

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรปฎิรูปกฎหมายเกิดขึ้นในประเทศคอมมอนลอร์ ที่มีระบบกฎหมายประกอบด้วย โครงสร้างใหญ่ ๆ 2 ส่วน คือกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งปรากฏว่าได้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษา และกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในขณะเดียวกันกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาก็เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการตราออกมาในลักษณะที่น่าเบื่อ ฟุ่มเฟือย อ่านแล้วเข้าใจยาก ไม่มีการจัดเป็นหมวดหมู่ให้ง่ายต่อการค้นหา กฎหมายมีการตราออกมาทับซ้อนกันอย่างมากมา บางฉบับก็บัญญัติมาเป็นเวลานานมาแล้ว จนพ้นสมัย หรือไม่มีผลในทางปฏิบัติ บางฉบับก็ตราขึ้นมาในสมัยของกษัตริย์ที่เป็นพระราชย์หรือกษัตริย์โดยสรุปคือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและ เศรษฐกิจในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม จึงมีแนวความคิดการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการชำระสะสางกฎหมายให้ทันสมัย ในตอนแรกก็เป็นการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committee) ต่อมาเห็นว่าคณะกรรมการเฉพาะกิจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นคณะกรรมการถาวร โดยให้มีหน้าที่ในการพิจารณาบทกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย ทำการรวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่เข้าด้วยกัน ยกเลิกกฎหมายที่มีข้อบกพร่อง ล้าสมัย ซ้ำซ้อนและขัดแย้ง ลดจำนวนของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ลง และปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย โดยได้มีการนำวิธีการศึกษาในรูปแบบของรายงานการดำเนินงาน (working paper) มาใช้ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากองค์กรต่าง ๆ มาประมวลเข้าด้วยกัน โดยให้ทั้งภาครัฐและเอกชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการได้อย่างกว้างขวาง หลังจากนั้นจึงจะสรุปเป็นรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง (Law Commission Report) พร้อมทั้งเสนอร่างกฎหมายต่อ ลอร์ด ชานเซลเลอร์ เพื่อจะได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

กล่าวสำหรับประเทศไทยได้มีความรู้สึกว่ากฎหมายกลายเป็นปัญหาต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ จึงได้มีการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ให้พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหาร เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย มีขอบเขตชัดเจน มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ และให้เกิดความเท่าเทียม สะดวก และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในบริการของรัฐโดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางในการดำเนินการ และพิจารณาจัดตั้งระบบและองค์กรที่จะดำเนินการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของอนุบัญญัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา

แต่ปรากฏว่าทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นเลขาธิการเห็นว่าการพิจารณาปรับปรุงเฉพาะอนุบัญญัติยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติด้วย จึงได้เสนอแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแนวความคิดของประเทศอังกฤษ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลและปรากฏว่ารัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบและเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่ไม่ทันที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก็ได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเสียก่อน

ต่อมาในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธ์ รองนายกรัฐมนตรีได้นำแนวความคิดการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาบัตผู้นำใหม่โดยได้แก้ไขโครงสร้างให้แตกต่างไปจากแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์อย่างมากมายเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้ผ่านการพิจารณาของสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมา เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

แต่ปรากฏว่าระยะเวลา 4 ปี เศษของการจัดตั้งด้วยงบประมาณที่ใช้ไปหลายสิบล้านบาท
ยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพัฒนามาตรฐานสามารถเสนอรายงานของคณะกรรมการพัฒนา
มาตรฐานต่อรัฐบาล เพื่อเสนอเป็นร่างกฎหมายต่อรัฐบาลเลย

มีปัญหาหลายอย่างเกิดขึ้นกับคณะกรรมการพัฒนามาตรฐาน เริ่มจากองค์ประกอบ
ของคณะกรรมการที่ส่วนใหญ่มักประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายที่ส่งผลให้ขาดทัศนคติที่ถูกต้อง
ต่อการปฏิรูปกฎหมาย ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการหรือผู้วิจัยกฎหมายทำงานแบบเต็มเวลา
ไม่มีเจ้าหน้าที่ธุรการที่ทำหน้าที่ประจำให้กับคณะกรรมการพัฒนามาตรฐาน ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอ
แนะแนวทางในการจัดตั้งองค์กร กระบวนการ ตลอดจนเทคนิคในการปฏิรูปกฎหมายที่
เหมาะสมสำหรับประเทศไทยดังต่อไปนี้

1. องค์การปฏิรูปกฎหมาย

องค์การปฏิรูปกฎหมายควรประกอบด้วย 3 ส่วน คือ คณะกรรมการ, คณะผู้วิจัย
หรือผู้ประพันธ์สารานุกรม และคณะทำงานเป็นผู้ช่วยของคณะกรรมการและคณะผู้วิจัยหรือ
ผู้ประพันธ์สารานุกรม

คณะกรรมการ ควรประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์
และสังคมศาสตร์ ทั้งภาครัฐและเอกชน และเคยมีผลงานทางวิชาการมาพอ
สมควร และมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีหน้าที่ในการคัดเลือกเรื่องและจัดลำดับเรื่อง
ที่ควรทำการวิจัย และทำงานเต็มเวลา

คณะผู้วิจัยหรือผู้ประพันธ์สารานุกรมจะต้องเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญเรื่องที่จะทำการ
วิจัยหรือประพันธ์สารานุกรม และต้องทำงานแบบเต็มเวลาระหว่างการจัดทำรายงานวิจัย
กฎหมายหรือจัดทำสารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบ

คณะทำงานต้องเป็นคณะทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยเฉพาะ
ควรเป็นเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำงานด้านเดียวไม่ทำงานผกผันที่เป็นอยู่

หน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีทั้งการทำรายงานวิจัยกฎหมาย

เฉพาะเรื่อง (ไว้กับรัฐบาลและรัฐสภา) และการจัดทำสารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบ ทั้งนี้ในการจัดทำรายงานการวิจัยกฎหมาย หากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการมีความชำนาญหรือเป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยากเกินไป คณะกรรมการควรดำเนินการเองในลำดับแรก หากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการไม่มีความชำนาญหรือเป็นเรื่องที่ยุ่งยากก็ควรรอให้คณะผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการ

นอกจากนี้ในส่วนของการคัดเลือกหัวข้อในการวิจัยควรเปิดโอกาสให้เอกชน ศึกษารูปองค์กร หรือประชาชนทั่ว ๆ ไปเสนอหัวข้อที่ควรวิจัยให้คณะกรรมการได้คัดเลือก ไปด้วย ไม่ควรดำเนินการตามความต้องการของส่วนราชการเป็นหลัก

2. กระบวนการปฏิรูปกฎหมาย

ควรเปลี่ยนแปลงวิธีการร่างกฎหมายใหม่ การร่างกฎหมายโดยการยกร่าง โดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพข้อเท็จจริงทางสังคมและเศรษฐกิจ ในปัจจุบัน ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการร่างกฎหมายใหม่คือ

1) กฎหมายที่ง่าย ไม่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและไม่มีการขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันหรือผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) หรือเป็นกฎหมายที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหลายฝ่าย ควรรอให้ใช้วิธีการเสนอร่างกฎหมายแบบเดิม คือยกร่างโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2) กฎหมายที่มีความสลับซับซ้อน นอกเหนือไปจากข้อ 1 ควรรอให้เปลี่ยนแปลงวิธีการร่างและเขียนกฎหมายใหม่ โดยจะต้องให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำการศึกษาและทำรายงานวิจัยกฎหมาย เฉพาะ เรื่อง เสียก่อนจึงทำการยกร่างกฎหมาย

ควรรำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย กฎหมายเป็นสิ่งที่ต้อง
 ำซึ่งบังคับกับคนทุกคน ไม่ว่าจะมีการศึกษาระดับใด หรือมีฐานะอย่างไร จึงควรรำให้ประชาชน
 มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายไม่ควรรำให้การร่างกฎหมายเป็นเรื่อง "ลับ" ที่รู้กันอยู่เฉพาะ
 ข้าราชการในส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพียงไม่กี่คน ควรเปิดเผยให้สาธารณะได้ทราบ
 ความเคลื่อนไหวและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ควรรำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่าง
 กฎหมายดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนการร่างกฎหมาย

ตั้งแต่เมื่อริเริ่มยกร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายควร
 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น

ในขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย ก่อนที่จะทำการร่างกฎหมายควร
 ที่จะมีการทำการศึกษาวิจัยความต้องการของประชาชนเสียก่อนสำหรับกฎหมายที่มีความ
 สลับซับซ้อน โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing)
 หรือปรึกษาหารือ (consultation) แล้วแต่ความเหมาะสม

ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการของ
 สภาควรเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

2) ขั้นตอนการรับรองกฎหมาย

หากเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชน หรือเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อได้ผ่าน
 การพิจารณาของรัฐสภาแล้วควรจัดให้มีการลงเสียงประชามติเสียก่อน (referendum)

3. เทคนิคการปฏิรูปกฎหมาย

ควรรำเทคนิคของต่างประเทศมาใช้ในการปฏิรูปกฎหมายคือ

การรวบรวมเรียบเรียง (consolidation) ใช้สำหรับการรวบรวม
 กฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันหรือเป็นเรื่องเดียวกันเข้าเป็นฉบับเดียวกัน เช่น พ.ร.บ.

ว่าด้วยเครื่องแบบทั้งหลาย หรือใช้ในการยกเลิกพระราชบัญญัติที่ทันสมัย หรือล้าสมัย
 รอดย เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้
 จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณา
 วาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากคณะกรรมการร่วมไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข
 หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขน้อยให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและ
 นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ต่อพระมหากษัตริย์ต่อไป

การลดกฎเกณฑ์และการปฏิรูปกฎเกณฑ์ (deregulation and
 regulatory reform) ในประเทศไทยควรลดและปฏิรูปทั้งพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติ
 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรศึกษากฎหมายที่ควรยกเลิกและปรับปรุงกฎหมายใหม่
 ทั้งในแง่ของความเป็นคุณค่าทางประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมและการทำให้
 สาระบัญญัติออกมาเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนใหญ่ โดยนำวิธีการวิเคราะห์ถึงผลกำไร
 ที่สังคมได้รับเปรียบเทียบกับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้น (cost-benefit analysis) มาใช้ในการ
 การวิเคราะห์ เพื่อให้ได้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

การจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน (checklist) เพื่อให้กฎหมาย
 ที่ออกมาสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมส่วนใหญ่ ควรจัดทำคู่มือร่างกฎหมาย
 มาตรฐานขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ใช้เป็นแนวทาง
 ในการร่างกฎหมาย

การทดสอบร่างกฎหมาย (testing law draft) ใช้ในการยกร่างกฎหมาย
 เพื่อให้กฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาได้ตามความต้องการของผู้ยกร่าง โดยการสร้างเหตุการณ์
 สมมุติให้ผู้ทำการร่างกฎหมายแก้ปัญหานั้นจะเกิดขึ้นล่วงหน้าก่อนที่จะนำกฎหมายมาใช้บังคับ
 ใช้ในกรณีที่ไม่มีการจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน

การศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย (implementation study) เป็นการศึกษา
 ว่ากฎหมายสามารถใช้บังคับได้จริงหรือไม่ เป็นการติดตามผลหลังจากที่กฎหมายได้ใช้บังคับ
 ไปแล้ว ว่ากฎหมายได้มีการใช้บังคับจริงหรือไม่ และผลการใช้บังคับเป็นอย่างไร เพื่อจะเป็น
 ข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนั้นต่อไป

การกำหนดเวลาสิ้นสุดของกฎหมายไว้ล่วงหน้า (sunset legislation)

สำหรับกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมควรกำหนดเวลาสิ้นสุดของกฎหมาย
เอาไว้ล่วงหน้า เช่น 10 ปี เป็นต้น หลังจากนั้นเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้วก็ควรมีการติดตาม
ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อจะครบกำหนดเวลาที่กฎหมายสิ้นผลบังคับใช้จะได้
พิจารณาว่าควรให้กฎหมายสิ้นสุดลง หรือ ใช้บังคับต่อไป หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย
เสียใหม่ เพื่อให้กฎหมายที่มีอยู่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของ
สภาพสังคม, เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบันต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย