

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและสภาพปัญหา

สภาพของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลก แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยมีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันอย่างมากจนไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นไปได้

หากนำแนวคิดในการแบ่งโลกออกเป็นยุคต่าง ๆ ตามแนวความคิดของ Alvin Toffler ที่เขียนไว้ในหนังสือคลื่นลูกที่ 3 (The third wave) ที่แบ่งโลกตามระบบการผลิตออกเป็น 3 ยุคคือ คลื่นลูกแรกคือการปฏิวัติทางเกษตรกรรม คลื่นลูกที่สองคือยุคสังคมอุตสาหกรรม และคลื่นลูกที่สามคือยุคสังคมข้อมูลข่าวสาร เราจะพบว่าประเทศไทยของเรามีทั้งสามคลื่นอยู่ในสังคมเดียวกัน ณ พ.ศ. 2539

ในชนบทซึ่งมีพื้นที่และประชากรมากที่สุดมีสภาพสังคมเป็นสังคมเกษตรกรรม ประชาชนประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก เช่น การทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีการใช้แรงงานคนและแรงงานสัตว์ เช่น ควาย หรือวัว บางท้องถิ่นก็มีการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร เช่น รถไถทั้งชนิดเดินตาม หรือรถไถขนาดใหญ่ เครื่องนวดข้าว และเครื่องเกี่ยวข้าว เป็นต้น เข้ามาใช้แทนแรงงานสัตว์และคน สภาพสังคมมีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ การสัมผัสกับข้อมูลข่าวสาร หรือกฎหมายยังมีน้อย ในเชิงสังคมวิทยา การเมืองค่อนข้างน่าเห็นใจ ขาดการติดตามพฤติกรรมนักรการเมือง ไม่ได้มองคุณค่าของประชาธิปไตย ในระยะยาว แต่มองผลประโยชน์ที่ได้รับจากนักรการเมืองในระยะสั้น เป็นเบื้องแรกหรือเบื้องหลัง เพราะอาจมองไม่เห็นว่าจะมีนักรการเมืองรายใด ดีกว่ารายอื่น จึงได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากนักรการเมืองในระยะของการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น เงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น บ่อน้ำ ถนนหนทาง เงินช่วยเหลือในการติดตั้งไฟฟ้า
 เข้าหมู่บ้าน ในช่วงหลังการเลือกตั้งจากพรรคฯ ส.จ., ส.ส. หรือรัฐมนตรี
 ที่สามารถนำเงินงบประมาณของแผ่นดินมาเข้าพื้นที่เลือกตั้งของตน ซึ่งหากว่าเป็นรัฐมนตรี
 ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลหรือเป็น ส.ส. ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการงบประมาณประจำปี
 ยิ่งสามารถแปรผู้ตักนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาเข้าพื้นที่เลือกตั้งของตนเองได้มากขึ้น
 เพียงนั้น นอกจากนี้บรรดานักการเมืองเหล่านี้ยังมีบริการช่วยเหลือแก่ประชาชนในหลาย
 รูปแบบ เช่น รถรับจ้างขนส่งพ รถเกรตดินหรือชุดสระ ความช่วยเหลือในการวิ่งเต้น
 เกี่ยวกับคดีความต่าง ๆ หรือสิ่งอื่น ๆ อีกมากมายตามแต่ลูกเล่นของนักการเมืองแต่ละคน
 จนบางคนมีสโลแกนประจำตัวว่า "คิดอะไรไม่ออกให้บอก..." ความเกี่ยวข้องกับ
 ระบบประชาธิปไตยของชาวชนบทคือการไปออกเสียงเลือกตั้ง เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้ว
 ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะกลายเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือผู้เลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติ
 กฎหมายคนในชนบทไม่มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายเลย คอยแต่
 เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

ในสังคมชนเมืองบริบทของกรุงเทพมหานครหรือเมืองใหญ่มีลักษณะสังคม
 เป็นแบบสังคมอุตสาหกรรม เนื่องจากการประกอบอาชีพของคนส่วนใหญ่ เป็นลูกจ้างของ
 โรงงานอุตสาหกรรม ชีวิตความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไปจากสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิม
 วันแต่ละวันเริ่มมีการสัมผัสข้อมูลข่าวสารหรือสัมผัสกับกฎหมาย ตั้งแต่เมื่อเริ่มเข้าทำงาน
 เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายประกันสังคม ซึ่งทำให้คนเหล่านี้ทราบว่ามี
 ความสำคัญในการดำรงชีวิตประจำวัน มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในรูปของสหภาพแรงงาน
 หรือชมรมย่อย ๆ ตามโรงงานอุตสาหกรรม ในชีวิตรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเอง รู้จักสิ่งที่จะ
 มากกระทบกับสิทธิ (รายได้) ของตน รู้จักการเรียกร้องสิทธิ (ค่าแรงขั้นต่ำ) ในเชิง
 สังคมวิทยาการเมือง รู้จักกับคุณค่าทางประชาธิปไตย การเลือกตั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำม
 สิ้นจ้างหรือผลประโยชน์ใกล้ตัวแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องการให้นักการเมืองสนองตอบ
 ต่อความต้องการของตน อย่างไรก็ตามก็ดีด้วยความจำกัดในด้านเวลาและความรู้ความสามารถ
 คนกลุ่มนี้ก็ยังเป็นผู้เลือกตั้ง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการขึ้นกำหนดทางเดินของสังคม
 (หรือการบัญญัติกฎหมาย) หรือเป็นพลังที่นักการเมืองต้องคอยสดับรับฟังและนำข้อเรียกร้อง
 มาประกอบการตัดสินใจ

ส่วนในกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์รวมของทุกสิ่งในประเทศไทย ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ความเจริญทางเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารมีมากมายหลายเท่าของสังคมในชนบทและสังคมชนเมือง ผู้คนมีฐานะและการศึกษาดี มีการติดตามข้อมูลข่าวสารของสังคมทั้งในสังคมประเทศไทยและสังคมต่างประเทศตามความเจริญของระบบข้อมูลข่าวสาร (information technology) ทั้งการรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม หรือระบบอินเทอร์เน็ต มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม มีการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของนักการเมืองผ่านทางสื่อมวลชนและปรากฏว่าสื่อมวลชนที่มีประสิทธิภาพหรือมีอิทธิตต่อกระแสสังคม เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ต่างก็มีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร เมื่อกระแสของคนกรุงเทพต้องการอะไรหรือวิพากษ์วิจารณ์อะไร ก็จะกระจายไปต่างจังหวัดหรือทั่วโลกโดยสื่อมวลชนหรือระบบอินเทอร์เน็ต จนดูประหนึ่งว่าชื่อเรียกร้องหรือเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของคนกรุงเทพคือชื่อเรียกร้องของคนทั่วประเทศ และมีผลกระทบต่อกระบวนการบัญญัติกฎหมาย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในเชิงสังคมวิทยาการเมืองของคนกรุงเทพกลับมีความรับผิดชอบต่ำมาก มีผู้วิชาชีพสิทธิเลือกตั้งต่ำกว่าร้อยละห้าสิบของผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จนมีรัฐมนตรีบางคนกล่าวว่าคนกรุงเทพ ๆ ไม่ได้เลือกรัฐบาลแต่คนชนบทเป็นผู้เลือกรัฐบาล (แต่คนกรุงเทพ ๆ กลับมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล จึงไม่จำเป็นต้องรับฟังเสียงของคนกรุงเทพ ๆ ก็ไว้)

