

แนวทางและรูปแบบการปฏิรูปกฎหมายตามแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7

จากการศึกษาถึงความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายและการจัดตั้งองค์กร  
ปฏิรูปกฎหมายในบทที่ 3 แนวทางการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ โดยศึกษา  
ถึงการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ สิงคโปร์และแคนาดา  
มาแล้วในบทที่ 4 รวมทั้งได้ศึกษาวิวัฒนาการการปฏิรูปกฎหมายรัชสมัยรัชกาลที่ 4  
ถึงรัชกาลที่ 7 ในบทที่ 5 ซึ่งจะทำให้เห็นกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายของ  
ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงแนวทางและรูปแบบและการ  
ปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง  
ฉบับที่ 7 ต่อไป

กระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการศึกษากระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายในช่วงแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถแบ่งการศึกษาออกได้ดังนี้

1. การปฏิรูปกฎหมายไทยหรือพัฒนากฎหมายไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ  
ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 ช่วงแรก(ก่อนปีพ.ศ.2528)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1  
(พ.ศ. 2504-2509) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5  
(พ.ศ.2525-2529) เป็นช่วงที่การพัฒนาประเทศมุ่งให้ความสนใจต่อการพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมในด้านอื่น ๆ มากกว่าการพัฒนาด้านกฎหมายเพื่อการพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคม จากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย  
ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นั้น เป็นระยะที่มุ่งเพิ่มการผลิต

สินค้าและบริการในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import-Substitution) ทั้งนี้อาศัยการดำเนินการของภาคเอกชนเป็นสำคัญ โดยอาศัยการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐบาล ส่วนรัฐบาลจะดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างปัจจัยขั้นมูลฐานทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่มุ่งเน้นการปูพื้นฐานเศรษฐกิจด้านวัตถุเป็นสำคัญ โดยวิศวกรเข้ามาช่วยในการพัฒนา ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มุ่งขยายกำลังการผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เพื่อขยายกำลังการผลิตโดยทั่วไปถึงระดับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ ในเมื่อตลาดในประเทศเริ่มถึงจุดอิ่มตัวแล้ว ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา เน้นเรื่องการพัฒนาคนและพัฒนาสังคม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5 มีการติดต่อการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น เริ่มมีผลกระทบจากต่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจมีข้อยุ่งยากมากขึ้น ด้านกฎหมายก็ขาดกลไกหรือโครงสร้างที่ดี กล่าวคือ ขาดการพัฒนาวิชาการทางนิติศาสตร์ที่ก้าวหน้าและขาดการพัฒนาสถาบันที่รับผิดชอบในระดับต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีการศึกษากฎหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นระบบ การปฏิรูปกฎหมายจะให้ความสำคัญดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเฉพาะเรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม อยู่โดยปกติที่จะขอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น โดยรัฐบาลจะให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกรรมการร่างกฎหมายเป็นผู้ตรวจร่างกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอมา เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นไปตามกระบวนการกฎหมายและหลักทฤษฎีกฎหมายด้วย และจะทำการร่างกฎหมายในกรณีที่รัฐบาลมอบหมายให้ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานร่างกฎหมายระดับสูงได้ร่วมทำงานกับสถาบันต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อปี 2528 ตลาดหลักทรัพย์ถือว่ามีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง เพราะเป็นกลไกในระบบการระดมเงินทุนในการพัฒนาประเทศ โดยดึงเงินออมนอกระบบสถาบันการเงินมาแปรสภาพเป็นเงินทุน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ อันเป็นนโยบายแน่ชัด ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เมื่อรัฐตรากฎหมายจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ขึ้นนั้น ในระยะเริ่มแรกไม่มีกลไกและโครงสร้างสมบูรณ์พอที่จะทำให้การบริหารตลาดหลักทรัพย์

ได้ผลสมความมุ่งหมาย ที่จริงก่อนหน้าที่จะมีการตรากฎหมายฉบับนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2517 นั้น รัฐบาลได้เชิญศาสตราจารย์รอบบินส์ แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียมา ศึกษาถึงกลไกของตลาดหลักทรัพย์ ในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่คงจะมีได้ให้ ความสนใจในปัญหาโครงสร้างของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) อย่างพอเพียง ต่อมาเมื่อกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์มีผลใช้ บังคับมาได้ระยะหนึ่งแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เข้ามารับผิดชอบ การศึกษาในแง่ของสหวิทยาการระหว่างเศรษฐศาสตร์ การบริหารศาสตร์ (Administrative Science) และกฎหมายมหาชน (Public Law) การ ปรับปรุงกลไกและระบบควบคุมตลาดหลักทรัพย์นี้ต้องใช้เวลาจนถึง 11 ปี และ สำเร็จลุล่วงไปเมื่อปี 2528 นี้เอง<sup>1</sup>

## 2. การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงยกวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5)

ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ปัญหาที่เห็นได้ชัดได้แก่ ปัญหาขาดกฎเกณฑ์ ระเบียบ กติกา ของเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมกับภาวะความเป็นจริงในปัจจุบัน แม้ว่าจะ มีการพัฒนาทางวัตถุและคนค่อนข้างมากแล้วก็ตาม กฎเกณฑ์ที่ออกมาในรูปของ กฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวงและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของหน่วยราชการมีปัญหา เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะทางด้านธุรกิจ เช่น เรื่องเกี่ยวกับ กฎหมายภาษีอากร จึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงทางด้านกฎหมาย รวมทั้ง ระเบียบและวิธีปฏิบัติของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความจำเป็นใน การพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นเวลาที้นักกฎหมาย

---

<sup>1</sup>รองพล เจริญพันธุ์, "กฎหมายกับการพัฒนา," วารสารกฎหมาย ปกครอง เล่ม 4 ตอน 2 (สิงหาคม 2528) : 251-252.

ควรจะช่วยเข้ามาช่วยในการพัฒนาอย่างเต็มที่ ดังนั้นขณะที่มีการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 1/2529 ลงวันที่ 20 มกราคม 2529 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรสมบูรณ์) เป็นประธานกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาจารย์มหาวิทยาลัย และผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์จากภาคเอกชน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านธุรกิจ ด้านการค้าต่างประเทศ และด้านการพัฒนาชนบทที่ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรธรณี ตลอดจนจัดทำแผนหรือวางแนวทางการปรับปรุงกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้สอดคล้องกับแผนหรือแนวทางในการปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายตามข้อแรก รวมตลอดถึงแนวทางในการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมาย

- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

- แต่งตั้งคณะทำงานตามที่จำเป็นเพื่อช่วยให้การดำเนินการตามข้างต้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

- รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทราบเป็นระยะ ๆ ไป

คณะกรรมการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้จัดกลุ่มประเภทของกฎหมายเป็น 3 กลุ่ม และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ 3 คณะ คือ คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านธุรกิจ ด้านการค้าระหว่างประเทศ และด้านการพัฒนาชนบท ซึ่งมีคณบดีของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นประธานแต่ละคณะตามลำดับ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นแกนกลางทำหน้าที่ศึกษาปัญหาของแต่ละกลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ด้านธุรกิจการค้า คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นผู้รับผิดชอบ กลุ่มที่ 2 ด้านการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้รับผิดชอบ และกลุ่มที่ 3 ด้านการพัฒนาชนบทและการใช้ทรัพยากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้รับผิดชอบ การจัดกลุ่มประเภทกฎหมายดังกล่าวได้กระทำไปเพื่อดำเนินการเบื้องต้นในการรวบรวมข้อคิดเห็นจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน และนักวิชาการ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายและเป็นการจัดประเภทตามผลกระทบของกฎหมายแต่ละประเภท ซึ่งมีประโยชน์ในแง่ที่จะทำให้เห็นภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่จะต้องแก้ไขปรับปรุง เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ซึ่งต่อมาได้มีการสัมมนาของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ทั้ง 3 คณะ ด้านธุรกิจ ด้านการค้าระหว่างประเทศ และด้านการพัฒนาชนบทว่าด้วยเรื่องการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรธรณีที่พิพาท ระหว่างวันที่ 18-20 เมษายน 2529 เพื่อระดมความคิดให้ทราบถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ โดยมีการพิจารณาถึงภาพรวมและเค้าโครงหรือกรอบในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจัดทำเป็นแผนแม่บทในแผนงานที่ 10 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งได้มีการกล่าวเน้นในเรื่องโครงสร้างของกฎหมาย เนื้อหากฎหมาย และการบังคับใช้ซึ่งครอบคลุมถึงองค์กรและกระบวนการในการบังคับใช้

ในการศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านธุรกิจ ที่ประชุมได้เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรบริหารภาษีอากร โดยให้แยกองค์กรวางนโยบายภาษีกับองค์กรซึ่งรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากรออกจากกันให้ชัดเจน ให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบภาษีอากร และให้มีการส่งคายนาระมวลรัชฎากร กฎหมายศุลกากร และกฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แยกออกจากกัน รวมทั้งควรที่จะแยกศาลแพ่งและศาลพาณิชย์ออกจากกัน เพื่อที่ศาลจะได้มีความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น พร้อมทั้งได้มีข้อสังเกตว่า ควรมีการจำแนกลักษณะของธุรกิจออกเป็นประเภทที่รัฐมุ่งส่งเสริม ประเภทที่รัฐมุ่งควบคุมหรือประเภทที่รัฐต้องการจัดระเบียบธรรมดา ถ้าเป็นเรื่องที่ต้องการส่งเสริมกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็จะได้รับการปรับปรุงไปในทางส่งเสริม ไม่ว่าจะด้วยการให้เสรีภาพในการดำเนินการให้ความสะดวก โดยการไม่ต้องมีการขออนุญาต ลดขั้นตอนการอนุมัติ อนุญาต ด้วยการลดต้นทุนโดยตรง เช่น การลดภาษี หรือปรับปรุงระบบภาษีไม่ให้ซ้ำซ้อน ฯลฯ ถ้าเป็นเรื่องที่รัฐมุ่งควบคุม ซึ่งอาจจะ เป็นธุรกิจบางประเภทที่มีผลกระทบต่อในแง่เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างมาก กฎหมายก็จะมุ่งไปสู่การควบคุม แต่ก็ควรมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์และสภาพการณ์ ถ้าเป็นเรื่องที่รัฐมุ่งจัดระเบียบ รัฐก็อาจให้ความสะดวก แต่อาจไม่ลดต้นทุนบางอย่าง เช่น ภาษี รวมทั้งควรศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางให้มากขึ้น ควรให้มีการศึกษาและวางแนวทางที่จะทำให้การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้ทันต่อความคล่องตัวทางธุรกิจ ทำให้มีความสอดคล้องต่อเนื่องกัน และให้มีความเป็นธรรม ควรมีกลไกที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐาน โดยสรุปแล้วจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในด้านธุรกิจอยู่มาก บางเรื่องก็เห็นได้ชัดเจนว่าต้องปรับปรุง บางเรื่องก็ต้องศึกษากันให้ถ่องแท้ถึงผลดีผลเสียและผลกระทบต่าง ๆ ก่อน นอกจากนี้ในการปรับปรุงควรเปิดศักราชใหม่ให้กระบวนการในการออกกฎหมายมีลักษณะ เปิดมากขึ้น ทั้งควรสร้างองค์กรและวิธีการเพื่อควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีมาตรฐาน หรือชอบด้วยกฎหมายกว่าที่เป็นอยู่

ในการศึกษากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ  
 ของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ  
 และสังคมในด้านการค้าระหว่างประเทศได้มีข้อสังเกตว่า ควรมีองค์กรกึ่งตุลาการ  
 (Quasi-Judicial) ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริง  
 และให้คำปรึกษาด้านการค้าระหว่างประเทศแก่รัฐบาล องค์กรเช่นนี้จะต้องมีกฎหมาย  
 เฉพาะจัดตั้งขึ้น โดยกำหนดหลักการของการจัดตั้งองค์กร อำนาจหน้าที่ กฎเกณฑ์  
 การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่และเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่โดยกระ-  
 ้างชัด และควรมีองค์กรที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรและอุตสาหกรรม  
 โดยมีหน้าที่ศึกษาวิจัยเกษตรกรหรืออุตสาหกรรมตามที่รัฐบาลมอบหมาย โดย  
 เฉพาะในประเด็นเรื่องอัตราส่งเสริม (Effective rate of promotion)  
 เพื่อประเมินสิ่งที่เป็นอยู่และเสนอข้อแก้ไขที่ควรจะเป็น ปฏิบัติหน้าที่โดยเปิดเผย  
 และเป็นธรรม เป็นต้น

สำหรับการศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุง  
 แก้ไขกฎหมายฯ ด้านการพัฒนาชนบทว่าด้วยเรื่องปัญหาการจัดสรรและการใช้  
 ทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสำคัญที่กล่าวถึงกันก็คือ ไม่มีกฎหมายรองรับองค์กร  
 ประชาชน ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีเจตนารมณ์จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดในการ  
 พัฒนา นอกจากนั้นแล้วยังมีกฎหมายหลายฉบับขัดขวางการเกิดขององค์กร  
 เหล่านี้ด้วย ส่วนกฎหมายซ้ำซ้อนก็เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานพัฒนาชนบทไม่  
 เป็นเอกภาพ

นอกจากนั้นในช่วงสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์  
 นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ก่อนที่จะประกาศใช้แผน  
 พัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบในการตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง  
 สำหรับศึกษาคูแลปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายธุรกิจ ทั้งที่ได้ใช้มาแล้วและจะมีการ  
 ยกร่างขึ้นใหม่ โดยมีนายประสิทธิ์ โสวิไลกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย เป็นหัวหน้า โดยจะมีการยกร่างตัวกฎหมายสำหรับใช้เป็น "แม่แบบ"  
 สำหรับกฎหมายธุรกิจทุกฉบับต่อไป กฎหมายแม่แบบฉบับนี้ ได้วางเค้าโครงเอา

ไว้กว้าง ๆ ว่า จะต้องมึลักษณะดูแลกว่ามากกว่าการควบคุม ต้องให้มีความคล่องตัวทั้งเอกชนและส่วนราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบกฎหมาย และไม่สร้างดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่มากเกินไปจนขอบเขต มีเหตุผลที่ชัดเจนแก่เอกชนว่า ท้าไม่ม่อนุญาตหรืออนุญาต ซึ่งจะช่วยสร้างแนวทางที่ดำเนินธุรกิจได้ชัด และลดการฉ้อฉล แต่การดำเนินงานของคณะทำงานชุดนี้ไม่ได้ผล เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1. คณะทำงานที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและธุรกิจการค้าดีนั้น ส่วนใหญ่มีภาระกิจมาก ไม่อาจมาประชุมพร้อมกันได้โดยครบถ้วน
2. การที่จะไปดำเนินการตามมติของที่ประชุมนั้นเป็นภาระที่หนักมากในการวิจัยศึกษา การมีเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการ 1-2 คน มาเป็นผู้ช่วยนั้นไม่สามารถดำเนินการได้
3. ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ ไม่มีงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในการประชุม ฉะนั้นแม้ความคิดก็ไม่อาจดำเนินการได้ กระทั่งค่าใช้จ่ายสำหรับฝ่ายเลขานุการก็ไม่มึงบประมาณให้ ในการเตรียมวาระการประชุม จัดการประชุมก็ไม่อาจดำเนินการได้
4. ภาระกิจที่จะต้องไปดำเนินการนั้นเป็นงานดำเนินการค้นคว้า วิเคราะห์วิจัย จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและ เศรษฐกิจในเรื่องนั้น ๆ โดยที่ตัวของคนทำงานนั้นอาจไม่เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ



5. ขาดสถานที่ประชุมที่แน่นอน เครื่องอำนวยความสะดวกในการประชุมก็ไม่มี การดำเนินการจึงไม่ได้ผล

จากเหตุผลทั้ง 5 ข้อดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินการของคณะทำงานไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

### 3. การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นั้น รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากช่วงยกร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ต่อไปจะได้ศึกษาถึงนโยบายของรัฐและแนวทางการปฏิรูปกฎหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และแนวทางการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ด้วย

#### 1. นโยบายของรัฐบาลและแนวทางการปฏิรูปกฎหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

เมื่อได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการของรัฐเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หมวด 5 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 58 ได้กำหนดไว้ว่า

"รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและอย่างจริงจัง ...."

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 5 ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 27

สิงหาคม 2529 ว่า นโยบายเศรษฐกิจเป็นนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนที่จะริบ  
 คำนึงการ โดยตั้งเป้าหมายว่าจะฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้นอย่างรวดเร็ว  
 และมีคุณภาพโดยได้กำหนดนโยบายด้านนี้ไว้ว่า

"จะสนับสนุนและส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี โดยให้กลไก  
 การตลาดได้ทำงานอย่างเต็มที่ และให้ภาคเอกชนมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนา  
 เศรษฐกิจของประเทศ โดยจะ เปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้กำกับและ  
 ควบคุม เป็นผู้กำกับส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อกิจกรรมทาง  
 เศรษฐกิจ ...."

และมีนโยบายทางสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายไว้ว่า

"... จะปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมให้  
 สอดคล้องกับภาวะปัจจุบันและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เพื่อให้กฎหมายเป็นกลไกในการรักษา  
 ความสงบเรียบร้อยของประเทศและสร้างความเป็นธรรมให้แก่บุคคล"

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ก็  
 ได้ดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล โดยได้มีแผนปรับปรุง  
 การบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ ในแผนงานที่ 5 ซึ่งได้  
 กล่าวถึงการปรับปรุงบทบาทของภาครัฐให้สามารถสนับสนุนภาคเอกชนอย่างมี  
 ประสิทธิภาพ ปรับเครื่องมือการบริหารที่รัฐมีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดย  
 เฉพาะกลไกการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาและลดอุปสรรคการพัฒนาอันเกิดจาก

---

อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อ  
 รัฐสภา", วันพุธที่ 27 สิงหาคม 2529, หน้า 16-17.

กฎระเบียบต่าง ๆ ของภาคราชการ ซึ่งในส่วนนี้จะเกี่ยวเนื่องกับอนุบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับของราชการเป็นส่วนใหญ่ เฉพาะกระบวนการแก้ไขปัญหาในส่วน  
ของฝ่ายบริหารเท่านั้น เพราะอุปสรรคส่วนใหญ่ในการปรับบทบาทการบริหารดังกล่าว  
สืบเนื่องมาจากระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ซึ่งให้อำนาจของกฎหมายที่  
ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากในเรื่องกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการทางรัฐ  
สภา ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของแผนนี้ จึงเน้นหนักเฉพาะอนุบัญญัติ (ระเบียบ  
ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบราชการโดยตรง นอก  
จากนี้เพื่อสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาอย่างเต็มที่จึงต้องปฏิรูป  
ระบบราชการให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการบริการประชาชน  
โดยการปรับปรุงส่วนราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคม  
ขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารงานกระจายอำนาจการบริหาร  
ราชการไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค และเสริมสร้างความเป็นอิสระของการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการปรับปรุงระเบียบข้อ  
บังคับของทางราชการเพื่อการพัฒนา 3 ประการคือ<sup>4</sup>

1.1 พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหารเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย มีขอบเขตที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริง

<sup>4</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530), หน้า 183.

1.2 พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ

1.3 พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหาร เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมสะดวกและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในการให้บริการของรัฐ

เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการพัฒนาดังนี้<sup>5</sup>

1.1.1 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางและมีกลไกหลักประกอบด้วย คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าร่วมในรูปของคณะกรรมการพิจารณาศึกษา เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาล

1.1.2 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาการจัดตั้งระบบและองค์กรที่จะดำเนินการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของ อนุบัญญัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

1.1.3 สนับสนุนให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินโครงการวิจัยในเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 183-184.

## 2. แนวทางการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 แผนงานที่ 5 บทที่ 4 ว่าด้วยเรื่องแนวทางการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐ ก็ได้กล่าวถึงการที่รัฐบาลจะได้เริ่มแก้ไขอุปสรรคทางด้านกลไกการบริหารงานของรัฐ ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เกี่ยวกับการให้บริการแก่ภาคเอกชนอย่างจริงจัง โดยได้มีการปรับปรุงกลไกในการให้บริการในจุดที่สำคัญ ๆ และมีแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหา 3 แนวทาง คือ<sup>6</sup>

2.1 การปรับปรุงกลไกและอัตราค่าบริการ เพื่อให้สามารถปรับปรุงบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐบางหน่วยได้มีการว่าจ้างกำลังคนเพิ่มเติมมาสนับสนุนการทำงาน เพื่อให้มีความคล่องตัวรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เช่น การปรับอัตราค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น

2.2 การปรับปรุงขั้นตอนการบริการให้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คือ การรวมการให้บริการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งเดิมมีหน่วยงานหลายหน่วยงานดำเนินการอยู่ในแต่ละส่วนให้มารวมอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียว เช่น การต่อทะเบียนรถยนต์ และการจัดตั้งศูนย์บริการผู้ส่งออก (One Step Services) ของกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

2.3 การมอบให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการของรัฐในกิจการบางส่วน อันเป็นการเพิ่มความสะดวก และความคล่องตัว

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 185-186.

แก่ผู้มาใช้บริการ เช่น การหักค่าบริการผ่านบัญชีธนาคารพาณิชย์ ในกรณีการเสียค่าอากรและค่าบริการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ตลอดจนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพสินค้า หรือรับรองคุณภาพสินค้า เป็นต้น

สำหรับแนวทางในการพัฒนานั้น ได้มีการกำหนดไว้ว่า เพื่อให้สามารถปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและลดข้อขัดแย้งระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล จำเป็นจะต้องมีการขยายการดำเนินงานของภาครัฐบาลตามแนวทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้นให้ครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

จากแนวทางทั้ง 3 ประการ ได้มีการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ได้ดังนี้<sup>7</sup>

2.1.1 การให้บริการแก่ประชาชนเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่จะต้องผ่านขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นตอน ทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม และหรือระหว่างส่วนราชการ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมายนั้นยังมีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ กล่าวคือ หากเป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้องติดต่อราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็มักจะมีการรวมศูนย์การอนุมัติอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรม แต่ถ้าเป็น

---

<sup>7</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, การปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน, หน้า 6-9.

เรื่องที่ประชาชนจะต้องติดต่อกับส่วนราชการระดับกรม อำนาจ ดังกล่าวก็มักจะ ถูกกำหนดให้เป็นของหัวหน้าส่วนราชการ เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการมอบอำนาจ ตามสายงานนั้น หรือการมอบอำนาจ การแบ่งปันอำนาจจากราชการบริหาร ส่วนกลางไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังมิได้มีการดำเนินการอย่างเหมาะสม การอนุมัติ อนุญาตในบางเรื่องต้องผ่านหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานนั้น ต่างก็มีวัตถุประสงค์ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ แนวความคิดในการดำเนินงานที่เคยปฏิบัติอยู่รวมทั้ง เจตนารมณ์ของกฎหมายและ ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่ยัง เน้นที่การ "ควบคุม" มากกว่าการส่งเสริมและ พัฒนาทำให้มีการตรวจสอบการอนุมัติ อนุญาต การยื่นคำร้องที่เป็นงานเอกสาร และสถานีงาน (Work Station) มีเป็นจำนวนมาก จนบางครั้งเกินความ จำเป็นและเกิดการทงานที่ซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น

2.1.2 การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ส่วนใหญ่ ยังมิได้มีการกำหนดระยะเวลาและวิธีการทงานที่แน่นอน ในแต่ละกระบวนการ ของงาน หรือในแต่ละขั้นตอนย่อย ทำให้บางครั้งการดำเนินงานบางขั้นตอนมีการ ใช้เวลามากเกินไปจนเกิดความจำเป็น และวิธีการทงานหลายแบบเปิดช่องให้เกิดความ ล่าช้า หรือการไม่เอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และถึงแม้ว่าการดำเนินงาน บางกรณีจะ ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานไว้บ้างแล้วก็ตาม แต่ใน ทางปฏิบัตินั้นการกำหนดเวลาก็มิได้อยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการวัดปริมาณงาน (Work Measurement) หรือการกำหนดมาตรฐานปริมาณงาน (Work Standard) นอกจากนั้นยังขาดกลไกและมาตรการในการลงโทษหรือติดตามผล ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเตือนให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน เห็น ความสำคัญ และความจำเป็นของการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเวลาและวิธีการ ที่กำหนด

2.1.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุมัติ อนุญาต ดำเนินงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานการนัดหมายที่ดี ทำให้บาง ครั้งมีการเพิ่มขั้นตอนการดำเนินงาน เวลา ค่าใช้จ่าย และเกิดเป็นภาระแก่

ประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็น ซึ่งหากมีการประสานงานหรือนัดหมายให้มีการดำเนินงานพร้อมกันในคราวเดียว หรือในสถานที่แห่งเดียวก็จะสามารถลดขั้นตอน เวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้เป็นอย่างมาก เช่น ในกรณีของการตรวจทำเลที่ตั้งในการขออนุญาตประทานบัตร ซึ่งปัจจุบันผู้ขออาจต้องนำเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องออกตรวจพื้นที่ 3-4 ครั้ง เป็นต้น

2.1.4 การดำเนินงานของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชนยังไม่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ทำให้ส่วนราชการซึ่งมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด ไม่สามารถจะดำเนินการตอบสนองต่อปริมาณและความต้องการได้ในหลายกรณี เช่น กรณีการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าที่จะส่งออกของกรมการค้าต่างประเทศ หรือในกรณีของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจแบ่งเบาภาระในเรื่องของการชำระเงินต่าง ๆ ได้ นอกจากนั้นยังเป็นการปิดกั้นมิให้เกิดความคิดร่วมที่จะแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาขั้นตอนและวิธีทำงานที่ดีกว่าได้

2.1.5 การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่เกี่ยวกับระเบียบ และวิธีการในการปฏิบัติงานยังไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร ทำให้ผู้ติดต่อหรือผู้ขอรับบริการขาดความรู้ความเข้าใจในระบบงาน ไม่สามารถจัดเตรียมหรือดำเนินการได้ถูกต้อง และยังอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินงาน หรือจำเป็นต้องมีคนกลางในการช่วยดำเนินงานให้โดยต้องเสียค่าบริการเพิ่มขึ้น

2.1.6 วิธีการปฏิบัติงานบางอย่างยังไม่เหมาะสม เช่น การให้องค์การที่ทำหน้าที่ทางด้านขนส่งบางแห่ง ผูกขาดการขนส่งในบริเวณท่าเรือแต่ผู้เดียวทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติคุณภาพของการบริการก็ด้อยกว่าเอกชน และโดยข้อเท็จจริงก็มีการให้เอกชนรับช่วงในการขนส่งอยู่แล้ว แต่ต้องยอมเสียค่าบริการส่วนหนึ่งให้แก่หน่วยงานดังกล่าวหรือกรณีการปล่อยให้พ่อค้าถือใบอนุญาตสินค้าเดินไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่เป็นรายโต๊ะ เพื่อให้ตรวจสอบหรือให้การรับรองเป็นกรณีพิเศษ แล้วไปทำการตรวจปล่อยสินค้าเองซึ่งทำให้เกิดความสับสน



ในสถานที่ทำงาน หรือการดำเนินงานไม่เป็นไปตามลำดับก่อนหลังตามระบบที่วางไว้ และอาจเปิดช่องให้มีโอกาสในการทุจริตต่าง ๆ เกิดขึ้นได้

2.1.7 ระบบการติดต่อสื่อสารที่ใช้อยู่ในหลาย ๆ แห่งยังล้าสมัย ทำให้เสียเวลาในการเดินทางหรือติดต่อมาก เช่น กรณีการติดต่อกับผู้ยื่นคำขออนุญาตประทานบัตรในต่างจังหวัดโดยไปรษณีย์ เมื่อมีข้อขัดข้องหรือต้องการคำชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติม ทำให้ผู้รับบริการต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากผู้ขออาจจะต้องเดินทางมาชี้แจงด้วยตนเอง แทนที่จะใช้การสื่อสารด่วนอื่น ๆ เช่น โทรเลข โทรศัพท์ หรือระบบการสื่อสารด่วนทางอื่น

2.1.8 การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารสำนักงาน (Office Management) ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเอกสาร การจัดผังสำนักงาน เช่น แบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ใช้แล้วยังขาดมาตรฐานและรูปแบบที่เหมาะสมที่จะสะดวกต่อการใช้สอย กล่าวคือ จำนวนแบบพิมพ์มีอยู่เป็นจำนวนมาก การจัดผังสำนักงานยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามขั้นตอน ทำให้งานติดขัด วกวน ไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ฯลฯ

2.1.9 ระบบงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานตลอดจนวิธีการทำงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่สำคัญ ๆ ส่วนใหญ่ยังไม่มีบุคคลที่รับผิดชอบดูแลและปรับปรุงอยู่เสมอ กล่าวคือ หลายหน่วยงานมิได้มีองค์กร หรือบุคคลที่มีหน้าที่บำรุงรักษาระบบงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ทันสมัย หรือมีประสิทธิภาพดีอยู่เสมอแต่อย่างใด คงมีการปล่อยให้มีการดำเนินงานตามที่ได้วางไว้ แม้จะล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงานแล้วก็ตาม ทั้งที่ระบบงานดังกล่าวเป็นระบบที่มีการไหลเปลี่ยนอยู่เสมอ และการปรับปรุงจะต้องเป็นกิจกรรมต่อเนื่อง

ในการศึกษาการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ต่อมาในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532<sup>8</sup> เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนและเพื่อส่งเสริม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนรวม โดยมีหลักการดังนี้

1. เปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการ พิจารณาปรับปรุงและกำหนดขั้นตอนวิธีการดำเนินงานด้วยตนเอง โดยระเบียบนี้ จะกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเสนอแนะการ ปรับปรุงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหลาย หน่วยงานเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนที่จะประกาศใช้

2. ให้มีการแบ่งปันและมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวิธีการ และระยะเวลาที่ได้ กำหนดไว้แก่หัวหน้าส่วนราชการ และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ระเบียบฯ นี้ จะ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้โดยมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ กำกับดูแล นอกจากนั้นแล้วยังกำหนดให้มืองค์กรหรือหน่วยงานกลางระดับชาติ ซึ่ง จะทำหน้าที่ติดตาม ดูแล และเป็นศูนย์กลางที่จะรับเรื่องราว ร้องทุกข์อีกชั้นหนึ่ง ด้วย และโดยที่ได้มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีการกระทำที่ขัดต่อนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบนี้จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเฝ้าดูแล การปฏิบัติงานของพนักงานของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานเป็น

---

<sup>8</sup> "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อ ประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 106, ตอนที่ 56 (12 เมษายน 2532) : 1-12.

ไปตามลำดับก่อนหลัง และมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานมีความกระตือรือร้น และเห็นความสำคัญของการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากจะต้องชี้แจงและรายงานต่อบุคคลบัญชาโดยตรง

3. การพิจารณากำหนดขั้นตอน วิธีการและระยะเวลาในการดำเนินงานนั้น คำนึงถึงความแตกต่างของลักษณะงานแต่ละประเภทด้วย ทั้งนี้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นั้น เป็นผู้พิจารณากำหนดตามความเหมาะสม โดยมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้

4. โดยที่งานบริการประชาชนหลายเรื่องเป็นเรื่องเล็กน้อยที่สามารถจัดให้บริการนั้นได้ภายในระยะเวลาอันสั้น เช่น การทำบัตรประชาชน เป็นต้น และเนื่องจากระเบียบนี้จะต้องครอบคลุมการให้บริการของรัฐตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยที่ใช้เวลาสั้นที่สุดไปจนถึงเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนหลายขั้นตอนและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วย ดังนั้นในการกำหนดระยะเวลาของการพิจารณาขอและการดำเนินการบริการประชาชนให้แล้วเสร็จจึงต้องมีจุดเริ่มต้นระยะเวลาตั้งแต่ 1 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับความขอนั้น ในกรณีที่ผ่านมาหลายขั้นตอนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ตลอดจนมีลักษณะงานที่หลากหลายจะต้องอาศัยเวลาทำการมากกว่าปกตินั้น ได้กำหนดให้เป็นไปตามลักษณะดังกล่าวในระเบียบฯ หมวด 1 ข้อ 9 แล้ว<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>โปรดดูภาคผนวก จ.

การที่กำหนดระยะเวลาภายใน 1 วันทำการ จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ครอบคลุมบริการของรัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่เป็นการเข้มงวดแก่หน่วยงานเหล่านั้นมากเกินไป สำหรับการให้บริการคำขอที่จะต้องใช้เวลามากกว่า 1 วัน เช่น คำขออนุญาตตั้งและต่อใบอนุญาตโรงงานการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่และประทานบัตรนั้น ก็มีกฎหมายระบุเวลาชั้นสูงไว้แล้ว เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2528 ก็ได้ระบุเวลาชั้นสูงของการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใน 90 วัน และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน พ.ศ. 2525 ก็ได้ระบุเวลาชั้นสูงของการพิจารณาอนุมัติไว้ไม่เกิน 90 วันทำการ เป็นต้น

อนึ่ง การที่ระบุระยะเวลาการพิจารณาคำขอและดำเนินการบริการประชาชนไว้ให้แล้วเสร็จ และแจ้งให้ประชาชนทราบภายใน 1 วันทำการ นั้น ก็เพื่อที่จะผลักดันให้ส่วนราชการมีการปรับปรุงการให้บริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจนและเป็นที่รู้กันทั่วไปในหมู่ประชาชนว่าหากไม่สามารถให้บริการได้ใน 1 วันนั้น เป็นเพราะเหตุใดและที่จะใช้เวลามากกว่า 1 วันนั้น จะใช้เวลาเท่าใด

5. เปิดโอกาสให้มีการผ่อนผันให้หน่วยปฏิบัติสามารถนารายได้ซึ่งหน่วยงานนั้นได้รับจากการให้บริการมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้มีความคล่องตัว และรวดเร็วยิ่งขึ้นได้ด้วย

6. เนื่องจากเวลาการดำเนินงานของเอกชน ต้องการความรวดเร็วมากและความจำเป็นเร่งด่วนของเอกชนแต่ละรายนั้น มีความแตกต่างกัน บางรายเร่งด่วนมาก บางรายอาจจะไม่เร่งด่วน ดังนั้นเพื่อสนองตอบความต้องการของภาคเอกชนที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ระเบียบนี้จึงเปิดโอกาสให้หน่วยงานพิจารณาจัดหาบริการด่วนพิเศษให้แก่เอกชนผู้สมัครใจที่จะรับบริการด่วนพิเศษนั้นได้โดยที่หน่วยงานนั้นอาจจะจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ที่ทันสมัย หรือ

ใช้ระบบการติดต่อสื่อสารด่วน หรืออาจจัดให้มีเจ้าหน้าที่ทำงานนอกเวลาทำการ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการนี้ก็ให้หน่วยงานพิจารณาจัดเก็บจากภาคเอกชนตามความเหมาะสมได้ ทั้งนี้การให้บริการด่วนพิเศษนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการให้บริการในกรณีปกติระหว่างทำการ ซึ่งจะได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการทำงาน ตลอดจนระยะเวลาที่ชัดเจนกว่าเคยปฏิบัติอยู่เดิม

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525-2529) นั้น เป็นการมุ่งเน้นแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นระดับอนุบัญญัตินั้น ได้มีข้อชี้แนะในการแก้ไขกฎหมายอยู่หลายประการ แต่ข้อชี้แนะเหล่านี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านปฏิบัติเป็นผู้เสนอเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ปัญหากฎหมายในการพัฒนานี้มักจะ เป็นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานของหลายกระทรวง ซึ่งจำเป็นต้องมีสถาบันในระดับ integration generalists ในการผสมผสานและวางแผนแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างเป็นระบบ ในการนี้การดำเนินงานของสถาบันในระดับดังกล่าวควรประมวลให้เห็นภาพกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งหมด

อนึ่ง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ ได้มีการจัดตั้งศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาขึ้นในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2531 และได้มีการจัดสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา" โดยศูนย์วิจัยฯ ดังกล่าวในวันที่ 21 ธันวาคม 2532 ด้วยความสนับสนุนของ UNDP ซึ่ง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีได้มาเป็นประธานในพิธีเปิดสัมมนา และบรรยายฯ พร้อมทั้งแสดงเจตนาสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาด้วย โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาความล่าช้า ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย พร้อมทั้งมีความเห็นว่าการปฏิรูปกฎหมายจะต้องมีหน่วยงานที่เหมาะสมมีอิสระในการดำเนินการ สามารถตอบสนองความต้องการในการปรับปรุงกฎหมายของรัฐสภา รัฐบาล และประชาชนได้ทุกฝ่าย และที่สำคัญ คือ ต้องมีกลไก และกระบวนการที่เปิดกว้าง ผ่านการศึกษาข้อดี ข้อเสีย รับฟังข้อคิด ความเห็นของทุกฝ่าย ต้องมีการทำสรุปรายงาน และพิมพ์เผยแพร่ให้คนทั่วไปรู้ และสามารถ

เสนอให้รัฐบาล และรัฐสภาทราบได้อย่างสม่ำเสมอ

ในการสัมมนานี้ได้แบ่งเป็น 4 เรื่อง คือ การปฏิรูปกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิรูปกฎหมายกับระบบกฎหมายไทย การปฏิรูปกฎหมายในบริบทสังคมไทย และการปฏิรูปกฎหมายในบริบทการเมืองไทย

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอของนายรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) และข้อเสนอของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ "นโยบายการปฏิรูปกฎหมาย" และ "กฎหมายที่จะต้องปฏิรูป" ต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2533 ซึ่งนายรัฐมนตรีได้เสนอว่า ในรัฐบาลชุดนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหลายฉบับแล้ว แต่ยังมีกฎหมายอีกจำนวนมากที่ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน สมควรที่จะได้มีการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นปัจจุบันโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.... เพื่อให้มีองค์กรกลางในการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แล้วส่งสภาผู้แทนพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แต่ในวันที่พิจารณาเรื่องในวาระดังกล่าว ท่านรัฐมนตรียุติธรรม (พลตำรวจโท จารัส มังคลารัตน์) ได้ขออนุญาตร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.... ออกไปก่อนโดยได้ให้เหตุผลว่า เนื่องจากบรรดาสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลยังไม่มีมติเห็นใจเพียงพอในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเนื่องมาจากการประชุมพรรคชาติไทยก่อนการพิจารณาวาระดังกล่าว ได้มีมติให้ถอนร่างดังกล่าวออกก่อน เพราะยังมีความไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งจะได้ศึกษาถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

4. การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงยกร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6)

ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้นำนโยบายของรัฐบาล 3 คณะ มาประกอบการยกร่างแผนพัฒนาฯ ซึ่งจะได้ศึกษานโยบายเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาล ได้ดังนี้

1. รัฐบาลพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531 โดยมีนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย ได้ดังนี้

1.1 นโยบายเศรษฐกิจได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในข้อ 1.6 ว่า

"... ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ เพื่อส่งเสริมการประกอบกิจกรรมทาง เศรษฐกิจให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนอุปสรรคต่อการประกอบกิจการทาง เศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม"<sup>10</sup>

1.2 นโยบายความสงบเรียบร้อยในสังคมซึ่ง เกี่ยวกับกฎหมายไว้ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับภาวะความเป็นอยู่ของสังคมในปัจจุบัน และให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

---

<sup>10</sup>พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี, "แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา", วันพฤหัสบดีที่ 25 สิงหาคม 2531, หน้า 13.

## 2. พัฒนาและปรับปรุงระบบกระบวนการ

ยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว ตลอดจนกระจายระบบงาน อำนวย ความ  
ยุติธรรมออกไปยังประชาชนให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

## 3. เร่งรัดปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและ

องค์กรเกี่ยวกับแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น"<sup>11</sup>

ต่อมาวันที่ 8 ธันวาคม 2533 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ  
นายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่ง ทำให้คณะรัฐบาลสิ้นสุดลง แต่เมื่อวันที่ 9  
ธันวาคม 2533 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งพลเอกชาติชาย  
ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

2. รัฐบาลพลเอกชาติชายชาติ ชุณหะวัณ ได้แถลงนโยบายต่อ  
รัฐสภาเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 ซึ่งได้แถลงเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวกับ  
กฎหมายไว้ในนโยบายการเมืองว่า<sup>12</sup>

"... รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่  
ล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเร่งรัด  
ปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ตลอดจนคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน  
ให้เป็นระบบกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย"

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

<sup>12</sup> พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี, "แถลงนโยบาย  
ของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา" วันพุธที่ 9 มกราคม 2534, หน้า 11-12.



ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในชุดนี้ยังมีทันได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ก็เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจปกครองแผ่นดินของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และมีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน นำโดยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

3. รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีคำแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 เกี่ยวกับกฎหมายดังนี้

### 3.1 การบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้<sup>13</sup>

รัฐบาลจะปรับปรุงระบบบริหารราชการและกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศและให้เกิดผลในทางป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมีนโยบายดังนี้

#### 1. ดำเนินการปรับปรุงการบริหารราชการ

ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup>นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" วันพฤหัสบดีที่ 14 เมษายน 2534, หน้า 10-12.

### 1.1 ปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดินและวิธีปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็ว สามารถกระจายอำนาจและความรับผิดชอบสู่ระดับล่างได้และจัดการซ้ำซ้อน ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าว ให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อเป็นการขจัดช่องทางการทุจริตและประหลาดมิชอบในวงราชการ

### 1.2 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อ

บังคับให้มีการกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริการประชาชนโดยดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่จังหวัดโดยตรง

## 2. ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการ

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต โดยมีแนวทางดังนี้

### 2.1 เปลี่ยนระบบการควบคุมเป็นระบบ

การกำกับติดตามหรือส่งเสริมเว้นแต่กรณีจำเป็นที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

### 2.2 ปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่

เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือการแข่งขันกันอย่างเสรี หรือที่สร้างขึ้นตอนขึ้นโดยไม่จำเป็น

### 2.3 จัดให้มีกลไกในการพิจารณาปรับ

ปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและรวดเร็ว

3. ปรับปรุงและจัดให้มีกฎหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมโดยจะดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพเด็กและสตรี และกฎหมายคุ้มครองคนพิการ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพและสุขภาพของผู้สูงอายุ"

3.2 นโยบายเศรษฐกิจ<sup>14</sup> ได้มีนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้ดังนี้

1. ทบทวนและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและการประกอบธุรกิจและลดขั้นตอนการติดต่อกับหน่วยราชการในการให้บริการประชาชนและภาคเอกชน

2. ปรับปรุงกลไกและมาตรการในการส่งเสริมการส่งออก รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก ตลอดจนดำเนินการที่จะลดต้นทุนการส่งออก โดยแก้ไขโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกและปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เอื้อต่อการส่งออกมากยิ่งขึ้น

3. ปรับปรุงระบบโครงสร้างภาษีอากรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปราศจากความซ้ำซ้อนและป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-20.

### 3.3 นโยบายสังคม<sup>15</sup> ได้มีนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย

ไว้ดังนี้

1. เร่งรัดการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลโดยเร็วที่สุด โดยใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างเต็มที่ในการปราบปรามการผลิต การค้าและการบริโภคยาเสพติด ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง รวมทั้งการร่วมมือกับสหประชาชาติและมิตรประเทศอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้จะดำเนินการกวดขันการใช้ยากระตุ้นประสาทอย่างเข้มงวดและเร่งปราบปรามจับกุมผู้ผลิตและผู้ขายที่ผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด

2. เร่งปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมให้มีความชัดเจนเกิดความเป็นธรรม มีความคล่องตัวในทางปฏิบัติ และมีผลเป็นการสนับสนุนด้านสวัสดิการแก่พนักงานและลูกจ้างอย่างแท้จริง รวมทั้งกวดขันให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานโดยเคร่งครัด

จึงเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลทั้ง 3 ชุด ต่างก็บัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำมาขอร่างทิศทางการพัฒนาประเทศไทยได้กรอบของแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และจัดทำรายละเอียดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยเน้นหนักในเรื่องของการส่งเสริมระบบ

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-25.

เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และปรับบทบาทของรัฐบาลจากการควบคุมมาเป็นการกำกับติดตามหรือส่งเสริม

ในช่วงยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นรับผิดชอบในการยกร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จำนวน 12 ชุด เมื่อยกร่างทิศทางการพัฒนาประเทศภายใต้กรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แล้วเสร็จได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2533 ที่ประชุมได้มีข้อสังเกตว่าในกรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้มีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอยู่เป็นอันมาก แต่มิได้มีการกล่าวถึงแนวทางที่จะจัดกลไก เพื่อให้การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ให้เป็นผลสำเร็จ จึงควรพิจารณาในเรื่องนี้ด้วย

ดังนั้นจึงได้มีคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ 18/2533 ลงวันที่ 12 กันยายน 2533 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางและกำหนดรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีนายอมร จันทรสมบูรณ์ เป็นประธานกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยและผู้แทนจากภาคเอกชน โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาแนวทางและกำหนดรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายที่เหมาะสมที่จะกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ได้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในด้านต่าง ๆ ตามที่จะได้มีข้อเสนอไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ให้บรรลุผลอย่างต่อเนื่อง

2. เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่สมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงนอกเหนือจากที่ได้มีการกล่าวถึงไว้แล้วในร่างสรุปทิศทางการพัฒนาประเทศภายใต้กรอบของแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

3. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มอบหมาย

4. แต่งตั้งคณะทำงานตามความจำเป็นเพื่อช่วยในการดำเนินการตาม 1, 2 และ 3 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทราบเป็นระยะ ๆ

ซึ่งได้มีการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางและกำหนดรูปแบบขององค์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 5 ครั้ง สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนมากในขณะนี้ เป็นกฎหมายที่ล้าสมัยขาดการปรับปรุงและการตราขึ้นใหม่ให้ทันต่อเหตุการณ์และให้เป็นไปตามหลักวิชาการและหลักกฎหมายสมัยใหม่ ซึ่งพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การบริหารสาธารณะของประเทศจึงไม่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นคณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่าจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่กำหนดนโยบายและวิธีการ เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายของประเทศเป็นไปอย่างมีระบบ โดยองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายจะมีหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็นและข้อวิเคราะห์ในการตราขึ้นใหม่หรือปรับปรุงแก้ไข ซึ่งบรรดาพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองและอนุบัญญัติ ฯลฯ ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัญหาอยู่แล้วในปัจจุบันหรือติดตามแก้ไขปัญหาที่พึงคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ในการประชุมครั้งสุดท้าย ที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ได้มีความเห็นที่จะทำให้มีการดำเนินงานในระยะสั้นเป็นการเตรียมงานในลักษณะทำหน้าที่ในการรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ไว้ครบถ้วน เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีกฎหมายรองรับที่เป็นอิสระและเป็นกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและวิธีการเพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นไปอย่างมีระบบในลักษณะสหวิชาการ ส่วนฝ่ายเลขานุการฯ อาจเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ก็ได้ โดยได้มีมติมอบหมายให้ประธานอนุกรรมการฯ (นายอมร จันทรสมบูรณ์) ไปยกร่างความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

หลังจากมีการรัฐประหารรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และมีรัฐบาลพลเรือนนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 138/2534 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งมีนายสมภพ โทตระกิตย์ เป็นประธานกรรมการโดยให้มื่ออำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาและเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ โดยมีแนวทางการพิจารณาตามคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534

2. สั่งให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ จัดส่ง เอกสารหรือจัดส่งผู้แทนมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามข้อ 1

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย เมื่อคณะอนุกรรมการดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการโดยเร็ว

ให้ประธานกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้มีการประชุมทั้งหมด 14 ครั้ง โดยประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2534 ครั้งสุดท้ายวันที่ 19 ธันวาคม 2534 ได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายทั้งหมดจำนวน 15 ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติอาคารชุด ฉบับที่...พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่... พ.ศ.... และในช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ได้มีกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในระยะเวลา 1 ปี ที่ผ่านมามีจำนวน 248 ฉบับ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจน เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 รวมทั้งพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 และประกาศของคณะปฏิวัติที่เกี่ยวข้อง คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 22 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 และประกาศรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 48 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และมีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 เพื่อรวบรวมและแก้ไข



ปรับปรุง เป็นพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียว เนื่องจากได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งทำให้ไม่สะดวกในการใช้กฎหมายและได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน โดยได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่เกี่ยวข้องด้วย

สำหรับการยกร่างการพัฒนากฎหมายสำหรับบรรจุในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 นั้นในระหว่างที่ท่านประธานคณะกรรมการฯ กำลังยกร่างเรื่องการพัฒนากฎหมายดังกล่าว เพื่อจะส่งร่างให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบปรากฏว่ารองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ .. ) พ.ศ. .... เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและได้มีความเห็นในฐานะอนุกรรมการคนหนึ่งให้ปรับร่างสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายที่จะบรรจุในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งทำให้ต้องมีการปรับปรุงโดยตัดส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนากฎหมายขององค์ปฏิรูปกฎหมายออกไปตามความเห็นที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอมา ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ส่งให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายพิจารณาแล้วจึงส่งกลับให้รัฐบาลจากนั้นจึงได้มีการนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้รับหลักการร่างดังกล่าวในวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2534 และได้ส่งให้คณะกรรมการปกครองพิจารณาแปรญัตติภายใน 3 วัน จากนั้นได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 5 กรกฎาคม 2534 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 146 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2534 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย บัญญัติไว้ในหมวด 2 ทวิของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 กำหนดองค์การคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เป็นคณะกรรมการที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ อยู่ 2 ประเภทแล้ว คือ คณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายเลขานุการฯ แต่การ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้เริ่มในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งจะได้ทำ การศึกษาต่อไป

#### 5. การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้มีแนวนโยบายที่จะปรับปรุง ประสิทธิภาพของระบบรัฐวิสาหกิจโดยให้ภาคเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการให้ บริการของรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้ในส่วนที่ 5 แนวทางการ ปรับบทบาทของรัฐในกระบวนการพัฒนาซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปรับปรุง กฎหมายระเบียบบริหารและส่วนราชการของรัฐโดยได้วางแนวทางการพัฒนาด้าน กฎหมาย เพื่อให้การปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญ ๆ ตามสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ให้สอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการ พัฒนา จึงได้วางแนวทางการพัฒนาด้านกฎหมายไว้ 2 ประการ คือ

1. จัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายให้มีหน้าที่ให้ข้อคิดเห็น และข้อวิเคราะห์ในการตราขึ้นใหม่หรือปรับปรุงแก้ไข ซึ่งบรรดาพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองและอนุบัญญัติ ฯลฯ ทั้งที่เป็นปัญหาอยู่แล้วในปัจจุบันหรือติดตาม แก้ไขปัญหาที่พึงคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตตามสภาพของ เศรษฐกิจและสังคม ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ องค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่เสริมกระบวนการ ร่างกฎหมายทั้งในด้านรัฐบาลและทางด้านรัฐสภา แนวทางและรูปแบบขององค์กร ดังกล่าวจะต้อง เป็นองค์กรซึ่ง เป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไปซึ่งต้อง เป็นองค์กรที่เป็น กลางมีอิสระ และมีกฎหมายรองรับ ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2. รัฐบาลควรให้มีการสนับสนุนในด้านงบประมาณบุคลากร และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่องค์กรเรื่องปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ การปฏิรูปกฎหมายของประเทศเป็นไปอย่างมีระบบและให้มีการศึกษาวิจัยในปัญหา และผลประโยชน์ต่าง ๆ ของกลุ่มสังคมอย่างรอบคอบ ซึ่งจะสามารถทำให้สถาบัน ของรัฐที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย อันได้แก่ รัฐบาลและรัฐสภา ตลอดจนบุคคล ทัวไปหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้มองเห็นถึงเหตุผลของบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่อง หรือประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างถ่องแท้ โดยเข้าใจถึงความสำคัญของรูปแบบ ขององค์กร ขอบเขต อำนาจ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและขอบเขตสิทธิและ หน้าที่ของเอกชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

ซึ่งจะเห็นว่ารัฐบาลให้ความสนใจกับการปฏิรูปกฎหมายเพื่อ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายให้มีการ จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นในการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 โดยนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำสั่งที่ 2/2534 แต่งตั้งคณะ กรรมการพัฒนากฎหมาย โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้ง ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการฯ และผู้ช่วย เลขานุการฯ ในคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย คือ นายชาญชัย แสงศักดิ์ เลขานุการฯ นายประสงค์ วินัยแพทย์ และนายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เป็น ผู้ช่วยเลขานุการฯ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 3/2535 ลง วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2535 โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีการประชุม ครั้งแรก เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2535 เพื่อรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะ กรรมการพัฒนากฎหมายและคำสั่งแต่งตั้ง เลขานุการฯ และผู้ช่วยเลขานุการฯ ใน คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยได้กำหนดการประชุมของคณะกรรมการพัฒนา กฎหมายตามปกติอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ในตอนบ่ายวันจันทร์ และได้พิจารณา เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนา กฎหมายและเห็นชอบที่จะมีคณะอนุกรรมการศึกษาวิธีการในการพัฒนา

โดยมีนายอรุณ ภาณุพงศ์ เป็นประธานอนุกรรมการซึ่งได้มีคำสั่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ 1/2535 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2535 โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

1. พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในระยะ เริ่มต้นและในระยะต่อไป
2. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ค่าตอบแทนและเงินอุดหนุนแก่การวิจัย
3. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกฎหมายที่สมควรได้รับการพัฒนา

ซึ่งคณะอนุกรรมการศึกษาวิธีการในการพัฒนากฎหมายได้มีการประชุมในขณะนี้รวม 5 ครั้ง<sup>16</sup> โดยได้มีการประชุมประจำทุกสัปดาห์ ๆ ละ 1 ครั้ง เวลา 10.00 นาฬิกา สรุปได้ว่าที่ประชุมได้พิจารณาขั้นตอนในการดำเนินงานพัฒนากฎหมาย กำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในระยะ เริ่มต้น และสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 โดยพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบในการให้ค่าตอบแทนหรือเงินอุดหนุนแก่การวิจัย โดยได้ร่างระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมาย พ.ศ. ...<sup>17</sup> โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณในการพัฒนากฎหมาย ที่จะจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อ

<sup>16</sup>ประชุมครั้งที่ 5/2535 วันอังคารที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535.

<sup>17</sup>โปรดดูภาคผนวก ฉ.

พัฒนากฎหมายเป็นวงเงินเบื้องต้น 20 ล้านบาท และพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์  
และวิธีการในการคัดเลือกและว่าจ้างผู้วิจัย ร่างระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ว่าด้วยการให้ค่าตอบแทนผลงานวิจัยและเงินอุดหนุนแก่การวิจัยเพื่อพัฒนา  
พ.ศ. . . .<sup>18</sup> และร่างระเบียบคณะกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และ  
วิธีการดำเนินงาน<sup>19</sup> และได้มีการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ครั้งที่  
2/2535 ในวันที่ 9 มีนาคม 2535 เพื่อพิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการ  
กฤษฎีกาว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมายและร่างระเบียบคณะกรรมการ  
กฤษฎีกาว่าด้วยการให้ค่าตอบแทนและเงินอุดหนุนแก่การวิจัยเพื่อการพัฒนา  
กฎหมาย และได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรผู้กลั่นกรองและมีการแบ่งอนุ  
กรรมการรับผิดชอบในการพัฒนากฎหมายเป็น 6 กลุ่ม และกำหนดจำนวน  
อนุกรรมการในแต่ละคณะไม่เกิน 15 คน โดยมีการแบ่งกลุ่มคณะอนุกรรมการ  
อย่างคร่าว ๆ ได้ดังนี้ คือ กลุ่มหนึ่งการเมืองการปกครอง การบริหารราชการ  
แผ่นดิน และการยุติธรรม กลุ่มสองการคลัง การธนาคาร สถาบันการเงินและรัฐ  
วิสาหกิจ กลุ่มสามพานิชยกรรม การคุ้มครองผู้บริโภค อุตสาหกรรม การคมนาคม  
และการสื่อสาร กลุ่มสี่ การเกษตร ที่ดิน แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่ง  
แวดล้อมและการพลังงาน กลุ่มห้า การสาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรมและ  
สังคม กลุ่มหก ความสัมพันธ์และการค้าระหว่างประเทศ<sup>20</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup>รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาวิธีการในการพัฒนา  
กฎหมาย, ครั้งที่ 3/2535 วันศุกร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2535 และ ครั้งที่ 4/2535  
วันศุกร์ที่ 21 กุมภาพันธ์ 2535.

<sup>19</sup>รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาวิธีการในการพัฒนา  
กฎหมาย, ครั้งที่ 5/2535 วันอังคารที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535.

<sup>20</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, ครั้งที่ 2/2535  
วันจันทร์ที่ 9 มีนาคม 2535, หน้า 11.

จึงเห็นได้ว่าได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 แต่จะเห็นได้ว่าตามลักษณะขององค์กรนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนากฎหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งต้องการให้องค์กรมีอิสระเป็นกลางและสามารถกำหนดนโยบายในการวิจัยได้ทั้งระยะสั้น ระยะยาว ซึ่งมีการศึกษาวิจัยในลักษณะสหวิชาการ

รูปแบบขององค์กรในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย

ในการศึกษารูปแบบขององค์กรในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยจะได้ศึกษาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ... จำนวน 2 ฉบับ ที่ได้เคยมีการนำเสนอต่อรัฐสภา แต่ได้มีการขอถอนออกไปโดยรัฐมนตรียุติธรรม ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และจะได้ศึกษาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย อานาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายบัญญัติไว้ในหมวด 2 ทวิ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 146 ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งจะได้ทำการศึกษาแต่ละรูปแบบเปรียบเทียบกันและจะนำรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายของประเทศอังกฤษตาม Law Commissions Act 1965 มาศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบองค์กรคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย ซึ่งจะแบ่งการศึกษาได้ดังนี้

1. รูปแบบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... 21

ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายฉบับนี้ ในมาตรา 4 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการปฏิรูป

กฎหมาย" โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายเลขานุการฯ

1.1 กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งตาม  
คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และ  
วุฒิสมาชิก

1.1.1 องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของ  
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา 4 สรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

1) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรด  
เกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้  
แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นประธานกรรมการ

2) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็น  
รองประธานกรรมการ

3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวง  
ยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรม  
อัยการ นายกสทช.นายความ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และ  
ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และ

4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน  
ซึ่งจะได้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และ  
ได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยในจำนวนนี้ให้พิจารณา

แต่งตั้งจากอาจารย์สอนวิชานิติศาสตร์ วิชาเศรษฐศาสตร์ หรือวิชาสังคมศาสตร์ สาขาอื่นของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐจำนวนไม่เกินเจ็ดคน และจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในสาขาพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการเงินการคลัง ไม่เกินสี่คน

5) ให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

6) ให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละสามปี ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ ในกรณีที่การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่อาจกระทำได้นั้น เนื่องจากอยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือมีเหตุอย่างอื่นให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่วาระครบกำหนดในขณะนั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อนได้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ (ตามมาตรา 5)

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 5 แล้ว ในมาตรา 6 ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1) ตาย

2) ลาออก

3) เป็นบุคคลล้มละลาย



- 4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้

ความสามารถ

- 5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้  
จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ตามมาตรา 7 มีดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดแนวทางสำหรับการทำการวิจัย  
กฎหมายในสาขากฎหมายต่าง ๆ

เฉพาะ เรื่อง

- 2) จัดทำหรือจัดให้รายงานวิจัยกฎหมาย

- 3) จัดทำสารานุกรมกฎหมาย

- 4) แต่งตั้งคณะกรรมการกฎหมายเฉพาะสาขา  
ตามมาตรา 8 คณะผู้วิจัย ตามมาตรา 9 และคณะกรรมการจัดทำสารานุกรม  
กฎหมาย ตามมาตรา 10

- 5) ประสานงานและสนับสนุนการวิจัยกฎหมาย  
ที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐและโดยเอกชน ด้วยการให้คำแนะนำ ให้ทุนหรือ  
เงินอุดหนุนแก่โครงการวิจัยกฎหมาย หรืองานวิจัยกฎหมาย ตลอดจนให้รางวัล  
แก่ผลงานวิจัยทางกฎหมายหรือตำราทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและจูงใจให้มีการ  
พัฒนาทางวิชาการในทางนิติศาสตร์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ  
กำหนด

- 6) รับฟังความคิดเห็นและพิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมาย และการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อดำเนินการต่อไปตามความเหมาะสม
- 7) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลงานวิจัยกฎหมายในประเทศและในต่างประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิจัยและการพัฒนากฎหมาย ตลอดจนจัดทำการประเมินผลการวิจัยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปกฎหมาย
- 8) เผยแพร่รายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะ เรื่อง เอกสารรายงานการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและ เรื่องหรือหนังสืออื่นอันมีความสำคัญในทางวิชาการ
- 9) ออกกระเบียบหรือข้อบังคับอันเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- 9 ทวิ) จัดทำหรือจัดให้มีรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะ เรื่องหรือบันทึกรายงานเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมาย ในเรื่อง ที่สภาผู้แทนราษฎรและหรือวุฒิสภาได้มีมติตามข้อเสนอของกรรมาธิการสภา และประธานรัฐสภาได้แจ้งมายังคณะกรรมการ
- 10) จัดทำหรือจัดให้มีรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะ เรื่องหรือบันทึกรายงานเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมาย ในเรื่อง ที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- 11) จัดทำรายงานเกี่ยวกับแผนงานและผลงานของคณะกรรมการที่จัดทำหรือจะจัดทำเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อทราบเป็นครั้งคราว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๓ ไม่  
เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ  
อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีอาจมีมติหรือ  
คำสั่งให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กรรมการร่างกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ  
การกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณา

## 1.2 กรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๒๒

ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
(รูปแบบที่ ๒ นี้) ในมาตรา ๔ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า  
"คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย"

1.2.1 องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของ  
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๔ สรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

- 1) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย เป็น  
ประธานกรรมการ
- 2) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็น  
รองประธานกรรมการ
- 3) ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน

4) ปลัดกระทรวงยุติธรรมหรือผู้แทน

5) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทน

6) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือผู้แทน

7) อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน

8) อธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทน

9) ผู้แทนสภาทนายความ

10) ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

11) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

12) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนนี้ให้พิจารณาแต่งตั้งจากอาจารย์สอนวิทยาศาสตร์ วิชาเศรษฐศาสตร์ หรือวิชาสังคมศาสตร์สาขาอื่นของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐไม่เกินเจ็ดคนและจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในสาขาพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรมหรือการเงินการคลัง ไม่เกินสี่คน

13) ให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ



14) ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ 3 ปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจาก ตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ (ตามมาตรา 5)

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 5 ในมาตรา 6 ได้บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้น จากตำแหน่ง เมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้

ความสามารถ

5) ได้รับโทษจากรัฐโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้ คุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิด ลหุโทษ

6) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติ เสื่อมเสีย

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง ก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน อยู่ในตำแหน่ง เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งตนแทน

1.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
ตามรูปแบบที่ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มาตรา 7 ได้บัญญัติท่านองเดียวกับอำนาจ  
หน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามข้อ 1.1.2

2. รูปแบบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534

ตามหมวด 2 ทวิ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย บัญญัติไว้ว่า  
มาตรา 17 ทวิ ให้มีคณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการ  
พัฒนากฎหมาย" ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 11 และ  
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่ง  
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่  
เกินสิบห้าคน เป็นกรรมการพัฒนากฎหมายในจำนวนนี้ให้มีกรรมการร่างกฎหมาย  
เป็นประธานและกรรมการร่างกฎหมายอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และให้เลขาธิการ  
คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการ  
พัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนัก  
งานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแต่งตั้ง  
คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามสาขาวิชาก็ได้

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวาระการดำรงตำแหน่งตามมาตรา 12 มา  
ใช้บังคับแก่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยอนุโลม

2.1 องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ  
พัฒนากฎหมาย ตามมาตรา 17 ทวิ สรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

- 1) ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ประกอบด้วยกรรมการพัฒนากฎหมายไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน
- 2) เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง
- 3) กรรมการพัฒนากฎหมายต้อง เป็นกรรมการร่างกฎหมาย ตามมาตรา 11 ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยกรรมการร่างกฎหมายเป็นประธานและกรรมการร่างกฎหมายอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย
- 4) เป็นกรรมการพัฒนากฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน
- 5) เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ
- 6) ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามสาขาวิชากฎหมายก็ได้
- 7) ให้กรรมการพัฒนากฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ตามที่ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 12 มาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงเห็นว่าถ้ามีการแต่งตั้งกรรมการพัฒนากฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นอีก ในระหว่างที่กรรมการพัฒนากฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะ เป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่ง เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการพัฒนากฎหมายผู้ทรง

คุณวุฒิ ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น ผู้พ้นจากตำแหน่งแล้วจะได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จะเห็นว่า ตามมาตรา 17 ทวิ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 เพียงแต่กำหนดว่าให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ทวิ โดยมีได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้เป็นข้อ ๆ แต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งหมด 2 ทวิ จะทำให้สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ได้ ดังต่อไปนี้

1) จัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป หลังจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็น โดยระบุขอบเขตของงาน ขั้นตอน และวิธีดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณสำหรับดำเนินการและในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีงบประมาณเพิ่มเติมให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ตามมาตรา 17 ตริ วรรคแรก

2) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายตามมาตรา 17 ตริ แล้วให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานพร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ตามมาตรา 17 จัตวา วรรคแรก

3) คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะมีอำนาจแต่งตั้งผู้วิจัยเพื่อจัดทำรายงานตามที่มอบหมาย ตามมาตรา 17 จัตวา วรรคแรก

4) คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจกำหนดค่าตอบแทนหรือให้เงินอุดหนุนแก่การวิจัยตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามมาตรา 17 จัตวา วรรคแรก



5) ในกรณีมีเหตุอันควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะ ขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องหนึ่ง เรื่องใดก็ได้ ตามมาตรา 17 จัตวา วรรคที่สอง

6) ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมอบหมายก็ได้ ตามมาตรา 17 ฉ.

7) ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการ ตามมาตรา 17 ฉ. มีอำนาจเชิญผู้แทนหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ทั้งในภาค รัฐบาลและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

ในการพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ครั้งที่ 1/2535 วันศุกร์ที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2535 และในการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาวิธีการในการพัฒนากฎหมาย ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2535 วันศุกร์ที่ 31 มกราคม 2535 ที่ประชุมเห็นพ้องว่า ขั้นตอนในการดำเนินงานพัฒนากฎหมาย ตามมาตรา 17 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 หมวด 2 ทวี คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้มีหน้าที่ศึกษาพิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่สมควรได้รับการพัฒนา แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป นั้น ที่ประชุมเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นข้อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่จะ เสนอแนะหรือริเริ่มให้มีการพัฒนากฎหมายในเรื่องหนึ่ง เรื่องใด ได้เองหรือจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายก็ได้ อีกทั้งในขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังมีอัตรา กำลังไม่เพียงพอที่จะรับดำเนินการศึกษาและตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็น จำนวนมากได้ทั้งหมดภายในระยะเวลาอันจำกัด การศึกษาและการพิจารณาตัด

เลือกกฎหมายที่สมควรได้รับการพัฒนาจึงสมควรดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และคณะอนุกรรมการฯ ที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งขึ้น<sup>23</sup>

ซึ่งจากข้อพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปอำนาจหน้าที่หลักของ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้เพิ่มเติมคือ

1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีว่าควรจะมี การศึกษาวิจัยสัมมนา หรือรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการพัฒนากฎหมายในเรื่องใดบ้าง

2) เสนอรายงานการศึกษาวิจัย ฯลฯ และความเห็น ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางหรือนโยบายในการพัฒนา กฎหมายในแต่ละ เรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณา

ในการเสนอรายงานดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการพัฒนา กฎหมายจะ เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปด้วยก็ได้

3) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนา กฎหมาย

---

<sup>23</sup>ร่างบันทึกสรุปผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการศึกษาวิธีการ ในการพัฒนา กฎหมาย, หน้า 3.

4) รับประทานข้อเสนอของหน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ  
ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย<sup>24</sup>

2.3 ขั้นตอนในการดำเนินงานพัฒนากฎหมายตามที่กำหนดไว้  
ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (หมวด 2 ทวิ มาตรา 17  
ทวิ-มาตรา 17 อัฐ) ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานพัฒนากฎหมายไว้เป็น  
3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ<sup>25</sup>

1) ขั้นตอนในการคัดเลือกกฎหมายที่สมควรได้รับการ  
ศึกษาวิจัย

ก) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษา  
พิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายล้าสมัยหรือ  
เรื่องใดมีบทบัญญัติที่สมควรได้รับการพัฒนา หรือถ้าเห็นว่าประเทศไทยควรมี  
กฎหมายขึ้นใหม่ในเรื่องใดก็ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อ  
พิจารณา

(มาตรา 17 ตรี วรรคหนึ่ง)

ข) ในการดำเนินงานตาม ก) สำนักงานฯ จะ  
จัดให้มีการวิจัย การสัมมนา หรือการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือบุคคล  
ต่าง ๆ ก็ได้

(มาตรา 17 เบญจ)

<sup>24</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ครั้งที่ 1/2535  
เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2535, หน้า 6.

<sup>25</sup>ร่างบันทึกสรุปผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการศึกษาวิธีการใน  
การพัฒนากฎหมาย, หน้า 2-3. (โปรดดูภาคผนวก ง.)

2) ขั้นตอนในการจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนา  
กฎหมายเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

ก) เมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ทำการคัดเลือกกฎหมายที่เห็นว่าสมควรได้รับการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนาต่อไปแล้ว สำนักงานฯ จะต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการฯ เพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป โดยระบุขอบเขตของงาน ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณสำหรับการดำเนินการ

ข) เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานฯ จะต้องเสนอแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(มาตรา 17 ตี วรคหนึ่ง)

3) ขั้นตอนในการดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงาน  
เสนอคณะรัฐมนตรี

ก) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงาน พร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป โดยคณะกรรมการฯ จะแต่งตั้งผู้วิจัยเพื่อจัดทำรายงานตามที่มอบหมายได้

(มาตรา 17 จัตวา วรคสอง)

ข) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตาม ก) สำนักงานฯ จะจัดให้มีการวิจัย การสัมมนา หรือการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ตามความเหมาะสมแก่กรณีก็ได้

(มาตรา 17 เบญจ)

แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ในหัวข้อนี้จะ ได้ศึกษาถึงแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ซึ่งจะทำให้เห็นกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ดังนี้

1. ลักษณะการทำงานทั่วไป

งานพัฒนากฎหมายเป็นงานที่ต้องมีการศึกษาวิจัยหรือแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางระหว่างผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องที่ยากมากหรือในเรื่องที่ละเอียดอ่อนสำหรับการตัดสินใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปในการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศและเป็นที่ยอมรับได้ของมหาชน งานพัฒนากฎหมายจึงแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ งานศึกษาวิจัยซึ่งเป็นงานทางวิชาการ และงานประสานงานและงานสนับสนุนทางวิชาการ<sup>26</sup>

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงสมควรมอบหมายงานในลักษณะแรกให้แก่คณะผู้วิจัย โดยมีคณะอนุกรรมการเป็นผู้ติดตามการทำงาน และตรวจสอบผลการทำงานว่าเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบงานในลักษณะที่สอง และช่วยเสริมงานศึกษาวิจัยในบางเรื่อง

---

<sup>26</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมายครั้งที่ 1/2535  
วันศุกร์ที่ 24 มกราคม 2535, หน้า 7 .

## 2. แนวทางและขั้นตอนการดำเนินงาน<sup>27</sup>

2.1 ในระยะเริ่มต้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายควรพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกฎหมายที่สมควรได้รับการศึกษาวิจัย เพื่อให้มีการ พัฒนากฎหมายต่อไป กับพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบในการให้ค่าตอบแทนหรือเงินอุดหนุนแก่การวิจัย

2.2 เมื่อมีหลักเกณฑ์ตาม (2.1) แล้ว สำนักงานฯ จะรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้ว และติดต่อขอทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอในการพัฒนา กฎหมาย จากสมาชิกรัฐสภา หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย และ องค์กรต่าง ๆ ของเอกชน ตลอดจนจัดหาและรวบรวมหนังสือ รายงานการวิจัย ของเอกชน ตลอดจนจัดหาและรวบรวมหนังสือรายงานการวิจัยและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบกฎหมายไทย ระบบกฎหมายต่างประเทศและวิชาการด้านต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

2.3 สำนักงานฯ ทำการศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้น ซึ่งข้อมูลที่ รวบรวมมาได้ตาม (2.2) แล้ว เสนอแนะหัวข้อเรื่อง ที่เห็นว่าสมควรได้รับการ ศึกษาวิจัย เพื่อให้มีการพัฒนา กฎหมายต่อคณะกรรมการที่คณะกรรมการพัฒนา กฎหมายแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาลั่นกรองหัวข้อเรื่อง ที่สำนักงานฯ เสนอแนะ โดย พิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่ได้กำหนดไว้ตาม (2.1)

2.4 เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาลั่นกรองและจัดลำดับ ความสำคัญของหัวข้อเรื่องที่จะการศึกษาวิจัยในแต่ละปีเสร็จแล้ว สำนักงานฯ จะ

---

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

จัดทำร่างแผนงานและ โครงการวิจัยสัมมนาในหัวข้อ เรื่องดังกล่าวที่คาดว่าจะ ดำเนินการในแต่ละปี โดยประมาณการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ในการให้ ค่าตอบแทนการวิจัยที่กำหนดตาม (2.1) แล้วนำมาเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาก่อนการที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

2.5 สำนักงานฯ จะนำหัวข้อเรื่อง แผนงาน และโครงการ วิจัย/สัมมนาที่ได้ผ่านการพิจารณาก่อนการของคณะกรรมการฯ แล้วเสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

2.6 เมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีมติเป็นประการใดแล้ว สำนักงานฯ จะจัดทำแผนงานและ โครงการวิจัย/สัมมนาให้เป็นไปตามนั้น แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

2.7 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแล้ว สำนักงานฯ จะต้องจัด ให้มีการวิจัยสัมมนาตามแผนงานและ โครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยมีคณะกรรมการที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ติดตามและตรวจ สอบผลการทำงานของคณะผู้วิจัยและ เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่สำนักงานฯ ในการติดต่อและประสานงานระหว่างคณะกรรมการฯ และคณะผู้วิจัย

2.8 เมื่อคณะผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเสร็จแล้ว สำนักงานฯ จะจัด สัมมนาเพื่อทดสอบข้อเสนอของคณะผู้วิจัย แล้วรวบรวมข้อคิดเห็นที่ได้จากการ สัมมนาเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อประกอบการประเมินงานและตรวจรับ งานของคณะผู้วิจัย

2.9 สำนักงานฯ เสนอรายงานการวิจัยของคณะผู้วิจัย ผล การสัมมนาและข้อคิดเห็นของคณะกรรมการฯ ต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อพิจารณา

2.10 สำนักงานฯ เสนอรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ได้จัดทำขึ้น และรายงานการวิจัยของคณะผู้วิจัยต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติในการดำเนินการต่อไป

2.11 สำนักงานฯ จัดพิมพ์รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและรายงานการวิจัยเพื่อการเผยแพร่ให้สมาชิกรัฐสภา มหาวิทยาลัย และประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบและ เข้าใจการพัฒนากฎหมายที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย

### ลักษณะรูปแบบขององค์การปฏิรูปกฎหมายที่ควรจะเป็นในประเทศไทย

ก่อนที่จะวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบขององค์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ผู้ศึกษาจะได้เสนอลักษณะรูปแบบขององค์การปฏิรูปกฎหมายที่ดีที่ควรจะนำมาใช้ในประเทศไทย ควรมีลักษณะดังนี้

1. องค์การปฏิรูปกฎหมายจะต้องมีความเป็นอิสระ ลักษณะขององค์การปฏิรูปกฎหมายจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะผู้วิจัยและหน่วยธุรการ สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ

1.1 ความเป็นอิสระของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและ เลขาธิการฯ ในการแต่งตั้ง เมื่อแต่งตั้งแล้วจะต้องปลดไม่ได้ มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน และมีระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดนโยบายไว้ ฉะนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงควรที่จะได้รับการแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อเป็นองค์กรกลางอย่างแท้จริง องค์การปฏิรูปกฎหมายจะต้องมีอิสระในการกำหนดแนวทางและนโยบายในการวางแนวทางการปฏิรูปกฎหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้โดยตัวเอง ไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรอื่น



1.2 คณะผู้วิจัยจะต้องมีอิสระในการวิจัยใช้ความรู้ความสามารถ โดยอิสระ เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการวิจัย เพื่อจะได้รายงานการวิจัย กฎหมายที่ดี ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงถูกแต่งตั้งขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญในสาขากฎหมาย นั้น ๆ และเมื่อทำการวิจัยในเรื่องนั้น ๆ แล้วเสร็จก็จะยกเลิกคณะวิจัย

1.3 หน่วยธุรการ จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และเป็นนิติกรที่มีประสบการณ์ มีความรอบรู้ ซึ่งจะทำหน้าที่สนับสนุนให้บริการแก่การ วิจัยที่เป็นคณะบุคคล

2. องค์การปฏิรูปกฎหมายจะต้องมีความเป็นกลาง เมื่อองค์การที่แต่งตั้ง เป็นกลางมีอิสระก็จะทำให้องค์การปฏิรูปกฎหมายมีความเป็นกลาง การเสนอ ความเห็นเป็นไปตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง ทุกฝ่ายให้การยอมรับ สามารถเสนอ ความเห็นให้กับรัฐบาลและรัฐสภาได้ ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถเลือกรูปแบบ ของกฎหมายที่จะตราขึ้น โดยมีการอธิบายเหตุผลและศึกษาผลกระทบที่ชัดเจน

3. จะต้องมียุทธศาสตร์เวลาการดำเนินงานที่แน่นอน ทำให้เกิดความ อิสระ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจะได้ทราบกำหนดที่แน่นอนในการดำเนินงาน ไม่กลัวว่า จะถูกปลดจะได้ทำงานด้วยความมั่นใจและกำหนดนโยบายระยะสั้น ระยะยาวได้ ถูกต้อง

4. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องประกอบด้วยนักวิชาการทั้ง ภาครัฐที่มีความรู้ ประสบการณ์ในงานแต่ละด้าน มหาวิทยาลัย เอกชน และรัฐ- วิสาหกิจและประชาชนทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถมีประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ เพราะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างเป็นระบบในลักษณะสหวิชาการ มี เป้าหมายแน่ชัด นอกจากนี้คณะผู้วิจัยก็ต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ในหลาย ๆ สาขาวิชา

5. เปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของมวลชนในทุกขั้นตอน จะได้สรุปผลทางเลือกที่แน่ชัดและเหมาะสม เสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนาระบบกฎหมาย

6. มีคำตอบแทนที่สูงเพียงพอเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ เพื่อเป็นการจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ คำตอบแทนนี้พิจารณาได้ 2 ด้าน คือ ลักษณะองค์การต้องแต่งตั้งคัดเลือกโดยมีเกียรติและศักดิ์ศรี (Prestige) ตัวอย่างเช่นตุลาการรัฐธรรมนูญ ในด้านผู้ทำการวิจัยควรจะได้คำตอบแทนที่เหมาะสมด้วย

7. มีหน้าที่พิจารณากำหนดแนวทางแผนงานและโครงการสำหรับการศึกษาวิจัยในสาขากฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการจัดให้มีการรายงานการวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง และวางแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ เมื่อมีการศึกษาวิจัยแล้วจะต้องมีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวให้สาธารณชนทราบอย่างทั่วถึง ตลอดจนรวบรวมและพิจารณาชำระสะสางกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น

8. มีการจัดทำสารานุกรมกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศไม่มีหน้าที่จัดทำ "สารานุกรมกฎหมาย" (Legal Encyclopedia) แต่เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยสมควรให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ "สารานุกรมกฎหมาย" ด้วย เพราะประเทศไทยไม่อาจอาศัยสารานุกรมของประเทศที่พัฒนาแล้วได้ทุกกรณีไป และมีภาษาเป็นของตนเอง จึงควรมีองค์กรกลางของรัฐประสานงานการจัดทำสารานุกรมกฎหมายขึ้น

9. ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีการเสนอรายงานการศึกษาข้อเสนอแนะที่ได้กระทำโดยคณะทำงานหรือคณะวิจัยต่อคณะรัฐมนตรี หากมีร่างกฎหมายก็ให้เสนอพร้อมกันไปด้วย เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็น หากเห็นควรก็ให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อรับทราบ

10. องค์การปฏิรูปกฎหมายต้องมีกฎหมายรองรับการแต่งตั้งองค์การอย่างถาวร เพื่อเป็นหลักประกันในความต่อเนื่องในการทำงาน

การวิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบขององค์การปฏิรูปกฎหมาย

จากการศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อานาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ... จำนวน 2 ฉบับ รวมทั้งได้ศึกษาลักษณะขององค์การปฏิรูปกฎหมายที่ควรจะเป็นในประเทศไทยแล้วในหัวข้อนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ และ เปรียบเทียบรูปแบบขององค์การทั้ง 3 ได้ดังต่อไปนี้

1. ตามรูปแบบคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เป็นคณะกรรมการประเภทหนึ่งในคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งต่างจากร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการเป็นองค์การอิสระแยกต่างหากไม่อยู่ภายใต้บังคับใด ทำให้มีความอิสระและเป็นกลาง สำหรับฝ่ายเลขานุการทั้ง 2 รูปแบบ ต่างก็เป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2. การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการ ตามรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 นั้น การแต่งตั้งประธานและกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นกับประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นประธานของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง รวมทั้งการกำหนดกรรมการร่างกฎหมายต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการพัฒนากฎหมายที่แต่งตั้ง โดยกรรมการร่างกฎหมายเป็นประธานกรรมการและ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่งนั้น ก็เป็นกรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่ง ทำให้เห็นว่าคณะกรรมการพัฒนาเกณหมายนั้น ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายส่วนใหญ่ ซึ่งได้เป็นกลไกของฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการพัฒนาเกณหมายยังคงอยู่ภายใต้ที่ประชุมกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายดั้งเดิมจำนวนมาก ทำให้

มองได้ว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการดำเนินงาน ในขณะที่กรณีที่ต้องคัดคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลาง บลดไม่ได้ ทำให้มองว่าเกิดความอิสระในการทำงานและเป็นกลางในการเสนอแนะข้อคิดเห็นในการวินิจฉัยกฎหมาย สำหรับกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีปลดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ตามมาตรา 6 ทำให้การทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอยู่ภายใต้การควบคุมและสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีขาดความเป็นอิสระและเป็นกลาง ฉะนั้นจะเห็นว่ากรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่แต่งตั้งโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และรัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น มีความเป็นกลางและอิสระกว่ากรณีที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งและกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ

3. คุณสมบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 หมวด 2 ทวิ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายบัญญัติเพียงให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน แต่ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ... นั้น ทั้ง 2 ฉบับบัญญัติให้พิจารณาแต่งตั้งจากอาจารย์สอนวิชานิติศาสตร์ วิชาเศรษฐศาสตร์ หรือวิชาสังคมศาสตร์สาขาอื่นของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ และจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในสาขาพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการเงินการคลัง ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติให้นายกสภาทนายความ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการด้วย ทำให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ชัดเจน ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการโต้แย้งเกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิว่าจะประกอบด้วยใครบ้าง

4. จำนวนกรรมการ ตามรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย บัญญัติไว้ว่าให้มีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน โดยให้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง และ กรรมการพัฒนากฎหมายจะต้อง เป็นกรรมการร่างกฎหมายไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ กรรมการที่แต่งตั้ง ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.... ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการนั้น บัญญัติไว้ให้มี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินสิบเอ็ดคน และได้บัญญัติกรรมการโดย ตำแหน่งไว้ด้วย ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นได้บัญญัติ จำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ไม่เกินสิบเอ็ดคน แต่กรรมการประจำตำแหน่งมี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มอบหมายเป็นประธาน และกรรมการอื่น ๆ อีก สิบคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง หรือผู้แทน

5. การแต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 บัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ นั้นบัญญัติอำนาจการแต่งตั้งให้เป็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

6. การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเฉพาะสาขา ตามรูปแบบคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้น มอบหมายให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งตามมาตรา 17 ทวิ แต่ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ นั้น บัญญัติให้อำนาจแต่งตั้ง เป็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา 7

7. วาระการดำรงตำแหน่งและพ้นตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง ได้บัญญัติไว้เหมือนกันทั้ง 3 รูปแบบ คือ วาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยรูปแบบคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้บัญญัติให้นำมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของ กรรมการร่างกฎหมายมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับกรรมการพัฒนากฎหมายผู้ทรง

คุณวุฒิ ตามมาตรา 17 ทวิ วรรคสุดท้าย แต่ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการ  
 ปฏิรูปกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งในมาตรา 5 ส่วนการพ้นตำแหน่ง  
 คณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการ  
 ปฏิรูปกฎหมายฉบับที่รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น  
 บัญญัติไว้ตามมาตรา 6 ในกรณีต่าง ๆ เช่น ตาย ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย  
 เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ เป็นต้น แต่ฉบับที่คณะ  
 รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นบัญญัติไว้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะมี  
 ความประพฤติเสื่อมเสียด้วย

8. อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 นั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 ทวิ เพียงให้คณะ  
 กรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ซึ่งไม่ได้บัญญัติ  
 หน้าที่ไว้ชัดเจน แต่ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษาพิจารณาตรวจ  
 สอบบทบัญญัติกฎหมายใดที่ควรทำการปฏิรูปก่อน จึงนำเสนอคณะกรรมการพัฒนา  
 กฎหมายให้ความเห็นชอบเพื่อจัดทำแผนงาน หรือโครงการพัฒนากฎหมายตาม  
 มาตรา 17 ครั้นนั้น แม้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะได้ประชุมพิจารณาแล้ว เห็น  
 ว่ามิได้ตัดสิทธิ์มิให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายริเริ่มเสนอเรื่องเองก็ตาม แต่ก็  
 อาจมีข้อโต้แย้งได้ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้ง หากกฎหมายประสงค์  
 ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีสิทธิ์หยิบยกเรื่องขึ้นเสนอพิจารณาปฏิรูปขึ้นได้เอง  
 ก็น่าจะบัญญัติไว้ชัดแจ้งได้ เพราะแม้แต่มาตรา 17 เบญจกัณฑ์บัญญัติให้สำนักงานฯ  
 เป็นผู้จัดให้มีการวิจัย สัมมนา หรือรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงาน หรือบุคคล  
 ต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามมาตรา  
 17 ตริ หรือมาตรา 17 จัตวา ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูป  
 กฎหมาย พ.ศ. . . . ทั้ง 2 ฉบับได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 4 อย่างชัดแจ้ง  
 โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการศึกษาวิจัยทั้งระยะสั้นและระยะยาว

9. คำตอบแทน ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่  
 3) พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 อัฐ ให้คณะกรรมการพัฒนา

กฎหมายและคณะอนุกรรมการตามมาตรา 17 จ ได้รับคำตอบแทนเช่นเดียวกับ กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้รับคำตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในขณะที่ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มิได้บัญญัติไว้แต่ ประการใด

การวิเคราะห์และเปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายของไทยกับของ ประเทศอังกฤษตาม Law Commissions Act 1965

ในข้อนี้จะ ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมาย ของไทยกับของอังกฤษตาม Law Commissions Act 1965 ซึ่งจะได้ทำการ วิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 กับ Law Commissions Act 1965 เท่านั้น เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ... 2 ฉบับนั้น มิได้มีการใช้บังคับจึงไม่นำมา พิจารณาด้วย

1. การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการ ตาม Law Commissions Act 1965 นั้น การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดย Lord Chancellor ซึ่งมีอำนาจทั้งในทางตุลาการ ทางการเมือง และทางบริหาร เช่น เป็นประมุขตุลาการและประธานสภาขุนนาง มีอำนาจควบคุมคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในทางบริหารหลายกรณี ขณะที่ของไทยนั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 นั้น บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ประธานกรรมการและ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยบัญญัติไว้ว่าจะต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมาย เป็น ประธานกรรมการและกรรมการร่างกฎหมายอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และยังมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมาย เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

2. คุณสมบัติของกรรมการ ตาม Law Commissions Act 1965 นั้น บัญญัติให้ประธานและกรรมการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเหมาะสมในฐานะที่ดำรงตำแหน่งตุลาการหรือในฐานะที่มีประสบการณ์จากการเป็นทนายความ หรืออาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัย ในขณะที่ของไทยบัญญัติไว้ว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเท่านั้น แต่บัญญัติให้ต้องมีกรรมการร่างกฎหมายไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งกรรมการร่างกฎหมายนั้น มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติต้องแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ที่เป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการมาแล้วทั้งสิ้น ไม่สามารถแต่งตั้งจากภาคเอกชนได้

3. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ตาม Law Commissions Act 1965 นั้น กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 5 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่ Lord Chancellor จะได้กำหนด ส่วนของไทยได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน 3 ปีมาบังคับใช้กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น โดยนำทบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมายมาใช้บังคับ โดยอนุโลม จึงเห็นว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษนั้นมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่าของไทย ทำให้การทำงานต่อเนื่อง นโยบายระยะยาวเกิดผลได้

4. จำนวนกรรมการ ตาม Law Commissions Act 1965 จำนวนกรรมการที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการได้บัญญัติไว้ว่าประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ในขณะที่ของไทยได้บัญญัติให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคนเป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย

5. การปฏิบัติหน้าที่ ตาม Law Commissions Act 1965 ได้กำหนดให้กรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา โดยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ดำรง



ตำแหน่งตุลาการยังคงดำรงตำแหน่งตุลาการต่อไปตามเดิม แต่ในระหว่างที่เป็น  
กรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้นไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตุลาการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ไม่  
ได้ปฏิบัติไว้ แต่ของไทยเรามีได้ปฏิบัติไว้เลย

6. อำนาจหน้าที่ ตาม Law Commissions Act 1965 นั้น ได้  
กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไว้โดยชัดในบทบัญญัติของกฎ  
หมาย ในมาตรา 3 ของ Law Commissions Act 1965 ยังบัญญัติให้ Lord  
Chancellor ต้องนำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูป  
กฎหมายต่อสภา รวมทั้งการเสนอรายงานประจำปีต่อสภา โดยมีข้อคิดเห็นตาม  
สมควรด้วย ในขณะที่ของไทยนั้นมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เพียงบัญญัติว่าให้คณะ  
กรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ซึ่งเมื่ออ่านโดย  
ตลอดแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้หน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย พิจารณากฎหมาย  
ที่จะดำเนินการปฏิรูปเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา  
17 ตรี ให้สำนักงานมีอำนาจจัดให้มีการวิจัยการสัมมนาหรือรับฟังความคิดเห็น  
จากหน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนตามความเหมาะสม  
แก่กรณี ตามมาตรา 17 เบญจ จึงเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบลักษณะองค์กรปฏิรูป  
กฎหมายของไทยกับของอังกฤษตาม Law Commissions Act 1965 แล้วเห็น  
ว่าองค์กรปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เป็น  
กลางในการเสนอแนะความเห็นและการวิจัยมากกว่าของไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย