd ed, (New York : The Lawyer Co-operative Publishing Co, Rochester, 1983)

ศตวรรษที่ 19<sup>4</sup> เพราะแต่เดิมนั้นการบริหารงานศาลสหรัฐอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงยุติธรรม (the Department of Justice) เพิ่งจะมีแนวความคิดในการจัดองค์กรศาลใหม่ ในปี ค.ศ.1937 เกี่ยวกับการบริหารงานศาลสหรัฐ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและได้รับความเห็นชอบด้วยจากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและจากประชาคม และในปี ค.ศ.1939 จึงได้จัดตั้งสำนักงานบริหารงานศาลสหรัฐขึ้น (The Administration Office of the United States Courts) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าริเริ่มมาจากข้อเสนอแนะของเนติบัณฑิตยสภาสหรัฐ (the American Bar Association) ครั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1938<sup>5</sup> เพื่อให้ผู้พิพากษามีอำนาจบริหารงานศาลได้เอง เป็นการปรับปรุงระบบการบริหารงานศาลสหรัฐ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

เรื่องนี้ อธิบดีกรมอัยการ Cummings ยอมรับว่า "ไม่สมควรที่จะให้องค์กรของฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานกิจการศาลยุติธรรม"<sup>6</sup> นอกจากนี้อธิบดีผู้พิพากษา Huges ยังเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษคอยทำหน้าที่บริหารงานศาลในด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนและเห็นพ้องจากที่ประชุมตุลาการ

ดังนั้น ในระดับสหรัฐจึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารงานศาลสหรัฐขึ้นมา เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนกระทรวงยุติธรรม ในการบริหารงานศาลสหรัฐ ควบคุมการเงินการใช้จ่ายของศาล และจัดทำเสนอขอและรับผิดชอบเงินงบประมาณ รวบรวมสถิติข้อมูลการบริหารงานของศาล และบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ศาล เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานแห่งนี้เปรียบเสมือนแขนขาของระบบศาลสหรัฐ คอยช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของศาลให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แก้ไขปัญหาระบบบริหารงานธุรการของศาลได้อย่างคล่องตัว ชะจัดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่ทําให้คดีค้างศาลเป็นจำนวนมาก

<sup>4</sup>Berkson, Larry C., "A Brief History of Court Reform", p.7.

<sup>5</sup>Arthur T. Vanderbilt, "Minimum Standards of Judicial Administration," (New York : The Law Center of New York University, 1949) pp. 29-30.

<sup>6</sup>Ibid, p.30

### ประเทศญี่ปุ่น<sup>7</sup>

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ด้านการบริหารงานยุติธรรมที่ยาวนานที่สุด ประเทศหนึ่งได้มีการจัดระบบบริหารงานยุติธรรมมาตั้งแต่ คริสต์ศตวรรษที่ 4 เมื่อได้มีการสถาปนา ประเทศญี่ปุ่นได้สำเร็จ ผ่านยุคสมัยโชกุนเอโดะ (ค.ศ.1192-1867) จนถึงยุคสมัยเมจิ (Meiji) โดยโชกุน Yoshinobu Tokugawa ยอมคืนอำนาจการปกครองประเทศให้แก่ สมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิ ในปี ค.ศ. 1867 แล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองและระบบกฎหมายขนาดใหญ่ ในปี ค.ศ.1868 ได้มีการประกาศหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐบาลออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้น ท้าหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่แบ่งแยกไว้นั้นด้วย แต่ทั้งนี้ก็ยังเป็นเพียงความพยายามที่จะแบ่งงานในความรับผิดชอบของรัฐบาลออกเป็นส่วน ๆ ได้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น ท้ายที่สุดเป็นการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยออกเป็นสามส่วนต่างหากจากกันตามความเข้าใจในปัจจุบันไม่

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1889 การปกครองประเทศญี่ปุ่น เปลี่ยนมาเป็นระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิเป็นประมุข มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงขึ้นเป็นครั้งแรก แต่อำนาจทั้งสามมิได้มีอิสระของตัวเองอย่างเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ใต้การควบคุมของสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิบางประการโดยเฉพาะในส่วนของอำนาจตุลาการนั้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีแพ่ง คดีอาญาสามัญเท่านั้น ทว่ามีอำนาจเหนือคดีปกครอง และคดีอาญาทหารด้วยไม่ คดีพิเศษดังกล่าวจะต้องขึ้นต่อศาลปกครองและศาลทหารซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษทั้งกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารยังมีอำนาจควบคุมดูแลการบริหารงานของศาลอยู่ แม้จะไม่มีการแข่งขันในส่วนองงานคดีก็ตาม<sup>8</sup>

เมื่อการปกครองในระบบจักรพรรดิประชาธิปไตยที่สถาปนามาเป็นเวลาอันยาวนานในญี่ปุ่น ต้องถูกเลิกล้มไปโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.1946 ซึ่งได้สถาปนากการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นใช้แทน

<sup>7</sup>คัดย่อจาก Justice in Japan เอกสารเผยแพร่จัดพิมพ์โดย Lawyers Association ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง ค.ศ.1982

<sup>8</sup>Outline of Japanese Judicial System จัดพิมพ์โดย Supreme Court of Japan ค.ศ.1987 , หน้า 1 และ 3

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Diet) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญสมัยเมจิ นั้น เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ศาลในสมัยเมจิกำหนดหน้าที่ ด้านตุลาการให้แก่สมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิ เช่นเดียวกัน แต่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง คณะรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจบริหารเพื่อให้บริการแก่ประชาชน สภานิติบัญญัติ (Diet) ก็ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเช่นกันและ "ศาลจักต้องบริหารงานยุติธรรมเพื่อปกป้องรักษาสีทิวทัศน์เสรีภาพของประชาชนไว้ให้จงได้ สมดังที่ได้รับมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวมาจากประชาชน"

รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้สถาปนาหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยขึ้นใช้เป็นหลักพื้นฐานในการปกครองประเทศ โดยมอบอำนาจนิติบัญญัติให้สภา Diet ทำหน้าที่เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจสูงสุดของประเทศให้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร คณะรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งมาจาก สมาชิกสภา Diet โดยมติของสภาและจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาในการดำเนินงานบริหารประเทศ

สำหรับอำนาจตุลาการนั้นรัฐธรรมนูญมอบให้ศาลสูงสุด (the Supreme Court) และศาลล่างที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นผู้ใช้โดยอิสระแยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ระบบศาลตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนี้ไม่มีการจัดตั้งศาลพิเศษแบบในสมัยเมจิ เช่น ศาลปกครอง หรือศาลทหารรวมอยู่ด้วย รัฐธรรมนูญไม่ยอมให้องค์กรใดของฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเป็นเด็ดขาด (final judicial power) ได้เลย ศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินเป็นเด็ดขาดในข้อพิพาททางกฎหมายทั้งปวงรวมถึงข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองด้วย

หลักประกันความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ

ประเทศญี่ปุ่นกำหนดบทบาทด้านการบริหารงานศาลยุติธรรมเป็นอำนาจของ Supreme Court

ฝ่ายตุลาการในประเทศญี่ปุ่นได้รับหลักประกันความเป็นอิสระจากรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ ไม่แต่เพียงในด้านงานคดีเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของศาลโดยเฉพาะ หากแต่ยังรวมถึงงานด้านการบริหารงานศาลยุติธรรม (Judicial Administration) และการวางกฎระเบียบต่าง ๆ สำหรับศาล (Rule-Making Power) อีกด้วยที่ศาลสูงสุด (the Supreme Court) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร กล่าวโดยสรุปก็คือ งานที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมของ

ไทยนั้น ในประเทศญี่ปุ่น ล้วนตกอยู่ในความรับผิดชอบของศาล Supreme Court ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของสถาบันศาลไว้ได้อย่างแท้จริง โดยกระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นกลับรับผิดชอบต่องานสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมระดับอื่น ที่ในประเทศไทยตกอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เช่น งานอัยการ งานราชทัณฑ์ งานตรวจคนเข้าเมือง งานร่างกฎหมาย งานคุมประพฤติผู้ใหญ่ และงานสืบราชการลับ เป็นต้น

#### ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี<sup>9</sup>

ประเทศเกาหลี อาจแบ่งประวัติศาสตร์ของระบบงานศาลยุติธรรมได้ออกเป็น 2 ยุค คือ

1. ยุคของเกาหลีดั้งเดิมก่อนมีการปฏิรูปให้ทันสมัย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 5 สมัย คือ สมัยราชวงศ์ชิลลา, ราชวงศ์คوریโจ, ราชวงศ์ช็ย็, สมัยแคบ-โจ ริพอร์ม และสมัยญี่ปุ่นครองเมืองซึ่งญี่ปุ่นได้ผนวกเกาหลี เป็นต้นแดนส่วนหนึ่งของญี่ปุ่นและประกาศใช้กฎหมายญี่ปุ่นขึ้นใช้แทนด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระของศาลและตุลาการถึงกับสูญสลายไป

2. ยุคปฏิรูประบบงานศาลยุติธรรมให้ทันสมัย เริ่มตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น 5 สมัย ตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ดังนี้

#### (1) ยุคสาธารณรัฐที่ 1 (ค.ศ.1948-1960)

เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้เกาหลีได้รับอิสระภาพในเวลาต่อมา แต่ต้องแบ่งแยกประเทศออกเป็นเกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ เนื่องจากความแตกแยกกันทางอุดมการณ์ทางการเมืองและผลกระทบจากการเมืองระหว่างประเทศ สำหรับเกาหลีใต้นั้น ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ.1948 และประกาศสถาปนาประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ขึ้นในวันที่ 15 สิงหาคม ปีเดียวกัน

<sup>9</sup>คัดย่อจาก Justice in Korea เอกสารเผยแพร่จัดพิมพ์โดย Supreme Court of Republic of Korea ค.ศ.1988

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย โดยบัญญัติให้อำนาจตุลาการไว้แก่ศาลซึ่งประกอบด้วยบรรดาผู้พิพากษาทั้งหลาย และบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของศาลไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้พิพากษาจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยอิสระตามครรลองแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย นอกจากหลักการสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระของศาลและผู้พิพากษาแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้อำนาจศาลสูงสุดของประเทศไว้ในมาตรา 82 ด้วยว่า ศาลสูงสุด (the Supreme Court) มีอำนาจที่จะประกาศใช้กฎเกณฑ์การพิจารณาตัดสินศาล รวมทั้งวางระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานศาลได้ตามที่เห็นสมควร ภายในกรอบแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนหลักความเป็นอิสระของศาล ให้เด่นชัดยิ่งขึ้น

### (2) ยุคสาธารณรัฐที่ 2 (ค.ศ.1960-1961)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 2 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1960 หลังจากเหตุการณ์ปฏิวัติของนักเรียนเมื่อวันที่ 19 เมษายน ปีเดียวกัน รัฐธรรมนูญยังคงยืนยันหลักความเป็นอิสระของศาลและการพิจารณาตัดสินอย่างเป็นธรรมเอาไว้เช่นเดิม และได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดและผู้พิพากษาศาลสูงสุดไว้ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้พิพากษาได้ ประธานาธิบดีเพียงแต่เป็นผู้ยืนยันการแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนผู้พิพากษาอื่น ๆ ในศาลอุทธรณ์ (High Courts) และศาลชั้นต้น (District Courts และ Family Courts) นั้น ประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาศาลสูงสุด (Supreme Court Council) บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและแต่งตั้งผู้พิพากษา ซึ่งบัญญัติขึ้นใหม่ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีขึ้นเพื่อตัดปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายบริหารในการแต่งตั้งผู้พิพากษาให้เป็นการเด็ดขาด เนื่องจากการให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษามาตรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 1 นั้น อาจเป็นช่องทางให้มีการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารได้

แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการเลือกตั้งผู้พิพากษามาตรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ทันมีโอกาสได้ใช้ก็เกิดเหตุการณ์รัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญขึ้นเสียก่อน เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ.1961

### (3) ยุคสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ.1962-1972)

หลังจากที่ประธานาธิบดีปักจุงฮี ท้าการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 2 ในปี ค.ศ.1961 แล้ว ก็ได้จัดทำรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 3 ขึ้น ให้

ประชาชนออกเสียงรับรองเจตนาประชามติ (referendum) เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1962 รัฐธรรมนูญยังคงหลักการให้อิสระแก่สถาบันตุลาการไว้เช่นเดิม แต่ได้เปลี่ยนวิธีการแต่งตั้งผู้พิพากษาให้รัดกุม และสะดวกขึ้นกว่าการเลือกตั้ง กล่าวคือบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลสูงสุด ตามความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และตามข้อเสนอของสภาการสรรหาผู้พิพากษา (the Council for the Recommendation of Judges) ส่วนผู้พิพากษาศาลสูงสื่อนั้น ประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้เสนอชื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง หลังจากได้รับความเห็นชอบของสภาการสรรหาผู้พิพากษา สำหรับผู้พิพากษาศาลอื่น ๆ นั้น ประธานศาลสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งตามข้อเสนอของสภาผู้พิพากษาศาลสูงสุด (the Council of the Supreme Court Justices)

นอกจากบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งผู้พิพากษาดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 3 ยังได้ให้อำนาจสำคัญแก่ศาลสูงสุดไว้ด้วย คือให้ศาลสูงมีอำนาจชี้ขาดว่า กฎหมายใดเป็นจรรยา เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ด้วย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ก่อน ๆ นั้น อำนาจนี้มีได้อยู่ที่ศาลสูงสุด หากแต่อยู่ที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อการนี้

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 3 นี้ ยอมรับความทรงอำนาจสูงสุดของอำนาจตุลาการ

#### (4) ยุคสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1972-1979)

ในปี ค.ศ. 1972 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 3 ในเรื่องสำคัญ ๆ หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันศาลและอำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขนี้ได้เลิกสภาเพื่อการสรรหาผู้พิพากษา และอำนาจศาลในการชี้ขาดว่ากฎหมายใดเป็นจรรยา เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเสีย และมอบอำนาจการแต่งตั้งผู้พิพากษาไว้ที่ประธานาธิบดีแทน ซึ่งนับว่าเป็นการบั่นทอน หลักความเป็นอิสระของศาลอย่างสำคัญ

#### (5) ยุคสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1980 ถึงปัจจุบัน)

หลังจากอสังกรรมของประธานาธิบดีบุงฮวีในปี ค.ศ. 1979 ประเทศเกาหลีใต้ต้องประสบกับภาวะปั่นป่วนทางการเมืองอยู่ระยะหนึ่ง อันเป็นเหตุให้จำเป็นต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รัฐธรรมนูญใหม่นี้ได้รับความเห็นชอบ



โดยวิธีประชามติและประกาศใช้ในวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1980

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 นี้ได้ปรับปรุงระบบการแต่งตั้งผู้พิพากษาให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในสาธารณรัฐที่ 4 โดยให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งประธานศาลสูงสุด ตามความยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดตามคำแนะนำของประธานศาลสูงสุด และให้ประธานศาลสูงสุด เป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลอื่น ๆ การถอดถอนผู้พิพากษาจากตำแหน่งจะกระทำได้โดยวิธีการ impeachment หรือการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น จะกระทำโดยกระบวนการวินัยทางปกครองไม่ได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้รับรองให้มีการพัฒนาความชำนาญเฉพาะด้านขึ้น ในสถาบันตุลาการ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในสังคมสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ดังนั้น ศาลสูงสุดจึงอาจจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านขึ้นรับผิดชอบในกิจการด้านการปกครอง ภาษี แรงงาน หรือการทหาร ฯลฯ ได้

#### หลักประกันความเป็นอิสระแห่งสถาบันตุลาการ

ความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ นับเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ หลักการนี้มีได้มีขึ้นเพื่อที่จะให้สิทธิแก่ผู้พิพากษาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หากแต่เพื่อจะให้เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1980 ได้บัญญัติรับรองไว้ชัดเจนไม่เพียง แต่ความเป็นอิสระของศาลในฐานะที่เป็นสถาบันเท่านั้น ยังได้บัญญัติยืนยันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในงานพิจารณาพิพากษา อรรถคดีและให้หลักประกันความมั่นคงในสถานภาพของผู้พิพากษาไว้ด้วย

ความเป็นอิสระของตุลาการอาจแสดงออกทางรูปธรรมได้ถึง 5 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) อิสระจากอำนาจบริหาร (2) อิสระจากความกดดันทางสังคม (3) อิสระจากคู่ความ (4) อิสระจากบุคลากรของฝ่ายบริหารงานศาล และ (5) อิสระจากอัตตา หรืออุปทาน(ego) ของผู้เป็นตุลาการเอง ความเป็นอิสระของตุลาการทั้ง 5 ประการ นี้จักต้องได้รับความคุ้มครองโดยครบถ้วน ความมั่นคงแห่งสถาบันตุลาการและหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเกิดขึ้นได้

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการมีความอิสระในการบริหารงานศาลของประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้นมีประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างอำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะ

ประเด็นการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานศาลยุติธรรมแต่ก็อาจหาข้อสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ในการบริหารงานศาลยุติธรรมอย่างเป็นอิสระเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระแห่งสถาบันตุลาการ และเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง

### ประเทศอังกฤษ

แต่ก่อนศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้อำนาจเด็ดขาดขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าเป็นองค์พระประมุข ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดเหนือผู้ใช้อำนาจทั้งปวง แต่เมื่อรัฐสภาเรื่องอำนาจได้ลดและตัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีเหนือฝ่ายตุลาการจนสิ้นสุดลง ทำให้ศาลยุติธรรมมีความอิสระจากอำนาจอื่นและได้พัฒนาระบบศาล และผู้พิพากษามาจากประวัติศาสตร์ ประกอบกับมีรูปแบบการบริหารราชการที่แปลกไปกว่าประเทศอื่น ๆ ในยุโรป โดยมีตำแหน่ง Lord Chancellor เป็นผู้ดำรงไว้ซึ่งฐานะทางตุลาการในตำแหน่งประธานฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่ก่อนมีเฉพาะเลขานุการส่วนตัว ซึ่งเรียกว่า Principal Secretary เป็นผู้ช่วยโดยมีสำนักงาน Lord Chancellor's Office และด้วยตำแหน่ง Lord Chancellor ต้องเข้าและออกตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เข้าออกตามวาระของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเหตุให้เกิดความไม่เหมาะสมหลายประการ เพราะเหตุว่าราชการทั้งปวงของศาลยุติธรรมตกอยู่กับผู้ดำรงตำแหน่งนี้แต่ผู้เดียว จึงเป็นภาระหนักเหลือวิสัยที่จะบริหารงานศาลยุติธรรมได้ไปแต่ผู้เดียว จึงได้ยกหน้าที่การบริหารงานศาลยุติธรรมให้แก่ Lord Chancellor's Office โดยมี Lord Chancellor เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

### การบริหารงานรัฐสภาไทย

ก่อนอื่น ขอตั้งข้อสังเกตเป็นเบื้องต้นว่าระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐสภากับศาลในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐสภา(ก.ร.) กับคณะกรรมการตุลาการ(ก.ต.) นั้นมีข้อแตกต่างกันประการหนึ่ง คือ ก.ร.มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลจากัด เฉพาะข้าราชการตุลาการเท่านั้น ในขณะที่ก.ต.รับผิดชอบดูแลการบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการตุลาการเป็นสำคัญ ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งก.ร. กับก.ต. นั้นจึงแตกต่างกัน

สำหรับการบริหารของรัฐสภานั้น แต่ก่อนรัฐสภามีสำนักงานบริหารของรัฐสภาเป็นอิสระ

และแยกจากกันทั้ง วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐสภาดำเนินการของตนเองได้โดยอิสระ โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของตนขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละสภา ทั้งนี้ โดยถือเอาตามแบบของนานาประเทศซึ่งมีความเจริญแล้วในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup> เพราะการที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภายังขึ้นต่อฝ่ายรัฐบาลนั้น ทำให้การบังคับบัญชาของประธานรัฐสภานั้นไม่เป็นไปโดยสะดวกและคล่องตัวนัก ทางเจ้าหน้าที่ก็ยิ่งมีความรู้สึกว่าตนเป็นข้าราชการ ของฝ่ายบริหาร การจะได้รับความหรือได้รับโทษจะมาจากทางฝ่ายบริหารไม่เข้ามาจากฝ่ายรัฐสภาเอง<sup>11</sup> และหากพิจารณาในเรื่องฐานะทางราชการแล้ว จะเห็นว่าประธานรัฐสภาก็ควรจะอยู่ในระดับเดียวกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานฝ่ายบริหาร จึงเป็นเหตุสนับสนุนให้รัฐสภาบริหารงานของตนเองได้โดยอิสระ และในเวลาต่อมาด้วยคิดขัดเรื่องเส้นเบี่ยงทางเงินทอง หรือจะเป็นอุปสรรคมิให้ฝ่ายบริหารที่จะเข้ามาควบคุมข้าราชการของสภาได้ไม่สะดวกก็ไม่ทราบ<sup>12</sup> ก็เลยเลิกการมีเจ้าหน้าที่สำหรับแต่ละสภา ให้มีเจ้าหน้าที่ชุดเดียวปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า รัฐสภาแม้จะมีการแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาออกจากข้าราชการพลเรือนเมื่อปีพ.ศ. 2518 หลังข้าราชการฝ่ายตุลาการก็ตาม แต่รัฐสภาได้มีหน่วยงานบริหาร บริหารงานของตนเองเป็นอิสระ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการยังต้องมีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บริหารงานให้ฝ่ายตุลาการจึงดูเหมือนจะเป็นน้องคนสุดท้ายที่ต้องลุกขึ้นเดินด้วยเท้าของตนเองต่อไป ดังเช่น การบริหารงานของรัฐสภา ซึ่งก็ได้รับการตอบสนองจากโครงการแยกระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารและการเมืองที่พยายามผลักดันให้ศาลยุติธรรมบริหารงานของตนเองได้โดยอิสระ

#### โครงการแยกระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง

หากนำมาเปรียบเทียบกับการบริหารงานอย่างเป็นทางการเป็นอิสระของศาลในบางประเทศ และของรัฐสภาไทยแล้ว จะเห็นว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ เมื่อการบริหารงานภายในองค์กรเกิดความคล่องตัว มีผลให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็วและได้รับความยุติธรรม อย่างแท้

<sup>10</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม. หนังสือประกอบคำบรรยาย วิชาสังคมกับการปกครอง เรื่องรัฐธรรมนูญไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514) หน้า 47.

<sup>11</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 48

<sup>12</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความน่าท้อ. (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สารศึกษาการพิมพ์, 2524). หน้า 206.

จริง ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ 2 ประการ ดังนี้<sup>13</sup>

1. เพื่อแยกศาลยุติธรรมเป็นสถาบันอิสระ สามารถใช้อำนาจตุลาการในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและการเมือง
2. เพื่อจัดรูปองค์กรบริหารฝ่ายตุลาการ โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทั้งงานตุลาการและงานธุรการของศาล เพื่อให้งานพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

ดังนั้น เมื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ และวัตถุประสงค์ของการบริหารงานอย่างอิสระในรูปแบบประเทศต่าง ๆ และรูปแบบอื่น ที่ได้นำเสนอมาให้เห็นเพื่อเปรียบเทียบกันแล้วนั้น จะเห็นว่าเป็นการจัดการบริหารงาน เพื่อพัฒนาองค์กรของตนให้มีประสิทธิภาพ จะได้เอื้ออำนวยการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ประชาชนได้รับประโยชน์สุขอย่างแท้จริง ทั้งนี้เป็นการลดหรือจัดการแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายอื่นโดยเฉพาะฝ่ายบริหาร เนื่องจากศาลสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระ ดังจะเห็นได้จาก

1. ศาลยุติธรรมสามารถจัดเตรียมงบประมาณได้เอง
2. ศาลมีอำนาจจัดการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการของศาลได้อย่างอิสระ
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการของบประมาณศาลและการบริหารงานบุคคล ทำให้ศาลมีโอกาสเตรียมงบประมาณได้เพียงพอกับการพัฒนาองค์กรและบุคลากรของศาลมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานศาลสำหรับประเทศไทยจากการศึกษาพบว่า ศาลยุติธรรมไทยมีรูปแบบการบริหารงานศาลดังเช่นปัจจุบัน เนื่องมาจากครั้งสมัยมีการปฏิรูประบบศาล ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการศาลสมัยก่อนพระองค์นั้นได้กระจายกระจายไม่เป็นระเบียบ มีการทุจริตรับสินบนกัน ประชาชนต่างได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัส เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการดำเนินคดีของศาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นให้ศาลยุติธรรมอยู่ในสังกัด คอยรับผิดชอบการบริหารงานศาลให้ ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอิสระแต่อย่างเดียว ยุคสมัยเปลี่ยนไป ปัญหาต่าง ๆ ของการบริหาร

<sup>13</sup>กระทรวงยุติธรรม "โครงการแยกระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง." เอกสารเผยแพร่. หน้า 2

งานศาลดังกล่าวเริ่มปรากฏ นอกจากนี้ ยังอาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานศาลยุติธรรมใหม่ให้เป็นอิสระ ดังเช่น บางประเทศที่ได้มีการพัฒนาและใช้ปฏิบัติอย่างได้ผล นอกจากนี้การนำการบริหารงานของรัฐสภามาเสนอเพื่อแก้ไขปัญหามีอยู่ให้หมดสิ้นไป แสดงให้เห็นว่า ควรให้ข้าราชการตุลาการ\* มีฐานะทางราชการเท่าเทียมกับข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง\*\* ในสายตาของประชาชนด้วย



#### 4.2 ลักษณะขององค์กร

ประเทศที่มีการบริหารงานศาลยุติธรรมเป็นอิสระ องค์กรศาลยุติธรรมจะแบ่งหน่วยงานภายในให้รับผิดชอบงานธุรการด้านต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของศาลสูงสุด แต่ละหน่วยงานก็จะดูแลรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายครอบคลุมศาลทั่วประเทศ การดำเนินงานบริหารงานศาลจึงประสานเป็นหนึ่งเดียว เป็นเอกภาพของฝ่ายตุลาการ และหากพิจารณารายละเอียดในแต่ละประเทศแล้ว จะเห็นความแตกต่างกับระบบของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาให้เห็นถึงลักษณะขององค์กรของแต่ละประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน

##### ประเทศสหรัฐอเมริกา

ศาลสหรัฐอเมริการับผิดชอบงานด้านการบริหารงานธุรการของศาลเอง มิได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม จึงมีหน่วยงานของศาลแบ่งงานรับผิดชอบกันเป็น 6 หน่วยงานได้แก่<sup>14</sup>

\*ตามมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ให้ความหมายไว้ว่า "คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจ และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 14 วรรคสอง"

\*\*ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ให้ความหมายไว้ว่า "ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา"

<sup>14</sup>บัญญัติ ลูซีวะ. "กระทรวงยุติธรรมและศาลของสหรัฐอเมริกา." ตุลพาหน 20 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2516) : 11-13.

1. คณะกรรมการตุลาการแห่งสหรัฐ (Judicial Conference of the United States)<sup>15</sup> ทำหน้าที่ประชุมแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องงานด้านธุรการของศาล เสนอแนะต่อรัฐสภา (Congress) ให้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระบบศาลของสหรัฐ ตรวจสอบวิธีทำงานทั่วไปของผู้พิพากษา ทำทางวางมาตรการกำหนดโทษของศาลต่าง ๆ เป็นมาตรฐานเดียวกัน ภัยที่ประชุมจะประกอบด้วยประธานศาลสูงสุดสหรัฐ อธิบดีศาลอุทธรณ์ทั้ง 11 ภาค หัวหน้าศาล Court of Customs and Patent Appeals หัวหน้าศาลสิทธิเรียกร้อง (Court of Claims) และผู้พิพากษาศาลชั้นต้น (District Court) ที่ได้รับเลือกมาศาลละ 1 คนเป็นกรรมการ รวมกรรมการทั้งหมด 24 คน

2. สภาตุลาการ (Judicial Council) ทำหน้าที่เรียกย้าย หรือสั่งให้ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ในศาลหนึ่งไปช่วยทำงานในศาลระดับเดียวกันในเขตอื่นได้ เพื่อแก้ไขปัญหาคดีค้างศาลมากเกินขอบ ภัยที่ประชุมจะประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ทั้งหมดเป็นกรรมการ

3. สภาตุลาการภาค (Judicial Conference of the Circuit) ทำหน้าที่ประชุมพิจารณาปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ เสนอแนะให้มีการปรับปรุงการบริหารงานด้านยุติธรรมและจัดให้มีการลิมมนาผู้พิพากษาที่ได้รับแต่งตั้ง ภัยจำกัดเฉพาะภายในเขตอำนาจของศาล และผู้พิพากษาเท่านั้น ทั้งนี้เพราะที่ประชุมจะประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลจังหวัด (District Court) และผู้พิพากษาในแต่ละเขตเป็นกรรมการ ในการประชุมจะเชิญทนายความ และสมาชิกเนติบัณฑิตยสภามาร่วมประชุมด้วย

4. สำนักงานบริหารงานศาลสหรัฐ (Administrative office of the United States Courts) ทำหน้าที่ในการบริหารงานด้านธุรการของศาลของสหรัฐ เตรียมและเสนองบประมาณของศาลต่อรัฐสภา ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ธุรการของศาล ควบคุมการใช้จ่ายเงินของศาล จัดพิมพ์สถิติคดีและรายงานคดีความตลอดจนกฎหมาย หรือระเบียบวิธีพิจารณาความที่เกี่ยวกับศาล รวบรวมสถิติและข้อมูลให้คณะกรรมการตุลาการแห่งสหรัฐ ปรับปรุงวิธีพิจารณาความของศาลตามความเห็นของสภาตุลาการ หรือความเห็นของหน่วยงานอื่นของรัฐบาล เช่น คณะกรรมาธิการของรัฐสภา เป็นต้น

<sup>15</sup>เปลี่ยนชื่อในปี ค.ศ. 1984 จากเดิมว่า "ที่ประชุมผู้พิพากษาอาวุโสประจำภาค" (the Conference of Senior Circuit Judges) ซึ่งก่อตั้งตาม พ.ร.บ. ปี ค.ศ. 1922 (the Act of 1922). Berkson Larry C., "A Brief History of Court Reform" p.9.

5. ศูนย์งานตุลาการของสหรัฐ (Federal Judicial Center) ทำหน้าที่โครงการและวิจัยให้แก่สำนักงานบริหารศาลสหรัฐ และคณะกรรมการตุลาการแห่งสหรัฐ รับผิดชอบในด้านให้การศึกษาและอบรมแก่ผู้พิพากษาของศาลสหรัฐและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของศาล ทำการค้นคว้าวิจัยเพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับงานด้านบริหารงานและธุรการของศาล จัดหาเจ้าหน้าที่และประสานงานกับสภาตุลาการ

มีคณะกรรมการอำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลสูงสุดสหรัฐ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

6. สำนักงานบริหารงานศาลประจำภาค (Office of Circuit Court Executive) มีหน้าที่ดูแลงานธุรการของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ในเขตรับผิดชอบ แต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ด้านธุรการของศาล ทางงบประมาณและการบัญชี เป็นผู้ติดต่อ และประสานงานระหว่างศาลกับหน่วยงานของรัฐบาล วางระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกขุนและกำหนดเงินตอบแทนให้ลูกขุน เป็นต้น

มีเจ้าหน้าที่ด้านบริหาร (Court Executive) ประจำอยู่ตามเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ทั้ง 11 เขต มีอธิบดีศาลอุทธรณ์ในเขตนั้นเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งสภาตุลาการจะแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ด้านบริหารและคุ้นเคยกับกิจการศาล

### ประเทศญี่ปุ่น

ศาลสูงสุดมีหน่วยงานเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานศาลจำนวน 5 หน่วยงาน<sup>16</sup> ได้แก่

1. สำนักงานเลขาธิการศาลสูงสุด (The General Secretariat of the Supreme Court) มีเลขาธิการ (Secretary General) เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ และมีรองเลขาธิการอีก 1 คน กระจายส่วนราชการภายในออกเป็น 7 ฝ่าย<sup>17</sup> คือ

<sup>16</sup>"ระบบงานศาลยุติธรรมในประเทศญี่ปุ่น." แปลและเรียบเรียงจาก Justice in Japan เอกสารเผยแพร่จัดพิมพ์โดย Lawyers Association ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง ค.ศ. 1982 ใน ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล 2532 หน้า 73 และ ประภาพรรณ อุดมจรรยา, "ระบบงานศาลอุทธรณ์ของญี่ปุ่น," หน้า 66

<sup>17</sup>ประภาพรรณ อุดมจรรยา, "วงการกฎหมายทั่วไป (ระบบงานศาลอุทธรณ์ของญี่ปุ่น)," หน้า 66

1.1 ฝ่ายกิจการทั่วไป (General Affairs Bureau) มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการทั่วไป งานธุรการที่เกี่ยวกับศาล ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาล จัดทำและควบคุมบัญชีรายชื่อผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาลทั่วประเทศ ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ศาลตั้งแต่รับฟ้องไปจนถึงการปฏิบัติตามคำพิพากษา เก็บรวมสถิติต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นผู้หาข้อมูลเพื่อตอบปัญหาเกี่ยวกับศาลให้กับสภาผู้แทนราษฎร แบ่งหน่วยงานภายในเป็น 5 แผนก<sup>18</sup> ที่สำคัญมีแผนกสถิติและฝ่ายค้นคว้าวิจัยระบบงานตุลาการ เป็นต้น

1.2 ฝ่ายกิจการเจ้าหน้าที่ (Personnel Affairs Bureau) มีหน้าที่ตรวจสอบการสมัครเข้าเป็นผู้พิพากษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาไปประจำศาลต่าง ๆ การเลื่อนตำแหน่ง รวมถึงเจ้าหน้าที่ศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตรวจสอบและชดเชยค่าทดแทน สำหรับผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาลใน เรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ตรวจสอบสุขภาพของเจ้าหน้าที่ศาลทุกระดับประจำปี ไม่รวมถึงผู้พิพากษา และดำเนินการเกี่ยวกับการกีฬา การจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ รวมทั้งการวางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ศาล ในการนี้มีอำนาจ เสนอเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ ทาการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ศาล พิจารณาอุทธรณ์ของผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ เช่น เรื่องค่าทดแทนที่กำหนดให้ เป็นต้น ตลอดจนมีหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างเจ้าพนักงานศาลระดับต่าง ๆ ใ้เคยมีการแบ่งหน่วยงานภายในเป็น 6 แผนก<sup>19</sup> ได้แก่ Recruitment Section, Compensation Section, Efficiency Section, Investigation Section, Equity Section และ Office of the Secretary for Employee Relations

1.3 ฝ่ายการคลัง (Financial Bureau) มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทั่วไป การตั้งงบประมาณประจำปีของศาลทั่วประเทศ ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่าง ๆ ของศาลทั่วไป จัดหาอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในกิจการต่าง ๆ ของศาลทั่วประเทศ รับผิดชอบเกี่ยวกับงานก่อสร้างอาคารศาล อาคารหน่วยงานต่าง ๆ ที่สังกัดศาลสูงสุด บ้านพักของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาลทั่วประเทศ ตลอดจนงานเกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้พิพากษา

<sup>18</sup>ชัยชาญ วิบูลย์ศิริ, "ศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีและสิงคโปร์," บทบัญญัติ เล่ม 34 ตอนที่ 3 (2522) : 405

<sup>19</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 406.



และเจ้าหน้าที่ศาลทั่วประเทศ ใดยมีการแบ่งหน่วยงานภายใน เป็น 6 แผนก<sup>20</sup> ได้แก่ General Affairs Section, Budget Section, Supervision Section, Supply Section, Consturction & Repairing Section และ Office of the Secretary for Welfare

1.4 ฝ่ายกิจการคดีปกครอง (Administrative Affairs Bureau) แบ่งหน่วยงานออกเป็น<sup>21</sup>

แผนกที่หนึ่ง มีหน้าที่รวบรวมสำเนา ส่วนวน การพิจารณาและคำพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครอง\* ทั้งนี้ใดยศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศจะต้องจัดส่งสำเนามาถึงแผนกนี้ และมีหน้าที่จัดรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคดีปกครองให้กับศาลต่าง ๆ ด้วย

แผนกที่สอง มีหน้าที่ทำการค้นคว้าวิจัยบรรดาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีปกครองรวมทั้งจัดประชุมสัมมนาเพื่ออภิปรายถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย

แผนกที่สาม มีหน้าที่รวบรวมและจัดพิมพ์คดีปกครองที่เกิดขึ้นตามศาลต่าง ๆ แต่ละเดือนและแจกไปยังศาลและผู้พิพากษาทั่วประเทศ รวมทั้งหาสถิติคดีต่าง ๆ ไว้ด้วย

1.5 ฝ่ายกิจการคดีแพ่ง (Civil Affairs Bureau) มีหน้าที่เกี่ยวกับคดีแพ่งตามศาลทั่วประเทศ ใดยแบ่งหน่วยงานเป็น 3 แผนกเช่นเดียวกับฝ่ายกิจการคดีปกครอง

1.6 ฝ่ายกิจการคดีอาญา (Criminal Affairs Bureau) มีหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญามาตามศาลทั่วประเทศ ใดยแบ่งหน่วยงานเป็น 3 แผนกเช่นเดียวกับฝ่ายกิจการคดีปกครอง

1.7 ฝ่ายกิจการครอบครัว (Family Bureau) มีหน้าที่เกี่ยวกับคดีความสัมพันธ์ในครอบครัวและคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิด ในศาลครอบครัวทั่วประเทศ ใดยแบ่งหน่วยงานเป็น 3 แผนกเช่นเดียวกับฝ่ายกิจการคดีปกครอง

## 2. สถาบันอบรมและวิจัยกฎหมาย (The Legal Training and Research

<sup>20</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 406-407.

<sup>21</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

\*หมายถึง คดีเลือกตั้ง คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า คดีเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตร คดีแรงงาน คดีที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ที่อ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและอื่น ๆ

Institute) ทาหน้าที่ฝึกอบรมผู้จะประกอบวิชาชีพกฎหมาย (Legal Apprentices) คือ ผู้ที่จะเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ

3. สถาบันวิจัยและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธุรการศาล\* (The Research & Training Institute for Court Clerks & Stenographers) ทาหน้าที่ฝึกอบรม จำศาลและเจ้าหน้าที่บันทึกคำพยานรวมทั้งเลขานุการศาล ช่วยให้การปฏิบัติงานของศาล มี ประสิทธิภาพขึ้นมาก นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ทาหน้าที่ ศึกษาค้นคว้าวิจัยการเรียน การฝึก อบรม และการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ธุรการ เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงให้การปฏิบัติ งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. สถาบันฝึกอบรมพนักงานคุมประพฤติในศาลครอบครัว (The Institute for Family Court Probation Offices) ทาหน้าที่ฝึกอบรมพนักงานคุมประพฤติของ ศาลครอบครัว และทาการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติทา ให้ระบบงานคุมประพฤติในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จสูงสุดประเทศหนึ่ง รวมทั้งงานอาสา คุมประพฤติด้วย

5. ห้องสมุดกฎหมายของศาลสูงสุด (The Supreme Court Library)

#### ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ศาลสูงสุดมีหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อคอยปฏิบัติหน้าที่บริหารงานศาลยุติธรรม ตาม นโยบายของฝ่ายตุลาการให้สำเร็จไป จัดแบ่งเป็น 5 หน่วยงาน ได้แก่<sup>22</sup>

1. สภาผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court Justices Council) ประกอบ

---

\* เป็นสิ่งใหม่ที่เกิดจากการปฏิรูประบบศาลของประเทศญี่ปุ่น และเป็นตัวอย่างที่ดีของ การพัฒนาระบบศาล

<sup>22</sup>"ระบบงานศาลยุติธรรมเกาหลี," แบลและเรียบเรียงจาก Justice in Korea เอกสารเผยแพร่จัดพิมพ์โดย Supreme Court of Republic of Korea ค.ศ.1988 ใน ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล 2532, หน้า 87-88.

ด้วยผู้พิพากษาศาลสูงสุดทั้งหมด 13 คน เป็นสมาชิก มีประธานศาลสูงสุดเป็นประธาน ท้าหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องวินัยของผู้พิพากษา จัดทำระเบียบกฎเกณฑ์ของศาลสูงสุด รวบรวมและจัดพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาศาลสูงสุด ตาเนินการในด้านงบประมาณและการเงินการคลังของศาลทั่วประเทศ และพิจารณาเรื่องสำคัญอื่น ๆ ที่เสนอ ภัยประธานศาลสูงสุด

จะเห็นได้ว่า สภาผู้พิพากษาศาลสูงสุด เป็นองค์กรกำหนดนโยบายสูงสุดของฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะมีหน่วยงานช่วยปฏิบัติการตอบสนองนโยบายต่าง ๆ ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไปนี้

2. กระทรวงบริหารงานศาล (Ministry of Court Administration) เป็นหน่วยงานธุรการของศาลสูงสุด จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลงานธุรการของศาลสูงสุดทั้งหมดให้ดำเนินการโดยเรียบร้อย มีหน้าที่โดยตรงในการจัดระบบบริหารงานบุคคล ตลอดจนการเงินและการบัญชีของศาลทั่วประเทศ ทั้งยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการด้านงานทะเบียนที่ดิน ทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทและทะเบียนครอบครัวอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องรับผิดชอบด้านการวิจัยพัฒนากฎหมาย การพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาของศาลสูงสุด การจัดเก็บและวิเคราะห์สถิติของศาลทั่วประเทศ

หัวหน้าหน่วยงานนี้เรียกว่า "Director General" มีฐานะตามกฎหมายเท่ากับรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดคนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลสูงสุด และมี Deputy Director General เป็นผู้ช่วยมีฐานะตามกฎหมายเท่ากับรัฐมนตรีช่วย ภัยประธานศาลสูงสุดจะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาในศาลก็ได้ จะมีการแบ่งแยกงานธุรการด้านต่าง ๆ ออกไป หลายกรมกองทางองเดียวกับของประเทศญี่ปุ่น มีแตกต่างกันอยู่บ้างก็คือ ในระบบบริหารงานธุรการของประเทศเกาหลีมีกรมควบคุมการทะเบียน (Bureau of Registration) แบ่งงานออกเป็น 2 ฝ่าย

แผนกทะเบียนทรัพย์สิน (Property Division) มีหน้าที่ควบคุมการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

แผนกทะเบียนครอบครัว (Family Affairs Division) มีหน้าที่ควบคุมการจดทะเบียนต่าง ๆ นอกจากอสังหาริมทรัพย์ เช่น การเปลี่ยนชื่อ การแต่งงาน การหย่า การเกิด และการตาย เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานธุรการที่พิเศษออกไปโดยตรงต่อ Director General  
ดังนี้<sup>23</sup>

ก. Courts Building Supervision Committee มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างบำรุงรักษา อาคารศาลทั่วประเทศ

ข. Research and Examination Committee มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานศาลทั่วประเทศที่ปฏิบัติงานดีเด่นเพื่อปูนบำเหน็จรางวัล

ค. Major Disciplinary Committee มีหน้าที่สอบสวนเจ้าพนักงานศาล ที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบทั่วไป

3. สถาบันวิจัยและอบรมตุลาการ (Judicial Research and Training Institute) เป็นหน่วยงานสังกัดศาลสูงสุด มีหน้าที่ให้ความรู้ทั้งในด้านทฤษฎีและทางปฏิบัติผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย (Legal apprentices) เป็นเวลา 2 ปี ก่อนที่จะสำเร็จออกใบประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในสายผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ ใดๆจะต้องเป็นผู้สอบผ่านการสอบตุลาการแห่งชาติ (National Judicial Examination) เสียก่อน นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในด้านการฝึกอบรมผู้พิพากษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือสนับสนุนงานวิจัยของผู้พิพากษาคด้วย

สถาบันนี้ มีผู้อำนวยการ (Director) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาอาวุโสระดับเดียว กับผู้พิพากษาหัวหน้าศาลอุทธรณ์ (High Courts) หรือสูงกว่าที่เคยได้รับการแต่งตั้ง จากประธานศาลสูงสุด เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบสถาบัน นอกจากนี้ยังมีศาสตราจารย์ (Professor) ประจำสถาบันอีกจำนวนหนึ่ง เคยได้รับเลือกตั้งมาจากผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ หรืออาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยที่มีผลงานดีเด่นทั้งในด้านความรู้และประสบการณ์

4. สถาบันฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธุรการศาล (Training Institute for Court Clerks) จัดตั้งขึ้นเพื่อแยกจัดระบบฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ธุรการศาลทุกประเภทของศาล ใดๆเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็น จำศาล พนักงานพิมพ์คำพยาน เลขานุการศาล หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของศาล เพื่อจะให้มีความพร้อมเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>23</sup>ชัยชาต วิบูลย์ศิลป์, "ศาลยุติธรรมของประเทศไทยนั้น สาธารณรัฐเกาหลี และ สิงคโปร์," หน้า 423-424.

## 5. ห้องสมุดศาลสูงสุด (Supreme Court library)

### ประเทศอังกฤษ

ระบบบริหารงานศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษเป็นอิสระเช่นกัน แต่แตกต่างจากประเทศที่ได้อีกแล้ว เพราะประเทศอังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม และมีตำแหน่ง Lord Chancellor ผู้มีอำนาจอธิปไตยอยู่ในคนคนเดียว กล่าวคือ เป็นทั้งประธานวุฒิสภา เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีและเป็นประธานฝ่ายตุลาการ ส่วนในการบริหารงานศาลนั้น มีการจัดองค์กรหรือหน่วยงานคล้ายกับประเทศที่ได้อีกแล้ว คือมี สำนักงานที่เรียกว่า "The Lord Chancellor's Office" ใตยมี the Clerks of the Crown in Chancery และ Permanent Secretary เป็นผู้ช่วยเหลือ<sup>24</sup> สำนักงานนี้ประกอบด้วย แผนกงานต่าง ๆ เช่น แผนกก่อสร้างสถานที่ศาล แผนกการเงิน เป็นต้น ซึ่งมีการจัดองค์กรและมีเจ้าหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย<sup>25</sup>

นอกจากประเทศต่าง ๆ ที่ได้ยกระบบบริหารอย่างเป็นอิสระมาแสดงไว้แล้วข้างต้น ยังมีการบริหารงานอิสระในรูปแบบอื่นอีก เช่น การบริหารงานรัฐสภา และ โครงสร้างการแยกระบบบริหารงานตุลาการออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง ซึ่งมีรูปแบบบริหารงานโดยองค์กรนั่นเอง แบ่งหน่วยงานรับผิดชอบงานตุลาการด้านต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของประธานองค์กรนั้น

### ลักษณะองค์กรบริหารงานของรัฐสภาไทย

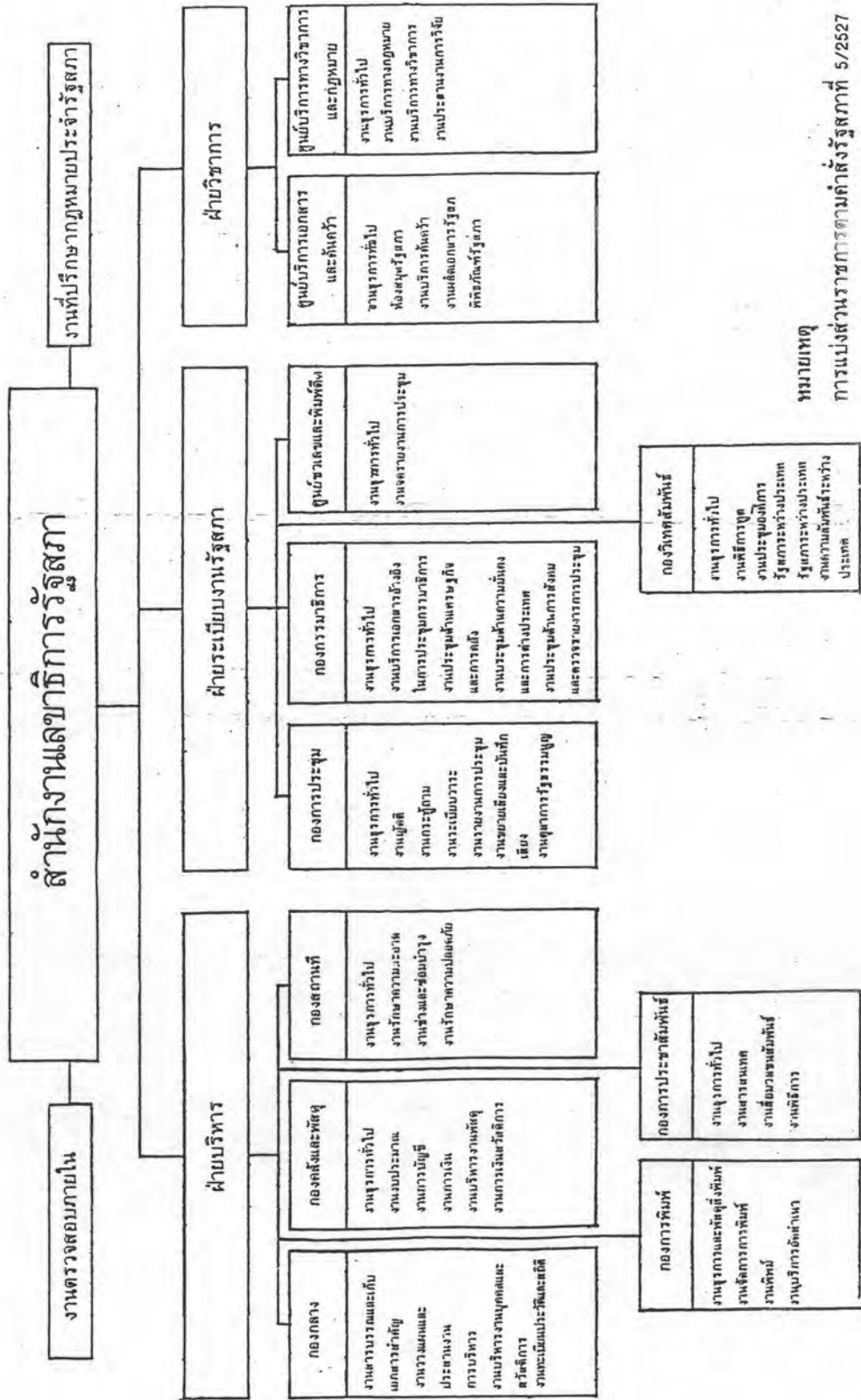
รัฐสภามีสำนักงานเลขาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบด้านการบริหารงานโดยอิสระจากองค์กรอื่น มีการแบ่งส่วนราชการรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ อาทิเช่น งานงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบ

<sup>24</sup>Halsbury's Laws of England (Vol. 8). Fourth Edition. Butterworths London. 1974 p.735

<sup>25</sup>Her Majesty's Ministers and Senior Staff in Public Departments, No.1, May 1974

ของกองคลังและพัสดุ ฝ่ายบริหาร และการบริหารงานบุคคลอยู่ในความรับผิดชอบของกองกลาง ฝ่ายบริหาร เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 ที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ในการบริหารงานรัฐสภา โดยจัดแบ่งหน่วยงานภายในให้รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความดูแลของประธานรัฐสภาโดยตรง แตกต่างกับอำนาจตุลาการ ที่ไม่มีฝ่ายบริหารงานและไม่มีสำนักงานเลขาธิการตุลาการ มีแต่กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บริหารงานให้ ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการจึงดูเหมือนไม่ตัดเทียมกัน ฝ่ายรัฐสภามีอำนาจบริหารงานได้อย่างเป็นเอกเทศและอิสระจากองค์กรอื่น มีฝ่ายบริหารคอยทำหน้าที่บริหารงานบุคคล งานงบประมาณ และการคลัง การก่อสร้างอาคารสถานที่ งานประชาสัมพันธ์ เป็นต้น และเพื่อถ่ายทอดความเข้าใจ ผู้เขียนจึงขอแสดงในรูปตารางดังนี้

ตารางที่ 3 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



หมายเหตุ  
การแบ่งส่วนราชการตามคำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527

จากการศึกษา ระบบการบริหารงานของศาล จากประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอังกฤษ จะพบว่ามีภาระดำเนินงานของศาลในลักษณะที่เหมือนกัน คือ มีการบริหารงานขององค์กรอย่างเป็นอิสระ ส่วนรายละเอียดของการแบ่งหน่วยงานภายในองค์กรที่แตกต่างกันบ้าง เช่น ชื่อของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงาน ในสาธารณรัฐเกาหลีมีกระทรวงบริหารงานศาล ซึ่งแตกต่างจากกระทรวงยุติธรรมของไทย เพราะกระทรวงบริหารงานศาล แม้จะมีชื่อเรียกว่า กระทรวง แต่ก็ยังเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของการจัดลักษณะองค์กรศาลเท่านั้น มีผู้พิพากษาเป็นรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วย ซึ่งเป็นเพียงการเปรียบเทียบชื่อตำแหน่งเท่านั้น มิใช่เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ดังนั้นกระทรวงบริหารงานศาลของสาธารณรัฐเกาหลี จึงเหมือนกับสำนักงานบริหารงานศาลสหรัฐ และสำนักงานเลขาธิการศาลยุติธรรมของญี่ปุ่น เป็นต้น

จากข้อมูลที่น่าเสนอมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ขณะนี้รัฐสภาไทยได้ใช้ระบบการบริหารงาน ซึ่งมีลักษณะการบริหารงานที่เป็นอิสระในตนเองเดียวกับการบริหารงานของศาลในประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่า ก่อให้เกิดผลคืออย่างยิ่งต่อระบบการดำเนินงานของรัฐสภาในปัจจุบัน อาทิเช่น ด้านงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการเป็นไปอย่างคล่องตัว ตอบสนองการปฏิบัติงานขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับระบบการบริหารงานของศาลไทย จากการศึกษพบว่า ระบบการบริหารงานตุลาการของศาลไทย มีลักษณะที่แตกต่างออกไปโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามารับผิดชอบงานตุลาการของฝ่ายตุลาการ แทนที่ฝ่ายตุลาการจะบริหารงานกันเอง จึงก่อให้เกิดข้อขัดแย้งต่อการปฏิบัติงานของศาลตามที่ได้เสนอมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ กระทรวงยุติธรรมได้เล็งเห็นถึงข้อเสียดังกล่าว จึงได้นำเสนอโครงการแยกระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง โดยมีเนื้อหาการจัดองค์กร ดังนี้

#### โครงการแยกระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง

โครงการนี้เสนอให้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการประธานศาลฎีกาขึ้น เป็นหน่วยงานในการบริหารงานศาลยุติธรรม มีประธานศาลฎีกาเป็นประธานฝ่ายตุลาการและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ทั้งงานคดีและงานตุลาการ กล่าวคือ มีอำนาจให้คำแนะนำแก่ผู้พิพากษาเกี่ยวกับการพิจารณาคดี ควบคุมดูแลการพิจารณาพิพากษาคดีที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวมทั้งควบคุมดูแลงานด้านบริหาร วิชาการ และตุลาการ โดยมีเลขาธิการประธานศาลฎีกาเป็นผู้ช่วยเหลือรับผิดชอบงานด้านการประสานงานทั่วไป ทั้งด้าน



อรรถคดีและด้านธุรการ

ในการบริหารงานนั้น จะมีคณะกรรมการตุลาการ\* เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงาน ยุติธรรม และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามนโยบายดังกล่าว โดยมีสำนักคณะกรรมการเป็นหน่วยงาน ปฏิบัติ ซึ่งได้จัดแบ่งหน่วยงานภายใต้ออกเป็น 11 สำนักงานไว้คอยดูแลรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ

เรื่องงบประมาณของศาลยุติธรรม จะมีสำนักงานการคลังและงบประมาณ เป็นหน่วยงาน รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการจัดหาเสนอของงบประมาณรับจ่ายเงินทั้งเงินในงบประมาณ และเงิน นอกงบประมาณ ตลอดจนจัดหาวัสดุอุปกรณ์ และดูแลอาคารสถานที่

การบริหารงานบุคคลนั้น จะมีสำนักงานข้าราชการฝ่ายตุลาการ เป็นหน่วยงาน รับผิดชอบดูแลการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งได้แบ่งคณะกรรมการออกเป็น 2 คณะ ตามประเภทของข้าราชการ คือ

1. คณะกรรมการตุลาการ มีหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล ของ ข้าราชการตุลาการ

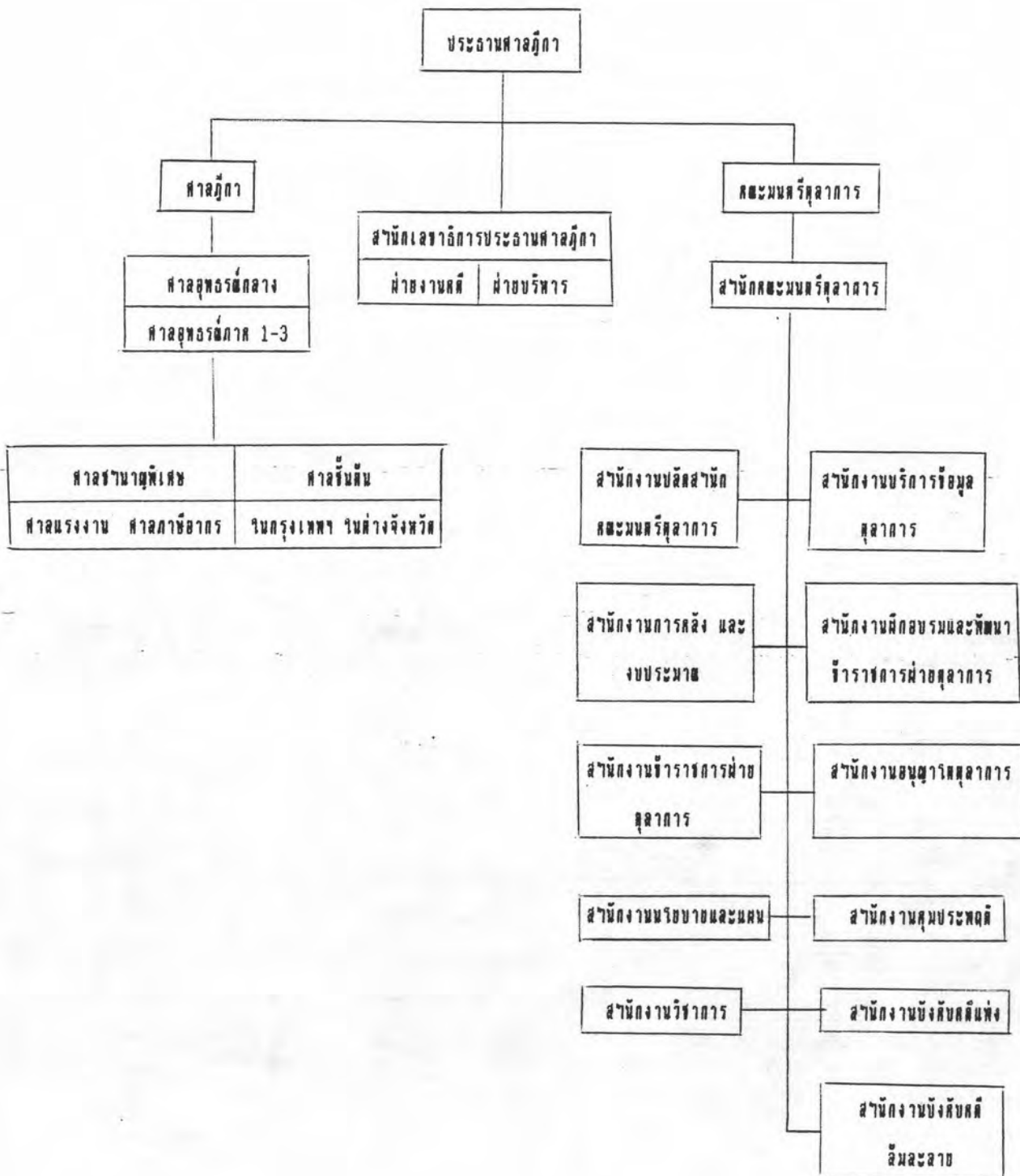
2. คณะกรรมการข้าราชการอรรถคดี มีหน้าที่ และความรับผิดชอบการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการอรรถคดี และลูกจ้างประจำหน่วยงานต่าง ๆ โดยเริ่มตั้งแต่วางนโยบาย การ วางแผนอัตรากำลัง และการประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการตามกระบวนการบริหารงาน บุคคลต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า โครงการนี้ได้นำเสนอวิธีการรองรับความเป็นอิสระในการบริหาร งานศาลซึ่งศาลจะเป็นผู้บริหารงานกันเองจะก่อให้เกิดความคล่องตัว ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง รายละเอียดของลักษณะองค์กรนั้น จะขอกล่าวไว้ในรูปตาราง เพื่อให้เข้าใจได้ง่าย

---

\*คณะกรรมการตุลาการ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน อธิบดีผู้พิพากษา ศาลอุทธรณ์กลาง และรองประธานศาลฎีกา เป็นรองประธาน อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อธิบดีผู้พิพากษาศาล เป็นกรรมการ และปลัดสำนักคณะกรรมการ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานยุติธรรม และควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานตามนโยบายดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสนับสนุนงานด้านการ อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างดี

ตารางที่ 4 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการประธานศาลฎีกา



ที่มา : โครงงานนศกรระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง

จากสิ่งที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอังกฤษมีลักษณะองค์กรบริหารงานศาลที่แตกต่างกับของไทย ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านั้นมีหน่วยงานของศาลสูงสุดทำหน้าที่ด้านการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ในขณะที่ประเทศไทยมีสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติของไทย ซึ่งเป็นสาขาอำนาจอธิปไตยหนึ่งก็เช่นเดียวกัน มีลักษณะองค์กรในการบริหารงานเป็นอิสระ มีหน่วยงานบริหารงานด้านต่าง ๆ เองอยู่ในความรับผิดชอบของประธานรัฐสภา แตกต่างกับอำนาจตุลาการซึ่งมีศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้ ต้องกลับไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร การบริหารงานศาลยุติธรรมเป็นอำนาจของกระทรวงยุติธรรมโดยตรง องค์กรศาลเองไม่มีอำนาจแต่อย่างใด

ส่วนโครงการแยกระบบบริหารงานตุลาการออกจากฝ่ายบริหาร และการเมืองของกระทรวงยุติธรรมเป็นการศึกษาว่าหากศาลจะดูแลรับผิดชอบการบริหารงานศาลเอง จะจัดลักษณะองค์กรในรูปแบบใด ซึ่งก็ออกมาในรูปแบบให้อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานศาลฎีกา มีการแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ เป็นการเสนอรูปแบบโครงสร้างศาลยุติธรรมใหม่ ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของตนเองโดยตนเอง ไม่ต้องฟังฟังองค์กรอื่น หน่วยงานบริหารงานของศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นแนวความคิดหนึ่งที่น่าจะนำมาปรับปรุงใช้กับระบบบริหารงานศาลต่อไป ทำให้ศาลไม่จำกัดความเป็นอิสระเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี แต่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้วย ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีของวงการตุลาการไทย

รูปแบบการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ ไม่ว่าจะ เป็นรูปแบบใดดังที่ได้เสนอไว้แล้ว ล้วนแต่เป็นแนวความคิดของการบริหารงานรูปแบบใหม่แตกต่างจากการบริหารงานของศาลไทยในปัจจุบัน หากจะนำแนวความคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยแล้ว ก็อาจจะกระทำได้โดยเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้รับผิดชอบการบริหารงานของศาลเสียใหม่ จากเดิมคือกระทรวงยุติธรรม เป็นสำนักงานบริหารงานศาลแทน ในการนี้ก็ต้องจัดตั้งสำนักงานบริหารงานศาลขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับการบริหารงานธุรการของศาลโดยเฉพาะ มีลักษณะเป็นเอกเทศจากองค์กรอื่น เช่นเดียวกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไทย ผลของการมีสำนักงานบริหารงานศาล จะทำให้งานธุรการด้านต่าง ๆ อาทิเช่น งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล ดำเนินไปอย่างคล่องตัว ขจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพราะจะมีคณะกรรมการตุลาการ เป็นผู้วางนโยบาย และดูแลรับผิดชอบบังคับบัญชาสูงสุดแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ใน

ขณะเดียวกันจะเพิ่มโอกาสให้ศาลพัฒนาองค์กรโดยจัดหาวัสดุอุปกรณ์ และเพิ่มจำนวนข้าราชการ  
ตุลาการให้สอดคล้องกับปริมาณคดีที่เพิ่มทวีขึ้นได้ ส่งเสริมการอำนวยความสะดวกธรรมดาแก่ประชาชนได้  
สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

### 5.3 วิธีการรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงาน

ในการบริหารงานศาล ผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษา  
คดี รวมทั้งการดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่บรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน  
วาระการดำรงตำแหน่ง และการถอดถอนต้องเป็นหลักประกันที่มั่นคง ไม่อาจถูกอิทธิพลทั้งจาก  
ภายในและภายนอกแทรกแซงได้ ซึ่งทุกประเทศต่างให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ดังนี้

#### ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในระดับศาลสหรัฐ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำแนะนำ และยินยอมของ  
วุฒิสภา (Senate) ไม่ว่าจะเป็ประธานศาลสูงสุด หรือผู้พิพากษาศาลสูงสุด ผู้พิพากษาศาล  
อุทธรณ์ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ส่วนในระดับศาลมลรัฐแล้วมีลักษณะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เพราะ  
ถือว่า มลรัฐมีอำนาจปกครองตนเองหรือดำเนินการนิรบายของตนเองเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติ  
รัฐธรรมนูญสหรัฐ ซึ่งพอจะจำแนกได้เป็น 3 วิธี คือ

1. วิธีการแต่งตั้ง (Appointment) แต่งตั้งโดยผู้ว่าการมลรัฐ หรือ  
สภานิติบัญญัติ หรือวุฒิสภาของมลรัฐ หรือให้ผู้ว่าการมลรัฐแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากสภา  
นิติบัญญัติ หรือวุฒิสภาหรือสภาผู้ว่าการรัฐ เป็นต้น เป็นวิธีการที่ใช้กันมานาน ตั้งแต่สมัย  
สหรัฐอเมริกาคือเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งถือว่าผู้ว่าการมลรัฐเป็นตัวแทนของกษัตริย์

2. วิธีการเลือกตั้ง (Election) ใช้กันมากถึง 2 ใน 3 ของมลรัฐทั้งหมดโดย  
ประชาชนเป็นผู้เลือก และพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลเข้ารับสมัครเลือกตั้งในตำแหน่ง  
ผู้พิพากษาในนามของพรรค

3. วิธีการมิสซูรี (Missouri Plan) ใช้วิธีการแต่งตั้งและเลือกตั้งประกอบ  
กัน โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้พิพากษา ให้ฝ่ายบริหารของมลรัฐ  
โดยผู้ว่าการมลรัฐเป็นผู้แต่งตั้ง หลังจากปฏิบัติงานระยะหนึ่งให้ผู้มีสิทธิออกเสียงในมลรัฐตรวจสอบ  
(Review) เพื่อเห็นชอบ และมีการออกเสียงทั่วไปรับรองการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษานั้น  
นั้น ๆ โดยกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้เป็นเทอม ซึ่งรายละเอียดในทางปฏิบัติของ  
แต่ละมลรัฐก็แตกต่างกันออกไป มีการใช้วิธีกันประมาณ 17 มลรัฐ

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลสหรัฐ ขึ้นต้น อุทธรณ์ และสูงสุด จะอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต ผู้ใดจะเรียกย้าย ถอดถอนไม่ได้ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดจะพ้นจากตำแหน่งได้ต่อเมื่อได้รับการไต่สวนจากสภาผู้แทนราษฎรและวินิจฉัยชี้ขาดโดยวุฒิสภา โดยวิธีการพิจารณาโดยรัฐสภา หรือที่เรียกว่า "Impeachment" ว่ากระทำความผิดฐานกบฏ ทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรงเท่านั้น หรือผู้พิพากษาผู้นั้นลาออกโดยสมัครใจ ส่วนในระบอบมลรัฐระยะเวลาการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันออกไปตั้งแต่ 2 ปีถึงตลอดชีวิต แต่ส่วนมากอยู่ในระหว่าง 6-10 ปี และผู้พิพากษาอาจออกจากตำแหน่งได้โดยการฟ้องร้อง (Impeachment) และตัดสินว่ามีความผิด ในบางมลรัฐ ผู้ว่าการมลรัฐหรือรัฐสภามลรัฐพิจารณา ร่วมกันให้ออก บางรัฐกำหนดไว้ในกฎหมาย และบางรัฐใช้การพิจารณาโดยศาลปกครอง<sup>26</sup>

ส่วนเงินประจำตำแหน่ง ระดับผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐจะลดน้อยถอยลงโดยเหตุหนึ่งเหตุใดไม่ได้ เว้นแต่จะโดยการถอดถอนจากตำแหน่งโดยรัฐสภา ส่วนผู้พิพากษาในศาลชั้นอื่นจะได้รับลดเช่นกัน

#### ประเทศญี่ปุ่น

การบรรจุและแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลญี่ปุ่นเป็นระบบเปิด ต่างจากของไทยที่เป็นระบบปิด ซึ่งผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นมาก่อน และเลื่อนขึ้นเลื่อนตำแหน่งกันไป พนักงานอัยการ ทนายความ หรือศาสตราจารย์ทางนิติศาสตร์ไม่สามารถเข้ามาเป็นได้

การแต่งตั้งผู้พิพากษา ประธานศาลสูงสุด สมเด็จพระมหาจักรพรรดิทรงแต่งตั้งบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอ<sup>27</sup> ส่วนผู้พิพากษาศาลสูงสุด คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง<sup>28</sup> และได้ตราสารรับรองจาก สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ในการแต่งตั้งประธานศาลสูงสุด และผู้พิพากษาศาลสูงสุด ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาทบทวนกับ

<sup>26</sup>Henry J. Abraham, The Judiciary : the supreme court in the government process. 3th ed. (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1973.) pp. 119-120

<sup>27</sup>กฎหมายจัดระบบงานศาล. Court Organization Law. Law No.59, April 16, 1947 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง

<sup>28</sup>เรื่องเดียวกัน มาตรา 39 วรรคสอง

ประชาชน<sup>29</sup> การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดให้มีการพิจารณาทบทวน โดยประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปครั้งแรกหลังจากที่ได้รับการแต่งตั้ง และต้องมีการพิจารณาทบทวนอีกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก หลังจากระยะเวลา 10 ปี ในทำนองเดียวกันกับการแต่งตั้ง<sup>30</sup>

ผู้พิพากษาศาลที่ต่ำกว่าศาลสูงสุด ได้แก่ อธิบดีผู้พิพากษาศาลสูง ผู้พิพากษาศาลสูง ผู้พิพากษาศาลจังหวัด ผู้พิพากษาศาลแขวง จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามรายชื่อบุคคลที่ศาลสูงสุดเสนอ<sup>31</sup> ผู้พิพากษาดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 10 ปี และมีอภิสิทธิ์ที่จะได้รับการแต่งตั้งใหม่ เว้นแต่จะต้องออกจากราชการเพราะเกษียณอายุตามที่กฎหมายกำหนด

คุณสมบัติของผู้พิพากษา สำหรับผู้พิพากษาศาลสูงสุดรวม 15 คน ในจำนวน 10 คน จะต้องคัดเลือกจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิและมีชื่อเสียงในฐานะผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือทนายความที่มีความรู้ความสามารถดีเด่นเป็นที่ยอมรับในวงการกฎหมาย ส่วนอีก 5 คน ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายสามประเภทดังกล่าว แต่จะเป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงดีเด่น เช่น อาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัย หรือที่ปรึกษากฎหมายของหน่วยราชการก็ได้ ส่วนผู้พิพากษาศาลจังหวัดและผู้พิพากษาศาลครอบครัวจะคัดเลือกจากผู้พิพากษาผู้ช่วย หรือพนักงานอัยการ หรือทนายความที่มีอายุการทำงานไม่น้อยกว่า 10 ปี ส่วนผู้พิพากษาศาลแขวงจะแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์อย่างน้อย 3 ปี ในฐานะผู้ช่วยผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ และยังสามารถแต่งตั้งจากบุคคล ผู้มีความรู้ความสามารถด้านอื่น ๆ ได้

วาระการดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษามีอายุราชการ 10 ปี นับแต่วันได้รับแต่งตั้ง โดยเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วก็อาจได้รับการแต่งตั้งก็สมัยก็ได้จนกว่าจะเกษียณอายุซึ่งผู้พิพากษาศาลสูงสุดและผู้พิพากษาศาลแขวงเกษียณอายุ 70 ปี ส่วนผู้พิพากษาศาลอื่นเกษียณอายุ 65 ปี

ส่วนเงินเดือน ประธานศาลสูงสุดจะได้รับเงินเดือนและโบนัสเท่ากับนายกรัฐมนตรี แต่ไม่มีเงินประจำตำแหน่ง ส่วนผู้พิพากษาศาลสูงสุดได้รับเงินเดือนเท่ารัฐมนตรีของฝ่ายบริหาร

<sup>29</sup>เรื่องเดียวกัน มาตรา 39 วรรคสี่

<sup>30</sup>รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น. 1946 มาตรา 79 วรรคสอง

<sup>31</sup>กฎหมายจัดระบบงานศาล มาตรา 40

ส่วนผู้พิพากษาอื่น ๆ จะได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการในฝ่ายบริหารที่มีคุณวุฒิระดับเดียวกัน เมื่อเทียบกับไทยแล้วแม้จะได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าประมาณ 10 เท่า แต่เมื่อเทียบค่าครองชีพแล้วจะเห็นได้ว่าไม่มากกว่าค่าตอบแทนของผู้พิพากษาไทยมากนัก

ส่วนการเรียกย้ายผู้พิพากษาศาลต่าง ๆ กระทำโดยมติของที่ประชุมผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Judicial Conference) ซึ่งมีประธานศาลสูงสุดเป็นประธาน ผู้พิพากษาผู้ช่วยที่ได้รับ การแต่งตั้งใหม่จะกระจายออกไปตามศาลชั้นต้นต่าง ๆ ทั่วประเทศจึงจะมีการเรียกย้ายลับเปลี่ยน ศาลกันเป็นระยะ ๆ ซึ่งคล้ายกับของไทย

การถอดถอนจากตำแหน่ง เมื่อผู้พิพากษากระทำกรณอันไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง ผู้พิพากษาจะถูกถอดถอนนอกจากการดำเนินคดีความผิดในสภาพัญญัติ (Public Impeachment)\* ไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลว่า มีจิตใจหรือร่างกายไร้สมรรถภาพที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ การเข้าอำนาจปกครองจังหวัดทบวงการเมืองหรือองค์กรฝ่ายบริหาร เพื่อสงวนโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษา จะกระทำมิได้<sup>32</sup>

#### ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

การแต่งตั้งผู้พิพากษา รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งประธานศาลสูงสุด ตามความยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>33</sup> แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดตามคำแนะนำของประธานศาลสูงสุด<sup>34</sup> และให้ประธานศาลสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลอื่น ๆ

คุณสมบัติของผู้พิพากษา คล้ายกับของไทย ซึ่งยึดถืออาวูโรลเป็นเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งในการแต่งตั้งผู้พิพากษา เพื่อให้เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ผู้พิพากษาว่าการเลื่อนชั้นและการแต่งตั้งผู้พิพากษา จะไม่เบี่ยงเบนไปตามกระแสการเมืองจึงดยไม่เหมาะสม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ ตำแหน่งประธานศาลสูงสุดและผู้พิพากษาศาลสูงสุด จะต้องเป็นผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ทางวิชา

---

\*ประกอบด้วยสมาชิกของรัฐสภา 14 คน จากสภาผู้แทนราษฎร และสภาที่ปรึกษา สภาละ 7 คน

<sup>32</sup>รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น. 1946 มาตรา 78

<sup>33</sup>รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ฉบับ ค.ศ.1972 มาตรา 103(1)

<sup>34</sup>มาตรา 103(2)

ชีพกฏหมายมาแล้วต่ำกว่า 15 ปี ตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลในชั้นอุทธรณ์ มีประสบการณ์มาแล้วต่ำกว่า 10 ปี ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้นและผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลชั้นต้น มีประสบการณ์มาแล้วต่ำกว่า 5 ปี

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษามีวาระในตำแหน่งครั้งละ 10 ปี<sup>35</sup> แต่อาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีก<sup>36</sup> ล่วงประธานศาลสูงสุด และผู้พิพากษาศาลสูงสุดมีวาระเพียง 5 ปี<sup>37</sup> แต่เฉพาะประธานศาลสูงสุดจะได้รับแต่งตั้งเป็นวาระที่สองติดต่อกันไปไม่ได้ เหตุที่ระบบเกาหลีไม่ใช้หลักการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตอย่างในบางประเทศ ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเฉื่อยชาในระบบศาล นอกจากมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งแล้ว กฎหมายยังกำหนดระยะเวลาเกษียณอายุไว้ด้วย โดยประธานศาลสูงสุดเกษียณอายุ 70 ปี ผู้พิพากษาศาลสูงสุดเกษียณอายุ 65 ปี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์เกษียณอายุ 63 ปี และผู้พิพากษาอื่นเกษียณอายุ 60 ปี

เงินครองตำแหน่งผู้พิพากษา มีกฎหมายบัญญัติรับรองอัตราเงินเดือนผู้พิพากษาไว้ชัดเจน โดยกำหนดให้ ประธานศาลสูงสุดได้รับเงินเดือนสูงกว่านายกรัฐมนตรีเล็กน้อย และให้ผู้พิพากษาศาลสูงสุดได้รับเงินเดือนเท่ากับรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

การถอดถอนผู้พิพากษากฎหมายบัญญัติได้บัญญัติให้เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่สถานะภาพของผู้พิพากษาไว้ว่า การปลดผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยวิธีการ Impeachment หรือเมื่อผู้พิพากษานั้นต้องโทษในคดีอาญา<sup>38</sup> ซึ่งผู้พิพากษาที่ถูกปลดออก เพราะศาลพิพากษาลงโทษจำคุกในคดีอาญา จะไม่มีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้กลับมาเป็นผู้พิพากษาอีก ส่วนผู้ที่ถูกปลดออกโดยวิธี Impeachment นั้น จะต้องรอให้พ้น 3 ปี เสียก่อนจึงจะมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาใหม่ได้ ส่วนโทษทางวินัย เช่น ให้ออกจากการ ลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น จะลงแก่ผู้พิพากษาไม่ได้ เว้นแต่จะได้ดำเนินการทางคดีวินัย โดยคณะกรรมการวินัยตุลาการ (Judicial Disciplinary Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นในศาลสูงสุด ทั้งนี้

<sup>35</sup>มาตรา 103(4)

<sup>36</sup>มาตรา 103(5)

<sup>37</sup>มาตรา 103(3)

<sup>38</sup>มาตรา 104(1)



จึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยวินัยตุลาการไว้ในกฎหมายด้วย นอกจากนี้ผู้พิพากษาที่มีร่างกาย และ จิตใจพิการหรือบกพร่องจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องนอกจากตำแหน่งได้<sup>39</sup> ต่อเมื่อมีมติ ของผู้พิพากษาศาลสูงสุดให้ประธานศาลสูงสุดเป็นผู้ถอดถอน

#### ประเทศอังกฤษ

มีระบบศาลและผู้พิพากษาลับซับซ้อนกว่าประเทศต่าง ๆ มาก เพราะมีวิวัฒนาการ มาจากประวัติศาสตร์ของประเทศตน ซึ่งจะต้องอธิบายระบบศาลเป็นเบื้องต้นก่อน ดังนี้<sup>40</sup>

1. ศาลแขวง ( Magistrates's Courts ) มีผู้พิพากษา 2 ประเภท คือ Lay Magistrates หรือ Justices of the Peace ประเภทหนึ่ง กับ Stipendiary Magistrates อีกประเภทหนึ่ง

2. ศาลจังหวัด (Country Court) มีผู้พิพากษาเรียกว่า Country Court Judges และ Circuit Judges

3. Crown Court มีผู้พิพากษา 3 ประเภท คือ High Court Judges, Circuit Judges และ Recorders

4. High Court of Justice หรือ High Court แบ่งหน่วยงาน เป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

ก. Queen's Bench Division มี Lord Chief Justice เป็นประธาน

ข. Chancery Division มี Vice Chancellor เป็นประธาน

ค. Family Division มี President เป็นประธาน

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งผู้พิพากษาที่เรียกว่า High Court Judges (puisne judges)

5. ศาลอุทธรณ์ ( Court of Appeal ) แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

ก. ฝ่ายแพ่ง มี Master of the rolls เป็นประธาน ผู้พิพากษามีหลาย

<sup>39</sup>มาตรา 104(2)

<sup>40</sup>ดู Robin C.A. White "The Administration of Justice" (Oxford: Katerprint Co.Ltd, 1985) p.9



ประเภท ประกอบด้วย Lords Justices of Appeal, Lord Chancellor, อดีต Lord Chancellor, Law Lords และ President of Family Division

ข. ฝ่ายอาญา มี Lord Chief Justice เป็นประธาน ผู้พิพากษามี Lords Justices of Appeal ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในศาลแพ่งด้วย นอกจากนี้ยังมี High Court Judges มาร่วมนั่งพิจารณา ตามคำร้องขอของ Lord Chancellor

6. House of Lords มี 2 ฐานะคือ ฐานะศาลสูงสุด กับฐานะสภานิติบัญญัติ ใน ส่วนของฐานะศาลสูงสุดนั้น มี Lord Chancellor เป็นประธาน มีผู้พิพากษาประกอบด้วย Law Lords, Lord Chancellor, High Court Judges และ Lords Justices of Appeal

การแต่งตั้งผู้พิพากษา<sup>41</sup>

พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พิพากษา สำหรับตำแหน่ง Lord Chancellor, Law Lords, Lords Justices of Appeal, Lord Chief Justice, Master of the Rolls และ President ของ Family Division ตามคำแนะนำของ นายกรัฐมนตรี ส่วนสำหรับตำแหน่ง High Court Judges, Circuit Judges, Recorders, Stipendiary Magistrates และ Lay Magistrates พระมหากษัตริย์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของ Lord Chancellor

ในการเลือก Law Lords, Lords Justices of Appeal, Lord Chief Justice, Master of the Rolls และ President ของ Family Division นายกรัฐมนตรีจะปรึกษาโดยตรงกับ Lord Chancellor ซึ่งในกรณีแต่งตั้ง Lords Justice of Appeal, Lord Chancellor จะปรึกษาร่วมกับ Master of the Rolls ก่อนที่จะให้คำปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรี

ในการเลือก High Court Judges เพื่อแต่งตั้งประจำ Queen's Bench Division, Chancery Division และ Family Division Lord Chancellor จะปรึกษากับ Lord Chief Justice, Vice Chancellor และ President ของ

---

<sup>41</sup>ไมตรี ดัน เต็มทรัพย์. "ศาลและผู้พิพากษาของอังกฤษ." วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ตอน 1 (เมษายน 2525) : 11-20.

Family Division ซึ่งเป็นประธานของศาลแต่ละฝ่าย ตามแต่กรณี

แม้ว่าทางฝ่ายผู้พิพากษา (the Bench) และฝ่ายผู้ประกอบวิชาชีพเป็น Barristers (the Bar) จะไม่มีความรับผิดชอบในการเลือกผู้พิพากษาก็ตาม ความเห็นของทั้งสองฝ่ายก็มีบทบาทในกรณีนี้ เพราะ Lord Chancellor จะปรึกษากับทั้งสองฝ่ายด้วย และสำหรับ Lay Magistrates คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำท้องถิ่น (local advisory committee) เป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับแต่งตั้งต่อ Lord Chancellor

คุณสมบัติของผู้พิพากษา ซึ่งก็มีรายละเอียดแตกต่างกันออกตามประเภทผู้พิพากษา ดังนี้ Lay Magistrates ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายก็ได้ แต่ต้องมีถิ่นที่อยู่ภายในระยะ 15 ไมล์ของเขตที่ได้รับการแต่งตั้ง

Stipendiary Magistrates เป็น Barristers หรือ Solicitors มาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี

Circuit Judges เป็น Barristers มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือเป็น Recorders มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

Recorders เป็นตำแหน่งผู้พิพากษาที่ไม่เต็มเวลา (part-time) ได้รับค่าตอบแทน (fee) เป็นรายวันตามวันที่นั่งพิจารณา เป็น Barristers หรือ Solicitors มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 10 ปี

สำหรับตำแหน่ง Lord Chief Justice และ President ของ Family Division ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งได้ต้องเป็น High Court Judges, Lord Justices of Appeal และผู้ที่เป็น Barristers มาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี

Vice Chancellor ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งต้องเป็น High Court Judges ประจำ Chancery Division

และตำแหน่ง High Court Judges ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งต้องเป็น Barristers มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

ส่วน Master of the Rolls ต้องเป็น High Court Judges, Lords Justice of Appeal และเป็น Barristers มาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี

ส่วนผู้พิพากษาอื่น ๆ ในระดับสูงซึ่งเป็นผู้พิพากษาในบางตำแหน่งมาก่อน และเป็นทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปีซึ่งจะเป็นลักษณะของการเลื่อนตำแหน่ง

ค่าตอบแทนของผู้พิพากษาศาลอังกฤษ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นจะสูงกว่ากัน

เพราะยังกตขถือความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเป็นสำคัญ และต้องเป็นทนายความที่เก่งจึงควรได้รับเงินค่าตอบแทนเท่า ๆ กับการประกอบอาชีพทนายความ ทำให้ทนายความของอังกฤษที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงต่างมุ่งจะเป็นผู้พิพากษา ผู้พิพากษาศาลอังกฤษจึงเป็นสุดยอดของวิชาชีพกฎหมาย

#### ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

Lay Magistrates หรือ Justice of the Peace เกษียณอายุเมื่อครบ 70 ปี Spandary Magistrates เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70 ปี แต่ Lord Chancellor อาจขยายอายุราชการให้ได้จนถึงอายุ 72 ปี Circuit Judges เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 72 ปี แต่ Lord Chancellor อาจขยายอายุราชการให้ได้ตามความเหมาะสมไม่เกิน 3 ปี Recorders เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 72 ปี Lord Chief Justice และ President ของ Family Division (ประธานแผนกคดีเกี่ยวกับครอบครัวในศาลสูง), Vice Chancellor และ High Court Judges (puisne judges) รวมตลอดถึง Master of the Rolls (ประธานศาลอุทธรณ์) และ Lords of Appeal in Ordinary (Law Lords) เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 75 ปี

#### การถอดถอนผู้พิพากษา

บุคคลที่มีบทบาทสูงก็คือ Lord Chancellor

Lord Chancellor มีอำนาจถอดถอน Lay Magistrates เมื่อมีเหตุอันควรหรือสั่งให้พ้นจากหน้าที่เมื่ออายุ 70 ปี ทูพพลภาพ หรือปฏิเสธหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่

Stipendiary Magistratesดำรงตำแหน่งตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ และอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของ Lord Chancellor ในกรณีไม่มีความสามารถหรือประพฤติมิชอบ

Circuit Judges และ Recorders อาจถูก Lord Chancellor ถอดถอนจากตำแหน่งได้ในกรณีไม่มีความสามารถหรือประพฤติมิชอบ และสำหรับ Recorders ในกรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามจำนวนวันเวลาที่ระบุไว้ในการแต่งตั้งอีกด้วย

ในทางปฏิบัติ Lord Chancellor จะใช้อำนาจถอดถอนในลักษณะพิจารณาคดี (in a judicial manner) รับผิดชอบการแก้ไขข้อกล่าวหาของผู้พิพากษาที่ถูกกล่าวหา และพยายามหลักฐานต่าง ๆ ที่จะแก้ไขข้อกล่าวหา

ส่วนผู้พิพากษาระดับสูง High Court Judges . Lords Justices of Appeal. Law Lords. Lord Chief Justice. Master of the Rolls. President ของ Family Division และ Vice Chancellor พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอนได้ตามมติของรัฐสภาทั้งสองสภา (Address of both House of Parliament)

นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่น ๆ อีก เช่น

ก. Write of scire facias ซึ่งเป็นวิธียกเลิกพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (Letter of patent)

ข. การยื่นฟ้องกล่าวโทษทางอาญา (Criminal information) ต่อ Queen's Bench Division ซึ่ง Attorney-General เป็นโจทก์

ค. การตราพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ยกเลิกตำแหน่งหน้าที่ผู้พิพากษา เช่น ในการปรับปรุงระบบตุลาการ

ง. วิธี Impeachment ภัย House of Lords ซึ่ง House of Commons เป็นโจทก์

#### ประเทศฝรั่งเศส<sup>42</sup>

ผู้พิพากษา และอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม และอบรมจากโรงเรียนเดียวกัน เมื่อผ่านการอบรมแล้ว จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการก็ได้ และระหว่างรับราชการก็อาจสลับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่กันได้

คณะกรรมการตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง ลงโทษทางวินัย รวมทั้งการเลื่อนขั้นและอื่น ๆ สำหรับผู้พิพากษา ซึ่งในการแต่งตั้งผู้พิพากษาทุกระดับ คณะกรรมการตุลาการจะมีบทบาทสำคัญ เช่นเดียวกับของไทย ภัยการแต่งตั้งกระทำโดยประธานาธิบดี ภัยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและนายกรัฐมนตรีลงนามรับรอง แต่ต่างกับของไทยตรงที่องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ เพราะฝรั่งเศสคณะกรรมการตุลาการจะมีประธานาธิบดี เป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน ภัยตำแหน่ง แต่ในการวินิจฉัยเรื่องวินัยของผู้พิพากษาแล้ว ประธานศาลฎีกาจะทำหน้าที่เป็นประธาน

<sup>42</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์. "ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศส," หน้า 31-37

คามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตุลาการสงฆ์อาจเสนอชื่อเฉพาะผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา และอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์เท่านั้น ส่วนผู้พิพากษาอื่น ๆ คณะกรรมการตุลาการ เพียงแต่ให้ความเห็นเกี่ยวกับรายชื่อผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอเท่านั้น

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน<sup>43</sup>

ผู้พิพากษามีสถานภาพอย่างข้าราชการ ภัยเฉพาะผู้พิพากษาในระดับต้น เพราะคุณสมบัติของผู้พิพากษา อัยการ และข้าราชการเป็นนิติกรเหมือนกัน ซึ่งเป็นนักศึกษาที่ผ่านการสอบครั้งที่สองของรัฐเป็น Assessor แล้ว ส่วนผู้พิพากษาในศาลสูงจะแตกต่างไปและผิดกับของไทย เพราะเยอรมันในศาลสูงเป็นระบบเปิดให้สามารถคัดเลือกกฎหมายที่เหมาะสมได้ซึ่งมาจากทนายความ อัยการ หรือข้าราชการผู้มีประสบการณ์ และมีความเหมาะสม

ภัยผู้พิพากษาต้องมีอายุอย่างน้อย 35 ปี และเกษียณอายุเมื่อ 65 ปี การแต่งตั้ง จะมีคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาเป็นผู้พิจารณา เสนอชื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วก็เสนอชื่อต่อประธานาธิบดีเพื่อแต่งตั้ง และอำนาจในการแต่งตั้งเป็นของประธานาธิบดีที่ไม่ต้องเชื่อตามคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีแต่อย่างใด และคณะกรรมการคัดเลือกจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และคณะกรรมการจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐทั้งหมด 11 มลรัฐ กับผู้แทนที่สภาผู้แทนราษฎรเลือกขึ้นอีก 11 คน

ส่วนผู้พิพากษาในมลรัฐจะได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารในมลรัฐ ภัยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐก็มีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้าง ภัยรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่มลรัฐที่จะออกกฎหมายว่าในรัฐของตน การจัดหาผู้พิพากษา จะดำเนินการตัดสินโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ ร่วมกับคณะผู้คัดเลือกผู้พิพากษาก็ได้ ซึ่งบางรัฐก็ให้สิทธิ บางรัฐก็ให้เป็นเพียงที่ปรึกษา ภัยคณะคัดเลือกผู้พิพากษา จะประกอบด้วยผู้แทนจากสมาชิกสภาแห่งรัฐ ผู้พิพากษา และทนายความ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทุกองค์กรมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้พิพากษา เป็นการร่วมแสดงความคิดเห็นในทางองระบอบประชาธิปไตย แนวโน้มที่จะได้ผู้พิพากษาที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับของสังคมจึงมีมากกว่าหลายประเทศ

<sup>43</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "องค์กรตุลาการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน," หน้า

จากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ภาพที่ปรากฏให้เห็นคือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จะเข้ามามีบทบาทในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายตุลาการโดยการแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดและผู้พิพากษาศาลสูงสุด เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว อาจอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต หรือเกษียณอายุโดยมีระยะเวลามากกว่าผู้พิพากษาอื่น เป็นการเพิ่มระยะเวลาของผู้พิพากษาที่เปี่ยมไปด้วยความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้มากกว่าของไทย และในหลายประเทศที่ได้ยกมาข้างต้นมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษามากกว่าของไทย โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีวิธีการพิเศษให้ประชาชนมีสิทธิพิจารณา ทบทวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดและประธานศาลสูงสุดได้และผู้พิพากษาอื่น ๆ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งทำให้ระบบผู้พิพากษาญี่ปุ่นต้องตื่นตัวตลอดเวลาเพื่อจะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในคราวต่อไป

ส่วนการเรียกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน ของผู้พิพากษา โดยทั่วไปจะยึดหลักประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับของไทย ส่วนเงินค่าตอบแทนของผู้พิพากษานั้นในหลายประเทศ ประธานศาลสูงสุดจะได้ค่าตอบแทนเท่ากับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้พิพากษาอื่น ๆ เมื่อเทียบกับค่าครองชีพ แล้วจะได้ค่าตอบแทนไม่ต่างจากของไทยมากนักแต่สูงกว่าข้าราชการอื่นในตำแหน่งระดับเดียวกัน

ในบางประเทศจะมีระบบการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงเป็นระบบเปิด กล่าวคือ อาจได้รับการแต่งตั้งมาจาก ทนายความ พนักงานอัยการ หรืออาจารย์สอนในมหาวิทยาลัยก็ได้ ซึ่งเมื่อเทียบกับของไทยแล้ว ผู้พิพากษาศาลสูงต้องมาจากผู้พิพากษาที่เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งขึ้นไป ซึ่งเป็นระบบปิดโอกาสผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอื่น ที่มีความรู้ความสามารถสูงเพื่อแต่งตั้งมาเป็นผู้พิพากษาต่อไป

ส่วนการถอดถอนจากตำแหน่งผู้พิพากษานั้นส่วนใหญ่มีวิธีการที่เรียกว่า "Impeachment" เป็นการดำเนินความผิดโดยสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นวิธีการพิเศษซึ่งไม่มีใช้ในประเทศไทย

และหากเปรียบเทียบกับ ประเทศที่ศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับของไทยแล้ว จะเห็นว่า บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการแต่งตั้ง ญกย้าย ข้าราชการตุลาการมีมากกว่าของไทย โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นองค์ประกอบใน คณะกรรมการตุลาการในฐานะรองประธานโดยตำแหน่ง ตำแหน่งผู้พิพากษาในระดับต้นจะมีสถานภาพเดียวกับข้าราชการทั่วไป ส่วนการแต่งตั้งผู้พิพากษามลรัฐของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาที่ประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ เป็นการสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยที่รูปแบบหนึ่ง ต่างจากของไทยที่มีคณะกรรมการตุลาการเป็น

## ผู้พิพากษาทั้งสิ้น

### 5.4 การตรวจสอบมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต

เมื่อศาลยุติธรรมเป็นอิสระทั้งด้านองค์กรและการบริหารงานแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษากรอบจำกัดความอิสระประกอบกันไว้ เพื่อเป็นหลักประกันว่ามีมาตรการตรวจสอบมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตในลักษณะตามอำเภอใจ ซึ่งพิจารณาได้จากหลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง ที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการมีการดูแลและคานหาอำนาจระหว่างกัน ควบคุมมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจโดยอิสระปราศจากการควบคุมอันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งมาตรการในการตรวจสอบดังกล่าว อาจจำแนกได้เป็นหลายทาง ตั้งแต่การแต่งตั้งผู้ตุลาการงานศาล เรื่องงบประมาณของศาล การลงโทษถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. การแต่งตั้งผู้บริหารงานศาลยุติธรรม

ผู้บริหารงานศาลในที่นี้ หมายถึง ผู้วางนโยบายและดูแลรับผิดชอบการบริหารงานศาลยุติธรรม มีทั้งผู้ปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ผู้บริหารงานจะเป็นกลุ่มบุคคลประเภทผู้พิพากษาศาลสูงสุดทุกคนร่วมกันในการบริหารงานศาล ในกรณีนี้วิธีการแต่งตั้งได้หลายวิธี คือ วิธีหนึ่ง ให้ประธานฝ่ายบริหาร เสนอบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บริหารงานศาล เมื่อตำแหน่งนั้นว่างลง ต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยประธานฝ่ายบริหารต้องเสนอบัญชีรายชื่อเข้ามาใหม่จนกว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นชอบด้วย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจเสนอบัญชีรายชื่อได้เอง มีอำนาจเฉพาะพิจารณาชี้ขาดเท่านั้น และฝ่ายตุลาการไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารงานศาลได้เอง uly ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม<sup>44</sup>

<sup>44</sup>การเลือกตั้งประธานาธิบดีแต่ละรัฐจะมีตัวแทนที่เรียกว่า "President Electoral" ซึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Representative) และสมาชิกวุฒิสภา (Senate) ของแต่ละรัฐรวมกัน สำหรับวุฒิสภามีเพียงรัฐละ 2 คน ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนแตกต่างกันไปตามจำนวนประชาชนของแต่ละรัฐ โดย Elector แต่ละคนจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี 2 คน วิธีการเลือกเป็นไปตามที่สภานิติบัญญัติระบุไว้ ผู้ได้รับคะแนนสูงจะเป็นประธานาธิบดี, เทพูสย์ ช่างเรียน, "การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา," รัฐสภาสาร 16 (มีนาคม 2511) : 29-32.



ประเทศที่นำวิธีนี้มาใช้จนประสบผลความสำเร็จและยังคงใช้อยู่ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลสูงสุด และผู้พิพากษาศาลสูงสุด โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา<sup>45</sup> (Senate) เท่ากับว่าการแต่งตั้งผู้ใช้อำนาจตุลาการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารร่วมกัน ตามหลักการตุลาการและคานแห่งอำนาจนั่นเอง ซึ่งตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุดของศาลสหรัฐมีความหมายสำคัญมาก เพราะจะเป็นผู้ตีความแก้มุกกฎหมายต่าง ๆ\* เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อมีตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุดว่างลงในสมัยประธานาธิบดีคนใด นับเป็นรัชกาลของประธานาธิบดีผู้นั้น เพราะหากไม่มีการตายหรือลาออกเกิดขึ้น ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งผู้ใดซ่อมแทนมิได้ และจะเท่ากับว่าขาดเสียงสนับสนุนในสถาบันตุลาการ<sup>46</sup> และบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงอาจเป็นเกมการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุขอาจจะเสนอชื่อผู้ที่เป็นพรรคพวกของตน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อน อาจไม่เห็นด้วยและให้เสนอชื่อบุคคลใหม่มาจนกว่าจะเห็นว่า เป็นพรรคพวกของตน และถ้าประธานาธิบดีอยู่คนละพรรคกับเสียงข้างมากในสภา อาจจะมีการถ่วงเวลาให้ประธานาธิบดีคนใหม่ที่สังกัดพรรค

<sup>45</sup> นายเดซชาติ วงศ์ภิรมลเชษฐ์ เรียกว่าสภาผู้แทนมลรัฐ เพราะทุกมลรัฐเลือกสมาชิกสภานี้ได้มลรัฐละ 2 คนเท่ากันโดยไม่มีคำนึงถึงว่าจะมีพลเมืองแตกต่างกันมากน้อยอย่างไรก็ตาม มีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 6 ปี ดังนั้น ที่เรียกว่าวุฒิสภาน่าจะไม่ถูกต้อง เพราะไม่ตรงตามความจริง เดซชาติ วงศ์ภิรมลเชษฐ์ ผู้แปล. รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ 2517) หน้า 9.

\*ศาลยุติธรรม มีบทบาทในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (Power of Judicial Review) โดยสืบเนื่องมาจากคดี Marbury V. Madison ซึ่งศาลสูงสุดแห่งสหรัฐได้วางหลักไว้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายและการกระทำของฝ่ายบริหารจะขัดหรือแย้งไม่ได้ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเอาไว้ว่าองค์กรใดเป็นผู้วินิจฉัย เช่นนี้ศาลในฐานะผู้ใช้อกฎหมายย่อมมีอำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบาทของฝ่ายตุลาการในการคานอำนาจอื่น

<sup>46</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายแองโกล-อเมริกัน. (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) หน้า 125.

เดียวกัน เข้ามาเป็นผู้เสนอชื่อแทน เป็นต้น และถ้าประธานาธิบดีและเสียงข้างมากในวุฒิสภา  
 สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันแล้ว ก็จะมีแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพรรคพวกตน เข้ามาดำรงตำแหน่ง  
 ต่าง ๆ ก่อนประธานาธิบดีผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่ง

ปีค.ศ. 1991 เนื่องจากผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ นายเทอกู๊ด มาแชล  
 (Thurgood Marshall) ได้ลาออกจากตำแหน่ง ทำให้ผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ  
 ว่างลงหนึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีจอร์จ บุชได้เสนอชื่อนายแคลเรนซ์ โทมัสซึ่งมีตำแหน่งผู้พิพากษา  
 ศาลอุทธรณ์<sup>47</sup> ให้เป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐต่อวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ โดยทั่วไป เมื่อ  
 ประธานาธิบดีเสนอชื่อผู้พิพากษาศาลสูงสุดไปให้วุฒิสภา เพื่อพิจารณารับรอง เรื่องจะเข้ากรรมการ  
 ศาลการ (Judiciary Committee) ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ รวมทั้ง  
 เรียกหลักฐานและพยานมาให้ปากคำ ถ้ากรรมาธิการเห็นว่ามีเหมาะสมและจำเป็นต่อ  
 การพิจารณาตัวผู้พิพากษาผู้นั้น จากนั้นกรรมาธิการศาลการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา  
 จากสองพรรคการเมืองคือ เดโมแครตและรีพับลิกัน ก็จะเสนอไปยังวุฒิสภาว่าจะจะเปิด  
 การลงคะแนนเสียงว่าจะรับหรือไม่รับ หรือเห็นว่าบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอมาไม่เหมาะสมก็  
 ไม่ต้องเสนอเข้าวุฒิสภาโดยปฏิเสธไปเลยก็ได้

กรณีนายแคลเรนซ์ โทมัสผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุด กรรมาธิการ  
 ศาลการพยายามหาพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อคัดค้านว่านายโทมัส ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง  
 ผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐที่มีเกียรติ เช่น นายโทมัสเป็นคนผิวดำ ทักษะต่อปัญหากฎหมายที่ยังเป็น  
 ข้อขัดแย้งกันอยู่ เช่น สิทธิการหาแท้งแต่นายโทมัสหลบหลีกพินัยมาได้เพราะไม่เคย  
 แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้เลย แต่ในที่สุดก่อนที่กรรมาธิการศาลการจะให้ความเห็นชอบ  
 เพราะไม่มีเหตุบกพร่องใด ก็มีข้อกล่าวหาของศาสตราจารย์ แอนนิต้า ฮิลล์ ซึ่งเป็นศาสตราจารย์  
 ทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย ร็อคลาโฮมา ผู้เคยเป็นลูกน้องของนายโทมัส โดยกล่าวหาว่า  
 นายโทมัสเป็นมิชชันนารี นำรังเกียจ ไม่สมควรก้าวขึ้นเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ เป็นผู้  
 หมกมุ่นอยู่ในเพศอย่างน่ารังเกียจ ในช่วงที่เธอเป็นลูกน้อง นายโทมัสชอบจับเนื้อต้องตัว ชอบ  
 พูดเรื่องลามกและนำเอาหนังสือ และ อุปกรณ์ลามกมาให้เธอดูตลอดเวลาหรือเห็นบุคคลที่มี  
 พฤติกรรม "ก่อกวน" หรือ "รังควานทางเพศ" หรือเรียกว่า "เซ็กส์ ฮาราสเมนต์" โดยเธอ

<sup>47</sup>ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ "ศึกก.ค. นวอชิงตัน" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (27  
 ตุลาคม-2 พฤศจิกายน 2534) : 29

เสนอตัวเองเป็นพยาน โดยไม่มีพยานอื่นอีก ท้าให้ทั้งสื่อมวลชนและประชาชนให้ความสนใจมากเป็นพิเศษ จนคณะกรรมการตุลาการต้องขยายเวลาเพื่อทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป แต่ในที่สุดก็ไม่มีพยานหลักฐานที่จะผูกมัดว่านายจิตรมีสทาผิดตามข้อกล่าวหาจริง และเพื่อความยุติธรรมจึงต้องเสนอชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปเป็นขั้นตอนการให้ความเห็นชอบ ซึ่งต่อมาผลการลงมติของวุฒิสภาก็ให้นายจิตรมีส เป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ

จะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะได้รับตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดนั้นต้องมีพฤติกรรม แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกันอยู่ อย่างโจ่งแจ้ง บริสุทธิ ปราศจากข้อบกพร่องทั้งปวง และได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนมติของมหาชนจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนต่าง ๆ

เมื่อเปรียบเทียบกับไทยแล้วจะเห็นว่า การคัดเลือกผู้พิพากษาของไทยกระทำโดยคณะกรรมการตุลาการซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาทั้งสิ้น ไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้อง เว้นแต่อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่มีสิทธิเสนอชื่อผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษา แต่อำนาจเด็ดขาดในการให้ความเห็นชอบก็อยู่ที่คณะกรรมการตุลาการ แม้รัฐมนตรีจะไม่เห็นด้วยก็ตาม ต่างจากของสหรัฐที่การคัดเลือกผู้พิพากษาศาลสหรัฐจะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประธานาธิบดี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะมาจากการเลือกตั้งจากผู้แทนของประชาชนหรือเรียกว่าระบบ Electoral และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของรัฐต่าง ๆ รัฐละ 2 คน จะเห็นได้ว่าผู้คัดเลือกผู้พิพากษาศาลสหรัฐต่างมาจากเสียงของประชาชน ในขณะที่คณะกรรมการตุลาการไทยมาจากการคัดเลือกโดยผู้พิพากษาตนเอง และมาจากตำแหน่งผู้พิพากษาทั้งหมด ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้พิพากษาเลย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ระบบผู้พิพากษาไทยจึงเป็นระบบปิด

หากนำมาเปรียบยุคข้าวจักรประเทศไทย อาจออกมาในรูป ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้เสนอบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับตำแหน่งผู้บริหารงานศาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้พิจารณาเห็นชอบ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นฐานทางการเมืองกับประเทศต้นแบบแล้ว จะเห็นว่าแตกต่างกัน คือ ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งมากจากคนกลาง ไม่ใช่ผู้ที่ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเลือกเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตรง ประชาชนจึงไม่มีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ประเทศต้นแบบมีพรรคการเมืองเพียง 2 พรรค แต่ละพรรคจะมีการเลือกสรรกลั่นกรองบุคคล ผู้จะมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลภายในตนเองก่อน เมื่อมีมติได้บุคคลใดออกมาแล้วก็จะมาแข่งขันกับผู้ที่ได้รับเลือกสรรจากอีกพรรคหนึ่ง ซึ่งบุคคลใดบุคคล

หนึ่งจาก 2 พรรคนั้นจะเป็นหัวหน้ารัฐบาล ใดยการออกเสียงลงคะแนนจากเสียงประชาชน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม

ดังนั้น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้เสนอชื่อคงจะไม่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย แต่หากเปลี่ยนแปลงเป็นให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อคงจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ เพราะรัฐมนตรีส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมาจากเสียงของประชาชน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นกลุ่มบุคคลที่จะร่วมกันพิจารณาเสนอบัญชีรายชื่อ จึงทำให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่า ประกอบกับหากพิจารณาในอดีตแล้ว คณะรัฐมนตรีเคยมีบทบาทเป็นผู้อนุมัติงบประมาณสำหรับการเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้พิพากษาตั้งแต่ชั้น 3 ขึ้นไป ซึ่งได้แก่ตั้งแต่ชั้นหัวหน้าศาลชั้นไป และมีบทบาทในการพิจารณากรณีที่คณะกรรมการตุลาการเห็นสมควรต่ออายุราชการ ผู้พิพากษาคนใดที่เกษียณอายุได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 แต่ต่อมาก็ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเคยมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจการงานศาลยุติธรรม ในขณะที่นายกรัฐมนตรีไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เลย

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรของไทย แม้ว่าจะไม่มีเสถียรภาพ บ่อยครั้งที่ถูกมรสุมทางการเมืองล้มล้างรัฐบาล ใดยการก่อปฏิวัติ รัฐประหาร หรือใดยฝ่ายบริหารยุบสภา แต่ก็เป็นไปตามครรลองของประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ประเทศต้นแบบ เขามีสภาที่มีความมั่นคง แข็งแกร่ง อยู่ครบตามวาระมีเสถียรภาพมาก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายได้จำกัดอำนาจฝ่ายบริหารที่จะยุบสภา และจำกัดอำนาจนิติบัญญัติที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ดังนั้น ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ สภาผู้แทนราษฎรของไทยอ่อนแอกว่าของต่างประเทศมาก ในขณะที่ฝ่ายตุลาการมีความแข็งแกร่งพอ ๆ กัน การกำหนดให้ผู้บริหารงานศาลอันเป็นตัวจักรที่สำคัญของฝ่ายตุลาการ ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรจึงดูเหมือนอำนาจที่แข็งแกร่งไปชวนไว้กับอำนาจที่อ่อนแอกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้ฝ่ายตุลาการเลือกสรรข้าราชการตุลาการกันเอง ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน และหากฝ่ายตุลาการตีความกฎหมาย ออกนอกกลุ่มนอกทางไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือขัดแย้งกันของภายในของฝ่ายตุลาการแล้ว ฝ่ายอื่นจะไม่สามารถเข้าไปช่วยแก้ไขได้เลย ดังนั้นย่อมไม่เหมาะสม หรือการให้ฝ่ายบริหาร ใดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารงานศาลไปตามสภาพนั้นก็ก่อให้เกิดผลเสียเช่นกัน คือ ฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจแทรกแซงหรือสร้างอิทธิพลครอบงำฝ่ายตุลาการได้อีก ดังเช่นในระบบปัจจุบัน ดังนั้นการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ใดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับรายชื่อที่

คณะรัฐมนตรีเสนอมา จะเป็นจุดสมมุติแห่งอำนาจอธิปไตยมากที่สุด แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะยกน  
 แยกว่าฝ่ายตุลาการก็ตาม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนก็ล้วนมาจากเสียงของประชาชน  
 โดยตรงเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียงแต่งตั้งผู้บริหารงานศาลยุติธรรมโดยปริยาย  
 นอกจากนี้หากพิจารณาจากอดีตของไทยแล้ว จะพบว่า สภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในการเลือกสรร  
 กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการตุลาการ 5 คน จากทั้งหมด 11 คน โดย  
 พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็น ได้  
 จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497

สรุปได้ว่า วิธีการที่เหมาะสมในการแต่งตั้งผู้บริหารงานศาลยุติธรรมไทย คือ ให้  
 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอบัญชีรายชื่อต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบ และจะไม่เป็นการ  
 แทรกแซงฝ่ายตุลาการเหมือนในอดีต ทั้งนี้เพราะเมื่อการบริหารงานศาลเป็นอิสระ การให้  
 ใช้อำนาจอื่น เข้ามามีส่วนร่วมบางขั้นตอนที่ไม่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยทางศาลแล้ว เช่น การ  
 แต่งตั้งผู้บริหารงานศาลจะกลายเป็นเรื่องการด่วงคูลและคานอำนาจระหว่างกันแทน

วิธีที่สอง ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารงานศาล และให้ประชาชนมี  
 ส่วนร่วมในการทบทวนการแต่งตั้งนั้น โดยออกเสียงลงมติ ประเทศที่นำวิธีการเช่นนี้มาใช้และ  
 ประสบความสำเร็จได้แก่ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา ไม่ว่า  
 ศาลชั้นต้น อุตธรณ์และศาลสูงสุด เป็นการให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทในการแต่งตั้งผู้ใช้อำนาจตุลาการ  
 เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วผู้ปุ่นมีระบบพิเศษ ให้ประชาชนมีสิทธิพิจารณาทบทวนการแต่งตั้งผู้พิพากษา  
 ศาลสูงสุด ได้โดยวิธีการออกเสียงลงมติในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้พิพากษา  
 จะมีการดำรงตำแหน่งคราวละ 10 ปี เป็นการพัฒนาระบบข้าราชการตุลาการให้มีการตื่นตัว  
 ในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลา เพราะอาจไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาในคราวต่อไป

หากนำมาใช้ในประเทศไทยอาจประสบปัญหาบางประการ เช่น คณะรัฐมนตรี  
 มาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ เมื่อพรรคร่วมรัฐบาลมีหลายพรรค การจัดตั้ง  
 รัฐบาลจึงต้องจัดสรรแบ่งปันกันไป ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ มีผลประโยชน์และเกม  
 การเมืองเข้าครอบงำ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทบทวนการแต่งตั้งโดยออกเสียงลง  
 มติในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไปนั้น จะทำให้ประชาชนสับสน เสียบบประมาณ  
 มากพอสมควร อีกทั้งทำให้ผู้บริหารงานศาลไม่วางตัวเป็นกลาง แต่จะปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มหรือยิด  
 คัดกับฐานคะแนนเสียง และจะกระทบถึงความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และไม่เป็นเรื่องประกัน  
 ว่าจะได้ผู้พิพากษาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง

วิธีที่สาม ให้ประธานฝ่ายบริหาร แต่งตั้งประธานฝ่ายตุลาการตามความยินยอมของ  
สภานิติบัญญัติ และให้ประธานฝ่ายบริหารแต่งตั้งผู้บริหารงานศาลตามคำแนะนำของประธาน  
ฝ่ายตุลาการ ประเทศที่นำวิธีการเช่นนี้มาใช้ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

หากนำมาใช้ในประเทศไทยอาจจะเหมาะสมในระดับหนึ่ง เพราะผู้พิพากษาศาลฎีกา  
ไทยมีจำนวนมากประมาณ 50 นาย และการพิจารณาแบ่งเป็นคณะ ไม่ได้ร่วมกันตัดสินชี้ขาด  
ยกเว้นการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่เฉพาะเรื่องที่สำคัญเท่านั้น และหากมองระบบคณะกรรมการ  
ตุลาการของไทย เราก็ดูเป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากของต่างประเทศ ดังนั้นการให้ฝ่ายบริหาร  
และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ร่วมกันแต่งตั้งประธานศาลฎีกาคนเดียว แล้วให้ประธานศาลฎีกาให้  
คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้บริหารงานศาลต่อไปจึงเป็นสิ่งที่นำมาปฏิบัติได้ ไม่สับสน  
ในทางปฏิบัติ แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาตามมาก็คือ การด่วงตุลาจากฝ่ายอื่นเพียงพอหรือไม่ ซึ่งทาง  
แก้ไขอาจใช้วิธี กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานศาลฎีกาให้สั้นไว้ เพื่อจะได้  
ให้ฝ่ายอื่นมีโอกาสแต่งตั้งประธานศาลฎีกาได้มากขึ้น หรือเพิ่มจำนวนผู้ที่ฝ่ายอื่นจะร่วมกันแต่งตั้ง  
ให้มากขึ้นไม่เฉพาะตำแหน่งประธานศาลฎีกาเท่านั้น

วิธีที่สี่ พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งประธานศาลฎีกา ตาม  
คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารงานศาล

หากนำมาใช้ในประเทศไทยแล้ว จะเป็นการทรงไว้ ซึ่งอำนาจสูงสุดของ  
พระมหากษัตริย์ แต่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มี  
ส่วนร่วมในการแต่งตั้งเลย เมื่อแต่งตั้งประธานศาลฎีกาแล้วฝ่ายอื่นก็ถูกตัดขาด ไม่มีส่วนเกี่ยว  
ข้องกับกิจการศาลยุติธรรม แต่ถ้าจะให้เหมือนกับประเทศแม่แบบต้องให้มีการใช้อำนาจต่าง ๆ  
ซ้อนทับกันอยู่ในบุคคลคนเดียวกันได้ เช่น ให้รองประธานศาลฎีกาเป็นรองประธานวุฒิสภา รับผิดชอบ  
ตำแหน่ง อาจจะสามารถขอขบเขตเฉพาะมีสิทธิออกเสียงในวาระเกี่ยวกับการตราหรือแก้ไขกฎหมาย  
เท่านั้น

## 2. คุณสมบัติของผู้บริหารงานศาล

นับเป็นปัจจัยสำคัญว่าการบริหารงานศาลยุติธรรมจะประกอบด้วยบุคคลประเภทใด  
บ้าง ซึ่งอาจเป็นระบบปิดตายหรือระบบเปิดกว้าง พอจำแนกได้เป็น

วิธีที่หนึ่ง ระบบเปิดซึ่งคัดเลือกมาจากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายไม่จำกัดเฉพาะ  
ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาเท่านั้น เช่น ทนายความ พนักงานอัยการ ศาสตราจารย์ทาง  
กฎหมาย

ระบบนี้มีการนำมาใช้และประสบความสำเร็จในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือแม้แต่ประเทศที่ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมก็ใช้ระบบนี้ เช่น ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ตำแหน่งผู้พิพากษา อัยการ และข้าราชการผู้เป็นนิตกรของฝรั่งเศสและเยอรมันนั้น อยู่ในระดับเดียวกันมาตั้งแต่แรก เข้ารับตำแหน่งแล้ว จึงแตกต่างกับของไทยที่เทอดทูนตำแหน่งผู้พิพากษาไว้เหนือกว่า

ในขณะที่เดียวกันสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ก็ใช้ระบบเปิด ทั้งนี้เพราะ ผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมายมีเป็น จำนวนมาก ผู้มีความรู้ความสามารถ ในวิชาชีพกฎหมายจึงไม่ได้จำกัดคนว่าต้องดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาเท่านั้น อันเป็นผลมาจากมีสถาบันศึกษากฎหมายที่มีชื่อเสียงหลายแห่งได้ผลิตบัณฑิตที่มีประสิทธิภาพออกมาเข้ารับใช้สังคม ตั้งแต่ปริญญาตรีจนถึงปริญญาเอก จึงไม่ถือว่าตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นสุดยอดของวิชาชีพกฎหมาย ดังเช่นแนวความคิดของประเทศอังกฤษ ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพอันจึงมีศักดิ์ศรีและเกียรติยศเท่าเทียมกับผู้พิพากษา นอกจากนี้ บทบาทของศาลสูงสุดสามารถวินิจฉัยว่ากฎหมายใดของฝ่ายนิติบัญญัติ และการกระทำใดหรือกฎระเบียบใดของฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญตกเป็นโรมะหรือไม่ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Common Law ศาลสามารถบัญญัติกฎหมายขึ้นเองได้ การพิจารณาพิพากษาคดีจึงถือเอาหลักความยุติธรรมมาปรับใช้กับข้อกฎหมายให้เหมาะสมเป็นรายคดีไป ส่งผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายและฝ่ายบริหารในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอื่น เข้ามาเป็นผู้พิพากษาได้

ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทย มีทัศนคติว่าผู้พิพากษาเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ และศักดิ์ศรีสูงกว่า พนักงานอัยการ ทนายความ นิตกร ดังจะเห็นได้จากสถานภาพของผู้พิพากษาที่ถูกเชิดชูให้อยู่เหนือวิชาชีพใด ๆ เพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ ยุติธรรม นอกจากนี้ผู้พิพากษาต้องตีความตามตัวบทกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยถือหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ ไม่มีอำนาจพิจารณากฎหมายหรือการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญตกเป็นโรมะหรือไม่ได้ ไม่มีอำนาจบัญญัติกฎหมายได้เอง ดังนั้นประเทศไทยจึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงการคัดเลือกผู้พิพากษาเป็นระบบเปิดได้ เพราะพื้นฐานของตำแหน่งและอำนาจตลอดจนทัศนคติต่อตำแหน่งผู้พิพากษาของไทยกับประเทศที่ใช้ระบบเปิดแตกต่างกัน

วิธีที่สอง ระบบปิดซึ่งคัดเลือกมาจากผู้พิพากษาเท่านั้น เช่นที่ประเทศไทยใช้อยู่ และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น



### 3. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้บริหารงานศาล

จะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามาด่วงคูล และคานอำนาจได้มากขึ้นเท่าใด พอจำแนกได้เป็น

วิธีที่หนึ่ง ตลอดชีวิต หรือลาออกก่อนโดยสมัครใจ เช่น สหรัฐอเมริกา

การใช้วิธีการเช่นนี้เป็นการกำหนดเวลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งต้องสอดคล้องกับวิธีการเข้ารับตำแหน่งจึงจะเกิดจุดสมดุลย์แห่งอำนาจอับโดย ขึ้นในการด่วงคูลและคานอำนาจระหว่างกัน เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมกันในการกำหนดตัวบุคคลโดยการแต่งตั้งผู้บริหารงานศาล โดยฝ่ายตุลาการเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว ก็ควรที่จะกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดังกล่าวไว้เป็นครั้งคราวเท่าที่จำเป็น เพราะหากมีการกำหนดระยะเวลาออกจากตำแหน่ง การแต่งตั้งผู้บริหารงานศาลก็จะมีโอกาสมากขึ้นเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการมากเกินไป ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาการแทรกแซงฝ่ายตุลาการได้ง่าย นอกจากนี้เป็นการตัดขั้นตอน กำหนดขอบเขตของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ในการด่วงคูลและคานอำนาจไว้ให้ชัดเจน เพราะเมื่อผู้บริหารงานศาลได้รับการแต่งตั้งเข้ามาแล้ว จะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต ไม่ต้องเกรงกลัวบุคคลใดหรือกระทำการใด ๆ เพื่อเพิ่มฐานคะแนนของตน ดังนั้นวิธีการเช่นนี้จึงเป็นหลักประกันว่าผู้บริหารงานศาลจะมีความอิสระอย่างเต็มที่

แนวทางตรงกันข้าม ประเทศไทยมีการกำหนดระยะเวลาเกษียณอายุของผู้พิพากษาไว้ เช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป หากจะใช้วิธีการดังกล่าวจะกระทบกระเทือนต่อระบบผู้พิพากษาและข้าราชการทั่วไป ซึ่งไม่มีหลักในการอ้างอิง เพื่อนำวิธีการนี้มาใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย นอกจากนี่ยระบบการคัดเลือกผู้พิพากษายังเป็นระบบปิด ผู้พิพากษาเป็นผู้เลือกผู้บริหารงานกันเอง ไม่มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง การกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งไว้ตลอดชีวิตเมื่อด่วงคูลและคานอำนาจกับฝ่ายอื่นจึงไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย

วิธีที่สอง มีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเป็นคราว ๆ ไปได้ อาจเป็นเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี และมีเวลาเกษียณอายุด้วย เช่น ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี

วิธีการเช่นนี้ ย่อมไม่สอดคล้องกับจริยธรรมของข้าราชการตุลาการที่บรรพบุรุษกล่าวคือ เป็นธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา ให้ผู้พิพากษาวางตัวเป็นกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ ยุติธรรม วิธีการเช่นนี้แม้จะมีข้อดีว่า ทำให้ผู้พิพากษาค้นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลา และฝ่ายอื่นเข้ามาด่วงคูลและคานอำนาจได้ แต่ข้อเสียก็มีมากเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก การปฏิบัติงานของผู้พิพากษาจะเป็นไปในลักษณะเพื่อเพิ่มฐานคะแนนเสียงของตนเพื่อเข้ารับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในคราวหน้า ผู้แต่งตั้งจะมีบทบาทเข้ามามีอิทธิพลครอบงำฝ่ายตุลาการ



มากขึ้น ย่อมไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทย

วิธีที่สาม เข้าออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล เช่น อังกฤษ

วิธีการเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับประเทศไทยอีกเช่นกัน เพราะผู้บริหารงานศาลของ  
ไทยไม่ได้มีอำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในตัวบุคคลคนเดียวกัน ดัง  
เช่นประเทศอังกฤษที่มีตำแหน่ง Lord Chancellor ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลใดที่จะกำหนดให้ผู้  
บริหารงานศาลต้องเข้าออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล เพราะถือว่าเป็นคนละส่วนกัน

ดังนั้นจากวิธีการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าไม่มีวิธีการใดเหมาะสม  
กับประเทศไทย ดังนั้นเราจึงควรคงระบบการเกษียณอายุไว้ แต่เมื่อจำนวนคดีที่ค้างศาลมีเป็น  
จำนวนมากเพราะผู้พิพากษามีไม่เพียงพอ เราจึงอาจขยายระยะเวลาเกษียณออกไปเป็น 65 ปี  
ทั้งนี้เพราะช่วงเวลา 60-65 ปี มนุษย์เรายังคงมีความแข็งแรงในร่างกายและจิตใจอยู่ และ  
เมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้ว เขาจะถือเอาระยะเวลา 60-72 ปี เป็นเกณฑ์ในการเกษียณ  
อายุ ดังนั้นการขยายระยะเวลาเกษียณอายุจะเหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย

#### 4. เงินเดือนประจำตำแหน่ง

ทั้งนี้เพราะ ผู้พิพากษานั้นผิดกับข้าราชการประเภทอื่น ที่มีสิทธิใช้วิชาความรู้ของตน  
ทำงานนอกเวลาราชการหารายได้ส่วนตัวเพื่อส่งเสริมฐานะของตนให้ดียิ่งขึ้นได้ เช่น - แพทย์  
วิศวกร เป็นต้น แต่ผู้พิพากษานั้นต้องดำรงตนให้เหมาะสมกับที่ประชาชนเชื่อถือจัตยปราศ  
จากความเคลือบแคลงสงสัย จะเอาวิชาความรู้ทางกฎหมายไปใช้ เป็นประโยชน์ส่วนตัวไม่ได้  
เพราะถือว่าผิดมารยาทของตุลาการที่ถือเป็นประเพณีปฏิบัติสืบกันมา จะทำได้ก็แต่เอาวิชา  
ความรู้นั้นไปสอนเป็นวิทยาทานแก่นิสิต นักศึกษาทั้งหลายเป็นครั้งคราวเท่านั้น รายได้ที่ผู้พิพากษา  
จะพึงได้รับจึงมีแต่เงินเดือนทางเดียว ซึ่งพอจําแนกอัตราเงินเดือนได้เป็น

วิธีที่หนึ่ง กำหนดไว้ตายตัว ไม่มีการลดลงและเพิ่มขึ้น

วิธีการเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เพราะจะทำให้ผู้บริหารงานศาลทุกคน  
ได้รับเงินเดือนเท่ากันหมด จะไม่มีสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานให้เกิดการพัฒนาขึ้น นอกจากนี้ รัฐ  
จะต้องจัดสรรเงินงบประมาณมาเป็นเงินเดือนของผู้บริหารงานศาลเป็นจำนวนมาก

วิธีที่สอง แขนงไว้กับเงินเดือนของผู้ใช้อำนาจฝ่ายอื่นจัตยเทียบเคียงกัน เช่น  
กำหนดให้ประธานศาลฎีกาได้รับเงินเดือนเท่ากับนายกรัฐมนตรีและประธานรัฐสภา ผู้พิพากษา  
ศาลฎีกาได้รับเงินเดือนเท่ากับรัฐมนตรี เช่น ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี

วิธีการเช่นนี้หากนำมาใช้กับประเทศไทยแล้วจะเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก

การแบ่งแยกอำนาจหรือหน้าที่ และหลักนิติรัฐ เมื่ออำนาจอธิปไตยแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจเป็น 3 ฝ่าย ซึ่งมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น ค่าตอบแทนของแต่ละฝ่ายจะได้รับในรูปของเงินเดือนควรจะทำเท่าเทียมกันด้วย นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักการและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการ ที่ให้ผู้พิพากษาร่างตนไว้อย่างเคร่งครัด ไม่นำวิชาความรู้ไปใช้ เป็นประโยชน์ส่วนตัว

วิธีที่สาม กำหนดไว้สูงมากเท่ากับรายได้ ของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่มีชื่อเสียง เช่น อังกฤษ

วิธีการเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เพราะ ทนายความเป็นผู้มีรายได้สูงในบางคดีมีทุนทรัพย์เป็นจำนวนมาก รายได้ของทนายความที่มีชื่อเสียงจึงมากเกินไปที่รัฐจะจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินเดือนได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อข้าราชการอื่นให้มองว่าไม่เป็นธรรมแก่ตนในเรื่องเงินเดือนอีกด้วย

#### 5. การลงโทษถอดถอนจากตำแหน่ง

ในหลายประเทศใช้วิธีการพิจารณาโดยรัฐสภา (Impeachment) เมื่อผู้พิพากษาคนใดรวมทั้งผู้บริหารงานศาลด้วยกระทำความผิดต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง จะได้รับการไต่สวนหาข้อเท็จจริงจากสภาผู้แทนราษฎร แล้วจึงได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดโดยวุฒิสภา

วิธีการเช่นนี้เป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อฝ่ายตุลาการกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง หรือทุจริตต่อหน้าที่ หากให้ฝ่ายตุลาการกันเองเป็นผู้ลงโทษแล้ว อาจจะไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมเพียงพอ เพราะเป็นคนที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกันรักชอบพอกัน ดังนั้นจึงให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากเสียงของประชาชนเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด โดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative)\* จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสืบพยานและดำเนินการฟ้องกล่าวโทษต่อวุฒิสภา (Senate) เป็นผู้พิจารณาการตัดสินลงโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยสองในสามของผู้ที่มาประชุม การลงโทษซึ่งวุฒิสภาจะพิพากษาได้จำกัดเพียงการให้ถอดถอนจากตำแหน่ง และการขาดคุณสมบัติใด ๆ อันมีเกียรติบุคคลผู้ถูกพิพากษาแล้ว เช่นนี้ ยังอาจที่จะถูกฟ้องร้องและได้รับการลงโทษโดยศาลยุติธรรมได้อีก<sup>48</sup>

\*สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 2 ปีและเมื่อรวมสภาผู้แทนราษฎรกับสภาเซเนตแล้ว จะเป็นสภาคองเกรส (Congress)

<sup>48</sup> วิทยุ อังศวารักษ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2499. (พระนคร. โรงพิมพ์กติกประติษฐ์ 2502) พิมพ์ครั้งที่ 2. หน้า 150

หากประเทศไทยจะนำวิธีการ เช่นนี้มาใช้ก็ย่อมเป็นการดี เพราะการคัดเลือกผู้พิพากษาของไทยเป็นระบบปิด การให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาถ่วงดุลและคานอำนาจในการลงโทษดูจะเหมาะสม แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาของไทย เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาทั้งสิ้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแต่งตั้ง

#### 6. งบประมาณศาลยุติธรรม

วิธีที่หนึ่ง แม้ว่าศาลจะต้องทำประมาณการรายจ่ายประจำปีต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อรวมไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายบริหาร และคณะรัฐมนตรีมีสิทธิตัดทอนงบประมาณของศาลได้ แต่ศาลก็มีเอกสิทธิ์ที่จะยืนยันงบประมาณเดิมได้ ในการนี้ คณะรัฐมนตรี ต้องบรรจุรายละเอียดของงบประมาณศาลทั้งหมดไว้เพื่อ เสนอให้รัฐสภาพิจารณาชี้ขาดต่อไป

วิธีการ เช่นนี้ เป็นการตัดสินใจเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีที่จะตัดทอนงบประมาณของศาลก่อนให้รัฐสภาเป็นผู้ชี้ขาด ดังนั้นผู้ที่ตัดทอนงบประมาณศาลได้มีแค่ เฉพาะรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งมีบุคคลหลายร้อยคนร่วมพิจารณา และเปรียบเทียบกับความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินโดยดูจากรายได้และรายจ่ายของประเทศ เพราะหากให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกันตัดทอนงบประมาณของฝ่ายตุลาการแล้ว ฝ่ายที่เป็นผู้ตัดทอนก็จะพยายามตัดทอนให้มากที่สุด เพื่อหวังว่า ส่วนที่ถูกตัดทอนนั้นจะนำมาไว้ร่วมกับงบประมาณของฝ่ายคนแทน

หากนำมาปรับใช้กับประเทศไทยแล้วน่าจะเหมาะสม เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่เป็นจำนวนจำกัด ในขณะที่การพัฒนาประเทศต้องกระจายเงินงบประมาณไปใช้ในด้านต่าง ๆ ทั่วทั้งถึง มีเช่นไปใช้จ่ายด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว เพราะจะทำให้ประเทศพัฒนาไม่เป็นระบบ หากพิจารณาตามกฎหมายแล้วจะพบว่าการจัดเตรียมงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเลย โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณของศาลยุติธรรมเอง เพราะฉะนั้น การนำระบบนี้มาใช้ย่อมคงหลักการเดิมที่การจัดเตรียมงบประมาณเป็นอำนาจของสำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรี เพียงแต่เพิ่มบทบาทของฝ่ายตุลาการให้มีสิทธิยืนยันประมาณการรายจ่ายประจำปีของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของตนได้เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการพัฒนาหน่วยงานให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่เราละเลยหรือมองข้ามบทบาทของฝ่ายตุลาการในกระบวนการบางขั้นตอนของวิธีการงบประมาณย่อมส่งผลกระทบบ้างหน่วยงานของศาลนั้นแคระแกรน ไม่อาจจัดหาวัสดุอุปกรณ์อันทันสมัย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานกระบวนการพิจารณาของผู้พิพากษา ให้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้

สะดวกและรวดเร็วได้เพียงพอ

ดังนั้น การเพิ่มบทบาทของฝ่ายตุลาการให้มีสิทธิยื่นยันงบประมาณของตนต่อฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีผลถึงงบประมาณของหน่วยงานอื่นแล้ว ย่อมเป็นกรอบจำกัดว่า ศาลจะไม่มีอำนาจเสนอของบประมาณของตนได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะยังคงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาไว้เช่นเดิม นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังคงรักษาไว้ซึ่งการด่วงดุลและคานอำนาจไว้ทางหนึ่งด้วย

วิธีที่สอง ตั้งงบประมาณศาลไว้เป็นร้อยละของงบประมาณประจำปีของประเทศ

วิธีการเช่นนี้เป็นการกำหนดเงินงบประมาณของศาลที่จะได้รับไว้ตายตัว ไม่มีการตัดทอนขึ้น แต่ทั้งนี้จะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นประเทศที่มีรายได้แน่นอนคงที่และเป็นประเทศที่เจริญแล้ว ไม่เหมาะสมกับประเทศที่กำลังพัฒนา

วิธีที่สาม ให้ศาลสามารถหารายได้ เพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณของศาลได้เอง อดียนำมาจากค่าธรรมเนียมศาล หากไม่เพียงพอก็ยกเลิกเพดานค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ไม่เกิน 200,000 บาท และขยายเป็นไม่เกิน 1,000,000 บาท

วิธีการเช่นนี้ ศาลไม่ต้องส่งเงินค่าธรรมเนียมเป็นรายได้แผ่นดิน แต่นำมาใช้เป็นเงินงบประมาณของศาลได้เอง แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา เงินค่าธรรมเนียมศาลนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้มาก หากให้ศาลนำมาเป็นเงินงบประมาณ รัฐจะสูญเสียรายได้เพื่อพัฒนาแผ่นดินไป และหากทุกหน่วยงานมาเป็นแบบอย่าง การพัฒนาประเทศอาจไม่เป็นระบบ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า วิธีการตรวจสอบฝ่ายตุลาการมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต มีหลากหลายวิธีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารจะเข้ามาร่วมกันด่วงดุลในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะเป็นมาตรการรองรับและเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายตุลาการไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เมื่อมีความอิสระทั้งงานคดีและงานธุรการ

นอกจากการพิจารณา สิ่งที่จะมารองรับการแยกการบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว สิ่งที่น่าจะพิจารณาอีกเรื่องหนึ่ง คือ บทบาทของกระทรวงยุติธรรม เพราะกระทบต่อโครงสร้างขององค์กรโดยตรงและเป็นแนวทางไว้เบื้องต้นก่อนจะได้ศึกษาเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหากต่อไปในกาลข้างหน้า

### 5.5 บทบาทของกระทรวงยุติธรรม

เมื่อศาลสูงสุดเป็นผู้บริหารงานเอง งานธุรการทั่วไปของศาล จึงอยู่ในความรับผิดชอบของศาลอย่างเป็นอิสระ กระทรวงยุติธรรมจึงไม่ต้องดูแลรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว แต่จะรับผิดชอบงานด้านการบังคับใช้กฎหมายแทน เพื่อเป็นการสนับสนุนงานของศาลให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อนและจำกัดข้อขัดแย้งระหว่างกันได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะขอยกตัวอย่างเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นเท่านั้น เพราะสาธารณรัฐเกาหลีก็มีลักษณะคล้ายกัน ส่วนประเทศอังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม ส่วนประเทศที่ให้ศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรมเหมือนของไทย ก็มีบทบาทเหมือนกันหรืออาจมากกว่าของไทยบ้างดังที่เคยกล่าวมาแล้ว

#### ประเทศสหรัฐอเมริกา

กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐมีหน่วยงานในสังกัดทั้งสิ้น 21 หน่วยงาน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าระดับกรม หัวหน้าหน่วยงานเรียกชื่อต่างกันออกไปพอจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ Assistant Attorney General มี 13 หน่วยงาน และ Bureau Chief รับผิดชอบใน 8 หน่วยงานที่เหลือ

หน่วยงานภายในกระทรวงยุติธรรมประกอบด้วย<sup>49</sup>

1. กรมการปกครอง (Administrative Division)
2. สำนักพักการลงโทษ (Board of Parole)
3. สำนักงานพิจารณาอุทธรณ์เรื่องคนเข้าเมือง (Board of Immigration Appeals)
4. สำนักงานทนายแผ่นดิน (Solicitor General)
5. สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of Legal Counsel)
6. สำนักงานอภัยโทษ (Pardon Attorney)
7. กรมการยาเสพติด (Drug Enforcement Division) หัวหน้าเฉพาะการค

เนินคดี

<sup>49</sup>บัญญัติ สุชีวะ. "กระทรวงยุติธรรมและศาลของสหรัฐอเมริกา ." คณาพา

8. กรมภาษีอากร (Tax division)
9. กรมการคดีแพ่ง (Civil division)
10. กรมทรัพยากรที่ดินและธรรมชาติ (Land and natural Resources Division)
11. กรมแอนโททรัสต์ (Antitrust Division)
12. กรมการคดีอาญา (Criminal Division)
13. กรมการสิทธิของประชาชน (Civil Rights Division)
14. สำนักงานสืบสวนสอบสวน (Federal Bureau of Investigation)
15. สำนักงานเรือนจำ (Bureau of Prisons)
16. สำนักงานยาเสพติด (Bureau of Drug Enforcement) ทำหน้าที่ด้าน  
อู่การ ใดยการค้นคว้า สืบสวนและบำบัด
17. สำนักงานคนเข้าเมืองแปลงสัญชาติ (Immigration and Naturalization Service)
18. สำนักงานชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Service)
19. สำนักงานปกครอง ช่วยเหลือ และบังคับการตามกฎหมาย (Law Enforcement Assistance Administration)
20. สำนักงานอัยการของสหรัฐ (United States Attorneys)
21. สำนักงานการบังคับคดีของสหรัฐ (United States Marshals)

จะเห็นได้ว่ากระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาดูแลรับผิดชอบงานด้านต่างๆ มากมาย หลายด้าน เมื่อเปรียบเทียบกับของไทยจะเห็นว่าแตกต่างกันมาก โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐใหญ่โตรับผิดชอบทั้งงานด้านศาลอาญา และอัยการ ราชทัณฑ์ ภาษีอากร คนเข้าเมือง สัญชาติ คนเข้าเมือง และอื่น ๆ และที่สำคัญกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานศาลเลย

#### ประเทศญี่ปุ่น

กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานในสังกัดซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม

ทั้งหมด 20 หน่วยงาน ประกอบด้วย<sup>50</sup>

1. สำนักงานเลขาธิการกระทรวง คู่มืองานวิจัยระบบศาลและงานคดี
2. กรมอัยการ
3. คณะกรรมการบริหารงานสอบสวนนิติบัญญัติแห่งชาติ
4. คณะกรรมการตรวจสอบเพื่อความมั่นคงของประชาชน
5. กรมกิจการคดีแพ่ง
6. กรมกิจการคดีอาญา
7. กรมกิจการคดีปกครอง
8. กรมส่งเสริมอาชีพและปรับปรุงผู้ต้องโทษ
9. กรมเสรีภาพส่วนบุคคล
10. กรมตรวจคนเข้าเมือง
11. สำนักงานกฎหมายและสำนักงานกฎหมายภูมิภาค
12. สถาบันวิจัยและฝึกอบรมกระทรวงยุติธรรม
13. สถาบันกลางฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์
14. สถาบันฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ท้องถิ่น
15. เรือนจำ
16. กรมราชทัณฑ์
17. โรงเรียนฝึกและอบรม
18. สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก
19. สถานแนะนำและฝึกอาชีพหญิง
20. สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกลางและภูมิภาค

จะเห็นได้ว่ากระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นมีขอบเขตงานน้อยกว่าของสหรัฐอเมริกา แต่ที่เหมือนกันก็มีหลายอย่าง เช่น งานราชทัณฑ์ งานอัยการ งานตรวจคนเข้าเมือง งานกิจการคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นต้น และที่สำคัญไม่ได้รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานศาลด้วย

ส่วนโครงการแยกอำนาจตุลาการออกจากฝ่ายบริหาร และการเมือง จะเห็นว่า

<sup>50</sup> เพ็ชร์ พิพัฒน์กุล, "การศาลในประเทศญี่ปุ่น." หน้า 24.

หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม(ใหม่) จะประกอบด้วย<sup>51</sup>

1. สำนักงานงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. สำนักงานช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย
4. กรมราชทัณฑ์
5. กรมสอบสวนกลาง

เมื่อเปรียบเทียบกับของสหรัฐและญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นว่าเป็นการให้กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทคล้ายกับประเทศดังกล่าว ซึ่งกรมราชทัณฑ์ ในขณะที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงมหาดไทย

หากพิจารณาเฉพาะบทบาทของกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบันแล้วจะพบว่า คูแลร์รับผิดชอบหน่วยงานระดับกรม 4 หน่วยงาน ได้แก่

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น 2 หน่วยย่อย คือ
  - 1.1 แผนกการเมือง
  - 1.2 แผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น
2. สำนักงานปลัดกระทรวง แบ่งออกเป็น 6 หน่วยย่อย คือ
  - 2.1 กองกลาง
  - 2.2 กองการเจ้าหน้าที่
  - 2.3 กองคลัง
  - 2.4 แผนกนโยบายและแผน
  - 2.5 กองออกแบบและก่อสร้าง
  - 2.6 ศูนย์บริการข้อมูลตุลาการ
3. กรมบังคับคดี แบ่งออกเป็น 7 หน่วยย่อย คือ
  - 3.1 สำนักงานเลขานุการกรม
  - 3.2 กองคลัง
  - 3.3 กองคำนวณและเฉลี่ยทรัพย์
  - 3.4 กองบังคับคดีแพ่งที่ 1 - ที่ 3

<sup>51</sup>"ศาลยุติธรรม ควรแยกเป็นอิสระหรือ." เอกสารเผยแพร่



- 3.5 กองบังคับคดีล้มละลายที่ 1 - ที่ 5
- 3.6 สำนักงานวางทรัพย์กลาง
- 3.7 สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 1 - ที่ 9
- 4. สำนักงานส่งเสริมตุลาการ แบ่งออกเป็น 6 หน่วยย่อย คือ
  - 4.1 สำนักงานเลขานุการกรม
  - 4.2 กองงานคณะกรรมการตุลาการ
  - 4.3 กองวิชาการ
  - 4.4 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ
  - 4.5 สำนักงานคุมประพฤติกลาง
  - 4.6 สำนักงานอนุญาโตตุลาการ

จะเห็นได้ว่า งานของกระทรวงยุติธรรมส่วนใหญ่แล้วแต่เป็น เรื่องการบริหารงาน ศาล เป็นสำคัญคอยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาให้เป็นไปโดยความสะดวก เรียบร้อย หากแยกศาลเป็นอิสระแล้ว โครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมคงจะต้องเปลี่ยนไป ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปโดยถือตามโครงสร้างของบางประเทศ หรือจะเป็นประการใดนั้น จะต้องศึกษา เป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก แต่ในที่นี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือ กระทรวงยุติธรรม ควรทำหน้าที่อะไร กระทรวงยุติธรรมควรทำหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรมแทน อดีตรับผิดชอบ หน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมาย กรมราชทัณฑ์ สำนักงาน อัยการสูงสุด และกรมสอบสวนกลาง (ถ้าหากมีการจัดตั้งขึ้นใหม่) เป็นต้น