



แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาระบบบริหารงานศาลยุติธรรมไทย

ปัญหาการบริหารงานศาลยุติธรรมได้ก่อให้เกิดผลเสียหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงสมควรศึกษาหาแนวทางแก้ไข ซึ่งผู้เขียนจะได้เสนอไว้เป็น 3 แนวทาง คือ แนวทางแรก ผู้เขียนจะมองย้อนประวัติศาสตร์การบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการของไทย เพื่อชี้ให้เห็นว่า เคยเกิดปัญหานี้มาแล้วในอดีต และได้รับการแก้ไขกันมาเป็นลำดับ จากนั้นจะศึกษาวิธีการบริหารงานศาลยุติธรรมของต่างประเทศเป็นแนวทางที่สอง เพื่อชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานศาลยุติธรรมนั้น แบ่งได้เป็น 2 ระบบ แต่ละระบบมีแนวทางป้องกันปัญหาที่แตกต่างกัน แล้วจึงเสนอรูปแบบอื่น ๆ ขึ้นมาเป็นแนวทางที่สาม เพื่อแสดงให้เห็นว่า รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสาขาหนึ่งเช่นเดียวกับศาลนั้น มีการบริหารเป็นอิสระเช่นกัน และเสนอแนวความคิดที่จะแก้ไขโครงสร้างการบริหารงานศาลของกระทรวงยุติธรรม เป็นลำดับสุดท้าย

4.1 ความพยายามแก้ไขปัญหานอติดั้งเดิมของไทย

การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นก็เพื่อรวบรวมศาลซึ่งกระจัดกระจายตามกระทรวงต่างๆ ให้มารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว อดีตกษัตริย์สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ถึงความ ในประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมตอนหนึ่งว่า "กระทรวงยุติธรรมนี้ มีเสนาบดีเป็นประธาน เพื่อจะได้บังคับและแก้ไขการขัดข้องในคดีแลรับผิดชอบให้การพิพากษาและพิจารณาเป็นไปโดยสะดวกแลเป็นยุติธรรม มีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหากจากการพิพากษา และพิจารณาคดีนั้น และมีเจ้าพนักงานสำหรับกระทรวงตามสมควร"¹ ซึ่งก็หมายความว่า ในการวินิจฉัยบทกฎหมายเป็นหน้าที่ผู้พิพากษาไม่เกี่ยวข้องกับเสนาบดี แต่เสนาบดีต้องจัดให้ผู้พิพากษาศาลาการหาหน้าที่ได้โดยสะดวกไม่หามีที่ติดขัด เป็นการจัดให้มีผู้ใหญ่อีกนายหนึ่งเป็นที่เลี้ยงดูแล²

กฎหมายเกี่ยวกับ การจัดระเบียบบริหารราชการการงานศาลยุติธรรมฉบับแรกบัญญัติให้เสนาบดีหรือเทียบได้กับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบัน มีอำนาจแต่งตั้ง

¹ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 110 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับวันที่ 10 เมษายน ร.ศ. 111

²พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่น ราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในบัดยบัน เล่ม 1 (เรียงพิมพ์กองหลวงโทษ ร.ศ. 120), หน้า 162

เรียกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน ถอดถอนผู้พิพากษาได้³ มีอำนาจให้คุมและให้โทษแก่ผู้พิพากษา เป็นการยอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงฝ่ายตุลาการได้ ต่อมาจึงมีการแก้ไขลดอำนาจฝ่ายบริหารที่จะบังคับบัญชาฝ่ายตุลาการให้น้อยลง โดยจัดให้มีคณะกรรมการตุลาการ* ซึ่งมีหน้าที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นด้วย ก็ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัย⁴ ต่อมาจึงตัดอำนาจคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับต่อไป และเพิ่มจำนวนคณะกรรมการตุลาการเป็น 7 ท่าน** แต่คงให้อำนาจรัฐมนตรีร่วมกับคณะกรรมการตุลาการมีอำนาจในการปกครองและการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา ulyต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการด้วย⁵ นับว่าเป็นก้าวแรกที่กฎหมายเพิ่มความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษามากขึ้น

แต่หลักการดังกล่าวก็ถูกเปลี่ยนแปลงไป โดยเปลี่ยนแปลงองค์คณะกรรมการตุลาการ*** และให้รัฐมนตรีมีอำนาจเลือกกรรมการตุลาการได้ 1 คน และในกรณีที่ผู้พิพากษามีได้กระทำความผิด แต่รัฐมนตรีเห็นว่ามิมีมลทินหรือมิว่าหมองและอาจเสียหายแก่ราชการต่อไป รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของกรรมการตุลาการ ทั้งนี้มีอำนาจให้ผู้พิพากษาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญอย่างข้าราชการพลเรือนได้ด้วย⁶ นับเป็นการเริ่มต้น ของการให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทในอันที่จะให้คุมให้โทษแก่ฝ่ายตุลาการได้ และยิ่งกว่านั้นในปี พ.ศ. 2485 ได้เพิ่มอำนาจรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีสั่งไล่ออกหรือมีเหตุควรลดหย่อน รัฐมนตรีจะสั่งปลดก็ได้⁶ เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นขณะเกิด

³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471

*ประกอบด้วย อธิบดีศาลฎีกา ปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีศาลอุทธรณ์ นายกรรมการเนติบัณฑิตยสภา และผู้ประสานการมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง รวม 5 ท่าน

⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2477

**ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 3 ท่าน คือ อธิบดีศาลฎีกา ปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีศาลอุทธรณ์ กรรมการโดยคุณวุฒิ 4 ท่าน คือ ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา ผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กับข้าราชการบำนาญที่เคยเป็นผู้พิพากษามาแล้ว 2 คน

⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2479

***โดยตัดผู้แทนเนติบัณฑิตยสภากับผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออก ให้เป็นตุลาการชั้นพิเศษและเพิ่มข้าราชการบำนาญที่เคยเป็นผู้พิพากษา รวมเป็น 7 ท่าน

⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2482

ภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง

เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ได้มีบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การย้ายและการดอดดอนผู้พิพากษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และมีบทบังคับด้วยว่า บรรดาศาลทั้งหลายจัดตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีคดีหนึ่ง หรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลธรรมดาที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้

เมื่อมีการยกอำนาจปกครอง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ได้มีบทบัญญัติเพิ่มหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งตุลาการยิ่งขึ้น งดการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การย้ายและ การดอดดอนผู้พิพากษาเป็นพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ งดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน

ปีพ.ศ. 2497 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 มีหลักการที่สำคัญแตกต่างออกไปโดยเพิ่มบทบาทของคณะรัฐมนตรีในการบริหารงานศาลยุติธรรม งดคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติเงินงบประมาณสำหรับเลื่อนเงินเดือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และกรณีเลื่อนขึ้นเงินเดือน รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อนเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการแล้ว แต่หากเป็นการเลื่อนขึ้นเงินเดือนตุลาการตั้งแต่ชั้น 3 ขึ้นไปซึ่งได้แก่ ตั้งแต่ชั้นหัวหน้าศาลชั้นเบ ก็ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากก.ต. ก่อนเท่านั้น และถ้าหากผู้พิพากษาผู้ใดครบเกษียณอายุและก.ต. เห็นสมควรให้ต่ออายุ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ในการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการนอกจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ให้รัฐมนตรีเสนอ ก.ต. เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบก่อนแล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูล การพ้นจากตำแหน่งให้รัฐมนตรีอนุมัติให้ลาออกได้ตามความสมัครใจตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งจะให้ออกรับบำเหน็จบำนาญก็ได้โดยกราบบังคมทูลให้ออก แต่ถ้าเป็นกรณีให้ออกรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุทดแทนต้องเสนอ ก.ต. เห็นชอบก่อน ส่วนการไล่ออก บลดออก หรือให้ออกจากราชการ

หรือองค์ปาเน็จความชอบหรือลงโทษภาคทัณฑ์ ต้องสอบสวนและเสนอก.ต. เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน

เนื่องจากการแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ปลดและลงโทษผู้พิพากษาต้องผ่านความเห็นชอบจากก.ต. นั้น ดังนั้น องค์ประกอบของก.ต. จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จากัดอำนาจ ฝ่ายบริหารและการเมืองที่จะเข้ามามีบทบาทให้คณะให้โทษแก่ฝ่ายตุลาการ⁷ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ ได้เพิ่มจำนวนก.ต. เป็น 11 ท่าน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน มีกรรมการจตุรดาแห่ง 4 ท่าน ได้แก่ ประธานศาลฎีกาเป็นรองประธานปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีศาลแพ่ง อธิบดีศาลอาญา และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 ท่าน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการตัดข้าราชการบ้านาญซึ่งเคยเป็นผู้พิพากษาออกไป จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่เปิดช่องให้ฝ่ายอื่นเข้ามาร่วมในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการได้

ปีพ.ศ. 2500 มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500* เปลี่ยนแปลงจากัดอำนาจอื่นมีให้ล่วงเข้ามากระทบต่อฝ่ายตุลาการ อดีตกัดอำนาจคณะรัฐมนตรีไม่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การเลื่อน เงินเดือนผู้พิพากษาอีกต่อไปและตัดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่ต้องเป็นประธานก.ต. ให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานแทน และเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของก.ต. เป็น 8 ท่าน⁸ อดีตกัดอำนาจไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกกรรมการก.ต. อีกต่อไป แต่ให้ผู้พิพากษาทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกโดยเลือกจากผู้พิพากษา

⁷ ลัญชัย สัจจวานิช, "ความอิสระของตุลาการ," นิติศาสตร์, เล่มที่ 1 ตอนที่ 4 (มีนาคม 2513) หน้า 33

* เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ "ปรากฏว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 คือฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอันเป็นบทกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฝ่ายตุลาการ ได้บัญญัติไว้เป็นช่องทางที่จะให้อำนาจฝ่ายอื่นเข้ามาควบคุมผู้พิพากษาตุลาการ อดีตกัดอำนาจเป็นการผิดหลักปกครองระบอบประชาธิปไตยในส่วนตัวว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจให้สมดุลกันอีกทั้งไม่ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้ผู้พิพากษา มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้อำนาจตุลาการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางศาลได้ เป็นไปโดยอิสระและมีหลักประกันมั่นคง ทั้งนี้ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้แล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร"

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36

หัวหน้าคณะในสาส์น 4 ท่าน และเลือกจากข้าราชการบ้านนาญ ซึ่งเคยเป็นผู้พิพากษามา แล้วอีก 4 ท่านและเพิ่มหลักการใหม่ว่างานกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ต. นั้น รัฐมนตรี มีสิทธิจะขอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ก็ได้ แต่ถ้า ก.ต. มีมติยืนยันหรือเห็นชอบประการใด ก็ให้ดำเนินการไปตามมติของ ก.ต. ซึ่งมีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างรัฐมนตรีกับ ก.ต. ให้มติดก. เป็นไปด้วยความรอบคอบผ่านการกลั่นกรองจากฝ่ายอื่นด้วย

ปีพ.ศ. 2508 มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 ในประเด็นการประสานงานระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับ ก.ต. เพื่อให้การดำเนินงานของผู้พิพากษาเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ⁹ ระเบียบกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ต. หรือเห็นว่ามตินั้นควรประกอบด้วยเงื่อนไข รัฐมนตรี ต้องเสนอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่หรือดำเนินการตามมติ ก.ต. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รัฐมนตรี ได้ทราบมติของ ก.ต. และในกรณีที่ใหม่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการนอกจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาที่รัฐมนตรี เสนอ ให้ ก.ต. เสนอไปยังรัฐมนตรี พร้อมเหตุผลว่า ก.ต. เห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลใด ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐมนตรีจะดำเนินการนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. เสนอนั้นก็ได้ หรือจะขอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ก็ได้ ในการพิจารณาใหม่ของ ก.ต. ถ้า ก.ต. มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรี เสนอ หรือที่ ก.ต. เสนอ ก็ให้รัฐมนตรีดำเนินการนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. มีมตินั้น

ปีพ.ศ. 2512 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2512 บัญญัติปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบุคคลในองค์กรของ ก.ต. ไว้ว่า ก.ต. ให้มีกรรมการ โดยตำแหน่ง 4 ท่าน คือ ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีผู้พิพากษา ศาลอุทธรณ์ และรองประธานศาลฎีกา และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 8 ท่าน โดยให้ผู้พิพากษาทั่วราชอาณาจักรเลือกจากผู้พิพากษาที่มีตำแหน่งหัวหน้าคณะในศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา และรองประธานศาลฎีกา จำนวน 4 ท่าน กับเลือกจากข้าราชการบ้านนาญที่เคยราชการเป็น ผู้พิพากษาอีก 4 ท่าน

ในกรณีของรองประธานศาลฎีกามีมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้รองประธานศาลฎีกาที่มีอาวุโสกว่าแต่ผู้เดียวเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้รองประธานศาลฎีกาที่เหลืออยู่มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

ในปีพ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ออกมาแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการพ.ศ. 2497 ใจยมีความประสงค์จะปรับปรุงราชการศาลยุติธรรมให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อยและรวดเร็ว เพื่อความผาสุกของประชาชนทั้งส่งเสริมให้ผู้พิพากษามีหลักประกันและมีฐานะดีขึ้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ถูกยกเลิกโดยยังไม่ทันใช้¹⁰ เห็นกันว่า ประกาศฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสม เพราะทำให้ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล เข้าควบคุมฝ่ายตุลาการอย่างที่ไม่พึงกระทำในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ใจยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ของ ก. ค. อันเป็นสถาบันซึ่งควบคุมดูแลผู้พิพากษาเสียใหม่

กฎหมายที่บังคับใช้อยู่นั้นคณะกรรมการตุลาการ ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่ราชอาณาจักรเลือกตั้งกันขึ้นมา เพื่อควบคุมดูแลผู้พิพากษาคด้วยกันเอง แต่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ยกเลิกกฎหมายเดิม* กลับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตุลาการและยังกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งกรรมการตุลาการได้อีก 4 ท่าน แทนที่จะให้เป็นเรื่องของผู้พิพากษาเลือกตั้งกันเอง นอกจากนั้น ข้าราชการตุลาการบานาญ ซึ่งเป็นผู้ที่วงการตุลาการควรจะได้ในฐานะเป็นบรรพบุรุษผู้ที่มีทั้งอาวุโส ทั้งประสบการณ์และความเป็นอิสระ ก็ถูกตัดมาให้ได้รับเลือกตั้ง เป็นกรรมการตุลาการต่อใบส่วนข้าราชการตุลาการชั้น 4 ถึงชั้น 6 ซึ่งถือว่าย่างอาวุโสไม่สูงพอที่จะควบคุมดูแลผู้พิพากษาอื่น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา

¹⁰หลวงจาร์ญเนติศาสตร์, "แนวความคิดในการปรับปรุงราชการศาลยุติธรรม, "งานที่ระลึกในพิธีเปิดอาคารที่ทำการศาลจังหวัดระยอง วันศุกร์ที่ 30 มกราคม 2519 (กรุงเทพฯ : ไทยเจริญการพิมพ์, 2519), หน้า 77

*"ข้อ 12 ให้ยกเลิกความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2512 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทนอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน ซึ่งข้าราชการตุลาการนอกจากผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการ ผู้ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ขั้นสี่ขึ้นไปสี่คน และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการผู้ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ขั้นสี่ขึ้นไปอีกสี่คน..."

สำคัญ ๆ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของก.ต. เช่น ยกเลิกมาตรา 35 ทวิ* และมาตรา 35 ครี** และไม่มีบทบัญญัติขึ้นชี้แทนซึ่งมีผลทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมดูแลผู้พิพากษาอย่างเด็ดขาด โดยไม่ต้องคำนึงถึงมติของก.ต. อย่างที่เคยปฏิบัติมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ลดฐานะของก.ต. จากการเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการควบคุมดูแลผู้พิพากษาทั้งปวง เป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น

*มาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2500 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2508 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับมติของก.ต. ไม่ว่าทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดหรือเห็นว่ามตินั้นควรประกอบด้วยเงื่อนไขอย่างไร รัฐมนตรีจะขอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ เมื่อ ก.ต. มีมติยืนยันมติเดิม หรือจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ก็ให้ดำเนินการไปตามมติของก.ต. นั้น

การปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะเสนอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่หรือดำเนินการตามมติของก.ต. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบมติของก.ต."

**มาตรา 35 ครี แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2508 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ ก.ต. ไม่ให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 14 ให้ ก.ต. เสนอไปยังรัฐมนตรีพร้อมด้วยเหตุผลว่า ก.ต. เห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลใด ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐมนตรีจะดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. เสนอนั้นก็ได้ หรือจะให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ของ ก.ต. ถ้า ก.ต. มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรีเสนอหรือที่ ก.ต. เสนอ ก็ให้รัฐมนตรีดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. มีมตินั้น

การปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะเสนอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ หรือดำเนินการตามมติของก.ต. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้ทราบมติของก.ต."

การที่ต้องมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 เพิ่มมาตรา 35 ทวิและ 35 ครีนั้น ก็เพื่อกำหนดอำนาจของก.ต. และของรัฐมนตรีไว้ให้ชัดเจน และให้อำนาจของก.ต. เป็นอิสระอย่างแท้จริง ตามที่ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2500 ได้วางไว้ในหมายเหตุ และป้องกันการที่รัฐมนตรีคือแห่งไม่ยอมนามติของก.ต. กราบบังคมทูลต่อองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นการเข้าเยื่อนมติของก.ต. ยันได้เกิดเป็นปัญหา ในปี พ.ศ.2508 มาแล้ว

ถ้าหากมองกันเพียงผิวเผิน ก็เห็นว่าไม่น่าเสียหายแต่อย่างใดในการที่รัฐมนตรีเข้ามาเป็นประธานกรรมการตุลาการ เพราะในด้านพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา อรรถนุญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 19 ก็เป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอยู่แล้ว แต่หากพิจารณาให้ต้องแท้แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตุลาการ 4 ท่านนั้น ก็ย่อมมีอำนาจเหนือกรรมการตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งบ้างไม่มากก็น้อยทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเองก็เข้ามามีส่วนสำคัญในการปกครอง อาจให้คำแนะนำแก่ผู้พิพากษาได้ทุกคน เช่นนี้ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาแต่ละคนด้วย

นอกจากนั้นยังแก้ไขมาตรา 14 ใดๆไม่ถือเรื่องชั้นของศาลเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่พอใจผู้พิพากษาศาลฎีกาคนใดก็อาจจะกลั่นแกล้งโดยแต่งตั้งผู้พิพากษาคคนนั้นให้ประจำอยู่ในศาลชั้นต้นในถิ่นทุรกันดารก็ได้ และในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม สั่งให้ผู้พิพากษาศาลสูงนายใดไปช่วยทำงานในตำแหน่งข้าราชการตุลาการอื่นชั่วคราวตามที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้แก้ไขมาตรา 16 นั้น ก็อาจถูกกลั่นแกล้งได้เช่นกัน รวมทั้งยกเลิกมาตรา 17 และใช้ข้อความแทนว่า "การโอนข้าราชการตุลาการไปเป็นข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการพลเรือน ให้รัฐมนตรีสั่งได้ เมื่อข้าราชการผู้ที่ยินยอม" มาตรานี้เป็นการส่งเสริมรัฐมนตรีให้เลือกผู้พิพากษาเป็นพวกพ้องได้¹¹ ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมที่ก.ค. จะต้องเห็นชอบก่อน

สำหรับให้ผู้พิพากษาอาวุโสไปประจำอยู่ศาลล่าง เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปด้วยดี ก็ไม่น่าจะเป็นผลดี เช่น ถ้าคดีคดีผู้พิพากษาอาวุโสเป็นผู้พิพากษาคดีในศาลชั้นต้น แต่คำพิพากษานั้นถูกกลับหรือแก้ไขโดยผู้พิพากษา ซึ่งมีอาวุโสน้อยกว่าแต่ประจำอยู่ศาลสูง คู่ความจะไม่มีทางเลือกเสรีหาในคำพิพากษาศาลสูงซึ่งมีผู้พิพากษาอาวุโสน้อยกว่า ทั้งในหมู่ตุลาการเองก็เป็นเรื่องทานองเด็กสอนผู้ใหญ่ ในวงการตุลาการได้ ถือประเพณีมาช้านานแล้วว่า

¹¹บรรณาธิการ, "ประชาธิปไตยของฝ่ายบริหาร," วารสารนายความ 15 (พฤศจิกายน 2515)

เรื่องอาวุธของผู้พิพากษาที่มีความสำคัญมาก

ประกอบกับเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญของราชการฝ่ายตุลาการซึ่งคงจะมีใช้เพื่อปรารภนาที่สงวนอำนาจ หรือถือกันว่าใครจะแตะต้องมิได้ แต่เป็นเพราะห่วงใยว่า ถ้าผู้พิพากษาไม่มีความเป็นอิสระและต้องอยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายบริหารเสียแล้ว เช่นนี้ มิใช่เป็นกรณีของผู้พิพากษา แต่อีกอันหากแต่ประชาชนผู้มีมโนคติต่างหากที่จะต้องรับเคราะห์กรรม และเสียหาย¹² รัฐบาลโดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 แล้วให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการซึ่งใช้อยู่ก่อนประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไปตามเดิม

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนที่จะมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ก็มีแนวความคิด* ในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการในอันที่จะเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ก.ต. เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทเหนือฝ่ายตุลาการได้ โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีเป็นการลับ ซึ่งได้รับการคัดค้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะการเดินขบวนของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่านจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีได้สั่งระงับร่างกฎหมายฉบับนี้เสีย แต่ความพยายามของกลุ่มบุคคลที่ต้องการเปลี่ยนดุลย์อำนาจของฝ่ายตุลาการที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหาได้ล้มเลิกไปไม่ ความพยายามดังกล่าวยังแสดงออกมารูปแบบต่าง ๆ ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอีกฉบับหนึ่ง** เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างดังกล่าวก็ตกไปเช่นกัน

¹²พิพัฒน์ จักรางกูร, "ช่องว่างแห่งอำนาจ, "วารสารทนายความ 15 (พฤศจิกายน 2515)

*ร่างระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการของหลวงจากรุณนิตศาสตร์ ครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

**รอดยฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันมี นายสุบิน พูลพัฒน์ นายพานิช สัมภวคุปต์ และนายชาญยุทธ ไชยคำมิ่ง สังกัดพรรคอิสระเป็นผู้เสนอ

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการฉบับแรก*มีดังนี้¹³

มาตรา 20 ให้ยกเลิกความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "ก.ค.ม.มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง การย้าย การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง และการเลื่อนเงินเดือนของผู้พิพากษาดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตาเนนการต่าง ๆ ในการสอบคัดเลือกบรรจุข้าราชการตุลาการ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา วางหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราส่วนที่จะรับผู้สมัครเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา ัตยไม่ต้องคัดเลือก และให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในกรณีอื่น ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้"

เมื่อมีกรณีจะต้องขอความเห็นชอบจากก.ค. ให้รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงยุติธรรมโดยรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้เสนอเรื่องต่อก.ค. ก.ค.มีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับข้อ เสนอใด ให้ก.ค.แจ้งไปยังรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงยุติธรรมแล้วแต่กรณี ถ้าก.ค.ไม่เห็นชอบกับข้อ เสนอใด ให้ก.ค. เสนอเหตุผลของก.ค. ไปเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีด้วย หากรัฐมนตรีเห็นด้วยกับก.ค. รัฐมนตรีอาจตาเนนการตามความเห็นของก.ค. ัตยถือว่าก.ค.ให้ความเห็นชอบในกรณินั้นแล้ว"

มาตรา 21 ให้ยกเลิกมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508

มาตรา 22 ให้ยกเลิกมาตรา 35 ตริ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508

หากเราลองนำเอาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับหลัง**มาเปรียบเทียบจะ เห็นว่า ข้อความเหมือนกันทุกตัวอักษร แต่น้อยไปหนึ่งประโยคเท่านั้น คือ "หากรัฐมนตรีเห็นด้วยกับ ก.ค. รัฐมนตรีอาจตาเนนการตามความเห็นของก.ค. ัตยถือว่าก.ค.ให้ความเห็นชอบในกรณินั้นแล้ว" ถ้าแปลความกลับก็จะได้ว่า หากรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับก.ค. อาจไม่ตาเนนการตามความเห็นของก.ค. เพราะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติว่า ให้ถ้อมติของก.ค. เป็นที่สุด แต่กระนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เปิดโอกาสให้รัฐมนตรี ไม่ต้องตาเนนการตามมติของก.ค.

*ของหลวงจารุญเนติศาสตร์

¹³บรรณาธิการ. "ประชาธิปไตยของฝ่ายบริหาร" หน้า 36

**ของนายสุบิน พูลพิภม

เมื่อไม่เห็นด้วยและสามารถโต้แย้ง ไม่น่ามติของก.ศ.กราบบังคับลงโทษพระมหากษัตริย์ได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดห้ามไม่ให้รัฐมนตรีทำเช่นนั้น และถ้าหากเปรียบเทียบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 แล้ว จะเห็นได้ว่าหลักการเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก ซึ่งร่างในปี.ศ. 2513 ก่อนประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ อาจเป็นเพราะประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ลอกเลียนมาจากร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกนั่นเอง

นอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการฉบับหลัง ก็ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่ตราไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 ดังจะเห็นได้จาก¹⁴

มาตรา 28 "ให้มีคณะกรรมการตุลาการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง การย้าย การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง และการเลื่อนเงินเดือนผู้พิพากษา ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน ซึ่งเลือกจากผู้พิพากษาซึ่งรับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 4 ถึงชั้น 6 ที่ประจำอยู่ในศาลชั้นจังหวัดพระนครและธนบุรี และอธิบดีผู้พิพากษาศาลภาค โดยผู้พิพากษาเป็นผู้เลือก 4 คน และสภาผู้แทนเลือกอีก 4 คน..."

มาตรา 29 "เมื่อจะมีการเลือก ก.ต. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้พิพากษาเป็นผู้เลือกให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง วิธีการเลือกให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับ ก.ต. ผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาผู้แทนเลือก ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อผู้พิพากษาซึ่งเห็นสมควรได้รับเลือกไปยังสภาผู้แทน เพื่อพิจารณา ในกรณี ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อผู้พิพากษาไปยังสภาผู้แทนไม่น้อยกว่า 7 คน..."

หลักการนี้เป็นการด้อยหลัง เข้าคลองได้หันกลับไปใช้หลักการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 มาตรา 29 ในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน แต่งตั้งโดยสภาผู้แทน ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 และไม่เพียงแต่หันกลับไปใช้หลักการที่ล้าสมัยแล้ว แต่ยังมีบัญญัติให้ฝ่ายบริหารเข้ามา มีอิทธิพลในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก โดยให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อและให้สภาผู้แทนเลือก

¹⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 32.

การที่ฝ่ายบริหารพยายามเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายตุลาการตั้งที่
ได้กล่าวมาแล้ว จึงเกิดแนวความคิดในการปรับปรุงระบบบริหารงานศาลยุติธรรม ให้อำนาจ
ตุลาการเป็นอิสระอย่างแท้จริง และสามารถด่วงดุลกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้ ดัง
จะเห็นได้จากการจัดอภิปรายทางวิชาการ โดยเฉพาะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสถาบัน เช่น ผู้พิพากษา
ทนายความ สมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นต้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางแก้ไข ในหัวข้อเรื่อง
"อำนาจอธิปไตยทางศาล"¹⁵ และหัวข้อเรื่อง "ควรแยกอำนาจตุลาการออกเป็นองค์กรอิสระหรือ
ไม่"¹⁶ และจาก การจัดอภิปรายดังกล่าว ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นที่จะศึกษาหาระบบบริหารงาน
ศาลยุติธรรมอย่างเป็นอิสระ และเหมาะสมกับประเทศไทยมาใช้แทนระบบบริหารงานศาลยุติธรรม
ในปัจจุบัน ที่ให้ศาลยุติธรรมสังกัดอยู่กระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ศาลยุติธรรมดำเนินการบริหารงาน
ศาลได้เองอย่างเป็นอิสระ และจากที่ฝ่ายบริหารที่เข้ามาแทรกแซงฝ่ายตุลาการเหมือนในอดีตอีก
ต่อไป

4.2 ระบบการบริหารงานศาลในต่างประเทศ

ประเทศเสรีประชาธิปไตย อาจแบ่งระบบบริหารงานศาลยุติธรรมได้เป็น 2
ประเภท คือ ประเทศที่ไม่ให้ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และประเทศที่ให้ศาลสังกัดอยู่ใน
กระทรวงยุติธรรม ดังมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 ประเทศที่ไม่ให้ศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรม

ตัวอย่าง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี อังกฤษ
 เป็นต้น ศาลยุติธรรมของประเทศเหล่านี้มิได้สังกัดขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม การบริหารงาน
ธุรการของศาลทั้งหมดขึ้นอยู่กับศาลเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดหางบประมาณ บริหารงาน
บุคคลทั้งทางตุลาการและธุรการ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นตรงต่อศาลสูงสุด ส่วนกระทรวง
ยุติธรรมจะรับผิดชอบงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานธุรการศาลแต่
อย่างใด ซึ่งจะขอกล่าวในรายละเอียดของแต่ละประเทศ ดังนี้

¹⁵มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะนิติศาสตร์. ชมรมนิติศึกษา. คำอภิปรายเรื่อง
อำนาจอธิปไตยทางศาล. (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514)

¹⁶เนติบัณฑิตยสภา. คำอภิปรายเรื่องควรแยกอำนาจตุลาการเป็นองค์กรอิสระหรือไม่.
(พระนคร : แสงทองการพิมพ์, 2516)

ประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดระบบศาลเป็นแบบระบบศาลคู่ คือ ระบบศาลสหรัฐหรือศาลของรัฐบาลกลาง (Federal Court) กับศาลมลรัฐ (State Court) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของระบบตุลาการสหรัฐอเมริกา และศาลยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นศาลสหรัฐ หรือศาลมลรัฐไม่ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)

การบริหารงานของศาลสหรัฐ

การบริหารงานธุรการของศาลสหรัฐทั้งหมด รวมทั้งการจัดทางงบประมาณขึ้นอยู่กับศาลเอง โดยมีหน่วยงานเรียกว่า "สำนักงานบริหารของศาลสหรัฐ" (Administrative Office of the United States Courts) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการให้ สำนักงานนี้มีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้ารับผิดชอบซึ่งได้รับแต่งตั้งและถอดถอนโดยศาลสูงสุดสหรัฐ¹⁷ ได้รับเงินเดือนเท่ากับผู้พิพากษาศาลชั้นต้นสหรัฐ ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการธุรการอื่นในศาลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ แต่อำนาจแต่งตั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนหรือไปจากผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำตัวของผู้พิพากษาแต่ละนายในศาล และข้าราชการธุรการทั้งหลายจะหาหน้าที่อย่างทนายความโดยตรงหรือโดยปริยายในศาลใด ๆ ไม่ได้

สำนักงานบริหารของศาลสหรัฐมีหน้าที่สำคัญที่สุดเห็นจะได้แก่ การเตรียมทางงบประมาณ รายรับรายจ่ายประจำปีของศาล และเสนองบประมาณเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา รวมทั้งมีหน้าที่ในการบริหารงานด้านธุรการของศาล ภายใต้การควบคุม และดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการแห่งสหรัฐอเมริกา (Judicial Conference of the United States)¹⁸ ในด้านต่าง ๆ

¹⁷ Paul B. Weston & Kenneth M. Wells. " The Administration of Justice." 3ed (Prentice-Hall, Inc., Englewood cliffs., New Jersey, 1977) p.174

¹⁸ Arthur T. Vanderbilt. Minimum Standards of Judicial Administration. (The Law Center of New York University 1949) p.30



ดังนี้¹⁹

1. ควบคุมงานบริหารทุกอย่างที่เกี่ยวกับเสมียนพนักงานและเจ้าหน้าที่ธุรการอื่น ๆ ของศาล
2. สืบสวนตรวจสอบจำนวนคดีความในศาล เตรียมข้อมูลต่าง ๆ ไว้ให้ศาล เตรียมสถิติและทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของศาลส่งไปให้ประธานศาลสูงสุดทราบทุกกระยะ 3 เดือน
3. เสนอผลงานของสำนักงานบริหารของศาล พร้อมด้วยรายงานเกี่ยวกับกิจการของศาล สถิติ ข้อมูล และความเห็น ข้อเสนอแนะ ต่อที่ประชุมคณะกรรมการตุลาการแห่งสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยก่อนวันประชุม 2 อาทิตย์
4. เสนอสถิติ ข้อมูล รายงานเกี่ยวกับกิจการของศาล ความเห็นข้อเสนอแนะดังข้อ 3 ต่อรัฐสภาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
5. กำหนดเงินทดแทนให้แก่ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมาย
6. ออกข้อบังคับและจ่ายเงินประจำปีให้แก่คู่สมรสหรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้พิพากษาที่ถึงแก่กรรม ตลอดจนจ่ายเงินค่าพาหนะเดินทางและค่าใช้จ่ายของผู้พิพากษาเจ้าหน้าที่ศาล และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารของศาล - - ซึ่งไปราชการต่างท้องที่
7. จ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการรักษาและซ่อมบำรุงสถานที่ของศาล
8. ซื้อ แลกเปลี่ยน โอน จำหน่าย และควบคุมการเก็บหนังสือกฎหมาย เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ของศาล
9. ควบคุมและตรวจสอบการเงินและบัญชีต่าง ๆ ของศาล
10. จัดหาสถานที่ของศาล ตลอดจนที่อยู่อาศัยของเจ้าหน้าที่ธุรการของศาล
11. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามคำสั่งที่ศาลสูงสุดสหรัฐหรือคณะกรรมการตุลาการ แห่งสหรัฐอเมริกาจะได้มอบหมายให้

¹⁹ จิรนิติ หะวานนท์, "ประเทศสหรัฐอเมริกา : การบริหารงานศาลอย่างเป็นอิสระ," หน้า 1-2 และนายประมุข สวัสดิ์มงคลและนายโสมภ รัตนกร, "รายงานการดูงานศาล ณ ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา" ในรายงานการไปดูงานศาลในต่างประเทศ (กรุงเทพ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2519) หน้า 36-37

คณะกรรมการตุลาการแห่งสหรัฐอเมริกา (Judicial Conference of the United States) จะประกอบด้วยประธานศาลสูงสุดสหรัฐ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์สหรัฐทั้ง 11 ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลสิทธิเรียกร้อง อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาษีศุลกากรและสิทธิบัตร และผู้พิพากษาศาลชั้นต้นสหรัฐ²⁰ ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมคณะกรรมการตุลาการประจำภาค (Judicial Conference of the Circuit) ประจำปีภาคละ 1 คน ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตำแหน่งคราวละ 3 ปี คณะกรรมการดังกล่าวจะมีการประชุมกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับสถานการณ์และกิจการทั่วไปของศาล วางแผนการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาให้ไปดำรงตำแหน่งในศาลต่าง ๆ ที่เห็นจำเป็นและสมควร ให้นายกรัฐมนตรีเสนอแนะบางประการแก่ศาลเพื่อประโยชน์แก่การเร่งรัดพิจารณาให้เสร็จไว้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทหาความเห็นเสนอต่อสภา Congress เพื่อให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบศาลยุติธรรม²¹ และพิจารณาแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องในด้านบริหารหรืองานธุรการของศาล สำหรับในระดับภาคนั้นก็มิคณะกรรมการ (Judicial Council) และที่ประชุมตุลาการ (Judicial Conference) ในแต่ละภาคคณะกรรมการตุลาการประจำภาค ประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ของภาคนั้น ทุกคนประชุมกันอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ทหาหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานศาลภายในเขตภาคของตน²² คล้ายกับคณะกรรมการตุลาการแห่งสหรัฐอเมริกา

การบริหารงานศาลมลรัฐ

ในระดับศาลมลรัฐนั้นก็มิหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่อย่างเดียวกับสำนักงานบริหารศาลสหรัฐ เช่นกัน แต่มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ เช่น ในมลรัฐเพนซิลเวเนีย เรียกว่า "สำนักงานผู้บริหารงานศาลแห่งมลรัฐเพนซิลเวเนีย (office of Court Administrator of Pennsylvania) โดยมีหัวหน้าสำนักงานเรียกว่า "Court Administrator" และ

²⁰Paul B. Weston & Kenneth M. Wells, Administration of Justice, p.174

²¹Berkson, Larry C., "A Brief History of Court Reform," in Managing The State Courts. (West Publishing Co., 1977), p.9

²²Ibid., pp. 10-11

อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของศาลสูงสุดของมลรัฐ²³

ตามปกติในการควบคุมงานบริหาร ศาลสูงสุดหรือประธานศาลสูงสุดมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ช่วยด้านบริหาร ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในตำแหน่ง เลขาธิการฝ่ายบริหาร ผู้ช่วยเสมียนศาล ผู้ช่วยทางบริหาร นักสถิติ ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารงานศาล ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันไป ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าการพิจารณาผลงานของศาลทำได้ดีที่สุดจากสถิติที่รวบรวมจากจำนวนคดีที่ศาลจัดทำอยู่ นอกจากจะรวบรวมสถิติเกี่ยวกับจำนวนคดีแล้วผู้บริหารมีอำนาจที่จะเรียกย้ายผู้พิพากษาตามคำสั่งของประธานศาลสูงสุด คณะเตรียมงบประมาณของศาล เป็นพนักงานจัดซื้อของศาล ทำหน้าที่เป็นตัวประสานงานระหว่างศาลกับสภานิติบัญญัติกับประชาชน ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการฝ่ายบริหารของการประชุมทางตุลาการ และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน²⁴ เช่น ในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ เป็นหนึ่งในหลายมลรัฐที่ถือได้ว่า ได้มีการมอบอำนาจทางด้านบริหารงานศาลมลรัฐให้แก่ศาลสูงสุด ซึ่งปฏิบัติการได้ผลอย่างเต็มที่โดยความช่วยเหลือของสำนักงานฝ่ายบริหารของศาล

นอกจากนี้ การบริหารงานภายในศาล จะมีประธานศาล อธิบดีผู้พิพากษาศาล และผู้พิพากษาหัวหน้าศาล มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการในศาลของตน โดยมีเจ้าหน้าที่บริหารเป็นผู้ช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่บริหารนี้จะแต่งตั้งมาจากผู้พิพากษาของศาลนั่นเองให้ช่วยทางด้านบริหารเพิ่มขึ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ธุรการของศาลก็ได้²⁵

ประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้วางบทบัญญัติเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้อย่างเต็มที่ โดยให้ศาลสูงสุด (the Supreme Court) เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทั้งในทางด้านคดี และงานด้านการบริหารงานศาลยุติธรรม (Judicial Administration) ตลอดจนการวางกฎระเบียบต่างๆ สำหรับศาล (Rule-making Power)

²³ วีระ ทรัพย์ไพศาลและกนก อินทริมพรรย์, "รายงานการดูงานศาล ณ ประเทศแคนาดาและประเทศสหรัฐอเมริกา," ตุลพาท 26 (กันยายน-ตุลาคม 2522) : 40

²⁴ คาร์ล อรรถมาร์กซ์และสมรชค เจริญลาภ ผู้แปล, "แนะนำระบบศาลของสหรัฐอเมริกา," นิติศาสตร์ เล่ม 3 ตอนที่ 3 (ธันวาคม 2514) : 160

²⁵ วีระ ทรัพย์ไพศาลและกนก อินทริมพรรย์, "รายงานการดูงานศาล..." หน้า 40

โดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร และอยู่ในความรับผิดชอบของศาลสูงสุดเอง ไม่
 สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ทำให้ระบบศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบอิสระ
 (Unitary Court System) อันเป็นผลจากการปฏิรูประบบศาลยุติธรรมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947²⁶

ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานศาลยุติธรรม ศาลสูงสุดจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมผู้พิพากษาศาลสูงสุดทั้งหมดรวม 15 คน มีประธานศาลสูงสุดเป็นประธาน โดยเรียกการประชุมนี้ว่า "Judicial Conference" จะมีการประชุมกันทุกสัปดาห์
 เมื่อที่ประชุมมีมติใด ๆ ในการบริหารงานศาลยุติธรรม จะมีสำนักเลขาธิการศาลสูงสุด (the
 General Secretariat of the Supreme Court) เป็นผู้ดำเนินการ

ที่ประชุมตุลาการศาลสูงสุด (Judicial Conference) นี้ จะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา
 เสนอรายชื่อผู้พิพากษาให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และพิจารณาโยกย้ายผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ รวมทั้ง
 ทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดในการตรากฎระเบียบเกี่ยวกับคดีของศาล ข้อบังคับเกี่ยวกับทนายความ
 วินัยของผู้พิพากษา และวิธีปฏิบัติงานธุรการของศาลอีกส่วนหนึ่งด้วย โดยทางปฏิบัติในการ
 ตรากฎระเบียบนั้น ศาลสูงสุดจะยกยกร่างเสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎระเบียบ (Advisory
 Committee on Rule-Making) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ
 นักกฎหมายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการกฎหมาย เพื่อพิจารณาตรวจแก้เสียขั้นหนึ่ง
 ก่อน เสร็จแล้วคณะกรรมการที่ปรึกษานี้จะทำรายงาน (Committee's Report) เสนอ
 ต่อที่ประชุมตุลาการศาลสูงสุดเพื่ออนุมัติให้ใช้เป็นกฎระเบียบต่อไป

การขออนุมัติงบประมาณของศาล แม้ไม่มีกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เสนอขออนุมัติให้
 เหมือนอย่างของไทย ศาลสูงสุดจะเป็นผู้จัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีของศาลทั่วประเทศ
 ญี่ปุ่นขึ้น โดยเสนอขออนุมัติจากที่ประชุมตุลาการศาลสูงสุด แล้วจึงเสนอประมาณการรายจ่ายนั้น
 ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่จะเสนอขอ
 อนุมัติต่อรัฐสภา (Diet) พิจารณาต่อไป ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับประมาณการรายจ่าย
 ประจำปีของศาลหรือจะขอให้ตัดทอนส่วนใดลง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่า ศาลสูงสุดมีเอกสิทธิ์
 ที่จะยืนยันขอให้ส่งประมาณการรายจ่ายเต็มไว้ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องบรรจุ
 รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณของศาลทั้งหมดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และ
 เสนอให้รัฐสภาพิจารณาชี้ขาดต่อไป