จึงเป็นที่น่าวิตกมากว่าอาจทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องฟังเสียงใครเลย ในเมื่อคนชนบทก็ไม่ได้เป็นผู้ชี้แนะหรือเสนอแนะนักการเมืองแต่เป็นผู้เลือกนักการเมือง เพราะผลประโยชน์ใกล้ตัว แล้วเราจะคาดหวังอะไรได้จากนักการเมืองไทยว่าจะทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ไม่ได้ทำงานเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง (ทดแทนการลงทุนในการเลือกตั้ง) และเป็นผู้ชูงนนำประเทศชาติไปในทิศทางที่ถูกต้อง ยิงการร่างกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยแล้ว โดยสภาพแล้วบรรดา ส.ส. มักไม่ค่อยให้ความสำคัญมากนัก สนใจอยู่แต่การได้ไปเป็นฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรี) มากกว่าการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และโดยระบบรัฐสภา (parliamentary system) กฎหมายที่จะผ่านการพิจารณาของสภาได้มักจะ เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายที่เสนอโดย ส.ส. ที่รัฐบาลให้การสนับสนุนเท่านั้น ร่างกฎหมายของ ส.ส. ฝ่ายค้าน มักจะไม่ผ่านการพิจารณาของสภา จึงยากที่จะฝากความหวังไว้กับบรรดา ส.ส. ที่มาจาก

การเลือกตั้งในการบัญญัติกฎหมายทั้งการบัญญัติขึ้นใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม

ขณะเดียวกันการไหลบ่าของกระแสโลกที่ต้องการโลกเป็นหนึ่งเดียว (globerization) ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจยิ่งรุนแรงขึ้น มาตรการต่าง ๆ ที่อยู่ในประเทศไทย (ในรูปของกฎหมาย) เช่น การส่งเสริมการลงทุนในประเทศ หรือการตั้งกำแพงภาษี ถูกกดดันจากองค์การการค้าโลก (World Trade Organization เดิมคือ GATT) ให้มีการลดการตั้งกำแพงภาษีหรืออนุญาติให้มีการนำเข้าและการประกอบกิจการของชาวต่างชาติได้อย่างเสรี ห้ามมิให้มีการกีดกันทางการค้าหรือสนับสนุนวิสาหกิจในรัฐของตน (subsidise) มีขีดความสามารถเหนือกว่าวิสาหกิจของรัฐอื่น นอกจากนี้ขณะนี้โลกได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อแข่งขันทางเศรษฐกิจและสังคม อาเซียนซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ได้มีความพยายามรวมกันเป็นตลาดเดียวเช่นเดียวกับกลุ่มสหภาพยุโรป มีการวางโครงการลดอัตราภาษีศุลกากรในการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสินค้าในกลุ่ม ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรให้สอดคล้องกับข้อตกลงในกลุ่มอาเซียน และยังคงลดขั้นตอนทางศุลกากรให้ทันกับการแข่งขันของโลกอีกด้วย

ในส่วนของกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายฝ่ายบริหารที่มีอยู่ในเมืองไทยปรากฏว่ายังล้าหลัง ล้าหลังทั้งงานแง่ของเนื้อหาและกระบวนการร่างกฎหมายในส่วนของเนื้อหากฎหมายประเทศไทยได้มีการสังคายนากฎหมายครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นการสังคายนาเนื้อหาของกฎหมายที่เกิดการวิปริตพันเพี้ยน และใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ก็จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายให้ทันสมัยตามความต้องการของสังคมตะวันตก เพื่อให้หลุดพ้นจากพันธนาการของสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กฎหมายได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ มีการเลือกระบบกฎหมายเป็นแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศกลุ่มภาคพื้นยุโรป (Continental) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทำให้เนื้อหาของกฎหมาย (substantive) เหมือนกับของประเทศภาคพื้นยุโรป (แต่ต้องดัดแปลงให้เหมาะสมกับสังคมไทย) และจำเป็นต้องจ้างนักกฎหมายจากประเทศตะวันตกในรูปของคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committee) ทำการจัดทำประมวลกฎหมายให้กับประเทศไทย ซึ่งได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดีในการร่างกฎหมายอาญาจนสำเร็จเป็น

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 แต่ที่ถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังคือการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่นักกฎหมายชาวต่างประเทศพยายามจะยกร่างประมวลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นต้นแบบ แต่มีไม่ถึงขั้นการร่างจึงต้องใช้เวลาานานมาก และมีการเปลี่ยนตัวผู้ทำการยกร่าง และร่างกฎหมายที่ได้มาก็ร่างอย่างไม่กินเกลียวกัน จึงได้เปลี่ยนแนวในการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใหม่โดยการไปลอกประมวลกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่น โดยญี่ปุ่นก็ไปคัดลอกมาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันอีกทอดหนึ่ง จนกระทั่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ร่างออกมาได้เสร็จสมบูรณ์¹ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นมาทำหน้าที่ร่างกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 6 และพัฒนามาเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเวลาต่อมา

กล่าวสำหรับการร่างกฎหมายในปัจจุบันเป็นกระบวนการที่เริ่มขึ้นจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการร่างขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ หรือตามความต้องการของรัฐมนตรีเข้ากระทรวง ลักษณะของกฎหมายจึงมีลักษณะของการเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการหรือเพิ่มหน่วยงานของราชการ (เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน) มากกว่าการมองถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดีของกฎหมายที่ได้รับว่าจะมีมากกว่าภาระที่เพิ่มขึ้นของสังคมหรือไม่ (cost-benefit analysis) เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องยกร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อไว้ที่กรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งลักษณะของการร่างกฎหมายดังกล่าวเหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยหลังยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาประเทศไทยได้มีความคิดในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมให้ทัดเทียมอารยะประเทศ โดยได้มีการกำหนดให้มีแผน

¹คำราชสีภของพระยามานวราชเสวี (ปลอด-วิเชียร ณ สงขลา),
ในหนังสืออนุสรณ์ครบรอบ 48 ปี พ.ศ. 2524 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 1-6

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ฉบับที่ 1 เริ่มเมื่อปี พ.ศ.2504-2509 และต่อเนื่องมาจนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 ซึ่งทั้ง 5 แผนเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าการพัฒนากฎหมาย จนกระทั่งในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพัฒนาประเทศ กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ในลักษณะของพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และระเบียบ และวิธีปฏิบัติของส่วนราชการเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะทางด้านธุรกิจ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงทางด้านกฎหมาย รวมทั้งระเบียบ และวิธีปฏิบัติของส่วนราชการให้สอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงได้มีการระดมนักกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาจารย์มหาวิทยาลัย และผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์จากภาคเอกชน ซึ่งทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 มีแผนในการลดอุปสรรคในการพัฒนาอันเกิดจากกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาคราชการ แต่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมุ่งที่กฎหมายอนุบัญญัติและคำสั่งทางบริหาร มิได้เน้นที่การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่การแก้ไขปรับปรุงเป็นอำนาจของรัฐสภา โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายดังต่อไปนี้²

1) พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหาร เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย มีขอบเขตที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริง

²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530) หน้า 183-184

2) พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ

3) พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหาร เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมสะดวกและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในการให้บริการของรัฐ

และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาดังต่อไปนี้

(1) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางและมีกลไกหลัก ประกอบด้วย คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าร่วมในรูปของคณะกรรมการ ศึกษาศึกษาเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ต่อรัฐบาล

(2) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาการจัดตั้งระบบและองค์กร ที่จะดำเนินการศึกษาแนวทางปรับปรุงโครงสร้างของอนุบัญญัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ในการพัฒนา

(3) สนับสนุนให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินโครงการวิจัยใน เรื่องสภาพบังคับของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

ในส่วนของนักวิชาการได้มีการเสนอปัญหาของระบบกฎหมายไทย โดย รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ตำแหน่งทางวิชาการขณะนั้น) และอาจารย์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้ร่วมกันเขียนบทความเรื่อง "กฎหมายไทย : ให้อ่านใจ หรือกำหนดกรอบนัยบาย" ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากฎหมายไทยมีลักษณะที่บกพร่องคือ³ "1. ขาดรายละเอียด หลักที่ทำให้ขาดความโปร่งใส 2. ขาดการแบ่งประเภทกฎหมาย : ควบคุม กากับ ส่งเสริม 3. เป็นที่มาของขั้นตอนและความล่าช้าในระบบราชการ 4. มีความล้าสมัยไม่สามารถ ปรับตามสถานการณ์ 5. ขาดการรวบรวมชำระสะสางและพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นระบบ 6. มักสร้างระบบการรวมอ่านใจตัดสินใจไว้ที่องค์กรระดับสูง และไม่กระจายงานตาม

³บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายไทย : ให้อ่านใจ หรือกำหนดนัยบาย ?, เสนอในการสัมมนาเรื่องบทบาทของ ส.ส.กับการ กำหนดนัยบายการเกษตร จัดโดยคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับคณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2532

ความเหมาะสม 7. ขาดการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 8. ขาดองค์กร
เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย"

เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2532 ได้มีการสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูปกฎหมาย
เพื่อการพัฒนา" ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมี พลเอกชาติชาย
ชุนชนะวัน นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา และท่านได้ปาฐกถาชี้ให้เห็นถึง
ปัญหาความล่าช้าและความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ควรมีการปฏิรูปกฎหมายโดยจัดตั้งหน่วยงาน
ที่เหมาะสม มีอิสระในการดำเนินการ สามารถตอบสนองความต้องการในการปรับปรุง
กฎหมายของรัฐสภา รัฐบาลและประชาชนทุกฝ่าย ต้องมีกลไกและกระบวนการที่เปิดกว้าง
ผ่านการศึกษาข้อดี ข้อเสีย รับฟังข้อคิดความเห็นของทุกฝ่าย ต้องมีการสรุปทราปรายงาน
และพิมพ์เผยแพร่ให้คนทั่วไปรู้และสามารถเสนอให้รัฐบาลและรัฐสภาทราบได้อย่างสม่ำเสมอ
และในการสัมมนาดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ซึ่งเป็นวิทยากรใน
การสัมมนาได้ชี้ให้เห็นว่าตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติยังไม่เป็น
การเพียงพอการปฏิรูปกฎหมายจะต้องทำการปฏิรูปทั้งระบบ

ต่อมารัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยการผลักดันของศาสตราจารย์
ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
พ.ศ.... ต่อรัฐสภา เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแต่ปรากฏว่ายังไม่ทันผ่านการ
พิจารณาของรัฐสภาได้เกิดการกระทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
เสียก่อนร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงตกไป จนกระทั่งรัฐบาลของนายอานันท์
ปันยารชุน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมาตามแนวความคิดของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เมื่อปี
พ.ศ. 2534

แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่สามารถดำเนินงานได้
ตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้น กล่าวคือยังไม่สามารถเสนอรายงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้แม้แต่เรื่องเดียว ดังนั้นผู้วิจัยจึงจะได้ศึกษา
ถึงการจัดรูปแบบองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยนำแนวทางของ

ต่างประเทศโดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission) ของประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศเครือจักรภพมาเป็นแนวทางในการศึกษาตลอดจนการศึกษาถึงกระบวนการและเทคนิคที่เหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการปฏิรูปกฎหมาย สำหรับการร่างกฎหมายที่มีความยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนมีผลกระทบระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และทำการตรวจสอบว่ามีกฎหมายฉบับใดที่ล้ำสมัยควรมีการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงใหม่

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการจัดองค์กรตลอดจนวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและประเทศในเครือจักรภพ และสหรัฐอเมริกา
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทยโดยนำแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ และการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมาเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการร่างกฎหมายของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงเทคนิคในการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

สมมุติฐาน

ประสิทธิภาพของการปฏิรูปกฎหมายขึ้นอยู่กับองค์กร, กระบวนการ และเทคนิค

วิธีการศึกษาวิจัย

แนวทางในการศึกษาวิจัยจะเป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research Method) โดยใช้ตำรา บทความ และเอกสารประกอบการสัมมนาของต่างประเทศเป็นหลัก ประกอบด้วยตำรา บทความที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและ

เอกสารประกอบการสัมมนาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และมีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อหารูปแบบขององค์กรปฎิรูปกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย
2. เพื่อหากระบวนการและเทคนิคที่เหมาะสมในการปฎิรูปกฎหมาย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย