

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ.2497 รวมทั้งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อศึกษาว่าภายใต้กฎหมายดังกล่าวเหมาะสมกับสภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร ส่วนใดเป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น เพราะการที่จะพัฒนาการอาสารักษาดินแดนของประเทศไทยให้พัฒนาและมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น สิ่งที่สำคัญคือจะต้องแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ เพราะกฎหมายเป็นบ่อเกิดแห่งสถานะและโครงสร้างต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทั้งสิ้น นอกจากนั้นยังต้องได้รับการแก้ไขพัฒนาในเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอาสารักษาดินแดน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ.2497 เรื่องสำคัญที่สมควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่

1. การ เป็นนิติบุคคล
2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางกองอาสารักษาดินแดน
3. การจัดองค์กรบริหารงานในระดับต่าง ๆ
4. สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน
5. การมีเอกภาพของหน่วยงาน
6. การไม่กำหนดขนาดขององค์กร

ปัญหาอุปสรรคที่เป็นเหตุให้การพัฒนาการอาสารักษาดินแดนของประเทศไทยไม่พัฒนา

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ.2497 เพื่อหาสาเหตุที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการอาสารักษาดินแดนของประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กับการเป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางกองอาสารักษาดินแดน การจัดองค์กรบริหารงานในระดับต่าง ๆ สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน การมีเอกภาพของหน่วยงาน และการไม่กำหนดขนาดขององค์กร อาจสรุปสาเหตุที่เป็นอุปสรรคได้ดังนี้คือ

1. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากการเป็นนิติบุคคล

1.1 การมีอำนาจฟ้อง ปัจจุบันกองอาสารักษาดินแดนนำคดีขึ้นสู่ศาลมากขึ้น คือ¹ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2497-2528 ไม่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ปี พ.ศ.2529-2530 มีการนำคดีละเมิดขึ้นสู่ศาล จำนวน 2 คดี และปี พ.ศ.2531-2533 นำคดีขึ้นสู่ศาล 7 คดี คือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี 2 คดี จังหวัดเชียงราย 2 คดี จังหวัดบุรีรัมย์ 2 คดี และจังหวัดกระบี่ 1 คดี

นอกจากนั้นยังมีคดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการอีก 10 คดี ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ในอดีตจะไม่เกิดขึ้น เมื่อคดีละเมิดเกิดขึ้นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะฟ้องผู้ทำละเมิด โดยการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินคดีแทนตน ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาคที่สังกัดจังหวัดนั้น ๆ ปัญหากฎหมายคือการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการถูกต้องหรือไม่ เพราะทรัพย์สินที่มีการกระทำละเมิด ถ้าหากได้มีการวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายแล้วทรัพย์สินที่เกิดกรณีพิพาทนั้น น่าจะเป็นทรัพย์สินของกรมการปกครอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วในบทที่ 3 ดังนั้นเมื่อความเสียหายเกิดขึ้น อธิบดีกรมการปกครองในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบ จึงเป็นผู้เสียหายที่แท้จริง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเกี่ยวกับคดีละเมิดจึงน่าจะเป็นอธิบดีกรมการปกครองมิใช่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดัง เช่นที่ถือปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้

ดังนั้นถ้าหากมีการทำละเมิดและก่อให้เกิดทรัพย์สินเสียหายแล้ว และยังถือปฏิบัติเช่น เดิมคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการทำละเมิดดำเนินการฟ้องคดีแทน และถ้าหากผู้ทำการละเมิดยกข้อต่อสู้ขึ้นว่าการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการไม่ถูกต้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจฟ้องและถ้าหากศาลยกฟ้องด้วยมูลเหตุดังกล่าว ความเสียหายย่อมตกอยู่กับกองอาสารักษาดินแดน ถ้าหากยังไม่มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

¹ข้อมูลจากงานส่งกำลังบำรุง กองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง พ.ศ. 2534.

1.2 การมีสิทธิอุทธรณ์ ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากองอาสารักษาดินแดนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลย่อมอาจอุทธรณ์ในมูลละเมิดได้เช่นเดียวกัน ถ้าหากก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น และการที่จะรับผิดชอบในมูลละเมิดนั้นจะต้องอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของกองอาสารักษาดินแดนด้วย แต่การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือไม่ จะต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เกี่ยวกับกฎหมายโดยตรง แต่จากโครงสร้างของกองอาสารักษาดินแดนไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นของตนเอง ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น โดยการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานนั้น ๆ เช่น กองสอบสวนและนิติการ สยามคทนายความแห่งประเทศไทย และกรมอัยการ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเหล่านี้ยังไม่มี ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ.2497 เพียงพอย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อกองอาสารักษาดินแดน เช่น ต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดทั้ง ๆ ที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนก็ตาม ตัวอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเรื่อง ที่แสดงถึงความไม่รู้ ไม่เข้าใจในเรื่องระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ กฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่กองอาสารักษาดินแดน เช่น กรณีกองอาสารักษาดินแดน เป็นโจทก์ฟ้องมูลละเมิดที่ศาลจังหวัด เชียงราย อัยการจังหวัดเชียงรายนั่งฟังว่า การมอบอำนาจ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยไม่ผ่านมติที่ประชุมของคณะกรรมการกลาง เป็นสิ่งที่ ไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งเป็นนิติกรของกองสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงของอัยการจังหวัด เชียงรายในเรื่องนั้นได้ ต่อมาหลังจากที่อัยการ จังหวัด เชียงรายนำเรื่องขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาคดีพินาศเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้แนะนำให้กองอาสา รักษา ดินแดนนำเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงดังกล่าวหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อ กองอาสารักษาดินแดนดำเนินการตามคำแนะนำปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ คำตอบว่า ไม่อาจให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องนี้ได้ เนื่องจากข้อหารือดังกล่าว กำลังอยู่ในระหว่าง การพิจารณาของศาล² ดังนี้ เป็นต้น ถ้าหากเจ้าหน้าที่ที่ให้คำแนะนำทางด้านกฎหมาย

² ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย ของกรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.2522 ข้อ 9.

มีความรู้ในเรื่องระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ความสูญเสียในเรื่องของเวลาที่ดี ความเสียหายในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ด้อยไม่เกิดขึ้น และถ้าหากสภาพการณ์ยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ความเสียหายย่อมมีมากขึ้น ถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายเป็นของตนเอง และผลจากการขาดหน่วยงานดังกล่าวสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาควบคู่กันไปด้วย คือ

1.3 อายุความ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอายุความ คือ การเริ่มนับอายุความจะเริ่มจากจุดไหน ในมูลละเมิดให้นับตั้งแต่เมื่อผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าเสียหาย แต่เนื่องจากการไม่มีฝ่ายกฎหมายเป็นของตนเองทำให้คดีในมูลละเมิดบางคดีต้องใช้ระยะเวลาจนถึง 3 ปี สำหรับการรวบรวมหลักฐานซึ่งถ้าหากพิจารณาตามหลักเรื่องอายุความแล้วคดียอมขาดอายุความ แต่ปัจจุบันการนับอายุความศาลถือหลักคือเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามรับทราบ ซึ่งผู้ศึกษาไม่เห็นด้วย เพราะเมื่อเกิดความเสียหายแก่กองอาสารักษาดินแดน ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมจะต้องรายงานให้อธิบดีกรมการปกครองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบตามสายการบังคับบัญชา ดังนั้นการอ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบหลังจากเกิดเหตุละเมิดเป็นระยะเวลาจนถึง 3 ปี จึงเป็นการไม่ถูกต้อง

2. ปัญหาอุปสรรคเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางกองอาสารักษาดินแดน

2.1 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง ไม่ชัดเจนทำให้การตีความเป็นไปได้ทั้งการตีความโดยเคร่งครัดและการตีความโดยกว้างก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าเรื่องใดจะต้องผ่านมติที่ประชุมของคณะกรรมการกลาง และเรื่องใดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบ³

2.2 ปัจจุบันมีคณะกรรมการกลาง จำนวนมากถึง 20 คน แต่การจัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการมีน้อย นับตั้งแต่มีการจัดตั้งกองอาสารักษาดินแดนจนถึงปัจจุบันเฉลี่ย 9 ปีต่อครั้ง

³สัมภาษณ์, ปกครอง สุนทรสุทธิ, หัวหน้างานกำลังพล กองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง, 31 พฤษภาคม 2533.

สำหรับมติของที่ประชุมซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดประโยชน์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กองอาสาสมัครดินแดนเป็นอย่างยิ่งแต่ไม่ได้รับการสนองตอบจากหน่วยเหนือให้มีการปฏิบัติตามมติ ที่ประชุม⁴ เมื่อเลิกประชุมทุกสิ่งทุกอย่างก็ยกเลิกไปด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าจากการ ประชุมดังกล่าว

อนึ่ง การประชุมครั้งนั้นปรากฏว่าคณะกรรมการทั้งหมดมีจำนวน 20 คน เท่ากับ กรรมการชุดปัจจุบัน มาประชุม 15 คน ขาด 5 คน และจำนวนคณะกรรมการที่มาประชุม 15 คน เป็นผู้แทนคณะกรรมการจำนวน 8 คน สรุปได้ว่าคณะกรรมการที่เข้าร่วมประชุมจริง มีจำนวน 7 คนเท่านั้น เพราะผู้แทนของคณะกรรมการที่เข้าร่วมประชุมตามหลักกฎหมายมหาชน แล้วไม่สามารถที่จะออกเสียงลงมติในที่ประชุมนั้นได้ จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานในรูปของ คณะกรรมการดังกล่าว เป็นสิ่งที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนากองอาสาสมัครดินแดนแต่อย่างใด และในทางตรงกันข้ามกลับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอีกด้วย

3. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากการจัดองค์การบริหารงานในระดับต่าง ๆ

การจัดองค์การของกองอาสาสมัครดินแดนมีลักษณะ เป็นการจัดแบบรวมอำนาจ (Centralization) คือ มีศูนย์การบังคับบัญชาอยู่ที่ส่วนกลาง คือ กองบัญชาการกองอาสาสมัครดินแดนมีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierachy) แต่เป็นการจัดองค์การ โดยแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค คือ กองบังคับการกองอาสาสมัครดินแดนจังหวัด และอำเภอเพื่อแบ่ง เบาทะระของส่วนกลางที่จะต้องสั่งการทุกเรื่องไป เพื่อให้การดำเนินการสัมฤทธิ์ผลไปได้ อย่างรวดเร็ว แต่ปัจจุบันนี้การจัดองค์การในรูปนี้ยังไม่ครอบคลุมและสอดคล้องกับการจัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นนับวันแต่จะมิบทบาทในการพัฒนามากยิ่งขึ้น แต่กองอาสาสมัครดินแดนยังไม่มีโครงสร้าง ที่จะขยายไปถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการกลาง กองอาสาสมัครดินแดน ครั้งที่ 1/2523

4. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน

กฎหมายนี้ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะเป็นสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนให้มาจากผู้ที่อาสาสมัครเข้ามาเพื่อรับใช้ชาติซึ่งในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง แต่ปัจจุบันสภาวะการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป การสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนต้องยอมรับว่าสิ่งเหล่านี้ คืออาชีพประเภทหนึ่งและภาระหน้าที่ของสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนที่จะต้องรับผิดชอบต่อครอบครัว มีบุตรที่จะต้องอุปการะและให้การศึกษาเล่าเรียน ดังนั้นการที่จะให้ผู้ที่จะเป็นสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนโดยการอาสาสมัคร และได้รับค่าตอบแทนในอัตราต่ำเป็นเบี้ยเลี้ยงและเบี้ยสนามที่เป็นอยู่ปัจจุบัน คือ สมาชิกที่มีชั้นยศได้รับเบี้ยเลี้ยง อัตราวันละ 66 บาท ไม่มีชั้นยศได้รับเบี้ยเลี้ยง อัตราวันละ 60 บาท⁵ ซึ่งเป็นอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานชั้นต่ำนั้น ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการขาดแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และอีกประการหนึ่งคือการกำหนดให้สมาชิกกองอาสารักษาดินแดนต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในพื้นที่นั้นปัจจุบันเริ่มก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากไม่สามารถหาผู้ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนได้ เนื่องจากค่าตอบแทนอยู่ในอัตราต่ำ ประชาชนในพื้นที่จึงหันไปประกอบอาชีพอื่นที่ก่อให้เกิดรายได้มากกว่า เช่น จังหวัดจันทบุรี และตราด เป็นต้น

5. ปัญหาอุปสรรคจากการขาดเอกภาพของหน่วยงาน

ลักษณะสำคัญของกฎหมายที่ดีประการหนึ่งคือ เมื่อบัญญัติขึ้นมาและประกาศใช้บังคับแล้วจะต้องมีเอกภาพในตัวเองคือสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ.2497 ขาดการมีเอกภาพเนื่องจากถูกจำกัดโดยกฎหมายนี้เองตามมาตรา 7 มาตรา 19 และมาตรา 30 นอกจากนั้นยังถูกจำกัดโดยกฎหมายอื่นอีก เช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติผู้อำนวย

⁵มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2533 เรื่องให้ปรับอัตราเบี้ยเลี้ยงสมาชิก

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติสภาความมั่นคง พ.ศ. 2502 เป็นต้น ดังนั้นถ้าหากเกิดศึกสงครามจากการรุกรานภายนอกประเทศหรือการก่อความไม่สงบภายในแล้ว พระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคสำหรับการดำเนินงานเป็นอย่างมาก หากไม่ดำเนินการแก้ไข การดำเนินการเกี่ยวกับการอาสารักษาดินแดนย่อมจะไม่สามารถดำเนินการไปได้สมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

6. ปัญหาอุปสรรคเนื่องจากการไม่กำหนดขนาดของกองอาสารักษาดินแดนว่ามีขนาด เทียบเท่ากรมหรือกอง

เนื่องจากการกำหนดขนาดขององค์กรจะทำให้ง่ายต่อการกำหนดตำแหน่งของผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ของกองอาสารักษาดินแดน เช่น การกำหนดให้ระดับหน่วยงานเทียบเท่ากรมผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดก็ต้องเทียบเท่าอธิบดี และถ้าหากกำหนดให้ขนาดเทียบเท่ากอง ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดก็ควรมีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการ เป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดขนาดยังมีผลต่อการกำหนดงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดสายการบังคับบัญชายาวหรือสั้นนั้น ย่อมขึ้นกับขนาดขององค์กรเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีเรื่องอื่น ๆ อีกมากที่ตามมาอันมีผลกระทบจากการไม่กำหนดขนาดที่แน่นอนและชัดเจน

จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอาสารักษาดินแดนที่ควรได้รับการแก้ไข ปรับปรุง เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาการอาสารักษาดินแดนของประเทศไทย ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับหน่วยงานที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดยการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 มาตราใดที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานก็สมควรแก้ไขให้เหมาะสมต่อสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป มาตราใดที่เหมาะสมก็ให้คงไว้โดยพิจารณาจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

ดังนั้นการที่จะพัฒนาการอาสารักษาดินแดนให้เจริญก้าวหน้าไปได้นั้น จะต้องมีการแก้ไขเยียวยาปัญหาทางกฎหมายเสียก่อน รวมทั้งการดำเนินการให้มีการแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ติดตามไปด้วย

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนาการอาสารักษาดินแดน

1. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน

ดินแดน พ.ศ. 2497

1.1 เนื่องจากปัญหาการเป็นนิติบุคคลของกองอาสารักษาดินแดนทำให้มีสถานะทางกฎหมายในการที่จะฟ้อง ถูกฟ้อง และจะต้องนำเอามาตรการเรื่องอายุความเข้ามาประกอบด้วย ดังนั้นการที่จะเป็นนิติบุคคลให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นจะต้องมีบุคคล เงินงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยการตั้งงบประมาณเป็นของกองอาสารักษาดินแดนตามกฎหมายนี้ และต้องแก้ไขปรับปรุงมาตรา 4 จากเดิมเป็น ... ให้จัดตั้งกองอาสารักษาดินแดนเป็นองค์การขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มีฐานะเทียบเท่ากรม เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการอาสารักษาดินแดน ทั้งนี้เพื่อให้กำหนดระดับของหน่วยงานชัดเจนขึ้น และสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

1.2 เนื่องจากปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางกองอาสารักษาดินแดนบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนว่ามีอะไรบ้าง ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานว่า เรื่องใดต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ และเรื่องใดไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ เช่น การดำเนินคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติของคณะกรรมการหรือไม่ สิ่งเหล่านี้จะต้องสร้างความชัดเจนให้เกิดขึ้น โดยพิจารณาแก้ไขปรับปรุงมาตรา 7 จากเดิมเป็น ... คณะกรรมการกลางกองอาสารักษาดินแดน มีอำนาจและหน้าที่จัดและดำเนินงานกองอาสารักษาดินแดน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย วางระเบียบ และข้อบังคับสำหรับกองอาสารักษาดินแดน ดังต่อไปนี้ ... ความชัดเจนดังกล่าวจะทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างง่ายและอ่อนตัวพอสมควรต่อสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 6 นี้ ปัจจุบันได้แต่งตั้งคณะกรรมการเป็นจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ดังนั้น

⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว.82 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2525 เรื่องการกำหนดชื่อและความหมายของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ

การแก้ไขจำนวนคณะกรรมการให้มีขนาดเล็กลง คือ ประมาณ 10 คน และกรรมการส่วนใหญ่ เป็นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรรมการต่างกระทรวงให้จำกัดเฉพาะที่จำเป็น ต่อการประสานงานเท่านั้น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความ คล่องตัว สะดวกรวดเร็วต่อการประชุม เพื่อแก้ไขและกำหนดสถานการณ์ต่าง ๆ

1.3 เนื่องจากปัญหาการจัดองค์การบริหารในระดับต่าง ๆ ปัจจุบันการปกครอง ได้ขยายไปสู่ชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการฝึกให้ราษฎร ได้รู้จักคุ้นเคยกับการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น การเจริญเติบโตในการจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีมากขึ้น การพัฒนาของกองอาสารักษาดินแดนยังไม่สอดคล้องกับการเจริญเติบโตของการบริหาร ราชการรูปแบบนี้ และจากการกำหนดโครงสร้างของกองอาสารักษาดินแดนที่ไม่ครอบคลุมไปถึง ท้องถิ่น จึงสมควรแก้ไขให้สอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ ขยายไปสู่ ท้องถิ่นด้วย โดยการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงมาตรา 5 จากเดิมเป็น ... กองอาสารักษาดินแดน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- (1) ส่วนกลาง
- (2) ส่วนภูมิภาค
- (3) ส่วนท้องถิ่น

และการบัญญัติกฎหมายที่จะให้สอดคล้องกับมาตรา 5 ใหม่นี้ให้มีความสัมพันธ์ (Relation) กับมาตรา 8 จะต้องเพิ่มเติมมาตรา 8 จากเดิม ... เป็นกองอาสารักษาดินแดนส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยกองอาสารักษาดินแดนจังหวัด กองอาสารักษาดินแดนอำเภอและกองอาสา รักษา ดินแดนกิ่งอำเภอ

กองอาสารักษาดินแดนท้องถิ่น ประกอบด้วย กองอาสารักษาดินแดน เทศบาล กองอาสารักษาดินแดนสุขาภิบาล และกองอาสารักษาดินแดนรูปแบบอื่น ตามชื่อท้องถิ่นที่ ได้ประกาศจัดตั้งขึ้น ถ้าหากการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามนี้จะทำให้การบริหารงานของกอง อาสารักษาดินแดน สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน และตรงกับข้อเท็จจริงมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง การจัดตั้งกองอาสารักษาดินแดนอำเภอและกิ่งอำเภอซึ่งจัดตั้งไม่ครบทุก อำเภอและกิ่งอำเภอ จำนวนกำลังพลที่บรรจุแต่ละกองร้อยแตกต่างกันตามลำดับความสำคัญของ เหตุการณ์ในอดีต เช่น กองอาสารักษาดินแดนอำเภอและกิ่งอำเภอตามแนวชายแดนจะมีกำลัง พลมากกว่า เมื่อสถานการณ์ต่าง ๆ ถือได้ว่าอยู่ในสภาวะปกติก็ควรจะประกาศจัดตั้งกองอาสา

รักษาดินแดนอำเภอและกิ่งอำเภอทุกแห่งทั่วประเทศ โดยให้มีกำลังพลอย่างน้อย 1 หมู่ คือ อย่างน้อยจำนวน 10 คนขึ้นไป⁷ เพื่อที่จะช่วยสนองตอบนโยบายของกระทรวงมหาดไทยได้ เท่าเทียมกันทุกอำเภอและกิ่งอำเภอ

1.4 เนื่องจากปัญหาของสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน ขณะนี้ค่าตอบแทน ต่ำกว่าแรงงานทุกประเภท โดยการเปรียบเทียบกับค่าแรงงานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ สวัสดิการที่ได้รับตอบแทนยังมีน้อยอีกเช่นกัน เนื่องจากสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติประกันสังคม และหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถผลักดันให้ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังเห็นชอบในหลักการ ทั้งนี้เนื่องจากข้อความในมาตรา 11 มีคำว่า "อาสา" อยู่ด้วย ดังนั้นการแก้ไขคือตัดข้อความนี้ออกจากมาตรา 11 โดยให้ถือว่า สมาชิก อส. เป็นอาชีพ ๆ หนึ่งที่จะช่วยให้คนอีกจำนวนมากมีงานทำ และให้ข้อความอื่นที่เหมาะสม

อนึ่งการกำหนดอายุของสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน ตามมาตรา 12 (3) ยังไม่สอดคล้องกับความ เป็นจริงและการมีประสิทธิภาพของกำลังพล คือ กำหนดอายุขั้นต่ำน้อยเกินไป และอายุชั้นสูงมีมากเกินไป ดังนั้นการแก้ไขคือให้อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 21-40 ปี

1.5 ปัญหาการมีเอกภาพของหน่วยงานกองอาสารักษาดินแดนนั้น ถูกจำกัด โดยมาตรา 7, 19 และ 30 ตามกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ การให้อำนาจที่จะเกณฑ์พลเรือนไปใช้ในการป้องกันข้าศึกศัตรูที่เข้ารุกราน ดังนั้นถ้าหากเกิด สภาวะการณ์ไม่ปกติขึ้น สมาชิกกองอาสารักษาดินแดนทั้งหมดต้องขึ้นกับฝ่ายทหาร

ปัญหาที่จำกัดหรือทำให้กองอาสารักษาดินแดนไม่มีเอกภาพนั้นตามกฎหมาย นี้ และเนื่องมาจากมาตรา 7 ได้รับการแก้ไขแล้วตามข้อ 1.2 ส่วนมาตรา 30 บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้ นั้น ควรแก้ไขให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการเพียงคนเดียวจะก่อ

⁷ สัมภาษณ์, พิชิต ลักษณะสมพงศ์, รองอธิบดีกรมการปกครอง, 26 มิถุนายน 2533.

ให้เกิดความมีเอกภาพของหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น⁸ นอกจากนั้นเป็นการขาดเอกภาพเนื่องจากกฎหมายอื่นจำกัดบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ สมควรที่จะต้องประสานแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานของทหารตั้งแต่ยามปกติว่า ถ้าหากเกิดเหตุสภาวะไม่ปกติขึ้น กองอาสารักษาดินแดนจะดำเนินการเช่นไร ปฏิบัติตามแผนยุทธการกับใครดังเช่น ที่หน่วยงานของตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ได้ทำข้อตกลงไว้ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยเรื่องการให้ตำรวจตระเวนชายแดนขึ้นในการควบคุมทางยุทธการของฝ่ายทหาร พ.ศ.2522⁹

1.6 เนื่องจากปัญหาการไม่กำหนดระดับขององค์กรนั้น ในข้อ 1.1 ได้แก้ไขโดยได้กำหนดให้หน่วยงานมีระดับเทียบเท่ากรมเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการอาสารักษาดินแดน เพื่อที่จะได้กำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ลงไปตามสายการบังคับบัญชา รวมทั้งการที่จะบรรจุคน เงินงบประมาณเป็นของตนเอง และเพื่อให้การพัฒนากองอาสารักษาดินแดน เจริญเติบโตตามโครงสร้างที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจะต้องแยกกองอาสารักษาดินแดนออกจากกรมการปกครองแทนที่จะเป็นงานฝากดังเช่นปัจจุบัน และให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสามารถเจริญเติบโตในสายงานของตน¹⁰

2. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาจากเหตุอื่น ๆ

2.1 ในระดับจุลภาคซึ่งหมายถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องในเรื่องของการบริหารงานในระดับต่าง ๆ ที่หน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องช่วยกันเร่งดำเนินการแก้ไข เช่น

2.1.1 การแก้ไขปัญหาในเรื่องของการประชาสัมพันธ์หน่วยงานให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายของคนทั่วไป ทั้งผลงานและการยอมรับความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ปัจจุบันถึงแม้จะมีงานการเมืองและมวลชนสัมพันธ์รับผิดชอบในเรื่องนี้อยู่แล้วก็ตามแต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ การปรับปรุงด้านการประชาสัมพันธ์ ควรจะขยายหน่วยงานให้มากขึ้นโดย

⁸ สัมภาษณ์, จักรก กาญจนวิโรจน์, นายอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา, 7 พฤษภาคม 2533.

⁹ สถาบันวิชาการทหารบนชั้นสูง, นโยบาย คำสั่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ปปส. (เอกสารเพิ่มเติม), หน้า 3-20.

¹⁰ สัมภาษณ์, สมชาย อรรถธรรมสุนทร, หัวหน้างานยุทธการและการข่าวกองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง, 31 พฤษภาคม 2533.

การจัดตั้งศูนย์สารสนเทศน์ ตลอดจนการจัดให้มีการตั้งสถานีวิทยุและโทรทัศน์เป็นของตนเอง เพื่อขยายผลไปสู่ประชาชนทั่วประเทศให้ได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับกองอาสารักษาดินแดน มากขึ้น¹¹

2.1.2 ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งสำหรับการบริหารงานในหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะดำเนินการให้บรรลุไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ คือ เงินทุนสำหรับหน่วยงานเอกชน แต่สำหรับหน่วยงานภาครัฐบาลคือเงินงบประมาณที่นำมาใช้จ่ายตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ สำหรับงบประมาณของกองอาสารักษาดินแดนประจำปีที่ผ่านมา มีจำนวนมากถึงหกหรือกว่าล้านบาท แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารงาน คือ งานบริหารทั่วไป ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพียงไม่กี่คนแต่ต้องรับผิดชอบเงินงบประมาณจำนวนมากจึงสมควรขยายหน่วยงานให้มีขนาดใหญ่มากขึ้น โดยการยกฐานะจากงานบริหารทั่วไป เป็นฝ่ายบริหารทั่วไปและยกหมวดงบประมาณขึ้นเป็นงานงบประมาณ

2.1.3 กองอาสารักษาดินแดนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล แต่ปรากฏว่าตามโครงสร้างของหน่วยงานไม่มีฝ่ายกฎหมายสำหรับรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับอย่างต่อเนื่องเพียงพอ การอาศัยฝ่ายกฎหมายจากหน่วยงานอื่น ๆ นั้นย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากและก่อให้เกิดผลเสียหายเพราะการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียด ลึกซึ้ง และต่อเนื่อง จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนั้นในโครงสร้างของกองอาสารักษาดินแดนจึงมีความจำเป็นจะต้องมีฝ่ายกฎหมายเพื่อรับผิดชอบเป็นของตนเอง

2.1.4 ประสิทธิภาพทางด้านกำลังพลเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการผลักดันการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจะต้องเฟ่งเลี้ยงไปยังผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สนาม อันประกอบด้วย กองอาสารักษาดินแดนจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ปัญหาคือเจ้าหน้าที่โครงข่ายทหารมักจะได้นายทหารที่หย่อนสมรรถภาพ ซึ่งเรื่อง

¹¹ สุจริต ปัจฉิมนันท์, ปัญหาการปฏิบัติการกิจของกองอาสารักษาดินแดนและแนวทางแก้ไข (เอกสารโรเนียว), หน้า 32-33.

นี้ต้องดำเนินการประสานงานกับกองทัพภาคต่าง ๆ ขอให้กองทัพภาคพิจารณาคัดเลือกนายทหารที่มีฝีมือและตั้งใจปฏิบัติงานเท่านั้น

สำหรับสมาชิก อส. ปัญหาทางด้านกำลังพลเสื่อม เนื่องจากอายุเกณฑ์เฉลี่ยสูงทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานต่ำ การพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะลดอายุเกณฑ์เฉลี่ยต่ำลงมานั้น ถ้าหากจัดลำดับความเร่งด่วนแล้ว สมาชิก อส. ที่ปฏิบัติงานกองอาสารักษาดินแดนจังหวัด ควรจะมีอายุเกณฑ์เฉลี่ยต่ำ เพราะจะต้องมีความคล่องตัวสูง ดังนั้นในการรับสมัครสมาชิก อส. เข้าปฏิบัติงานในกองอาสารักษาดินแดนจังหวัด ควรจะพิจารณาคัดเลือกผู้มีอายุน้อยเป็นลำดับแรก ส่วนสมาชิก อส. ที่สังกัดกองร้อยอาสารักษาดินแดนอำเภอและกิ่งอำเภอให้ค่อย ๆ พิจารณาในลำดับต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่เมื่อเปิดรับสมัครสมาชิก อส. ใหม่จึงพิจารณาผู้มีอายุน้อยต่อไป

2.1.5 การขาดนโยบายที่แน่นอนและชัดเจน¹² จะสังเกตได้ว่า เป้าหมายและทิศทางของกองอาสารักษาดินแดน 10 ประการ ดังกล่าวแล้วในบทที่ 3 ทุกเป้าหมายไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ผลอย่างแท้จริง ยังคงเป็นนามธรรม ดังนั้นถ้าหากยังคงขาดเป้าหมายและทิศทางในการดำเนินงานแล้วก็เปรียบเสมือนเรือที่ขาดหางเสือ ย่อมไม่สามารถเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทางได้ จึงสมควรกำหนดเป้าหมายและทิศทางที่แน่นอน และเห็นเป็นรูปธรรม สามารถน้อมนำไปปฏิบัติได้ เช่น การลดกำลังพลให้คงไว้แต่ที่มีประสิทธิภาพ เช่น กำหนดว่าอีก 3 ปี กองอาสารักษาดินแดนจะลดกำลังสมาชิก อส. ให้คงเหลือปฏิบัติงานอยู่ทั้งสิ้น 15,000 คน เป็นต้น ซึ่งเรื่องนี้คงจะต้องศึกษาจากผู้ชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ทหาร นโยบายของทหารนั้นเรามักจะมองเห็นเป็นรูปธรรม แน่นนอน ชัดเจน เช่น กองทัพบกมีนโยบายจะพัฒนาให้เล็กลงแต่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการในเรื่องนี้สิ่งที่จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย คือ สำนักงานฝ่ายอำนวยการทหารควรจะเป็นผู้ประสานงานในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี

¹² สัมภาษณ์, อภินันท์ ภูทอง, ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ, อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา, 30 กรกฎาคม 2533

2.1.6 การบริหารและการจัดเก็บข้อมูล หน้าที่สำคัญประการหนึ่ง

ของกองอาสาสมัครชาตินิคม คือ การข่าวจะต้องรายงานจากส่วนภูมิภาคมายังส่วนกลางจะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ขาดประสิทธิภาพเนื่องจากไม่มีข่าวสารเป็นของตนเอง ต้องอาศัยผ่านกองสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ดังนั้นความรวดเร็ว ถูกต้องย่อมลดลง จะมีอยู่บ้างเพียงเล็กน้อย เช่น โทรพิมพ์ โทรศัทพ์ ดังนั้นการปรับปรุงฝ่ายสื่อสารขึ้นใหม่ โดยนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เช่น ระบบโทรสาร การตั้งเครือข่ายวิทยุสื่อสารระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเป็นของตนเอง เป็นต้น

2.1.7 การกำหนดโทษทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยกองอาสาสมัครชาตินิคม

พ.ศ.2509 ได้กำหนดทัณฑ์ที่จะลงไว้เพียง 3 สถาน ซึ่งเบาเกินไปสำหรับสมาชิก อส. ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกองกำลังประจำถิ่นที่มีอาวุธประจำกายชนิดร้ายแรงใกล้เคียงกับทหารหลัก แทนที่จะเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นอาจเป็นผู้ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ ดังนั้นจึงสมควรเพิ่มทัณฑ์เป็น 4 สถานโดยเพิ่มการขัง เพื่อให้สมาชิก อส. เกิดความเกรงกลัวจะได้อยู่ในระเบียบวินัยมากยิ่งขึ้น

2.2 ในระดับมหภาคการที่จะนำเอาศาลปกครองมาใช้เป็นสิ่งที่ยากลำบากและเป็นไปได้ยาก แต่สิ่งหนึ่งที่จะทำได้คือการเริ่มต้นของฝ่ายกฎหมายตามหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะให้คำแนะนำต่อหน่วยงานของตน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่จะให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอันจะเป็นบรรทัดฐานของการพัฒนาไปสู่รูปแบบของศาลปกครองในโอกาสต่อไปในอนาคต