

# แนวทางการพัฒนาการบริหารงาน ยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ให้คุ้มค่า

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ<sup>1</sup>



## ■ การบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์ของไทย ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง<sup>2</sup>

การบริหารจัดการงานยุติธรรมและระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยในปัจจุบันเป็นผลของการปรับตัวเข้าสู่สมัยใหม่ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และตั้งอยู่บนรากฐานของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแบบเสรีนิยม (Liberal Civil Procedure) ซึ่งถือกันว่าเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับแนวคิดทางสังคมอันทันสมัยของโลกตะวันตกในยุคปลายศตวรรษที่ 19 โดยมี New York Code of Civil Procedure 1848 ในสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องกระตุ้น มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเบลเยียม ค.ศ. 1869 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศส เจนีวา และเนเธอร์แลนด์เป็นแบบอย่าง มี Judicature Acts 1873 ในอังกฤษ และ Zivilprozessordnung 1877 หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเยอรมันที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในเวลานั้นเป็นตัวผลักดันสำคัญ

ดังที่เราย่อมเห็นได้ว่าในภูมิภาคเอเชียนั้น ญี่ปุ่นก็ได้จัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1890 ตามมาด้วยประเทศสยามใน ค.ศ. 1896 โดยได้มีการนำแนวคิดแบบสมัยใหม่ดังกล่าวมาเชื่อมเข้ากับกระบวนการยุติธรรมของไทยที่สืบทอดมาจากระบบกฎหมายไทยดั้งเดิม เพื่อตอบสนองความต้องการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับนานาอารยประเทศ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปงานยุติธรรม และจัดทำประมวลกฎหมายของไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยได้มีการประกาศใช้ครั้งแรก เมื่อ ร.ศ.115 (ค.ศ. 1896 / พ.ศ. 2439) มีการแก้ไขให้เป็นระบบขึ้นประกาศใช้พร้อมกับธรรมนูญศาลยุติธรรมเมื่อ ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) และ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>2</sup> ผลงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ให้คุ้มค่า” ซึ่งผู้เขียนได้เสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เมื่อ พ.ศ. 2553 และสามารถอ่านฉบับเต็มได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานกิจการยุติธรรม

มีการปรับปรุงใหญ่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2477 และยังคงเป็นแกนกลางสำคัญในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของไทยเรื่อยมาจนปัจจุบัน

แม้หลังจากนั้นจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมแก่กาลสมัยเป็นคราวๆ มาโดยลำดับเพื่อปรับใช้ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและความต้องการในสังคมไทยต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบันรวมทั้งสิ้น 25 ครั้ง ปรับปรุงล่าสุด โดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 25) เมื่อต้นปี 2551 ก็ยังคงเป็นที่ตระหนักกันว่ากระบวนการพิจารณาความดังกล่าวอาจมีสภาพแวดล้อมทางสังคมประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ องค์ความรู้ด้านการจัดการ และทางเทคโนโลยีเท่าที่เป็นอยู่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นรากฐานของการวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นสำคัญ แม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นเรื่องๆ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงหลักการหรือเชิงโครงสร้างสำคัญที่เรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปใหญ่ จึงเป็นเหตุให้เกิดคำถามขึ้นว่า ระบบดังกล่าวยังมีความทันสมัย สามารถรองรับสภาพการณ์ทางสังคมในยุคปัจจุบันได้เพียงใด

ขณะเดียวกันภายใต้บริบทของกระแสเรียกร้องต้องการการพัฒนากระบวนการพิจารณาคดี และกระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution) ให้สอดคล้องกับกระแสการค้าเสรี และเป็นธรรม ที่ก่อให้เกิดสนธิสัญญาจัดตั้งองค์การการค้าโลกเมื่อ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) อันเป็นกระบวนการที่สืบเนื่องมาจากการสิ้นสุดสงครามเย็น และกระแสเรียกร้องเสรีภาพที่ออกไปทั่วโลก ก็เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ของไทยยังมีข้อด้อย มีจุดอ่อน และข้อบกพร่องควรได้รับการปรับปรุงหลายประการ

กระแสความตื่นตัวนี้ส่งผลให้เกิดกระบวนการ

การแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาความแพ่งครั้งใหญ่นับตั้งแต่ พ.ศ. 2538 มาหลายรอบ เพื่อเร่งรัดให้กระบวนการยุติธรรมของไทยมีคุณภาพ รวดเร็ว และราคาไม่แพง ในรอบ 15 ปี เรามีการปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาความแพ่งมาแล้ว 12 ครั้ง ในขณะที่ก่อนหน้านี้เรามีการแก้ไข 12 ครั้งเช่นกัน แต่ต้องใช้เวลาถึง 61 ปี นับเป็นการตื่นตัวเพิ่มขึ้นถึงกว่า 4 เท่าทีเดียว และหากมองย้อนไปในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเรามีผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาเพียง 1,992 คน เทียบกับ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผู้พิพากษามากถึง 4,186 คน ก็จะพบว่า จำนวนผู้พิพากษาเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวในรอบ 15 ปี นอกจากนั้น ในแง่การเติบโตด้านงบประมาณนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งได้รับงบประมาณ 5,844 ล้านบาทในปี 2545 ก็ได้รับงบประมาณถึง 11,177 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2552 นับว่างบประมาณศาลยุติธรรมได้เพิ่มขึ้นราว 2 เท่าในระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี

ดังนั้นในขณะที่มีผู้กล่าวกันว่ากระแสโลกาภิวัตน์เริ่มขึ้นจากยุคสงครามเย็น และยุคการค้าเสรี กระแสดังกล่าวก็ได้ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ในประเทศไทยด้วยการเคลื่อนไหวปฏิรูปการเมือง และการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 และการเผชิญหน้ากับวิกฤตเศรษฐกิจในปีเดียวกันก็เกิดขึ้นในบรรยากาศแห่งความตื่นตัวนี้

น่าสังเกตว่า กระแสการวิพากษ์วิจารณ์ในไทย ได้เกิดขึ้นในระยะเดียวกันกับที่นักกฎหมายชั้นนำในอังกฤษ ได้วิพากษ์วิจารณ์กระบวนการพิจารณาคดีของอังกฤษว่า เชื่องช้าขาดประสิทธิภาพ แพง ก่อภาระแก่คู่ความโดยไม่สมควรแก่เหตุ และไม่ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี ขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแก่กาลสมัย ขาดความเป็นระบบสอดคล้องกัน เข้าใจได้ยาก มีหลักเกณฑ์ซับซ้อนเกินไป มีบทกำหนดรายละเอียดและแยกแยะข้อแตกต่างเรื่องราวต่างๆ มากเกิน

ไป หรือมีหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องเฉพาะราวมากมายจนก่อให้เกิดความสับสนได้ง่าย การดำเนินกระบวนการพิจารณา ขาดความโปร่งใส และขาดกลไกที่สามารถปฏิบัติการหรือบังคับให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง กระบวนการพิจารณาใช้เวลานานมากเกินไป จนเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ในภาพรวมว่า การบริหารงานยุติธรรมและกระบวนการพิจารณาคดีไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และมีหลายกรณีที่เกิดภาระงานแก่ผู้เกี่ยวข้องเกินสมควรแก่เหตุ และมีราคาแพงโดยใช้เหตุในหลายกรณี

ในอังกฤษได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการทบทวนเรื่อง ประสิทธิภาพและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างจริงจัง และกลายเป็นที่มาของรายงานเรียกร้องให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของอังกฤษอย่างกว้างขวาง ดังที่รู้จักกันในรูปผลงานของประธานศาลอุทธรณ์ซึ่งต่อมาได้เป็นประธานศาลสูงของอังกฤษคือ Baron Woolf ชื่อว่า Access to Justice, London HMSO, 1995 (Interim Report), 1996 (Final Report) รายงานฉบับดังกล่าวมุ่งเสนอทางแก้แก่ปัญหาการดำเนินคดีที่มีค่าใช้จ่ายสูงเกินเหตุ และปัญหาคดีล่าช้าและขาดความแน่นอน ชับซ้อนเข้าใจยาก โดยได้เสนอให้ปรับกระบวนการพิจารณาให้เรียบง่าย รวดเร็ว และให้ศาลมีบทบาทในการบริหารจัดการคดี (Case Management) และเร่งรัดกระบวนการพิจารณาคดีมากขึ้น

อันที่จริง ปัญหา "ความคุ้มค่า" ในกระบวนการยุติธรรมเป็นปัญหาที่มีการกล่าวขวัญกันทั่วโลกมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่พยายามพัฒนาทฤษฎีด้านกฎหมายกับเศรษฐกิจ (Law and Economics) นักทฤษฎีในสาขากฎหมายกับการพัฒนา (Law and Development) ภายใต้อสมมติฐานที่ว่า ถ้ากฎหมายและสถาบันปฏิบัติการกิจได้ดีก็ย่อมจะก่อให้เกิดคุณูปการต่อการ

พัฒนาระบบเศรษฐกิจ ความเคลื่อนไหวทางความคิดในเรื่องนี้ส่งผลทางปฏิบัติในทางการค้าพาณิชย์ระดับโลก

ธนาคารโลก (World Bank) ได้จัดการศึกษาและตีพิมพ์รายงานว่าด้วยการประกอบธุรกิจการค้า (Doing Business) ขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2004 โดยเปรียบเทียบเกณฑ์ที่เป็นคุณ (Best Practices) ในการประกอบธุรกิจการค้าในแง่กฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องชี้วัดความมีประสิทธิภาพของระบบกฎหมาย และคุณภาพของกระบวนการยุติธรรมในประเทศต่าง ๆ ราว 140 ประเทศทั่วโลก โดยเน้นว่ากระบวนการยุติธรรมต้อง "รวดเร็ว เที่ยงธรรม และราคาไม่แพงเกินควร" (fast, fair and affordable) โดยมีการจัดอันดับประเทศที่ควรลงทุนประกอบธุรกิจทุก ๆ ปี รายงานฉบับดังกล่าวได้ยกตัวอย่าง โดยอ้างถึงการฟ้องบังคับชำระหนี้ในศาลอังกฤษในศตวรรษที่ 17 ว่าดำเนินกระบวนการแบบเรียบง่าย ไม่มีข้อยุ่งยาก และราคาไม่แพง โดยนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา มีเสมียนศาลเป็นผู้ช่วย กระบวนการพิจารณาทำด้วยวาจาต่อหน้าศาล โจทก์เพียงแต่ยื่นความจำนงฟ้องคดีที่ศาลาเทศบาลต่อเสมียนคดี แล้วก็เริ่มกระบวนการพิจารณาได้เลย คำพิพากษาเป็นอันที่สุดโดยไม่มีอุทธรณ์ และพลเมืองทุกคนสามารถฟ้องคดีในศาลได้โดยเปิดเผยทุกเมื่อโดยไม่เลือกชนชั้นวรรณะ

สภารัฐมนตรีแห่งยุโรปได้มีมติเมื่อ 18 กันยายน พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ตกลงให้จัดตั้ง European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ **ประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว เที่ยงธรรมและราคาไม่แพงเกินควร** (Fast, Fair & Affordable) ตามหลักการคุ้มครองสิทธิเข้าถึงความยุติธรรมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของยุโรป (ECHR) โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ สร้างความเชื่อถือจากล่างขึ้นบน คือเสริมสร้างการยอมรับและความเชื่อ

ถือในหมู่ประชาชนว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของเขาอย่างแท้จริง และปรับปรุงประสิทธิภาพจากบนลงล่าง ด้วยการสอดส่องและเรียกร้องให้รัฐสมาชิกวางระบบงานยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ มีหลักประกันความรวดเร็ว เทียบธรรม และราคาไม่แพง

เมื่อไม่นานมานี้ คณะกรรมาธิการเพื่อกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ (European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ) ได้จัดทำรายงานว่าด้วยประสิทธิภาพและคุณภาพของงานยุติธรรมในยุโรป (Efficiency and Quality of Justice 2008) ซึ่งเป็นรายงานสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของเหล่าประเทศสมาชิกออกเผยแพร่ โดยใช้ข้อมูลของปี 2006 ซึ่งนับว่าเป็นแบบอย่างของไทยอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพและคุณภาพกระบวนการยุติธรรมของไทยในแง่เปรียบเทียบกับยุโรปได้

จุดสำคัญที่น่าสนใจก็คือ จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการเพื่อกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพของยุโรป (CEPEJ) ได้ข้อสรุปว่ากระบวนการยุติธรรมของเยอรมันเป็นกระบวนการที่รวดเร็ว ราคาไม่แพง มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพสูง ควรจะเป็นแบบอย่างได้ นอกจากนั้น ผลการศึกษาทางวิชาการของมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดเมื่อปี 2009 ก็รับกันในข้อสรุปนี้ ประกอบกับเป็นที่รู้กันว่า เยอรมันมีกระบวนการจัดการบริหารงานยุติธรรมที่เข้มแข็ง และมีระบบประมวลกฎหมายทั้งสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติที่เป็นแบบอย่างสำคัญ มีการวางแผนปฏิรูปกระบวนการพิจารณาความแพ่งที่เป็นระบบควรค่าแก่การศึกษา จึงควรที่ไทยจะทำความเข้าใจในบริบทเชิงเปรียบเทียบ เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของไทยบ้าง

โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นแกนกลางในการบริหารจัดการกระบวนการ

ยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์ และเป็นที่ยอมรับว่าปัญหาการระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพจะเป็นปัญหาสำคัญในระบบกฎหมายสมัยใหม่ ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้นจนยากที่จะติดตามได้ทัน จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าจำเป็นต้องเร่งพัฒนาแนวคิดและวางหลักประกันการรักษาความเป็นธรรมและความมีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทไว้ที่กระบวนการบริหารจัดการงานยุติธรรมทางแพ่งผ่านกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ทันสมัยและคุ้มค่าขึ้น

ปัญหาความคุ้มค่าของกระบวนการยุติธรรมนี้ยังเป็นปัญหาสำคัญของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อความในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่วางไว้ในมาตรา 40 ว่าด้วย สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และ สิทธิพื้นฐานในการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอการเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือ คำสั่ง

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ เน้นที่หลัก **ความเสมอภาค** และ **ความมีประสิทธิภาพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม**

หลักความเสมอภาคนั้นแสดงออกด้วยการรับรองว่า กระบวนการยุติธรรมนั้นต้องเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงง่าย และหลักความมีประสิทธิภาพนั้น ย่อมแสดงออกด้วยการรับรองสิทธิในการ

เข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาทให้เสมอภาคและมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลต่อไปว่ากระบวนการนั้นต้องรวดเร็ว และราคาไม่แพงเกินไป หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าต้องคุ้มค่านั่นเอง

หากกระบวนการยุติธรรมแพงเกินควรแก่เหตุหรือไม่คุ้มค่า ย่อมส่งผลให้ประชาชนที่ขาดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยเสมอภาคกันตามข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตามกระบวนการยุติธรรมที่ราคาไม่แพงแต่ล่าช้า ก็จะเป็นกลายเป็นความยุติธรรมที่ไร้ประโยชน์ เพราะเมื่อผ่านพ้นเวลาที่แน่นอนระยะหนึ่ง ความยุติธรรมนั้นย่อมไม่อาจตอบสนองความต้องการของผู้ร้องหา ความยุติธรรมนั้นให้สมประโยชน์ได้

#### ■ ความหมายของ “ความคุ้มค่า” ในกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาที่ต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก็คือ ความคุ้มค่าในการบริหารจัดการงานยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่อาจจำกัดอยู่เพียงหลักความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของเอกชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเท่านั้น แต่จะต้องหมายถึงความคุ้มค่าทางสังคม ในแง่ความคุ้มค่าต่อการลงทุนตามสมควรแก่เหตุในการบริหารจัดการภาครัฐ หรือหลักความสมประโยชน์ตามที่ควรคาดหมายของสาธารณชนด้วย

ปัญหาที่มักมีผู้หยิบยกขึ้นพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ ปัญหาว่าการให้บริการด้านความยุติธรรมย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย และค่าใช้จ่ายนี้จะแบ่งภาระกันอย่างไร ระหว่างรัฐ กับเอกชนซึ่งเป็นผู้ความหรือเป็นผู้ที่ประสบปัญหา แต่ปัญหาการแบ่งภาระค่าใช้จ่ายนี้จะเหมาะสมหรือไม่เพียงใดล้วนแต่ขึ้นอยู่กับจะใช้อะไรมาเป็นมาตรฐานในการประเมินทั้งสิ้น และมาตรฐานการประเมินนี้โดยทั่วไปเป็น

เกณฑ์ในแง่เปรียบเทียบเสมอ เช่น เปรียบเทียบกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศอื่นในแง่ค่าใช้จ่ายต่อหัว ในแง่จำนวนผู้พิพากษาต่อจำนวนประชากร ในแง่คดีที่เสร็จไปเปรียบเทียบกับคดีที่ค้างค้างอยู่ หรือในแง่คุณภาพของคำพิพากษาว่าได้รับการยอมรับแก่ผู้เกี่ยวข้องเพียงใด เป็นต้น แต่การจะตอบปัญหาดังกล่าวได้จำเป็นต้องตอบปัญหาหลักอีกข้อหนึ่งเสียก่อน คือปัญหาว่า ทำอย่างไร การบริหารงานยุติธรรมจึงจะเร็วขึ้น และทุนค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยไม่ทำให้คุณภาพของการให้บริการด้านงานยุติธรรมลดลงหรือเสื่อมเสียไป

ด้วยเหตุนี้ปัญหาเรื่องความคุ้มค่าจึงไม่ได้รวมศูนย์อยู่ตรงที่ปัญหาการประหยัดค่าใช้จ่าย หรือลดค่าใช้จ่ายลง เพื่อลดภาระแก่รัฐและคู่ความ แต่น่าจะอยู่ที่การลดข้อขัดข้องหรืออุปสรรคการบริหารงานยุติธรรมด้านการเงินลง โดยยังคงรักษาคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรมไว้ด้วย

#### 1. คุณภาพของกระบวนการค้นหาความจริง

กระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระเบียบแบบแผนซึ่งมุ่งต่อการวินิจฉัยว่า ส่วนใดเป็นส่วนที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งควรจะได้รับเพียงใด ซึ่งย่อมต้องเป็นไปตามเหตุผลของเรื่อง หรือของกรณีพิพาทแต่ละกรณี การวินิจฉัยเช่นนั้นจะเป็นไปได้ก็แต่โดยอาศัยการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจที่ถ่องแท้ต่อความสัมพันธ์เชิงเหตุผลที่ดำรงอยู่ในข้อเท็จจริงเหล่านั้น และใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่กรณี

ด้วยเหตุนี้ข้อกำหนดด้านวิธีพิจารณาจึงเป็นไปเพื่อวางหลักประกันการได้ความจริงอันเป็นรากฐานความชอบธรรมแก่การทำคำพิพากษา และเป็นรากฐานของกระบวนการพิจารณาทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากหลักประกันว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากผู้วินิจฉัยตัดสินที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใด

หัวใจของกระบวนการพิจารณา นับตั้งแต่เริ่มการพิจารณาไปจนถึงการพิพากษาจึงอยู่ที่การวางหลักประกันไม่ให้เกิดการบิดเบือนความจริงขั้นตอนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำฟ้อง คำให้การ การชี้แจงสถาน การสืบพยาน ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นไปเพื่อให้การได้ความจริงและการตัดสินใจตามความจริง และในเมื่อเรายอมรับว่ากระบวนการไม่อาจสมบูรณ์หมดจดได้เสมอไป อาจมีข้อผิดพลาดได้ ดังนั้นหลักสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีประการหนึ่งคือการแบ่งภาระความเสี่ยงอันอาจเกิดจากข้อบกพร่องของกระบวนการแก่คู่กรณีอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และการวางหลักประกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับการปฏิบัติที่ลำเอียง และไม่ทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบในเชิงกระบวนการพิจารณา

ดังนั้นกระบวนการพิจารณาที่ดีก็คือการแสวงหาความจริงต้องตั้งอยู่บนหลักการต่อไปนี้

1.1 หลักความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) กระบวนวิธีพิจารณาความจะต้องสอดคล้องกับหลักการพิจารณาความที่เป็นธรรม หรือ due process หรือ fair procedure สอดคล้องกับหลักการพิจารณาคดีภายใต้หลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ

1.2 หลักเอื้อเพื่อต่อความตกลงระหว่างคู่กรณี (Principle of Parties' Disposition; Principle of Negotiation) เปิดช่องให้เกิดการสื่อสารระหว่างคู่ความและผู้เกี่ยวข้องได้ง่ายและคล่องตัว สะดวกต่อการริเริ่มกระบวนการใหม่ ๆ ยอมรับความอิสระของคู่ความในระดับที่แน่นอน ยอมให้คู่ความมีส่วนร่วมกำหนดกระบวนการพิจารณาความได้ในระดับที่แน่นอน

1.3 หลักความร่วมมือทุกฝ่ายในการนำเสนอพยานหลักฐาน (Principle of Cooperation) เอื้อต่อการนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่ความ อำนาจความสะดวกแก่ทนายความในการตีแผ่ข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ แต่จำกัดขอบเขตการอ้างข้อกฎหมายในกรณี

คู่ความมีทนายความ และหลักการเปิดช่องให้คู่ความสามารถแสดงข้อเท็จจริงประกอบข้ออ้างทางกฎหมายของตนได้เต็มที่ โดยมีผู้พิพากษาคอยกำกับดูแลในการตีแผ่ข้อเท็จจริงและอ้างข้อกฎหมายให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างคู่กรณียิ่งกว่าการต่อสู้เอาชนะกัน

1.4 หลักการยอมรับดุลพินิจของผู้พิพากษาในการเจรจาและการรับฟังและพิสูจน์หลักฐานอย่างกว้างขวาง (Principle of Judicial Hearing and Valuation of Evidence) เปิดช่องให้ผู้พิพากษามีอำนาจในการรับฟังและวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของหลักฐานและความถูกต้องแท้จริงของข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างหรือพิสูจน์ต่อศาลได้อย่างกว้างขวาง

1.5 หลักความเสมอภาคในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (Principle of Equal Treatment; Judicial Advice for Uninformed Parties) หลักความเสมอภาคของคู่ความในกระบวนการพิจารณาทั้งในแง่แบบพิธี และในแง่เนื้อหา โดยคำนึงถึงหลักการถ่วงดุลอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยอาศัยบทบาทของผู้พิพากษาในการให้ข้อมูลทั้งในแง่ข้อเท็จจริง และในแง่ข้อกฎหมาย การอธิบายกฎหมาย และการให้คำปรึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแก่คู่ความเป็นเครื่องช่วย

1.6 หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเปิดเผย (Principle of Publicity) ถือหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะเป็นกิจการสาธารณะ โดยมีข้อยกเว้นเพียงบางกรณีในแง่ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี เช่น เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว การรักษาความลับทางการค้าหรือในกิจการบางอย่าง และคำนึงถึงการรักษาความลับที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐในบางกรณี

พิเคราะห์ในแง่ของหลักเกณฑ์ในระบบกฎหมายไทยแล้วเราพอสรุปได้ว่า หลักการทั้งหมดนี้มีอยู่ในระบบกฎหมายไทยอย่างครบถ้วน

แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประกันในแง่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน และหลักที่ศาลต้องพิจารณาครบองค์ประกอบ คำนึงถึงประชาชนมีสิทธิทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยเป็นหลักประกันคุณภาพของการแสวงหาข้อเท็จจริงสำหรับการพิจารณาที่มีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหา น่าสงสัยว่า เกณฑ์ทางทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติตามอย่างเข้มแข็งเพียงใด

## 2. ประสิทธิภาพในระยะเวลา

นอกจากหลักประกันด้านคุณภาพในแง่ของความจริงแล้ว กระบวนการยุติธรรมยังต้องการหลักประกันในมิติของเวลา เพราะเวลาที่ล่วงเลยไปเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการค้นหาความจริงและการวินิจฉัยที่ถูกต้อง เพราะความล่าช้าย่อมจะชักนำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนตามมา เช่น พยานหลักฐานบางชิ้นหายไป หรือเสื่อมสภาพ หรือถูกกลบเกลื่อน บิดเบือน หรือคลาดความชัดเจนไป ในคดีพิพาทที่ขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือของพยานบุคคล การดำเนินคดีล่าช้า หรือการปล่อยให้ความล่าช้าไปนานกว่าจะมีการให้การยอมจะเกิดผลร้าย เพราะความทรงจำอาจเลือนรางไป หรือพยานบุคคลอาจหายตัวไป หรือถึงแก่ความตาย กระบวนการพิจารณาจึงต้องหาทางลดความเสี่ยงต่อความผิดพลาดบกพร่องเหล่านี้ โดยจะต้องมีหลักประกันที่จะให้มีการสืบพยานเสียตั้งแต่เหตุการณ์เพิ่งจะผ่านไปอย่างสด ๆ ร้อน ๆ แต่ในทางกลับกันการรีบร้อนเกินไปก็อาจทำให้พยานหลักฐานไม่ครบถ้วนได้เช่นเดียวกัน การด่วนตัดสินคดีโดยไม่ปล่อยให้เวลาผ่านไปเพียงพอก็อาจจะทำให้การรวบรวมพยานหลักฐาน และการให้เหตุผลในการวินิจฉัยบกพร่องไป และกลายเป็นความเสี่ยงต่อความผิดพลาดได้เช่นเดียวกัน

มิติของเวลายังอาจมีผลต่อความเป็นธรรมใน

แง่มุมอื่นนอกเหนือจากความแน่นอนถูกต้องของการแสวงหาข้อเท็จจริง กล่าวคือเวลาที่มีผลในแง่ความสมประโยชน์ของการตัดสินคดี เพราะหากเวลาผ่านไปนาน ๆ คำตัดสินที่แม้จะวินิจฉัยตามความจริงและชอบด้วยข้อกฎหมาย อาจจะไม่ประโยชน์ไปแล้วก็ได้

ด้วยเหตุนี้ความไม่เป็นธรรมจึงอาจจะไม่ได้เกิดจากการที่ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง หรือการปรับใช้กฎหมายผิดพลาดเท่านั้น แต่ยังอาจเกิดขึ้นจากการที่คำพิพากษามองถึงล่าช้าเกินกว่าที่จะเยียวยาความเสียหายแล้วก็ได้ และเราจึงมีสุภาษิตกฎหมายที่สะท้อนสามัญสำนึกอันตกทอดมาตั้งแต่สมัยโรมันแล้วว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือการปฏิเสธความยุติธรรมนั่นเอง "venter non patitur dilationem"

เพื่อลดความเยิ่นเย้อ และเร่งรัดให้คดีดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์ที่ทันสมัยจำเป็นต้องมีหลักการสำคัญต่อไปนี้

2.1 หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดช่องให้มีการเจรจาต่อรองกันได้อย่างคล่องตัว (Principle of Negotiation) หลักการเปิดช่องให้คู่ความสามารถสื่อสารระหว่างกันทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยมีผู้พิพากษาคอยกำกับและสอดส่องดูแลให้มีการเจรจาต่อรองและประนีประนอมข้อโต้แย้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างคล่องตัว ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม เพื่อให้เกิดการระงับข้อพิพาท หรือหาข้อยุติในประเด็นได้โดยง่าย ยอมให้มีการประนีประนอมยอมความกันได้อย่างคล่องตัวทั้งในและนอกศาล

หลักประกันความรวดเร็วในข้อนี้เป็นหลักสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายวิธีพิจารณาความของเยอรมันซึ่งแสดงออกในรูปของการให้อำนาจมลรัฐตรากฎหมายบังคับให้คู่กรณีต้องทำการไกล่เกลี่ยต่อหน้าเจ้าพนักงานในสำนักงานไกล่เกลี่ยเสียก่อน (§ 15aEGZPO) และเมื่อได้

ยื่นฟ้องแล้ว ศาลก็จะกำหนดให้คู่ความไปเจรจาไกล่เกลี่ยกันอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคล้ายคลึงกับกรณีมาตรา 20 และมาตรา 20ทวิ ในวิ.แพ่ง ของไทย ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุงเมื่อ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 17)

2.2 หลักการส่งเสริมการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา (Principle of Oral Procedure) ส่งเสริมการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา และผ่อนผันหน้าที่ในการทำคำร้อง คำให้การ หรือยกข้อต่อสู้เป็นหนังสือที่ไม่บังคับใช้อย่างเคร่งครัดเกินไป

หลักการข้อนี้สะท้อนให้เห็นในกระบวนการพิจารณาที่เปิดช่องให้คู่กรณีอาจร้องขอต่อศาลด้วยวาจาได้เป็นส่วนใหญ่ และศาลอาจสั่งให้คู่ความทำคำแถลงด้วยวาจาทั้งตอนเริ่มคดีในชั้นข้อสองสถาน และในชั้นสิ้นสุดการสืบพยานได้ด้วย นับว่ามีส่วนคล้ายคลึงกับหลักในกฎหมายเยอรมัน

2.3 หลักการรับรองอำนาจของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยความถูกต้องของข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของประเด็นข้อพิพาทแต่ผู้เดียว (Principle of Exclusive Judicial Power) หลักการยอมรับอำนาจของผู้พิพากษาแต่ผู้เดียวในการปรับใช้กฎหมายและวินิจฉัยปัญหาตามกฎหมายและตามความเป็นธรรม ซึ่งรวมไปถึงหลักการจำกัดสิทธิของคู่ความในการอุทธรณ์ร้องเรียนในทางหนึ่งให้พิจารณาแล้วชี้หรือต้องพิจารณาคดีในศาลสูงซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น หรือโดยไม่มีสาระอันสมควรเพียงพอแก่การพิจารณา

### 3. ความคุ้มค่าในแง่ค่าใช้จ่าย

มิติที่สำคัญของความยุติธรรมอีกมิติหนึ่งคือ มิติค่าใช้จ่าย การมีกระบวนการพิจารณาที่ดี แม้จะไม่อาจประกันการตัดสินที่ถูกต้องได้ แต่ก็พอจะกล่าวได้ว่าช่วยให้คำตัดสินมีคุณภาพน่าเชื่อถือ แต่คุณภาพของการตัดสินคดีก็ขึ้นอยู่กับการลงทุน

จัดสรรทรัพยากรในแต่ละคดีด้วย ระบบการพิจารณาที่ปราศจากการจัดสรรทรัพยากรที่ดี ย่อมจะเป็นเหตุให้คำตัดสินในคดีขาดคุณภาพ

ตัวอย่างเช่น ระบบที่ไม่ยอมลงทุนอย่างพอเพียงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ด้วย เช่น มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาให้ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินคดี แต่ไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเพียงพอ หรือไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกเพียงพอในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ขาดการสร้างวัฒนธรรมอันดีในการครองตน ขาดระบบควบคุมทางจริยธรรม ก็ย่อมจะส่งผลให้ผู้พิพากษาไม่สามารถรักษามาตรฐานอันสมควรไว้ได้ หรือขาดแรงจูงใจในการอุทิศเวลาและความพยายามที่จะตัดสินคดีอย่างถูกต้อง และทำให้คำตัดสินด้อยคุณภาพได้

เป็นที่เห็นได้ว่าหากปัจจัยอื่นมีเสมอกันแล้ว การลงทุนจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอจะส่งผลอย่างสำคัญต่อคุณภาพของคำพิพากษาของศาลอย่างแน่นอน ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ในการอำนวยความสะดวกนี้รัฐมีหน้าที่ที่จะลงทุนในกระบวนการยุติธรรมเพียงใด และคู่กรณีที่พิพาทควรมีส่วนร่วมออกค่าใช้จ่ายเพียงใด หรือกล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดสรรทรัพยากรเพื่อความยุติธรรมเพียงใด หรือจะแบ่งสัดส่วนการลงทุนระหว่างรัฐกับพลเมืองอย่างไร

ในแง่รัฐธรรมนูญ และในแง่หลักวิชา เราสามารถยืนยันได้ว่าพลเมืองมีสิทธิได้รับกระบวนการพิจารณาที่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิทั้งหลายของเขอย่างสมเหตุผล และได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับบริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างอื่น ปัญหาใหญ่ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่กิจการยุติธรรมก็คือ ความยุติธรรมอย่างประหยัดมีได้เพียงใด การลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการลดคุณภาพของคำพิพากษา หรือทอนการให้บริการในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสมควรหรือ

ไม่ กล่าวคือปัญหาคุณภาพแห่งความสัมพันธ์ระหว่างราคากับคุณภาพของกระบวนการยุติธรรมนั่นเอง

แง่มุมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่สำคัญอีกแง่มุมหนึ่งก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่าย กับความเป็นธรรมในแต่ละคดี หรือปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราคากับการเข้าถึงความยุติธรรมของพลเมืองแต่ละคน กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือกระบวนการยุติธรรมที่ดีไม่เพียงต้องคำนึงถึงการวางหลักประกันให้คำตัดสินถูกต้องเท่านั้น แต่ยังมีหลักประกันให้พลเมืองแต่ละคนซึ่งประสงค์จะบังคับสิทธิหรือต่อสู้การละเมิดสิทธิมีโอกาที่จะปกป้องตนเองได้ และกระบวนการยุติธรรมที่ปฏิเสธโอกาสของคนบางส่วนในสังคม ย่อมได้ชื่อว่าเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรมเช่นกัน โอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นรากฐานสำคัญของระบบพิจารณาความ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกด้วย

ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีที่มีการรับรองให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยเท่าเทียมกันแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาทางปฏิบัติบางประการ นั่นคือความยุติธรรมในโอกาส อาจไม่สอดคล้องกับความยุติธรรมตามข้อเท็จจริง โดยเฉพาะในแง่ค่าใช้จ่ายโดยตรงในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณานั้น แม้การเรียกค่าใช้จ่ายจะเป็นไปโดยเสมอภาคคือเรียกเก็บเท่ากันโดยไม่เลือกหน้า แต่ความจริงก็คือ ผู้ยากไร้อาจไม่สามารถออกค่าใช้จ่ายที่คนทั่วไปสามารถออกได้ ในแง่ที่มีปัญหาต่อไปว่า กระบวนการยุติธรรมจะมีหลักประกันให้ผู้ยากไร้ไม่ต้องถูกตัดขาดออกไปได้อย่างไร

ในแง่การเข้าถึงความยุติธรรม เราต้องคำนึงถึงข้อพิจารณา 2 ประการคือ

**ประการแรก** แต่ละระบบย่อมมีนโยบายขั้นพื้นฐานว่าใครควรเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม ผู้ขอเข้ารับบริการ เช่น คู่ความ หรือผู้เสียหายทั้งหมดควรออกค่าใช้จ่าย

ประการต่อมา การเสียค่าใช้จ่ายต่ำย่อมจะจูงใจให้มีการนำข้อพิพาทมาสู่การพิจารณามากขึ้น แต่ยังมีคดีสู่ศาลมากขึ้นเท่าไร ผู้เสียหายหรือรัฐก็ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกันหากไม่มีทรัพยากรหรืองบประมาณเพียงพอแก่การอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็นในพิจารณาวินิจฉัยคดี ก็ย่อมเกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีมากขึ้น

หากคิดในแง่เม็ดเงินงบประมาณต่อหัวประชากรแล้ว ในปี 2006 อังกฤษและเวลส์จ่ายเป็นค่ากระบวนการยุติธรรมคิดเป็นเงิน 28 ยูโร ต่อปี ในขณะที่ฝรั่งเศสจ่ายเป็นเงิน 38 ยูโร อิตาลีจ่ายถึง 45 ยูโร ในขณะที่ไทยจ่ายเพียงหัวละ 4.2 ยูโร จัดว่าอยู่ในระดับใกล้เคียงกับจอร์เจียและยูเครนในยุโรปตะวันออก

แต่หากพิจารณาจากสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่รัฐเป็นผู้ออก โดยคิดจากงบประมาณของศาลยุติธรรมว่าเป็นสัดส่วนเท่าใดจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (GDP) ต่อหัวประชากร ก็จะพบว่า ค่าใช้จ่ายภาครัฐของไทยยังจัดว่ามีไม่มาก เพราะจากสัดส่วนงบประมาณ พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) งบประมาณศาลยุติธรรมคิดเป็นอัตราส่วน ร้อยละ 0.11 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ เมื่อเทียบกับประเทศในภาคพื้นยุโรป เมื่อ พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006) แล้วรัฐจ่ายงบประมาณให้ศาลไทยในสัดส่วนต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติใกล้เคียงกับอังกฤษ (ร้อยละ 0.10) และฝรั่งเศส (ร้อยละ 0.13) ส่วนเยอรมันนั้นจ่ายงบประมาณด้านกระบวนการยุติธรรมมากเป็นสัดส่วนราว 2 เท่าของฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม ควรเข้าใจด้วยว่า สัดส่วนของเงินค่าธรรมเนียมที่ศาลเรียกเก็บจากผู้มารับบริการจากกระบวนการยุติธรรมนั้น ในอังกฤษคิดเป็นเงินราวร้อยละ 80 จากเงินงบประมาณทั้งหมดที่ใช้ ส่วนในเยอรมันนั้น ค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ก็มีอัตราถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณ เห็นได้ชัดว่า เอกชนผู้ใช้บริการงานยุติธรรมมีส่วน

ออกค่าใช้จ่ายในสาระสำคัญ ในขณะที่ไทยเก็บค่าธรรมเนียมได้ราว 2,000 ล้านบาทจากงบประมาณ 1 หมื่นล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20 แต่ถ้าวารเงินค่าปรับหรือที่ยึดทางอาญาด้วยก็มีมูลค่าสูงถึง 5,000 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นเงินมากพอสมควร

ความแตกต่างระหว่างงบประมาณของเยอรมันที่สูงกว่าอังกฤษกว่า 2 เท่าตัวนี้อาจอธิบายได้ว่า ผู้พิพากษาของเยอรมันทำงานมากกว่าผู้พิพากษาของอังกฤษ และมีจำนวนมากกว่าด้วยเพราะในปี ค.ศ. 2006 ขณะที่เยอรมนีมีผู้พิพากษาทั้งหมดกว่า 2 หมื่นคนนั้น ในอังกฤษมีเพียง 3,774 คน ส่วนฝรั่งเศสมีถึง 7,532 คน ในขณะที่ไทยมีจำนวนผู้พิพากษาใกล้เคียงกับอังกฤษ กล่าวคือในปี ค.ศ. 2005 เรามีผู้พิพากษา 3,594 คน

เมื่อคิดตามอัตราความหนาแน่นของพลเมืองแล้ว ในปี 2006 อังกฤษมีผู้พิพากษา 7 คนต่อพลเมือง 1 แสนคน ในขณะที่ฝรั่งเศสมีผู้พิพากษา 11.9 คน และเยอรมันมีถึง 24.5 คนต่อพลเมือง 1 แสนคน ส่วนไทยเราใน ค.ศ. 2010 เรามีผู้พิพากษาในอัตราราว 6.4 คนต่อประชากร 1 แสนคนใกล้เคียงกับอังกฤษ

ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายกับการเข้าถึงความเป็นธรรมจึงเป็นเรื่องที่ยุ้งยากซับซ้อนเรื่องหนึ่ง ซึ่งแต่ละระบบต่างก็มีวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างกันไป เช่น ในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลนั้น ฝรั่งเศสและสวีเดนถือว่ารัฐควรเป็นฝ่ายออกทั้งหมด ในขณะที่เยอรมัน อังกฤษ และอเมริกาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้นำคดีขึ้นสู่ศาล แต่สำหรับค่าทนายนั้นในอังกฤษและอเมริกามีอัตราสูงมาก ในฝรั่งเศสไม่มีอัตราแน่นอน และมักเรียกเป็นอัตราค่าธรรมเนียมตามเวลาที่ทำงาน ในขณะที่เยอรมันมีอัตราปานกลางและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ตกลงลดลงไม่ได้ แต่อาจตกลงสูงกว่านั้นได้) แต่เมื่อชนะคดีแล้วประเทศส่วนใหญ่มักกำหนดให้ผู้แพ้คดีออก

ค่าใช้จ่าย แต่ในฝรั่งเศสศาลจะสั่งให้จ่ายในอัตราของทางการซึ่งต่ำกว่าความจริงมาก ส่วนในอเมริกานั้นคู่ฝ่ายต่างฝ่ายต่างออกค่าใช้จ่ายของตนเอง

นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายยังมีผลกระทบต่อการจัดสรรความเป็นธรรมระหว่างคู่ความที่พิพาทกันอีกด้วย เพราะแม้ในระบบที่ให้บริการพิจารณาคดีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หากไม่มีหลักประกันให้คู่ความมีความสามารถต่อสู้คดีกันได้อย่างเท่าเทียมด้วยการมีทนายความเหมือนกัน ฝ่ายที่ไม่มีความสามารถก็ย่อมเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และการบริหารงานยุติธรรมนั้นก็ย่อมจะกลายเป็นประโยชน์แก่คนมีเงินไป

ในกรณีที่มีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ยากไร้โดยการจัดหาทนายความให้ ก็ยังคงมีปัญหาคิดต่อไปว่า คู่ความฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือกว่าจะเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบ คู่ความฝ่ายที่ยากจนกว่าโดยไม่สมควรหรือไม่ ซึ่งมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีมีทางที่จะได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายทางคดีที่ตนออกไปเพียงใด และลูกความจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมทนายความของตนอย่างไร

เราย่อมเห็นได้ว่าในกรณีที่ค่าใช้จ่ายในคดีแพงมากและไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้า ฝ่ายที่มีฐานะดีกว่าย่อมได้เปรียบเมื่อต้องสู้คดีกับฝ่ายที่ยากจน และฝ่ายที่มีทรัพยากรจำกัดย่อมจะไม่อยากเสี่ยงที่จะต้องเป็นฝ่ายแพ้คดีและต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างแพงและไม่อาจประมาณได้ล่วงหน้า ปัญหาที่เกิดจากค่าใช้จ่ายในคดีที่ถี่ยิบตัวขึ้นจนสูงเสียดฟ้า หรือเกิดจากความล่าช้าที่เกินขอบเขตราคาที่พึงสูงนี้ทำให้การเข้าถึงความยุติธรรมเป็นไปได้ยากสำหรับผู้มีรายได้น้อย และพิจารณาคดีกลายเป็นเรื่องของผู้ประกอบการธุรกิจ และเศรษฐกิจไปในที่สุด

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาอัตราค่าใช้จ่ายในคดี โดยคิดจากค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความในคดีต่างๆ แตกต่างกัน 9 คดีตามอัตราที่

Christopher Hodges, Stefan Vogenauer and Magdalena Tulibacka ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบไว้ในผลงานที่เผยแพร่เมื่อปลายปี ค.ศ. 2009 ชื่อว่า Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study, Legal Research Paper Series No 55/2009, Oxford, 2009, p.58-80 โดยนำคดีแบบเดียวกันมาคิดหาค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความเต็มตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ก็พบว่าอัตราค่าใช้จ่ายของไทยในคดีเหล่านี้มีความใกล้เคียงกันกับค่าใช้จ่ายในคดีทำนองเดียวกันในญี่ปุ่น และเยอรมัน แต่จะต่างกันมากกับอังกฤษ และออสเตรเลีย ดังตัวอย่างหน้า 34 - 35

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ค่าใช้จ่ายในคดีของไทยน่าจะได้รับการยอมรับว่าไม่แพงนัก ดังที่รายงาน Doing Business 2010, p.57 ของธนาคารโลกระบุว่า ราคาค่าใช้จ่ายในคดีเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาของประเทศไทยตามสถิติในรอบปี 2008/2009 จัดว่าถูกที่สุดเป็นอันดับที่ 9 ของโลก

#### ■ แนวทางพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมตามแบบและพาณิชย์ให้คุ้มค่า

ปัญหาเรื่องความคุ้มค่าของกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งดูเหมือนว่าวงวิชาการในประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก จนกระทั่งเมื่อเร็ว ๆ นี้จึงเริ่มเกิดความตื่นตัวขึ้น ดังนั้นจึงยังขาดข้อมูล และการคิดคำนวณที่ได้จากฐานความเข้าใจที่ชัดเจนในแง่ทฤษฎี และแนวคิดที่ผู้วิจัยนำเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ให้คุ้มค่าในที่นี้จึงค่อนข้างจะเป็นไปในทางอาศัยประสบการณ์ และข้อเท็จจริงจากการสำรวจเปรียบเทียบเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการอธิบายความสมเหตุสมผลเฉพาะหน้า เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

(Access for Justice) และหลักการพื้นฐานในแง่ความเป็นธรรมเป็นเบื้องต้น ยิ่งกว่าจะเป็นการวางหลักหรือนำเสนอทฤษฎีที่เป็นระบบ พอที่จะให้ยอมรับกันได้ทั่วไป ดังเช่น การอ้างหลักทั่วไปที่ว่า ใครเป็นผู้เริ่มร้องขอความเป็นธรรมก็ต้องออกค่าใช้จ่ายในการเริ่มกระบวนการระงับข้อพิพาท (เช่น ค่าธรรมเนียมศาล, ค่าป่วยการพยานและผู้เชี่ยวชาญ) และหลักที่ว่าฝ่ายผู้ถูกตัดสินว่าเป็นฝ่ายผิดย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านั้นตามหลักใครก่อภาระหรือเป็นต้นเหตุแห่งข้อพิพาทย่อมมีหน้าที่ออกค่าใช้จ่าย ก็ล้วนเป็นเพียงหลักที่คิดขึ้นตามสามัญสำนึกเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี การที่เราไม่มีระบบคิดในเรื่องนี้ที่ชัดเจน เมื่อมีการตั้งคำถามขึ้น ก็ย่อมทำให้วงวิชาการและวงผู้บริหารงานยุติธรรมต่างเริ่มต้นตัวขึ้นมาองหาความชัดเจนว่า กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ของไทย ควรจะมีหน้าที่ตามกลไกอย่างไรจึงจะได้ชื่อว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมที่คุ้มค่ามากยิ่งขึ้น และพยายามออกแบบหรือปรุงแต่งกระบวนการยุติธรรมให้มีความคุ้มค่ายิ่งขึ้นด้วย

จากการศึกษาปัญหาของประเทศไทย ประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารงานยุติธรรมในประเทศต่าง ๆ ตามแนวทางที่ได้รับการเสนอแนะจากศาสตราจารย์ ดร.กิลเลส และการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบจากงานวิชาการที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางนั้น เราพอจะสรุปเป็นข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าในการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมในเบื้องต้นได้จากดัชนีชี้วัดต้นทุนและความคุ้มค่าดังต่อไปนี้

#### 1. พัฒนาดัชนีแสดงความคุ้มค่าการลงทุนภาครัฐในกระบวนการยุติธรรม

##### 1.1 ความคุ้มค่าการลงทุนภาครัฐในการขยายองค์กรและบุคลากร

การที่มีปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของ

|                                  | THAILAND           | JAPAN               | CHINA               | GERMANY           | ENGLAND                  | AUSTRALIA                |
|----------------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| Case 1<br>small claim            | 95.57 usd          | 45,02 usd           | 46,51 usd           | 106.25 usd        | 75,75 usd                | 2.380,95 usd             |
|                                  | 5.17 usd           | 42,10 usd           | 12,91 usd           | 89.26 usd         | 83,33 usd                | 52,38 usd                |
|                                  | Total 100.74 usd   | Total 87,12 usd     | Total 59,42 usd     | Total 195.53 usd  | Total 159,08 usd         | Total 2.433,33 usd       |
| Case 2<br>Family<br>50,000 €     | 3,233.51 usd       | 3,430.53 usd        | Lawyers fees depend | 1891.25 usd       | Lawyers fees -           | 3.401,36 usd             |
|                                  | 1,293.40 usd       | 166,38 usd          | on case value       | 141.66            | court fees -             | 568,02 usd               |
|                                  | Total 4,526.91 usd | Total 3,596,91 usd  | Court fees NA       | Total 2032.91 usd | Total 877,70 usd         | Total 3.969,38 usd       |
| Case 3<br>RTA<br>6,000 €         | 388.02 usd         | 2,315,60 usd        | 418,60 usd          | 1225,41 usd       | Lawyers fees -           | 3.401,36 usd             |
|                                  | 115.20 usd         | 128,64 usd          | 297,15 usd          | 485,71 usd        | court fees -             | 134,69 usd               |
|                                  | Total 543.22 usd   | Total 2,444,24 usd  | Total 715,75 usd    | Total 1711.12 usd | Total 9497,50 usd        | Total 3.536,05 usd       |
| Case 4<br>Employment<br>50,000 € | 3,233.51 usd       | 9,433,96 usd        | 3862,92 usd         | 1891.25 usd       | Lawyers fees -- usd      | Lawyers fees -- usd      |
|                                  | - usd              | 183,53 usd          | 2,58 usd            | 521,42 usd        | court fees Not specified | court fees Not specified |
|                                  | Total 3,233.51 usd | Total 9,617,49 usd  | Total 3865,50 usd   | Total 2412,67 usd | Total 11.416,06 usd      | Total 11.416,06 usd      |
| Case 5<br>MedNeg<br>25,000 €     | 1,616.75 usd       | 81,475,12 usd       | Lawyers fees -      | 4864,28 usd       | Lawyers fees -           | Lawyers fees -- usd      |
|                                  | 646.70 usd         | 2,696,39 usd        | Court fees NA       | 3057,14 usd       | court fees -             | Court fees NA            |
|                                  | Total 3,233.51 usd | Total 84,171,51 usd | in answer           | Total 7912,42 usd | Total 67.353,65 usd      | Total 114.160,58 usd     |

|                                    | THAILAND             | JAPAN                   | CHINA                | GERMANY              | ENGLAND              | AUSTRALIA                |
|------------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|
| Case 6<br>SME<br>8,000 €           | 542.84 usd           | 2,572.89 usd            | 558.13 usd           | 1487.50 usd          | Lawyers fees -       | 1,700,68 usd             |
|                                    | 217.13 usd           | 149,22 usd              | 413,43 usd           | 592.85 usd           | 1,401,51 usd         | 52,32 usd                |
|                                    | Total 759.07 usd     | Total 2,722,11 usd      | Total 971,56 usd     | Total 2,080.35 usd   | Total 1,401,51 usd   | Total 1,753,06 usd       |
| Case 7<br>Commercial<br>2+5 Mio €  | 452,691.94 usd       | 428,816,46 usd          | 348,837,20 usd       | 79,701.66 usd        | Lawyers fees -       | Lawyers fees - usd       |
|                                    | 13,832.43 usd        | 16,950,25 usd           | 68,940,56 usd        | 80,200.00 usd        | court fees -         | court fees Not specified |
|                                    | Total 466,524.37 usd | Total 445,766,71 usd    | Total 417,777,76 usd | Total 159,901.66 usd | Total 656,331,09 usd | Total 57,080,29 usd      |
| Case 8<br>Injunction<br>Consumer   |                      | 6,003,43 usd            | 1,291,98 usd         |                      | Lawyers fees -       | Lawyers fees and         |
|                                    | NN                   | 166,38 usd              | 12,91 usd            | NN                   | 401,51 usd           | court fees not specified |
|                                    |                      | Total 6,169,81 usd      | Total 1,304,89 usd   |                      | Total Uncertain      | Total 5708,02 usd        |
| Case 9<br>Injunction<br>Commercial |                      | Lawyers fees -          | Lawyers fees -       |                      | 75,757,57 usd        | Lawyers fees - usd       |
|                                    | NN                   | court fees Not possible | 129,19 usd           | NN                   | 780,30 usd           | court fees Not specified |
|                                    |                      | to calculate costs      |                      |                      | Total 73,537,87 usd  | Total 11,416,06 usd      |

## Remark for Thailand

Lawyers fees

5% (Average) But Not Less Than 3,000 Baht

Court fees

(Normal Case) &lt;50 Million Baht 2% But Not More Than 200,000 Baht

The Rest &gt;50 Million Baht 0.1%

Court fees

(Small Claim) 2% But Not More Than 1,000 Baht

Exchange Rate

1 EUR=40.60 Baht

1 USD=31.39 Baht

ศาลมีมากขึ้น แสดงให้เห็นการเติบโตของปริมาณข้อพิพาท หรือความต้องการบริการด้านความเป็นธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังได้รับผลกระทบจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจหนักหน่วงยิ่งขึ้น และแม้ประเทศไทยจะพยายามตอบสนองความต้องการนี้ด้วยการปรับโครงสร้างและบุคลากรด้านงานยุติธรรมให้มีขนาดใหญ่โตขึ้น มีบุคลากรเพิ่มขึ้น และมีประสิทธิภาพการให้บริการที่สูงขึ้นเพียงใดก็ตาม ก็เป็นที่เล็งเห็นได้ว่า จากประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว เราพบว่าการขยายขนาดการให้บริการจะไม่มีทางทันต่อความต้องการที่ขยายตัวรวดเร็วกว่าได้ ดังนั้นจะต้องพัฒนายุทธศาสตร์ในการเผชิญกับปัญหานี้ด้วยการระมัดระวังไม่ขยายองค์กรและบุคลากรจนเกินความจำเป็น และพยายามปรับปรุงกระบวนการบริหารงานยุติธรรมให้อยู่ในระดับพอเพียง หรือมีความสันทัด หรือโดยสมควรแก่เหตุอยู่เสมอเท่านั้น

จากการศึกษาปริมาณคดีย้อนหลัง 10 ปีระหว่าง พ.ศ. 2533-2542 ชาญณรงค์ ปราณจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, คณะกรรมการสภาพัฒนาการแห่งชาติ, พ.ศ. 2545 งานวิจัยพบว่า ศาลได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการขยายบุคลากรและเพิ่มงบประมาณ รวมทั้งเพิ่มข้อห้ามอุทธรณ์ ผลก็คือปริมาณคดีลดลงเพียงชั่วระยะสั้นๆ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถเพิ่มบุคลากรและงบประมาณได้ทัน งานวิจัยฉบับนี้สรุปว่า การเพิ่มผู้พิพากษาและการเพิ่มจำนวนทนายที่ต่อห้ามอุทธรณ์ให้สูงขึ้น มีผลน้อยมากในการลดปริมาณคดี งานวิจัยดังกล่าวยังยืนยันด้วยว่าเมื่อปริมาณคดีน้อยงานเสร็จก็มีสัดส่วนน้อยเมื่อคดีมากสัดส่วนคดีเสร็จก็สูงขึ้น และในปีที่มีผู้พิพากษามากที่สุด ก็ไม่ได้หมายความว่าคดีจะพลอยเสร็จเป็นสัดส่วนสูงไปด้วย สรุปได้ว่าการเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาไม่มีนัยสำคัญต่อการลด

ปริมาณคดี แม้ผู้บริหารจะดำเนินนโยบายเร่งรัดคดี ก็จะทำให้คดีเสร็จมากขึ้นเพียงระยะสั้นๆ เท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดผลต่อเนื่อง หรือมีแนวโน้มเร็วขึ้นจริงแต่อย่างใด

นอกจากนี้ในรอบ 10 ปีที่สำรวจ แม้ศาลจะได้รับเงินงบประมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่คดีที่เสร็จจากศาลกลับมีแนวโน้มลดลง และคดีสะสมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก พ.ศ. 2542 ศาลยุติธรรมได้รับงบประมาณ 5,844 ล้านบาท ครั้นถึง พ.ศ. 2552 ศาลยุติธรรมได้รับงบประมาณ 11,177 ล้านบาท นับว่าเพิ่มขึ้นเกือบ 100% แสดงให้เห็นว่า รัฐได้ให้ความสำคัญกับงานพัฒนากระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างสูง แต่หากนำเอาปริมาณคดีที่เสร็จไปในแต่ละปีมาหาสัดส่วนเทียบกับคดีที่ค้างพิจารณาในปีนั้น เพื่อหาอัตราความเร็วในการพิจารณาคดี

(สัดส่วนความรวดเร็ว = จำนวนคดีที่พิจารณาเสร็จไป / คดีที่ค้างพิจารณา)  
และนำเอาสัดส่วนความรวดเร็ว ไปหาร 365 เราจะได้ระยะเวลาพิจารณาโดยเฉลี่ยของศาล

(เวลาพิจารณาคดีเฉลี่ย = 365 / สัดส่วนความเร็ว)

โดยวิธีนี้เราก็จะพบว่าแม้คดีในศาลชั้นต้นนับแต่ พ.ศ. 2550 มาจะมีสัดส่วนคดีเสร็จไปราวร้อยละ 80 ของคดีที่รับเข้า นับว่าเร็วกว่าสัดส่วนคดีเสร็จไปในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2533-2542 ถึงเกือบ 1 เท่าตัว กล่าวคือเดิมระยะเวลาพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นคือราว 2 ปี และนับว่าปัจจุบันศาลชั้นต้นพิจารณาคดีเร็วขึ้นราว 1 เท่าตัว ซึ่งเป็นผลมาจากการเร่งรัดคดีโดยวิธีการนั่งพิจารณาโดยต่อเนื่องและการไกล่เกลี่ยซึ่งได้ผลสำเร็จด้วยดี แต่อย่างไรก็ตาม หากคดียังคงค้างอยู่ในสัดส่วนเดียวกับคดีที่รับเข้า ก็หมายความว่าคดียังคงมีสัดส่วนเวลาพิจารณาเฉลี่ยอยู่ที่กว่า 1 ปี ในขณะที่ในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาเราจะพบว่าสัดส่วนเวลาพิจารณาเฉลี่ยก็ยังคงเชื่องช้าอยู่เช่นเดิมและมีแนวโน้มที่จะมีคดีค้างค้างเพิ่มขึ้น ซึ่ง

คาดหมายได้ว่า ศาลก็จะพยายามเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาให้มากขึ้น แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงคดีที่มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ประกอบกับการศึกษาสถิติที่ผ่านมา เราคาดหมายได้ว่าการขยายงบประมาณและการขยายองค์กรไม่น่าจะทำให้ศาลสามารถพิจารณาคดีได้เร็วขึ้นหรือมีประสิทธิภาพดีขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ความคุ้มค่าในแง่ของการลงทุนภาครัฐยังถูกตั้งข้อสังเกตจากผลงานวิจัยเรื่องการผลิตปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลสูงว่าเป็นการลงทุนที่เสียเปล่าไปบางส่วน โดยพบว่าคดีส่วนใหญ่ที่ขึ้นสู่ศาลสูงเป็นคดีที่ศาลพิพากษายืน และไม่ปรากฏว่ามีประเด็นปัญหาอันเป็นสาระสมควรแก่การพิจารณา เป็นเหตุให้ศาลสูงทำงานพิจารณาคดีซ้ำซ้อนกันกับศาลล่างโดยไม่จำเป็น งานวิจัยดังกล่าวได้ตั้งข้อสันนิษฐานโดยพิจารณาจากปริมาณคดีที่ศาลพิพากษายืน ประกอบกับคดีที่ศาลพิพากษายกหรือกลับหรือแก้กันต่างกันไป และได้ประมาณไว้ว่า คดีที่มีสาระสมควรแก่การพิจารณาในศาลสูงควรจะมีจำนวนเพียงราวร้อยละ 20 ของคดีที่ขึ้นสู่ศาลสูงในปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจ และควรจะต้องมีการตรวจสอบและประเมินกันในแง่ข้อเท็จจริงโดยละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่จะลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลสูงนี้ได้รับการตราขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 219 วรรคสอง กำหนดให้ศาลฎีกาวางระเบียบในการสั่งไม่รับอุทธรณ์ฎีกาที่ไม่มีสาระสมควรแก่การพิจารณาได้แล้ว

เพื่อเป็นหลักประกันความรู้ของสาธารณชนต่อค่าใช้จ่ายของรัฐด้านการบริหารงานยุติธรรม และเพื่อเปิดช่องให้สาธารณชนได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นต่อผลงาน และควมมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานด้านวิเคราะห์สถิติ และนโยบายของสำนักงานศาลยุติธรรม และกระทรวงยุติธรรมควรจะต้อง

รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย และผลงานของกระบวนการยุติธรรมออกแสดงต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากคู่ความ คดีที่รับเข้า และเสร็จไป โดยแยกประเภทและหมวดหมู่คดีอย่างเป็นระบบ แสดงให้เห็นถึงจำนวนผู้พิพากษา และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม และภาระงานเฉลี่ยของแต่ละภาคส่วน สะท้อนให้เห็นความสามารถและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการจัดการระงับข้อพิพาทให้ชัดเจน ทั้งนี้อาจถือเอาแบบอย่างตามเกณฑ์ของ CEPEJ ของยุโรปได้

## 2. ส่งเสริมความเข้าใจเชิงโครงสร้างของกระบวนการพิจารณาความแพ่ง

ข้อโต้แย้งสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบการยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์ให้คุ้มค่า นั้น ขึ้นอยู่กับการประเมินความสัมพันธ์เชิงพฤติกรรมของคู่ความกับโครงสร้างของกระบวนการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์ของไทยด้วย เป็นที่ยอมรับกันว่ากระบวนการพิจารณาความของไทยจัดว่าเป็นระบบผสมระหว่าง หลักการกล่าวหา (Adversarial or Accusatorial System) กับหลักการไต่สวน (Inquisitorial System) แต่ดูเหมือนความเข้าใจว่าระบบกฎหมายไทยถือด้านใดเป็นหลักยังไม่เป็นที่เข้าใจกระจ่างหรือลงรอยเป็นเอกภาพกันเท่าใดนัก

ตามความเข้าใจที่แพร่หลายอยู่ในปัจจุบันก็คือกระบวนการยุติธรรมของไทยได้ปรับตัวจากระบบไต่สวนที่ตกทอดมาจากกระบวนการพิจารณาคดีแต่ดั้งเดิมมาเป็นระบบกล่าวหาซึ่งสอดคล้องกับหลักปรัชญาเสรีนิยมในสมัยใหม่ ความเข้าใจเช่นนี้มักได้รับการเน้นย้ำจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีภูมิหลังทางการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจากประเทศในกลุ่มคอมมอนลอว์เป็นหลัก โดยยกตัวอย่างในกฎหมายลักษณะพยานของไทยที่

ยอมรับหลัก Parole Evidence Rule อันเป็นหลักของระบบคอมมอนลอว์เป็นเครื่องยืนยัน ในขณะที่นักวิชาการที่ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายต่าง ๆ ได้ชี้ให้เห็นว่า หากพิเคราะห์จากหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยในภาพรวมแล้ว ระบบกฎหมายไทยไม่ใช่ระบบกล่าวหา แต่เป็นระบบผสมระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน แต่ที่น่าเสียดายการโต้แย้งถกเถียงในเรื่องนี้ก็ยังมิได้แพร่หลายเป็นที่เข้าใจอย่างกว้างขวางมากนัก นอกจากนั้น การทำความเข้าใจบทกฎหมายวิธีพิจารณาความก็ยังค่อนข้างจำกัดอยู่กับการทำความเข้าใจในรายละเอียดทางปฏิบัติตามถ้อยคำที่ใช้ในบทกฎหมาย ยิ่งกว่าที่จะมีการวิเคราะห์ถึงหลักการทั่วไปของกฎหมายและการจัดการให้กฎหมายมีผลบังคับหลักครองในเชิงหลักการอย่างเพียงพอ โดยจะต้องเร่งทำความเข้าใจความเข้าใจเชิงโครงสร้างของวิธีพิจารณาความแห่งเปรียบเทียบขึ้นอย่างทั่วถึงโดยเร็ว

### 3. พัฒนากลไกเสริมการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งนอกกระบวนการพิจารณาในศาล

เมื่อคำนึงถึงข้อจำกัดในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐในการแก้ไขข้อพิพาทที่ดูเหมือนจะทวีขึ้นเรื่อย ๆ จนยากที่จะรับมือได้ทันดังที่เห็นได้ในประเทศไทยในขณะนี้ นอกจากการพัฒนาโครงสร้างกลไก และสำนักของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อระบบไต่สวนให้ชัดเจนขึ้นแล้ว แนวทางในการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมให้ได้ผลคุ้มค่าจึงน่าจะอยู่ที่การพัฒนาองค์ระภาคประชาชนให้สามารถรับมือกับการขยายตัวของข้อพิพาท โดยสามารถพัฒนาเทคนิควิธีในการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีข้อยุ่งยากในระดับท้องถิ่นได้ จะโดยใช้วิธีไกล่เกลี่ยในชุมชน หรือโดยฝ่ายปกครอง หรืออาศัยการระงับข้อพิพาทภายในองค์กร หรือใช้กระบวนการรับเรื่องราวร้องเรียน และวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมา

เป็นเครื่องช่วยในขั้นต้น

ในเรื่องที่มีความซับซ้อนแต่อาจจัดการให้เกิดความแน่นอนได้ ก็ควรพัฒนาระบบให้คำปรึกษาหรือระบบป้องกันข้อพิพาทด้วยการพัฒนาการให้บริการทางกฎหมายขั้นพื้นฐาน เช่น การพัฒนาเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเป็นพยาน หรือวิชาชีพในตราขึ้น ทำหน้าที่รับรองและจดทะเบียนสิทธิ หรือการก่อนนิติสัมพันธ์ที่มีพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้ มีความแน่นอนชัดเจนพอที่จะวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ระหว่างกันได้อย่างชัดเจน โดยไม่ต้องเกิดเป็นคดีในภายหลัง

แม้ในกรณีเกิดเป็นคดีฟ้องร้องกันขึ้นแล้ว ก็ควรพิจารณาส่งเสริมแนวทางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นคดีพิพาทต่อสู้กันโดยไม่จำเป็น ในแง่หนึ่งเมื่อคำนึงถึงอัตราส่วนความสำเร็จจากกระบวนการไกล่เกลี่ยที่มีสูงมาก สามารถระงับข้อพิพาทก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลขึ้นต้นอย่างน่าพอใจ ก็นับว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยมีประสบการณ์ และความสำเร็จที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ควรจะได้มีการศึกษาระบบไกล่เกลี่ยที่ใช้อยู่ทั้งนอกและในกระบวนการพิจารณาของศาลในปัจจุบันโดยรวบรวมข้อเท็จจริงและทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับความสำเร็จ และความล้มเหลวของการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้ให้ชัดเจน เพื่อพัฒนาทักษะและเทคนิควิธีใหม่ ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นตลอดเวลา

### 4. ลดทอนความยุ่งยากซับซ้อนในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความซับซ้อนไม่สะดวกของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งนั้น นอกจากการจัดการศึกษาและพัฒนาความเข้าใจเชิงหลักการของกระบวนการยุติธรรมให้ต้องตรงกันอันจะช่วยให้การบริหารจัดการดำเนินไปภายใต้โครงสร้างที่เข้าใจตรงกันแล้ว ในระดับการ

บริหารจัดการ และแก้ปัญหาเชิงกลไกการบริหารงานยุติธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 40 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องจัดให้มีการสำรวจตรวจสอบกระบวนการพิจารณาตัดสินข้อพิพาททางแพ่งพาณิชย์ว่ามีข้อยุ่งยาก ซับซ้อน เข้าใจยาก มีรายละเอียดปลีกย่อย หรือเปิดช่องให้มีการประวิงได้โดยปราศจากเหตุผลในกรณีใดบ้าง

นอกจากนี้ควรจะต้องมีการตรวจสอบด้วยว่าระดับความร่วมมือระหว่างคู่ความด้วยกัน และศาลอยู่ในระดับที่น่าพอใจของผู้เกี่ยวข้องแล้วหรือไม่ หรือมีอุปสรรคเกี่ยวกับบทบาทของคู่ความในคดี และความสัมพันธ์กับผู้พิพากษาตรงไหนบ้าง กระบวนการพิจารณาตัดสินคดีต่อเนื่องมีปัญหาในแง่ของการนัดคดี ระยะเวลาในการรอพิจารณา และกระบวนการพิจารณาอย่างไร หรือไม่ และจะมีทางปรับปรุงแก้ไขได้อย่างไรในแง่การบริหารจัดการ หรือในแง่การแก้ไขปรับปรุงในเชิงโครงสร้าง เช่นด้วยการแก้ไขกฎหมายให้กระบวนการพิจารณาดำเนินไปอย่างเข้าใจได้ง่าย และเกิดความสะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมากที่สุด

## 5. ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมให้เพียงพอและเหมาะสมกับการครองตนของผู้ประกอบวิชาชีพอยู่เสมอ

กระบวนการบริหารงานยุติธรรมที่เป็นอยู่และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและการจัดวางระเบียบค่าใช้จ่ายตามกฎหมายในปัจจุบันตั้งอยู่บนหลักการหลักการค่าใช้จ่ายแก่ฝ่ายที่แพ้คดีซึ่งเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในระบบกฎหมายทุกระบบว่าเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่อัตราค่าธรรมเนียมและค่าป่วยการที่กฎหมายกำหนดไม่สอดคล้องกับราคาที่เหมาะสมสอดคล้องกับการครองตนของผู้ประกอบวิชาชีพ และไม่มีการวางกลไกในการปรับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าป่วยการเหล่านั้นให้เหมาะสมอยู่เสมอ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง

การคิดค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กฎหมายกำหนดกับอัตราที่จ่ายจริง

หากช่องว่างดังกล่าวดำรงอยู่ในอัตราสูง คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีก็ย่อมได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายเพียงบางส่วน และต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนเกินมากขึ้น หรือทำให้ตัดสินใจไม่น่าคดีเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทเพราะราคาแพง ทำให้เกิดการสั่งสมความยุติธรรมและความไม่พอใจหรือความเครียดอยู่ในสังคม หรือหาทางระงับข้อพิพาททางอื่นซึ่งอาจจะกลายเป็นการก่อความไม่เป็นธรรมหรือความเคียดแค้นระหว่างคู่ความยิ่งขึ้นไปอีก กลายเป็นปัญหาสังคมเรื้อรัง และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงอีกทางหนึ่งด้วย เพราะในที่สุดประชาชนที่มีรายได้น้อยย่อมถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงความเป็นธรรม

ในทางเศรษฐกิจกระบวนการรับผิดและชำระหนี้ รวมตลอดจนความคล่องตัวในการไหลเวียนของสินค้าและบริการซึ่งอิงอยู่กับความแน่นอนชัดเจนทางกฎหมายก็จะถูกสกัดกั้นโดยข้อขัดข้องอันมีที่มาจากความไม่สะดวก และความเสี่ยงในแง่ต้นทุนความยุติธรรมในการระงับข้อพิพาท

ในขณะเดียวกันการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าป่วยการต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์ต้องพึ่งพาแหล่งรายได้อื่น ทำให้ต้องมีอาชีพเสริม และเป็นต้นเหตุของการมีประโยชน์ได้เสียขัดกันกับหน้าที่ของตนได้โดยง่าย จนถึงกับขาดแรงจูงใจที่จะให้ความร่วมมือในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบริหารงานยุติธรรมอย่างจริงจัง

เป็นที่ยอมรับกันว่าอัตราค่าธรรมเนียมและค่าป่วยการอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมมีส่วนสำคัญในการจูงใจหรือยับยั้งพฤติกรรมบางประการของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่า

ป่วยการต่าง ๆ นั้น ควรกำหนดขึ้นให้มีลักษณะแน่นอน คาดหมายได้ล่วงหน้าแต่ต้นให้มากที่สุด โดยกำหนดให้ฝ่ายที่ไม่ได้ก่อความไม่เป็นธรรมมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายที่ได้ออกใช้ไปคืน โดยอัตราค่าธรรมเนียมควรกำหนดในอัตราคงที่และสอดคล้องกับค่าเฉลี่ยของบริการในคดีเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้โดยเชื่อมโยงกับทุนทรัพย์ที่พิพาทหรือเชื่อมโยงกับประเภทของคดีแล้วแต่กรณีตามความเหมาะสม

อนึ่ง การคิดค่าธรรมเนียมควรคิดตามลำดับและความซับซ้อนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นขั้น ๆ อันได้แก่ ขั้นการให้คำปรึกษา การยื่นคำฟ้องคำให้การ การตกลงระงับคดีก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณา การนำเสนอพยานหลักฐานหรือผู้เชี่ยวชาญ (หากจำเป็น) ระหว่างกระบวนการพิจารณา การแถลงปิดคดี ทั้งนี้โดยเป็นที่ยอมรับกันว่า หลักการคิดค่าธรรมเนียมแบบมีอัตราแน่นอนใช้ได้ดีกับคดีที่ไม่ซับซ้อนและมีทุนทรัพย์ไม่สูงมากนัก ส่วนคดีที่มีความซับซ้อนมากหรือมีทุนทรัพย์สูงก็ต้องมีกระบวนการคิดค่าธรรมเนียมที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น คิดเป็นกี่เท่าของคดีปกติหรือมีเงินนั้นคู่ความอาจเสี่ยงไปเลือกใช้กระบวนการยุติข้อพิพาทผ่านทนาย อนุญาโตตุลาการ หรือเลือกตกลงอัตราค่าธรรมเนียมกันเองในลักษณะที่แตกต่างไปจากอัตราที่กฎหมายกำหนด

หลักการคำนวณค่าใช้จ่ายในคดีได้ล่วงหน้า โดยมีการผลักระยะให้แก่ฝ่ายที่แพ้คดีนี้เป็นที่ยอมรับกันว่ามีส่วนส่งเสริมให้เกิดการตกลงระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีได้โดยง่าย แต่ขณะเดียวกัน หากกระบวนการพิจารณาคดีขาดความเที่ยงตรง และไม่ชัดเจนพอ หรือไม่มีหลักประกันความคุ้มครองแก่ฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำกว่าอย่างเพียงพอ ฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจสูงกว่าก็อาจอาศัยแรงกดดันจากความเสี่ยงที่อาจจะต้องออกค่าใช้จ่ายหากแพ้คดี ทำให้คู่ความที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่ายอมระงับข้อพิพาทโดยต้องยอมเสียเปรียบได้โดยง่าย

## 6. วางหลักเกณฑ์และกลไกการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสม

การคุ้มครองให้บุคคลมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง และได้รับการคุ้มครองให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม (มาตรา 40 (1)) รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 40 (8)) ตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นับว่าได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐในการวางหลักประกันให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาค อย่างมีประสิทธิภาพ และมีหลักประกันความเป็นธรรม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดวางหลักเกณฑ์โดยทำเป็นกฎหมายให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี นับแต่วันแถลงนโยบาย

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย อาจมีได้ 2 ระดับ คือทั้งในแง่การให้คำปรึกษาทางกฎหมายและการดำเนินการอย่างอื่นเพื่อบังคับตามสิทธิก่อนดำเนินคดี และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดี

ปัจจุบันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่สำคัญ ๆ ได้แก่ สภานายความ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และยังมีหน่วยงานในองค์กรอิสระและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ดังนั้นจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานด้านการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสิทธิการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายประชาชน และโครงสร้างการบริหารงานดังกล่าวควรเป็นอย่างไร

แนวทางที่อาจนำมาใช้ประกอบการพิจารณา มีทิศทางที่ควรให้ความสนใจ 3 ทางด้วยกันคือ

แนวทางแบบอังกฤษ คือจัดตั้งกองทุนรวม โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าของ แล้วประสานงานเสริมสร้างเครือข่ายช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายขึ้น จนถึงระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น จากนั้นจึงกระจายงบประมาณ ออกไปตามความเหมาะสม

แนวทางแบบเยอรมัน คือใช้องค์กรศาลยุติธรรมเป็นแกนกลาง จัดวางระเบียบการให้ความช่วยเหลือประชาชนไว้ในกระบวนการพิจารณาความ แล้วปล่อยให้เป็นการประสานงานระหว่างองค์กรศาลยุติธรรมกับทนายความในแต่ละท้องถิ่น

ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นแกนกลาง ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีอยู่ทั้งหมด โดยจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ และสภาพทนายความตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ดี การดำเนินการข้างต้น ต้องอาศัยการพัฒนาระบบการคิดค่าธรรมเนียมและค่าป่วยการในคดีให้เป็นระบบ ชัดเจน สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าและสอดคล้องกับอัตราค่าใช้จ่ายที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพกฎหมายครองตนได้อย่างเหมาะสม และมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอด้วย

เมื่อมีการพัฒนาอัตราค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม ค่าป่วยการที่ชัดเจนแน่นอนแล้ว ก็ควรจะส่งเสริมหรือจัดให้มีระบบประกันค่าใช้จ่ายในคดีเพื่อตอบสนองความต้องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้มีรายได้อัตราปานกลางไว้ด้วย

## 7. ลดภาระงานคดีของผู้พิพากษาที่มีลักษณะซ้ำซ้อน ไม่จำเป็นลงใบ

พัฒนาคุณภาพผู้พิพากษาอย่างต่อเนื่อง และเสริมสร้างหน่วยงานและบุคลากรสนับสนุนทางวิชาการที่มีประสิทธิภาพ และแสวงหาความเป็นไปได้ในการลดจำนวนคดีที่ต้องใช้ผู้พิพากษาหลายนายเป็นองค์คณะให้เหลือเพียงนายเดียวว่า

จะเป็นไปได้ในกรณีใดบ้าง

## 8. แสวงหาแนวทางในการจำกัดการอุทธรณ์ฎีกาลง

โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่มีสาระสำคัญอันควรแก่การพิจารณา (มาตรา 219 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ) โดยพัฒนาระบบการกลั่นกรองร่วมกับทนายความ หรือจำกัดการพิจารณาสั่งรับคดีเฉพาะเมื่อมีคำรับรองว่ามีสาระสำคัญควรแก่การพิจารณาจากทนายความที่ศาลฎีการับรองเป็นต้น

## 9. จัดตั้งองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 (4) ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม จึงเห็นควรเสนอให้จัดตั้งองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขึ้นโดยจัดองค์กรในรูปองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการและส่งเสริมศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ วิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินงาน การบรรลุภารกิจ และชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคทั้งของระบบการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ในภาพรวม ในเชิงโครงสร้าง หรือโดยเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญในประเทศต่างๆ โดยมุ่งไปสู่การยกระดับคุณภาพการบริหารงานยุติธรรมไปสู่ระดับนานาชาติ เพื่อการประสานความร่วมมือในการรับรองมาตรฐานการดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมและการระงับข้อพิพาทในระดับสากล รวมทั้งวิเคราะห์ ประเมินผลการดำเนินงาน การบรรลุภารกิจ และชี้ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมแต่ละองค์กรโดยเฉพาะ กำหนดมาตรฐานทางวิชาการ ประสิทธิภาพและคุณภาพในการปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม และให้คำแนะนำทาง

วิชาการ และชี้แนะแนวทางการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอแนวคิดหรือแนวทางใหม่ๆ หรือนำเสนอมาตรการ ในการแก้ปัญหาหรือป้องกันข้อขัดข้องในอนาคตแก่รัฐบาล รัฐสภา องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง กรอบและแนวทางที่ได้เสนอไว้นี้เป็นแต่เพียงกรอบกว้างๆ สำหรับการศึกษารเปรียบเทียบ เพื่อหาหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นเครื่องประเมินที่ต้องอาศัยการอภิปราย และตรวจสอบต่อไป

### ■ สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทเรียนของระบบกฎหมายที่สำคัญระบบต่างๆ โดยเฉพาะจากงานศึกษาวิจัยเปรียบเทียบในแง่กระบวนการบริหารงาน และการปฏิรูประบบงานยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์เปรียบเทียบ (Comparative Civil Justice) ในรอบระยะเวลา 20 ปีมานี้ โดยมีศาสตราจารย์ ดร. ปีเตอร์ กิลเลส เป็นผู้ให้คำปรึกษาหลัก และมีความวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิและสถาบันศึกษาวิจัยระดับนานาชาติประกอบอันได้แก่งานของ Adrian Zuckerman (ed.), *Civil Justice in Crisis, Comparative Perspective of Civil Procedure*, Oxford 1999; European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems – Edition 2008 (Data 2006): Efficiency and Quality of Justice*, Council of Europe, Belgium, 2008; Chirstopher Hodges, Stefan Vogenauer and Magdalena Tulibacka, *Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study*, Oxford 2009 เป็นต้น พบว่าการปรับตัวของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์ของเยอรมันเป็นแบบอย่างที่น่าสนใจและได้รับการยกย่องเป็นการทั่วไป ทั้งในแง่ของกระบวนการพิจารณาความแพ่งที่มีประสิทธิภาพ

สะดวก รวดเร็ว และราคาไม่แพง ที่สำคัญคือมีความชัดเจน สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า นอกจากนี้ระบบของเยอรมันยังโดดเด่นในแง่ระบบรองรับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วยการให้ความช่วยเหลือทางประชาชนในรูปของสินเชื่อ และในรูปของระบบประกันค่าใช้จ่ายในทางคดีประกอบกัน

ในแง่ของการแสวงหาแนวทางพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ให้คุ้มค่า นั้น ด้านหลักอยู่ที่การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาความคุ้มค่าให้ชัดเจน เสริมสร้างความเข้าใจเชิงระบบของการบริหารงานยุติธรรมซึ่งอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นแกนกลาง เพื่อบริหารจัดการงานคดีและงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว เป็นธรรม และราคาไม่แพงบนพื้นฐานของความเข้าใจที่ถูกต้องในเชิงโครงสร้างของกระบวนการพิจารณาความแพ่งของไทย ซึ่งมีรากฐานมาจากการพัฒนากระบวนการพิจารณาแบบไทยเดิมให้ทันสมัยขึ้นบนพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาความของเยอรมันและออสเตรีย โดยมีแนวคิดของฝรั่งเศสและอังกฤษผสมผสานอยู่บ้าง ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาที่ได้รับอิทธิพลส่วนใหญ่จากระบบอังกฤษดังที่เข้าใจกันมาแต่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจขั้นพื้นฐานที่ว่าผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญเชิงควบคุมบริหารจัดการกระบวนการพิจารณาให้สอดคล้องกับรูปคดีอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การมีส่วนร่วมของคู่ความ โดยมีได้มีฐานะเป็นเพียงคนกลางที่ทำหน้าที่เชิงสังเกตการณ์และกำกับอยู่ห่างๆ โดยปล่อยให้การจัดการคดีอยู่ในมือของคู่ความเป็นหลักอย่างที่เคยเข้าใจกัน พร้อมทั้งส่งเสริมการพิจารณาคดีโดยรวบรัดโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในคดีเล็กน้อย และพัฒนากลไกเสริมการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งพาณิชย์นอกกระบวนการพิจารณาในศาล อันได้แก่การเสริมสร้างบุคลากรเสริมในกระบวนการยุติธรรมนอกเหนือจากผู้พิพากษา และทนายความ คือ

ผู้ประกอบการวิชาชีพโนตารีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเป็นพยาน และมีอำนาจหน้าที่ในการรับรองและจดทะเบียนสิทธิหรือการก่อนนิติสัมพันธ์ที่ต้องการพยานหลักฐานที่แน่นอนชัดเจนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการมีบทบาทป้องกันข้อพิพาทผ่านการให้บริการทางกฎหมายที่มีความเชื่อถือและตรวจสอบได้ง่าย สามารถบังคับกันได้จริงโดยไม่จำเป็นต้องกลายเป็นข้อพิพาทในศาล รวมทั้งการส่งเสริมกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีไกล่เกลี่ยก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณาด้วยวิธีการต่าง ๆ และหาทางลดทอนความยุ่งยากซับซ้อนในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์อย่างเป็นระบบ ลดภาระงานของผู้พิพากษาที่มีลักษณะซ้ำซ้อนไม่จำเป็น กำหนดแนวทางในการจำกัดการพิจารณาชั้นอุทธรณ์และฎีกาลงดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว และในแง่ของการพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีให้คุ้มค่าก็ควรจะได้ดำเนินการอย่างน้อยดังต่อไปนี้

พัฒนาดัชนีแสดงความคุ้มค่าในการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ ให้สามารถสอดคล้องดูแลและวิเคราะห์การขยายขององค์กรให้ควบคู่ไปกับผลงานอยู่เสมอ

พัฒนาสถิติค่าใช้จ่ายภาครัฐในกระบวนการยุติธรรมให้โปร่งใส เพื่อเป็นหลักประกันความรู้ของสาธารณชนต่อค่าใช้จ่ายของรัฐด้านการบริหารงานยุติธรรม

พัฒนาดัชนีชี้วัดความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดี โดยมุ่งต่อการพัฒนาศักยภาพในการติดตามประเมินระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในภาพรวม สามารถแสดงมาตรฐานด้านระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาจำแนกตามชนิดของคดีได้อย่างเหมาะสม สร้างดัชนีที่ส่งเสริมความสามารถในการสอดคล้องลำดับและขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา และสร้างดัชนีแสดงความสามารถในการวินิจฉัยสาเหตุแห่งความล่าช้าในการดำเนินคดี และบรรเทาผลของความล่าช้านั้นได้อย่างทันท่วงที

ทั้งนี้โดยให้ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมด้วย

พัฒนาระบบการคิดประมาณการค่าใช้จ่ายทางคดีของคู่ความให้เกิดความแน่นอน ใกล้เคียงกับความเป็นจริง และสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า และวางหลักกำหนดภาระให้ฝ่ายผู้แพ้คดีในข้อพิพาททางแพ่งพาณิชย์เป็นฝ่ายรับภาระออกค่าใช้จ่ายโดยอาศัยแนวทางของหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผู้ประกอบการวิชาชีพทางกฎหมายให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานในความรับผิดชอบและเหมาะสมกับการครองตนของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งในแง่เปรียบเทียบนั้นยอมรับกันว่าหลักเกณฑ์แบบเยอรมันมีมาตรฐานเหมาะสม และราคาไม่แพง

พัฒนากลไกการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมโดยเลือกใช้วิธีการแบบเยอรมัน กล่าวคือจัดงบประมาณช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และให้ผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดีเป็นผู้ส่งจ่ายค่าธรรมเนียมแก่ทนายความตามอัตราที่กำหนดตามความเหมาะสม และคาดหมายได้ล่วงหน้าโดยประชาชนผู้ได้รับความช่วยเหลือมีหน้าที่ชำระคืนแก่รัฐผ่านศาลยุติธรรมตามสัดส่วนรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระบวนการยุติธรรมนั้น ควรจะมีจุดมุ่งสองด้านคือในด้านประชาชนนั้นควรมุ่งไปสู่การเสริมสร้างความเชื่อถือไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมในหมู่ประชาชน และในด้านหน่วยงานของรัฐควรมุ่งเสริมสร้างประสิทธิภาพและคุณภาพของงานยุติธรรมในหน่วยงานของรัฐ

แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่น่าสนใจในภาคพื้นยุโรปนั้นเห็นได้จากแนวทางของ European Commission for the Efficiency of Justice System ของสภารัฐมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe) และในภูมิภาคเอเชียก็มี

แบบอย่างที่น่าสนใจจากประสบการณ์ของสภาพัฒนาการกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นซึ่งควรได้รับการพิจารณาในการจัดกระบวนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทย

ในข้อเสนอของญี่ปุ่นนั้น วิสัยทัศน์สำคัญในกระบวนการปฏิรูปอยู่ที่การทำให้ระบบกฎหมายและสำนึกความเป็นธรรมเป็นรากฐานสำคัญของรัฐและสังคม โดยจะต้องปรากฏให้เห็นและเป็นจริงชนิดที่รู้สึกได้ และดำรงอยู่ในชีวิตประจำวันอย่างมีชีวิตชีวา โดยจะต้องทำให้การปกครองโดยกฎหมายซึมซับเข้าสู่สังคมจนกลายเป็น “เลือดและเนื้อ” ของประชาชนภายใต้หลักสำคัญ 3 ประการคือ

1. จะต้องสร้างกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ขยายโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเสริมสร้างเครือข่ายให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายครั้งใหญ่ จนประชาชนประจักษ์แน่แท้ว่า กระบวนการยุติธรรมไม่ได้อยู่ไกลตัว ห่างเหิน ลึกลับหรือเข้าใจยาก แต่เป็นกระบวนการที่เข้าใจง่าย ใช้สอยได้จริงและไว้วางใจได้

2. จะต้องปฏิรูปชุมชนวิชาชีพทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมอย่างจริงจัง โดยจะต้องดำเนินการปฏิรูปการศึกษากฎหมายอย่างต่อเนื่อง ขยายเครือข่ายการให้บริการทางกฎหมายที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ จัดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างพอเพียง โดยมีการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ความรู้ และในแง่จริยธรรม รวมทั้งในแง่วัฒนธรรมและมนุษยธรรม ทั้งนี้จะต้องมีจำนวนเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของสังคม และมีการสื่อสารสร้างเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายกับสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

3. จะต้องจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมที่อาศัยประชาชนเป็นรากฐาน ให้มีและวางระเบียบการมี

ส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และในกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกกระบวนการศาลครั้งใหญ่ เพื่อก้าวไปสู่การสร้างสังคมที่ประชาชนได้เป็นเจ้าของและเป็นรากฐานสนับสนุนความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ข้อเสนอดังกล่าวนี้นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในกระบวนการยุติธรรมในยุคที่ผ่านมามาที่ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ยอมรับความชอบธรรมของการจัดระเบียบเพื่อควบคุมและกำหนดกฎเกณฑ์ล่วงหน้า ให้ก้าวไปสู่ยุคใหม่ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดแบบใหม่ที่ “มุ่งตรวจสอบและเยียวยาข้อบกพร่องผิดพลาด โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ” ตามฐานคิดนี้เราต้องกำหนดเจตจำนงให้แน่วแน่ว่า เรากำลังมุ่งต่อการปฏิรูปสังคมในแง่ของกระบวนการยุติธรรมอย่างถึงรากเหง้าเลยทีเดียว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้ตัดสินใจก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเวลาอันใกล้นี้ ควรที่ผู้เกี่ยวข้องในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทยจะให้ความเอาใจใส่และติดตามศึกษากระบวนการปฏิรูปในประเทศต่าง ๆ เปรียบเทียบกัน แล้วนำประสบการณ์ในระบบกฎหมายที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับระบบของไทยมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยตามความเหมาะสม และช่วยวางแนวทางในการประสานกระบวนการพิจารณาความแพ่งในภูมิภาคอาเซียนให้ลงรอยกันต่อไป

## ■ บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ และคณะ, การนั่งพิจารณาคดีต่อเนื่องและครอบครัวคณะ, สำนักงานศาลยุติธรรม, พ.ศ. 2548

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, พ.ศ. 2545

ชาญชัย แสวงศักดิ์, อิทธิพลของกฎหมายฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2539

นพพร โพธิ์รังสิยากร, ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งด้วยการไกล่เกลี่ย, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, พ.ศ. 2552

ปณณะ จงนิมิตสถาพร, ระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีเล็กน้อย, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, พ.ศ. 2550

พรชัย อัศววัฒนา, แนวคิดและหลักการในการแก้ไขวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนา, 14 วารสารยุติธรรม (2542), หน้า 24

รังสรรค์ วิจิตรไกรสร "ศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540, รายงานการวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 10 ประจำปีการศึกษา 2540-41, พ.ศ. 2541

ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, เล่ม 2, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2526

วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2549

เศกสิทธิ์ สุขใจ, ปัญหาการพิจารณาโดยขาดนัดและการอุทธรณ์ฎีกาในคดีมโนสำเนาและคดีไม่มีข้อยุ่งยาก, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานยุติธรรม, พ.ศ. 2550

สถิตย์ ไพเราะ และคณะ, การวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบศาลยุติธรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง, พ.ศ. 2550

โสภณ รัตนกร, องค์การตุลาการในกระแสปฏิรูปการเมือง, ดุลพาห, 44: 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2540) หน้า 3-12

Michael A. Adams, Civil Procedure in the USA and Civil Law Countries, in Newman (ed.), The New Palgrave Dictionary of

Economics and Law, London Macmillan, 1998

John Baldwin, Small Claims in County courts in England and Wales: The Bargain Basement, Oxford U. Press, 1997

Erhard Blankenburg, "Legal Cost Insurance for Everybody?" in: Toward Comparative Law in the 21 Century, The Institute of Comparative Law in Japan, Tokyo, 1999, pp.623-633,

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), European Judicial Systems – Edition 2008 (Data 2006): Efficiency and Quality of Justice, Council of Europe, Belgium, 2008

Mirjan Damaska, The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process, New Haven: Yale University Press, 1986

Froeb & Kobayashi, Naïve, biased yet Bayesian: can juries interpret selectively produced evidence? Journal of Law, Economics and Organization 12:257-277

Peter Gilles, Zu aktuellen Problemen und Reformen staatlicher Justizsysteme – die deutsche Ziviljustiz als Beispiel ihrer Krisen, Bangkok, 2008

Peter Gottwald, Simplified Civil Procedure in West Germany, 31 Am. J. Comp. L. [1983], 687ff.

, Civil Procedure Reform in Germany, Am. J. Comp. L. [1997], 753ff.

Christopher Hodges, Stefan Vogenauer and Magdalena Tulibacka, Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study, Legal Research Paper Series No 55/2009, Oxford, 2009

Christoph Hommerich / Hans Prütting / Thomas Ebers / Sonya Lang / Ludger Traut, Rechtstatsächliche Untersuchung zu den Auswirkungen der Reform des Zivilprozessrechts auf die gerichtliche Praxis, Evaluation ZPO-Reform, Bunde-sanzeiger Verlag, Köln 2006

Christian Hueck, The Justice System of the Federal Republic of Germany: Lessons for Development and Transitional Countries, World Bank, 2002

J.A. Jolowicz, On the Nature and Purposes of Civil Procedural Law, in I. Scott (ed.), International Perspective on Civil Justice: Essays in Honor of Sir Jack I.H. Jacob, London, Sweet & Maxwell, 1990), 27 ff

Bundesministerium der Justiz, Beratungshilfe und Prozesskostenhilfe, Stand: Februar 2009

Benjamin Kaplan, Arthur T. Von Mehren, Rudolf Schaefer, Phases of German Civil Procedure I, II, 71 Harv. L. Rev. [1958], 1193ff. 1443ff.

Arthur Taylor von Mehren, Some Comparative Reflections on First Instance Civil Procedure: Recent Reforms in German Civil Procedure and in the Federal Rules, 63 Notre Dame L. Rev. 609ff.

Francesco Parisi, Rent-Seeking through Litigation: Adversarial and Inquisitorial Systems compared, Intern Review of Law and Economics, Vol. 22/2, 2002, 193-216

Richard A. Posner, An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration, Journal of Legal Studies,

(1973) 2: 399

, Comment: Responding to Gordon Tullock, Research in Law and Policy Studies, (1988) 2:29

C.H. van Rhee, The Influence of the French Code de Procédure Civile (1806) in 19th Century Europe, in: L. Cadiet & G.Canivet (eds.), De la Commémoration d'un code à l'autre: 200 ans de procedure civile en France, Paris: LexisNexis/Litec, 2006

, The Development of Civil Procedural Law in Twentieth-Century Europe: From Party Autonomy to Judicial Case Management and Efficiency, in: C.H. van Rhee (ed.), Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation, Antwerp, 2008, p. 11-25

Marianne Roth, Towards Procedural Economy: Reduction of Duration and Costs of Civil Litigation, 20 Civil Justice Quarterly (2001), p.102-149

Dietrich Rueschemeyer, Comparing Legal Professions Cross-nationally: From a Professions-centered to a State-centered Approach, American Bar Foundation Research Journal, 1986: 414ff.

Gordon Tullock, Defending the Napoleonic Code over the Common Law, Research in Law and Policy Studies, (1988) 2:3-27

, The Case against the Common Law, Blackstone Commentaries Series, Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 1996.

Walker, Lind, and Tyler, The Relationship between Procedural and Distributive Justice, (1979), 65 Virginia L.Rev. 1401

W. Wedekind, *Justice and Efficiency: General Reports and Reports of Discussion*, Kluwer Law International, 1989

A. Wijffels, *Conciliation and other Types of Alternative Dispute Settlement*, in: C.H. van Rhee (Ed), *European Traditions in Civil Procedure*, Intersentia-Oxford, 2005

Lord Woolf, MR, *Access to Justice*, London HMSO, 1995 (Interim Report), 1996 (Final Report)

C.M.C. van Zeeland, J.M. Barrendrecht, *Legal Aid Systems Compared, A Comparative Research into Three Legal Aid Systems*, Center for Liability Law, Tilburg University, 2003

Adrian A. S. Zuckerman (ed.), *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspective of Civil Procedure*, Oxford, 1999

, *Quality and Economy in Civil Procedure: The Case for Commuting Correct Judgment for Timely Judgments*, (1994), 14 OJLS, 353