²⁶ประภาพรรณ อุคมจรรยา, "วงการกฎหมายทั่วไป" (ระบบงานศาลอุทธรณ์
 ของญี่ปุ่น) ตุลพาท 34 (กันยายน-ตุลาคม 2530) : 69

การงบประมาณและค่าใช้จ่ายของศาล มีบัญญัติไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 38 ว่า "ค่าใช้จ่ายของศาลให้เป็นอิสระ และต้องนำมาคิดในงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรัฐต้องตั้งงบประมาณไว้

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณยังได้บัญญัติรองรับว่า "การเปลี่ยนแปลงแก้ไขงบประมาณและค่าใช้จ่ายของศาลต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลสูงสุด"

ส่วนการบริหารงานภายในศาล ธรรมนูญศาลยุติธรรมได้บัญญัติรองรับไว้ว่า ทุกศาลชั้นอุทธรณ์ (High Courts) ให้มีสำนักงานธุรการ สังกัดต่อศาลชั้นอุทธรณ์²⁷ ในกรณีที่สำนักงานธุรการของศาลสูงสุดทำหน้าที่ธุรการของศาลชั้นอุทธรณ์ด้วย ให้มีสำนักงานสาขที่ตั้งอยู่ในศาลชั้นอุทธรณ์นั้น ในกรณีนี้ ศาลสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาให้ทำหน้าที่บังคับบัญชาในสำนักงานสาขาของสำนักงานธุรการศาลสูงสุดในศาลชั้นอุทธรณ์นั้นได้²⁸

ศาลสูงสุดแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลจังหวัด (District Courts) คนหนึ่งเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด การบริหารงานด้านธุรการของศาลให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการศาล ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาทุกคนในศาลนั้น โดยมีผู้พิพากษาหัวหน้าศาล เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ²⁹ และให้มีสำนักงานธุรการของศาลในจังหวัดแต่ละแห่ง³⁰ ในกรณีที่ศาลสูงสุดรับผิดชอบงานธุรการของศาลจังหวัดใดให้มีสำนักงานสาขที่ตั้งขึ้นในศาลนั้น ในกรณีที่ศาลสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชางานธุรการของศาลจังหวัดนั้นได้³¹

ส่วนอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงาน เป็นไปดังนี้³² ศาลสูงสุดมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของศาลสูงสุดและศาลที่ต่ำกว่า ศาลชั้นอุทธรณ์มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของศาลชั้นอุทธรณ์ ตลอดจนศาลจังหวัดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลจังหวัดมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของศาลจังหวัด ตลอดจนศาลแขวง (Summary Courts) ที่อยู่ในเขตอำนาจ ผู้พิพากษาศาลแขวงควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างอื่นนอกจากผู้พิพากษาของศาลแขวงนั้น

²⁷ พระธรรมนูญศาลยุติธรรมของญี่ปุ่น มาตรา 21

²⁸ มาตรา 22

²⁹ มาตรา 29

³⁰ มาตรา 30

³¹ มาตรา 31

³² มาตรา 80

อำนาจบังคับบัญชานี้จะใช้ให้เกิดสิทธิของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือจะเป็นการจำกัดสิทธิในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่ได้^{33, 34}

การบริหารงานทางตุลาการศาล บุคคลากรที่สำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ศาล (Court Officials) ผู้คัดเลือกและว่าจ้างคือศาลและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับขบวนการยุติธรรม ทรัพยากรแต่งตั้งและปลดออกจากตำแหน่งถูกควบคุมโดยศาล เจ้าหน้าที่ทั้งหมดอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ 2 ประเภท คือ ฝ่ายทะเบียน (registrars) และฝ่ายเกี่ยวกับกฎหมาย (sheriffs) แต่ละศาลจะมีหน่วยงานด้านบริหาร ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทะเบียน มีหน้าที่ดูแลเอกสาร อำนวยความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เก็บรักษาคำพิพากษา ยินยอมให้เข้าตรวจดูเอกสารหลักฐาน แจกจ่ายสำเนาหรือให้คัดลอกสิ่งเกี่ยวกับคำพิพากษา กฎหมาย ศาลมีหน้าที่ควบคุมดูแลบังคับบัญชา แต่จะไม่ก้าวก้าวไปเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ทะเบียนจะถูกแต่งตั้งโดยศาลสูงสุดไปประจำในศาลต่าง ๆ ทุกระดับชั้น

สำหรับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับฝ่ายกฎหมาย มีหน้าที่ดำเนินการให้คำพิพากษาและเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณามีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ประเภทนี้จะถูกคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ศาลสูงสุดได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของศาลสูงสุด ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1966 คือจะต้องผ่านการสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์รวมทั้งอบรมจากศาลสูงสุด และจะถูกแต่งตั้งไปประจำในศาลจังหวัด เจ้าหน้าที่ประเภทนี้จะไม่ได้รับเงินเดือนจากรัฐ แต่จะมีรายได้มาจากค่าความที่จ่ายค่าบริการให้ อัตราการจ่ายค่าบริการกฎหมายจะบัญญัติไว้ว่า หากในแต่ละปีได้รับเงินค่าบริการไม่ครบตามจำนวน ก็มีสิทธิร้องขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่ากับจำนวนเงินที่ยังขาดอยู่³⁵

นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ศาลอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการสนับสนุนงานของศาลให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อยอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ผู้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกการบริหารงานในศาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่จบการศึกษาจากสาขาวิชากฎหมายต่าง ๆ อาจเคยเป็นผู้พิพากษา ทนายความ อดีตรัฐบาลสูงสุดจะเป็นผู้คัดเลือก และประเภทผู้ช่วยเหลือศาล (Court assistants) ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พิพากษาหรือมีความรู้ทางกฎหมายอาจเป็นนักสังคม

³³พระธรรมนูญศาลยุติธรรมของญี่ปุ่น มาตรา 81

³⁴ไพเศษฐ์ พิพัฒน์กุล, "การศาลในประเทศญี่ปุ่น." ใน วันรพี 22 (กรุงเทพมหานคร 2522) หน้า 19-22

³⁵ประภาพรรณ อุตมจรรยา, "วงการกฎหมายทั่วไป" หน้า 68

วิทยา นักจิตวิทยา แพทย์และอาชีพอื่น ๆ ที่มาทำการค้นคว้าวิจัย เมื่อศาลร้องขอให้มาช่วยเหลือ

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี³⁶

ศาลสูงสุดของสาธารณรัฐเกาหลี ทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดคอยควบคุมดูแลงานตุลาการ และงานธุรการของศาลทั้งหมด ศาลจึงไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม กล่าวคือ นอกเหนือจาก งานพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแล้ว ศาลสูงสุดยังได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านการบริหาร งานศาล และการจัดวางกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภารกิจของศาลอีกด้วย โดยมีสภา ผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court Justices Council) เป็นองค์กรบริหารงาน ตุลาการสูงสุด ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลสูงสุดทั้งหมดเป็นสมาชิก* มีประธานศาลสูงสุดเป็น ประธาน ทำหน้าที่เกี่ยวกับ การพิจารณาเรื่องวินัยของผู้พิพากษา จัดทำระเบียบกฎเกณฑ์ของ ศาลสูงสุดรวบรวม และจัดพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาศาลสูงสุด นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ดำเนินการใน คำนวณงบประมาณและการเงินการคลังของศาลทั่วประเทศและพิจารณา เรื่องสำคัญอื่น ๆ ที่เสนอโดย ประธานศาลสูงสุดซึ่งในการจัดทำระเบียบกฎเกณฑ์ที่สำคัญต่าง ๆ นั้น ศาลสูงสุดจะเป็นผู้ร่าง ระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านั้นขึ้น เสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา นายความ นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาให้ ความเห็นชอบขั้นหนึ่ง ก่อน หลังจากนั้นจึงจะจัดทำเป็นรายงานของคณะกรรมการเสนอต่อสภาผู้พิพากษาศาลสูงสุด เพื่อ พิจารณาอนุมัติให้ใช้บังคับต่อไป

นอกจากนี้ยังมีกระทรวงบริหารงานศาล (Ministry of Court Administration) ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของศาลสูงสุดหน่วยงานหนึ่งที่คอยรับสนองนโยบายและเป็นผู้ปฏิบัติงานให้ สำเร็จลุล่วงไป รับผิดชอบงานด้านธุรการของศาลสูงสุดทั้งหมดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย มีหน้าที่ รับผิดชอบในการจัดระบบบริหารงานบุคคล ตลอดจนการเงินและการบัญชีของศาลทั่วประเทศ ทั้งยัง ต้องทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการงานทะเบียนที่ดิน ทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทและทะเบียนครอบครัวอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องรับผิดชอบในด้านการศึกษาพัฒนากฎหมาย การพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาศาลสูงสุด

³⁶สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม, "รายงานการศึกษาและดู งานศาลประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และเมืองฮ่องกง." ใน ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล 2532 (กรุงเทพ : โรงพิมพ์กรุงสยาม พรินติ้ง กรุ๊ป , 2533) หน้า 74-95

*รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี หมวด 7 ว่าด้วยศาลยุติธรรม มาตรา 101(2) บัญญัติให้ " ผู้พิพากษาศาลสูงสุดมีจำนวน 16 คนหรือน้อยกว่า"

และจัดเก็บและวิเคราะห์สถิติของศาลทั่วประเทศ โดยประธานศาลสูงสุดจะแต่งตั้งผู้พิพากษา ศาลสูงสุดคนใดคนหนึ่งให้เป็นรัฐมนตรี (Minister) รับผิดชอบเป็นหัวหน้าหน่วยงาน ส่วน รัฐมนตรีช่วย (Vice Minister) จะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาในศาลก็ได้

ประเทศอังกฤษ

เนื่องจากประเทศอังกฤษไม่มีกระทรวงยุติธรรม และไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมดังเช่นประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายของประเทศอังกฤษถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นประมุขชั้นสูงสุดแห่งศาลยุติธรรมทั้งหลาย³⁷ และมีตำแหน่ง Lord Chancellor ซึ่งมีฐานะพิเศษรวมอำนาจในการปกครองทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อยู่ที่บุคคลคนเดียวกัน กล่าวคือ ในทางนิติบัญญัติ ตำแหน่งประธาน (Speaker) สภาขุนนาง (House of Lords) ในฐานะเป็นสภานิติบัญญัติ ในทางบริหารตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรี (the Cabinet) และในทางตุลาการตำแหน่งสูงสุดทางตุลาการ เป็นประธานของฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ทางองเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในบางประเทศ* เช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี เป็นต้น รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในศาลสูงสุด (House of Lords) และยังเป็นสมาชิกในคณะกรรมการตุลาการแห่งสภาองคมนตรี (Judicial Committee of the Privy Council) อีกด้วย จะเห็นได้ว่า Lord Chancellor เป็นทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการตุลาการ

³⁷ กอร์ ฟันอูลาก, "ศาลบริติชของอังกฤษ," คูลพาท 1 (ตุลาคม 2497) : 35

*แต่ในประเทศอังกฤษมีข้อแตกต่างกับประเทศอื่น เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ในข้อสำคัญ บางประการเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ ซึ่งประเทศฝรั่งเศส และอิตาลีถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ในประเทศอังกฤษอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (the Secretary of State for the Home Department) เช่น กิจการตำรวจ และการควบคุมบังคับบัญชา เรือนจำของประเทศอังกฤษนั้น ก็ตกเป็นอำนาจ หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากที่อยู่ในอำนาจของ Lord Chancellor มิ

ในฐานะที่ Lord Chancellor เป็นประธานของฝ่ายตุลาการ* มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลตุลาการและการบริหารงานศาลยุติธรรม ซึ่งพอจะจำแนกอำนาจหน้าที่หลักได้เป็น 5 ประการ คือ³⁸

1. การร่วมพิจารณาพิพากษาคดีในศาลสูงสุด (House of Lords)
2. การเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พิพากษา
3. การดูแลการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน
4. การมีบทบาทในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย แม้ไม่ได้เสนอร่างกฎหมายเอง แต่มีบทบาทสำคัญในรัฐสภา
5. การเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ The Lord Chancellor's Office

ในการบริหารงานศาลเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่เรียกว่า "the Lord Chancellor's Office" มี Lord Chancellor เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารงานธุรการประจำของศาลทั้งระบบทั่วประเทศ โดยมี Permanent Secretary เป็นหัวหน้าสำนักงาน** เป็น

*บางครั้งได้รับการเรียกขานอย่างค่อนข้างคลาดเคลื่อนว่า "ประมุขตุลาการ" เนื่องจากตุลาการเป็นวิชาชีพอิสระ ตุลาการมีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยคดีตามตัวบทกฎหมาย ในการนี้ตุลาการย่อมไม่มี "ประมุข" เพราะกระทำการในพระปรมาภิไธย โดยยึดหลักความถูกต้องและความเป็นธรรมตามกฎหมายเป็นที่ตั้ง ; วิศิษฎ์ ลิมานนท์, "การฝึกอบรมผู้พิพากษา," ใน ที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินประกอบพิธีเปิดอาคารศาลแขวงพระนครเหนือและสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ , (14 สิงหาคม 2530) , หน้า 46

³⁸จรีนิติ หะวานนท์, "ประเทศอังกฤษ : การบริหารงานศาลอย่างเป็นอิสระ ," เอกสารเผยแพร่

**แต่ก่อนสำนักงานของ the Lord Chancellor's Office ยังไม่มีหัวหน้าสำนักงานประจำ คงมีแต่เลขานุการส่วนตัวของ Lord Chancellor ซึ่งเรียกว่า "Principal Secretary" ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำเพราะอาจจะได้เข้ามารับตำแหน่งและออกจากตำแหน่งตาม Lord Chancellor ซึ่งจะต้องเข้าและออกจากตำแหน่งตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนุญ ซึ่งแนวทางปฏิบัติมีความไม่เหมาะสมหลายประการ โดยเฉพาะเหตุว่าราชการงานศาลตกเป็นภาระของข้าราชการผู้ครองตำแหน่งอันสูงนี้มีมากมาย จึงเป็นการเสียวิสัยที่ผู้ดำรงตำแหน่งนี้จะบริหารราชการไปได้แต่ผู้เดียว

ผู้ช่วยเหลืองานธุรการของศาลในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคล เจ้าหน้าที่ศาล การงบประมาณค่าใช้จ่ายของศาล รวมทั้งเป็นผู้ช่วยในการเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษา

4.2.2 ประเทศที่ให้ศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรม

มีหลายประเทศในยุโรปที่ให้ศาลสังกัดอยู่กระทรวงยุติธรรม เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี ฮอลแลนด์ และเบลเยียม เป็นต้น ซึ่งจะขอกล่าวไว้เพียง 2 ประเทศที่สำคัญเท่านั้น ดังนี้

ประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสใช้ระบบศาลคู่คือศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา และศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยศาลทั้งสองระบบแยกต่างหากจากกัน* ศาลแต่ละระบบมีศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลสูงสุดของตนเอง ศาลสูงสุดของระบบศาลยุติธรรม คือ ศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ส่วนศาลสูงสุดของระบบศาลปกครอง คือ สภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat)³⁹ รวมทั้งมีบุคลากรที่ต่างกัน และคัดเลือกจากโรงเรียนหรือสถาบันที่ต่างกัน โดย ศาลยุติธรรมจะมาจากสถาบันที่เรียกว่า "EMN" ในขณะที่ศาลปกครองนั้นคัดเลือกมาจากสถาบันพัฒนาข้าราชการของฝรั่งเศสที่เรียกว่า "L'ENA" ในการที่มีระบบศาลคู่เช่นนี้ จะเห็นได้ว่า จะเน้นความเป็นอิสระมากกว่าการแบ่งแยกหน้าที่ ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว จะเน้นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่มากกว่าความเป็น

*ศาลปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร แยกออกจากระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ตั้งแต่สมัยสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ.1870-1944) โดยอาศัยหลักการว่า "ศาลยุติธรรม ซึ่งมีความเป็นอิสระและไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารนั้น ไม่สมควรมีอำนาจชี้ขาดในการบริหาร อำนาจชี้ขาดในเรื่องบริหารต้องเป็นของฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาประกอบด้วยฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ไม่ไว้วางใจการใช้ดุลพินิจของนักกฎหมายที่ใช้อำนาจพิพากษาและสั่งการในคดีที่มีประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนขัดแย้งกับประโยชน์ของสาธารณะหรือในคดีที่มีการสั่งจ่ายเงินของรัฐให้แก่เอกชน และเหตุผลว่าการจัดรูปองค์กรเป็นไปตามความเชี่ยวชาญและลักษณะงาน"

³⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 1 ตอนที่ 1 (เมษายน 2525) : 26-30

อิสระ กล่าวคือใครมีอำนาจหน้าที่อะไรก็ทำไปตามหน้าที่นั้น เช่น ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหาร มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมาย หรือมีหน้าที่อำนวยความสะดวกก็ดำเนินการไป

นอกจากนี้ ความในมาตรา 1 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสยังแยกงาน เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี การออกคำสั่งเกี่ยวกับคดี การบังคับคดีจะอยู่ใน อำนาจศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นงานที่เกี่ยวกับการปกครองหรือด้านธุรการ ซึ่งอยู่ในอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแล้วจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น จึงแยกงานออกเป็น ดังนี้

1. แยกงานที่เกี่ยวกับงานธุรการออกจากงานตุลาการ

2. แยกงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างศาลยุติธรรม ออกจากการดำเนินงาน ของศาล เพราะการจัดระเบียบโครงสร้างศาลยุติธรรมเป็นงานที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง มากกว่างานในคดีโดยตรง เช่น ในการจัดตั้ง ยุบเลิกศาล หรือ เรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่ง อาจเข้ามาอยู่ในบริหารของศาลปกครองก็ได้

ในระบบการบริหารงานศาลยุติธรรม จัดให้ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม มี คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้สอดส่องดูแลเรื่องการบริหารงานศาลยุติธรรม รวมทั้ง เรื่องวินัยและ ความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ⁴⁰ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้พิพากษา แต่ที่แตกต่างจาก ของไทยเราเห็นจะได้แก่องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ

แต่เดิมมา อำนาจของก.ต. มิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งเพิ่งจะเริ่ม มีเค้าขึ้นในปี.ศ.1810 โดยพระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ 20 เมษายน ค.ศ.1810 มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า "ให้ศาลแต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาวินัยและความดีความชอบของผู้พิพากษาของตน ทั้งนี้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม" ต่อมาในปี ค.ศ.1883 อำนาจ ของก.ต. เริ่มมีความสำคัญขึ้นโดยลำดับ ตามพระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ 31 ค.ศ.1883 มาตรา 13 ได้รับรองและยืนยันอำนาจก.ต. ดังนี้"ให้ศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตุลาการ ศาลฎีกาจะใช้อำนาจเป็นคณะกรรมการตุลาการดังกล่าวได้ต่อเมื่อ ได้ทำการพิจารณาโดยที่ประชุม ใหญ่ ให้อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลในที่ประชุมดังกล่าว"⁴¹

จนกระทั่ง รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ ฉบับที่ 4 ค.ศ.1946 จึงได้บัญญัติวางหลักเกี่ยวกับ

⁴⁰มาตรา 84 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส. ค.ศ.1946

⁴¹วิฑูร เทพพิทักษ์, "ก.ต.ของฝรั่งเศส," ตุลาการ ปีที่ 10 เล่มที่ 8 (2506) :

อำนาจ.ต.ไว้ เพื่อเน้นถึงหลักประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการได้เป็นที่เทอดทูนและเห็นได้ชัด ซึ่งก.ต.จะประกอบด้วย ประธานาธิบดีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน และมีกรรมการ 6 คนซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 นอกจากนี้ยังมี กรรมการซึ่งมาจากข้าราชการตุลาการ 4 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยเป็นตัวแทนของข้าราชการตุลาการแต่ละประเภท* และกรรมการอีก 2 คน ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพทางศาลแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาหรือข้าราชการตุลาการ จะเห็นได้ว่า ในบรรดากรรมการก.ต.ทั้งหมด 14 คนนั้น จะประกอบด้วยบุคคลากรผู้เป็นตัวแทนอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รวมทั้งจากสาขาอาชีพอื่นรวมอยู่ด้วย เช่น ผู้แทนสมาคมทนายความ สภานักงานศาล หรือศาสตราจารย์ทางกฎหมาย⁴² ทั้งนี้เพื่อมิให้คณะกรรมการตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาแต่เพียงอย่างเดียว

เมื่อก.ต.ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่าย ทาให้อำนาจหน้าที่ในการสอดส่องเรื่องวินัยและความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ และการบริหารงานของศาลยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษา ซึ่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ประธานาธิบดี เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการตุลาการตามคำแนะนำของคณะกรรมการตุลาการ ซึ่งในทางปฏิบัติการแต่งตั้งกระทำโดยประธานาธิบดีโดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและนายกรัฐมนตรีลงนามรับรองตามมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946

ระบบการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการจึงเกิดการถ่วงดุลย์กันระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทำให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นอิสระที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่คัดขาดจากสังคม หากให้ผู้พิพากษาแต่งตั้งกันเอง แล้วจะทาให้ผู้พิพากษาถูกตัดออกจากการเมืองโดยสิ้นเชิง จนไม่รับรู้ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมของบ้านเมือง เพราะเป็นระบบที่ปิด จึงได้มีการค้นคิดวิธีการแต่งตั้งที่มีความสมดุลงยิ่งขึ้น ดังกล่าวข้างต้น⁴³

*คือ ข้าราชการตุลาการประจำศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลแพ่งชั้นต้น และศาลแขวง. ชาญชัย แสงศักดิ์, "ผู้พิพากษาในประเทศไทยฝรั่งเศส," หน้า 32

⁴²เรื่องเดียวกัน หน้า 36 แปลจาก Jacques Cadart, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, p.302-307, (1975)

⁴³เรื่องเดียวกัน หน้า 34 แปล pp.302-303

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 (ฉบับปัจจุบัน) ได้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่บางอย่างของคณะกรรมการตุลาการ โดยกรรมการตุลาการส่วนใหญ่มาจากข้าราชการตุลาการแต่ก็ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีทั้งสิ้น ในขณะที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนกรรมการที่มาจากข้าราชการตุลาการเป็นเพียงส่วนน้อย ส่วนใหญ่ได้รับการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีกรรมการตุลาการทั้งหมด 11 คน มีประธานาธิบดีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีกรรมการอีก 9 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการในการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการก็ลดน้อยลง เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจเสนอชื่อผู้พิพากษาให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งได้ทุกระดับ แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจเสนอชื่อเฉพาะผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา และอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์เท่านั้น ส่วนผู้พิพากษาอื่น ๆ คณะกรรมการตุลาการเพียงแต่ให้ความเห็นเกี่ยวกับรายชื่อที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอเท่านั้น ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 65 วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ทั้งนี้เป็นการเพิ่มบทบาทให้ฝ่ายบริหารมากขึ้นอันเป็นผลสะท้อนมาจากการเปลี่ยนแปลง

*ได้แก่ พระราชกำหนดเลขที่ 58-1271 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 ว่าด้วยคณะกรรมการตุลาการ มาตรา 1 กำหนดว่า บรรดากรรมการจำนวน 9 คนนั้น ให้แต่งตั้งกรรมการ 3 คนจากศาลฎีกาซึ่งในจำนวน 3 คนนี้ ต้องมีอัยการระดับหัวหน้าอัยการ (avocat general) ด้วย 1 คน และกรรมการอีก 3 คนให้แต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้น กรรมการทั้ง 6 คนนี้ ให้คัดเลือกจากรายชื่อที่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อโดยจะต้องเสนอชื่อ 3 ชื่อสำหรับตำแหน่งกรรมการแต่ละคน ส่วนกรรมการที่เหลืออีก 3 คนนั้น คนหนึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการของสภาแห่งรัฐระดับ conseiller d'Etat โดยคัดเลือกจากรายชื่อบุคคล 3 คนที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) เป็นผู้เสนอ ส่วนกรรมการ 2 คนสุดท้ายให้แต่งตั้งจากผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตุลาการ โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการทั้ง 9 คนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนี่อาจเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือเป็นทนายความในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนั้นได้. ชาญชัย แสงศักดิ์, หน้า 35. แปลจาก Henry Solus และ Roger Perrot, 'Droit Judiciaire Prive' Tome 1. (1961), p. 627

ระบบการเมืองที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมือง⁴⁴

คณะกรรมการตุลาการยังคงมีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาเรื่องวินัยของข้าราชการตุลาการ โดยตามพระราชกำหนดว่าด้วยคณะกรรมการตุลาการ . ค.ศ.1958 มาตรา 13 กำหนดให้ประธานศาลฎีกาทาหน้าที่เป็นประธาน ส่วนประธานาธิบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่เข้าร่วมพิจารณาด้วย โดยจะประชุมกันที่ศาลฎีกาเป็นกรณีพิเศษ*

ในกรณีการอภิปรายนั้นเป็นอำนาจของประธานาธิบดีโดยเฉพาะ คณะกรรมการตุลาการมีหน้าที่เพียงแต่ให้ความเห็นเท่านั้น⁴⁵

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารงานศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสเป็นระบบที่มีการเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและตุลาการเป็นอย่างดี ผู้พิพากษาไม่ได้บริหารงานตามลำพังของตนเอง แต่จะมีฝ่ายอื่นเข้าร่วมช่วยบริหารด้วยในรูปแบบขององค์คณะกรรมการตุลาการ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน**

หรือที่เราเรียกว่าประเทศเยอรมันตะวันตก มีการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย เป็นแบบสหพันธ์รัฐ (federalism) ประกอบด้วย 11 มลรัฐ แต่ละมลรัฐ มีรัฐบาล สถานิติบัญญัติ

⁴⁴เรื่องเดียวกัน หน้า 34

*ปกติคณะกรรมการตุลาการจะประชุมกันที่ทำเนียบประธานาธิบดี แต่ในกรณีที่พิจารณาเรื่องวินัยของผู้พิพากษาจะประชุมกันที่ศาลฎีกา. ชาญชัย แสงศักดิ์, หน้า 36, แปลจาก Dalloz, Nouveau Code de Proce'dure civile, (1979), pp. 536-539

⁴⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 37, แปลจาก Dmitri-Georges Lavroff, Le Systeme Politique Franacis. (1975), p. 417 .

**ปัจจุบัน รวมกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันหรือเยอรมันตะวันออก เป็นประเทศเดียวกันแล้ว

และระบบศาลเป็นของตนเอง แต่ทั้งนี้ก็อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง (federal Government) ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มีสภาแห่งสหพันธ์ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรหรือเรียกว่าสภาล่างและสภาผู้แทนมลรัฐหรือเรียกว่าสภาสูง มีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาลฝ่ายบริหาร และมีตุลาการซึ่งเป็นองค์อิสระ* แต่การดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาจะอยู่ในความควบคุมดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งที่แตกต่างจากประเทศระบบสหพันธ์ คือ ศาลมลรัฐ กับศาล สหพันธ์ จะมีความสัมพันธ์กันโดยตรง ศาลสหพันธ์มีสภาพเป็นศาลสูง ของศาลมลรัฐ มิใช่มีอำนาจ ขอบเขตเฉพาะในกิจการของสหพันธ์เท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับประเทศสหพันธ์อื่น ๆ แสดงให้เห็นว่า แม้สหพันธ์รัฐเยอรมันจะเป็นประเทศระบบสหพันธ์ แต่ระบบศาลเป็นระบบที่รวมกันเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันของการบริหารงานยุติธรรมในสหพันธ์และมลรัฐต่าง ๆ

ในระดับสหพันธ์มีการแบ่งศาลออกเป็น 5 ศาล ตามความชำนาญเฉพาะเรื่อง (specialization) คือ⁴⁶ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม และศาลภาษี ศาลแต่ละประเภทเป็นศาลสูงสุดในตัวโดยจะพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่อุทธรณ์มาจากศาลในมลรัฐ โดยตรงตามระบบของศาลประเภทนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไว้พิจารณา ปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะด้วย ซึ่งศาลแต่ละประเภทนั้นสังกัดกระทรวงที่ต่างกั นตามความสัมพันธ์ที่เหมาะสม โดยกระทรวงยุติธรรมดูแลรับผิดชอบงานศาลยุติธรรม กระทรวงมหาดไทยดูแลงานศาลปกครอง กระทรวงการคลังดูแลงานศาลภาษี กระทรวงแรงงานดูแลศาล แรงงาน และศาลสังคม และกระทรวงกลาโหมดูแลงานศาลวินัยทหาร ส่วนศาลรัฐธรรมนูญอยู่ ในความดูแลโดยตรงของรัฐสภา

กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ของศาลยุติธรรม ทั้งในระดับ สหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทั้งในระดับสหพันธ์ และระดับ

*ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่ได้แยกอำนาจอัยการ เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนวยการบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ถือว่าอำนาจอัยการเป็นอำนาจหนึ่งเดียวของรัฐ โดยมี องค์การของรัฐมีหน้าที่แต่ละอย่างให้มีการคานกัน และอยู่ในฐานะสมดุลย์ซึ่งกันและกัน. ไพลิชส์ พัทธกุล, "ระบบกฎหมายและการศาลของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน." ใน วันรพี'23, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิจิตรพิสดาร 2523), หน้า 46

⁴⁶รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 96

มลรัฐเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่คอยดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของศาลไว้ตามสมควร โดยจะเป็นผู้เสนอตั้งงบประมาณ การดูแลงานธุรการ การจัดองค์การของศาล และการกำหนดวิธีพิจารณาความ⁴⁷รวมทั้งการดูแลการแต่งตั้งผู้พิพากษาเท่าที่ไม่เป็นการทำลายความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการปฏิบัติหน้าที่

โครงสร้างของกระทรวงยุติธรรม จัดแบ่งส่วนราชการเป็น 6 กรม คือ กรมบริหารงานยุติธรรม กรมการแพ่ง กรมกฎหมายพาณิชย์และเศรษฐกิจ กรมกฎหมายอาญา กรมกฎหมายมหาชน และกรมบริหารงานศาล กระทรวงยุติธรรมจึงเป็นผู้ดูแลงานด้านกฎหมายของประเทศไม่ว่าจะเป็นงานร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายรวมทั้งยังดูแลงานด้านอื่นด้วย เช่น งานธุรการของศาล งานธุรการของพนักงานอัยการ และดูแลการสอบกฎหมายของรัฐในระดับมหาวิทยาลัย รวมทั้งดูแลหลักสูตรนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยด้วย โดยร่วมกับกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ⁴⁸

ในระดับมลรัฐ กระทรวงยุติธรรมจะดูแลงานศาลยุติธรรมทั้งศาลชั้นต้นและศาลสูงของมลรัฐ บางมลรัฐเป็นผู้ดูแลงานศาลปกครองและศาลภาษีด้วย ซึ่งโดยทั่วไปกระทรวงแรงงานจะเป็นผู้ดูแลศาลปกครอง กระทรวงการคลังดูแลศาลภาษี จะเห็นได้ว่า กระทรวงยุติธรรมของมลรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์ คือ งานร่างและตรวจพิจารณากฎหมาย ดูแลงานธุรการของศาลและพนักงานอัยการ การสอบกฎหมายของรัฐ การบังคับตามคำพิพากษาและการอภัยโทษ และประสานงานกับกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์⁴⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบบริหารงานศาลยุติธรรมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

⁴⁷ชัชวพันธ์ วงศ์วัฒนสานต์, "องค์การตุลาการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ตอน 1 (เมษายน 2525) : 99 แผลจาก Glenn N. Schiam, "The Recruitment of Judge for the West German Federal Court," 21 American Journal of Comparative Law, (1973), pp. 691-692

⁴⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100 แผลจาก Wolfgang Heyde, The Administration of Justice in the Federal Republic of Germany .(1971), p.116

⁴⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 100. แผลจาก Heyde. pp. 117-118

สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับของไทย แต่มีลักษณะงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงยุติธรรมที่มากกว่ากัน หากเราเปรียบเทียบงานของกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมันกับของไทยแล้ว งานของกระทรวงนี้ คือ งานของ 1. กระทรวงยุติธรรม 2. กรมอัยการ 3. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ 4. ทบวงมหาวิทยาลัย ในส่วนที่เกี่ยวกับ คณะนิติศาสตร์ของไทย โดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐแล้วจะเพิ่มงานราชทัณฑ์ขึ้นอีกด้วย

4.3 รูปแบบอื่น

การจัดระบบบริหารงานขององค์กรให้เป็นอิสระ สามารถดำเนินการได้เอง ไม่ผ่านหรือสังกัดอยู่ในองค์กรอื่นหรืออำนาจอื่น เช่น ระบบบริหารงานของรัฐสภา

4.3.1 รูปแบบการบริหารงานรัฐสภาไทย

แนวความคิดที่รัฐสภาบริหารของตนเองโดยอิสระมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ ฝ่ายบริหารและธุรการปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมและการบริหารงานของรัฐสภา เป็นของตนเองขึ้น ตรงต่อประธานรัฐสภาเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2489 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 โดยถือเอาตามแบบนานาประเทศประชาธิปไตย เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี และญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมมีหน่วยงานสำนักงานเลขาธิการแยกกัน ทั้งของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่แต่ละสภาก็มีประธานของสภานั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด แต่ต่อมาไม่กี่เดือน ด้วย ปัญหาสิ้นเปลืองงบประมาณ จึงได้มีการรวมสำนักงานเลขาธิการของรัฐสภาเข้าด้วยกันมีเจ้าหน้าที่ ชุดเดียวปฏิบัติงานของทั้งสองสภา ไม่มีการแบ่งแยกงานกัน และคงรูปแบบมาจนถึงปัจจุบัน⁵⁰

ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากข้าราชการพลเรือน เมื่อพ.ศ. 2518 ตามพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518⁵¹ และตามมาตรา 15 ได้แบ่งข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ออกเป็น 2 ประเภท คือข้าราชการสามัญได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งหน้าที่ และข้าราชการ รัฐสภาฝ่ายการเมืองได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา

⁵⁰ไพโรจน์ ชัยนาม, หนังสือประกอบคำบรรยาย วิชาสังคมกับการปกครอง เรื่อง รัฐธรรมนูญไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 47-51.

⁵¹ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 1 เล่ม 92 ตอนที่ 27 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518

ในการบริหารงานของรัฐสภานั้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518⁵² มาตรา 6 ได้จัดให้มีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการ ในสังกัด รัฐสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภา มีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ดังความในมาตรา 8 เจตยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งเลขาธิการรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้แบ่งหน่วยงานภายในตามคำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 ลง วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527 ออกเป็น 2 งาน 3 ฝ่าย ได้แก่ งานตรวจสอบภายใน และงานที่ บริรักษากฎหมายประจำรัฐสภา และ 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา และ ฝ่ายวิชาการ

ฝ่ายบริหารแบ่งออกเป็น 5 กอง คือ กองกลาง กองคลังและพัสดุ กอง สถานที่ กองการพิมพ์ กองการประชาสัมพันธ์

ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา แบ่งเป็น 4 กอง คือ กองการประชุม กองกรรมาธิการ กองวิเทศสัมพันธ์ และศูนย์ข่าวเลขและพิมพ์ดีด

ฝ่ายวิชาการ แบ่งเป็น ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าและศูนย์บริการทางวิชาการ และกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้นมีความเป็นอิสระ และปฏิบัติงานธุรการในอำนาจหน้าที่ ของสภาได้เอง บลอดจากการถูกรวบงาจากฝ่ายบริหาร ซึ่งสำนักงานนี้ทำหน้าที่ให้บริการ ข่าวสาร ข้อมูล จัดหาวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น เพื่อประกันความเป็นอิสระในการให้บริการแก่รัฐสภา อย่างเต็มที่ ในการนี้ ความเป็นอิสระนั้นอาจแบ่งได้ออกเป็น⁵³

1. ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล

การที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งเป็นบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาทุกคน จะอยู่ภายใต้กฎระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หรือเรียกโดย

⁵²ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 49 เล่ม 92 ตอนที่ 27 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518

⁵³บุรีรักษ์ นามวัฒน์. "หน่วยที่ 5 องค์กรณีบัญญัติ" ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพ : โรงพิมพ์อักษรไทย , 2531), หน้า 295-296.

ย่อว่า "ก.ร."* ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของรัฐสภาเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง โอนย้าย ตลอดจนเรื่องวินัย ซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าการบริหารงานอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐสภาเอง ขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา การบริหารงานของรัฐสภาจึงเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว และกิจการของรัฐสภาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะถูกก้าวก่ายแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

2. ความเป็นอิสระในด้านงบประมาณและการคลัง

ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถจัดทำ เสนอ และดำเนินการงบประมาณและการคลังได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยองค์กรอื่นของฝ่ายบริหาร ดังนั้นรัฐสภาจึงจัดทำ วัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน และจัดอัตรากำลังข้าราชการรัฐสภาสามัญได้อย่างเพียงพอกับปริมาณงานการดำเนินงานจึงมีประสิทธิภาพสูง โดยถือตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะกำหนด และอนุมัติงบประมาณได้เองโดยไม่มีองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นเข้ามาด้วงดุลได้เลย เพราะเรื่องงบประมาณและการคลังนั้นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและระเบียบเกี่ยวกับการคลัง เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวงกรมอื่น โดยอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารนั่นเอง

4.3.2 รูปแบบโครงการแยกระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหาร และการเมือง

เป็นรูปแบบที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายตุลาการให้สถาบันตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยแยกองค์กรจากกระทรวงยุติธรรม

*คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีจำนวน 11 คน ประกอบด้วยประธานรัฐสภา เป็นประธาน รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ประธานกรรมการสามัญ ประธานสภาจำนวน 2 คน ในกรณีที่มี 2 สภา ให้แต่ละสภาเลือก 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวน 6 คน ในกรณีที่มี 2 สภาให้แต่ละสภาเลือก 3 คน เลขานุการรัฐสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ. ดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6.

เรือนงานเกี่ยวกับกิจการงานศาลมาไว้กับองค์กรศาลยุติธรรมนั้น จะมีประธานศาลฎีกาเป็นประมุขของฝ่ายตุลาการและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการตุลาการ ควบคุมดูแลงานบริหาร วิชาการ และตุลาการ โดยมีสำนักงานเลขาธิการประธานศาลฎีกา มีเลขาธิการประธานศาลฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการประสานงานทั้งด้านอรรถคดีและงานด้านบริหาร งานอรรถคดีได้แก่ กิจการของศาลยุติธรรมที่แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยประธานศาลฎีกามีอำนาจให้คำแนะนำแก่ผู้พิพากษาทั้งบวงงานการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาในส่วนของพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเป็นไปโดยอิสระ ตลอดจนควบคุมดูแลการพิจารณาพิพากษาคดีที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาให้เป็นไปโดยถูกต้อง

สำหรับงานด้านบริหาร มีสำนักคณะมนตรีตุลาการซึ่งมีปลัดสำนักคณะมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารงานยุติธรรมของคณะมนตรีตุลาการ และแบ่งส่วนราชการในสำนักคณะมนตรีตุลาการออกเป็น 11 สำนักงาน* เช่น

1. สำนักงานปลัดสำนักคณะมนตรีตุลาการ รับผิดชอบงานตุลาการศาลทั่วประเทศ รวมทั้งสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาศาล สถานีพินิจและคุ้มครองเด็ก และงานบริหาร งานราชการทั่วไป

2. สำนักงานข้าราชการฝ่ายตุลาการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ โดยมีคณะกรรมการตุลาการและคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับงานตุลาการตามประเภทของข้าราชการ ตั้งแต่ บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน และดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

ทั้งนี้ ได้มีแนวทางแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับ ให้มีองค์กรบริหารงาน ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระแยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร และมีบทบัญญัติให้ประกันงบประมาณแผ่นดินสำหรับฝ่ายตุลาการ และให้ฝ่ายตุลาการสามารถเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรงต่อรัฐสภา ตลอดจนให้มีบทบัญญัติให้ฝ่ายตุลาการมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายตุลาการต่อรัฐสภาได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายตุลาการ และพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการให้สอดคล้องต้องกันอีกด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ก็คือ ศาลยุติธรรมสามารถเสนองบประมาณได้เอง เสนอต่อสภาโดยตรง ไม่ถูกจำกัดจากสำนักงบประมาณตามระบบเดิม และสามารถจัดสรรอัตรากำลัง

*ดูรายละเอียดในหัวข้อ 5.2 ลักษณะขององค์กร

ข้าราชการธุรการได้เพียงพอกับปริมาณงาน รวมทั้งให้ผู้พิพากษามีความเป็นอิสระและมีเสถียรภาพอย่างแท้จริงโดยไม่ถูกก้าวท้าวแทรกแซง ควบคุมหรือใช้อิทธิพลครอบงำไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากฝ่ายบริหารและการเมือง ทำให้ประชาชนและชาวต่างประเทศมั่นใจในความเป็นอิสระและความเป็นกลางของศาลอย่างแท้จริง ตลอดจนทำให้ศาลสามารถพัฒนาหน่วยงานและระบบบริหารต่างๆ รวมทั้ง คุณภาพของบุคลากรของตนได้อย่างเป็นอิสระก่อให้เกิดความก้าวหน้า และประสิทธิภาพสูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

ปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานอาจเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่โครงการแยกศาลยุติธรรมเป็นสถาบันอิสระนี้ ขาดการประสานงานกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมีระบบทั้งนี้ เพราะศาลต้องของบประมาณรายจ่ายต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายบริหาร และการเสนอร่างกฎหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ⁵⁴ การดำเนินการตามโครงการแยกศาลนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่สามารถเข้ามาด่วงดูลงอำนาจฝ่ายตุลาการได้เลย ไม่ว่าในเรื่องการบริหารงานหรือในเรื่ององค์คณะกรรมการตุลาการ ทำให้ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระมากจนเกินไป เพราะไทยเราเป็นประเทศประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยต้องมีการด่วงดูลซึ่งกันและกัน หากขาดการด่วงดูลอย่างเหมาะสมแล้ว อาจมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตอำนาจตน ล่วงละเมิดอำนาจอื่น เป็นผลเสียต่อการบริหารประเทศได้

ดังนั้นการบริหารขององค์กรอย่าง เป็นอิสระ ต้องมีระบบการตรวจสอบมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตด้วย

⁵⁴กระทรวงยุติธรรม "โครงการแยกระบบบริหารงานศาลยุติธรรมออกจากฝ่ายบริหารและการเมือง." เอกสารเผยแพร่ หน้า 16