

สรุปและเสนอแนะ

สรุป

กฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความสัมพันธ์กัน จะเห็นได้ว่าในอดีตเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงกฎหมายย่อมต้องเปลี่ยนแปลงตามด้วย เพื่อกฎหมายจะได้อำนวยความสะดวกสบายเรียบร้อยของสังคม ในขณะที่เดียวกันบางขณะได้มีการนำกฎหมายมาใช้เพื่อจัดระเบียบของสังคมเศรษฐกิจ โดยให้กฎหมายเป็นตัวนำทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อกฎหมายเปลี่ยนแปลงสังคมจึงต้องเปลี่ยนแปลงตาม การใช้กฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางนี้ เรียกว่าวิศวกรรมทางสังคม ดังจะเห็นได้จากประเทศอังกฤษได้นำกฎหมายมาใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศอาณานิคมในยุคที่มีการล่าอาณานิคม ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าสังคมโลกจะพัฒนาได้โดยผ่านการปฏิรูปกฎหมาย จนกระทั่งเข้าสู่ในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม อังกฤษได้นำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างสรรค์นโยบายของตนได้เป็นอย่างดี ต่อมา มีการก่อตั้งสหประชาชาติภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 โดยความร่วมมือของบรรดาประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งองค์การนี้จะเน้นถึงเรื่องความมั่นคงและสันติภาพของโลกเป็นสำคัญ แต่ก็ให้ความสำคัญทางเศรษฐกิจอยู่ไม่น้อย ได้มีการกำหนดแผนเศรษฐกิจขึ้นภายหลังสงคราม โดยสหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในยุโรปใน 3 ลักษณะ คือ ให้ความช่วยเหลือประเทศที่ได้รับ การปลดปล่อยจากการถูกยึดครองของฝ่ายอักษะให้ทำการบูรณะประเทศ ตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือด้านอาหารและมีการจัดระบบการเงินของโลกเสียใหม่ จนกระทั่งต่อมาสหประชาชาติได้กำหนดแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติแม้จะมีเพียงส่วนน้อย แต่ต่อมาในปี 1960 กลุ่มประเทศโลกที่สามได้เข้ามาเป็นสมาชิกมากขึ้น ก็มีบทบาทผลักดันให้มีข้อมติที่เกี่ยวกับการพัฒนา ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของสหประชาชาติในฐานะองค์การโลก

แม้ว่าข้อคิดเหล่านี้จะ ไม่มีสภาพบังคับในตัวของมันเอง แต่ทำให้เกิดแนวปฏิบัติอันก่อให้เกิดกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับได้ในภายหลัง

ในประเทศไทยนั้น แนวความคิดการพัฒนาได้เริ่มอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 โดยมีผลพลักดันจากภาวะการณ์ทาง เศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ จนกระทั่งมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงได้เริ่มให้ความสนใจในการนำกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 จึงได้มีการวางแนวทางการพัฒนามาตรฐานกฎหมาย โดยมีองค์กรที่อิสระมาทำการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงกฎหมาย

ขอบเขตของการพัฒนากับกฎหมายนั้น กว้างขวางยากที่จะกำหนดได้แน่นอน ขึ้นกับเวลาและสถานที่ แต่กฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอยู่ 4 ขั้นตอน คือ . ในขั้นตอนที่กฎหมายมีส่วนในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในขั้นตอนบัญญัติเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นไปตามนโยบาย ในขั้นตอนความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดระบบให้สอดคล้องผสมผสานกัน และในขั้นตอนของการกำหนดภาระความรับผิดชอบเพื่อควบคุมหรือสนับสนุนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนก็จะมีปัญหาติดตามมาได้ เช่น ความเป็นธรรมในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นการยากที่จะให้คำนิยามที่แน่ชัด เป็นต้น

ในการศึกษาบทบาทของกฎหมายกับความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น เป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ กฎหมายควรเป็นปัจจัยในการกำหนดกระบวนการจัดทำและ เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และกฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุน หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เมื่อได้เห็นความสัมพันธ์ของกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายมีส่วนส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยที่

กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ ฉะนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ หากมิได้มีการ พัฒนากฎหมายและระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เนื่องจาก พระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนมากในขณะนี้ เป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ขาดการปรับปรุง และการตราขึ้นใหม่ให้ทันต่อเหตุการณ์และเป็นไปตามหลักวิชาการ ตลอดจนหลัก กฎหมายสมัยใหม่ มีการควบคุมมากกว่าเก่ากับหรือส่งเสริม เป็นต้น นอกจากนี้ รวมถึงอนุบัญญัติต่าง ๆ ด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ ของกฎหมายที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีนโยบายเกี่ยวกับการ พัฒนากฎหมายขึ้นด้วย และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริม ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมปรับบทบาทของรัฐจากการควบคุมมาเป็นการกำกับติดตามหรือส่งเสริม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่เดิมไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนางกฎหมายเลย ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จนกระทั่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 จึงได้เริ่มให้ความสนใจในการปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยได้บัญญัติไว้ในแผน พัฒนาฯ ถึง 3 แนวทาง คือ การปรับปรุงกลไกและอัตราค่าบริการ ขั้นตอนการ บริการให้รวดเร็ว และมอบให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการของ รัฐในกิจการบางส่วน ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้เป็นการปรับปรุงแก้ไขใน ส่วนที่เกี่ยวกับอนุบัญญัติและระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยได้ มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เพื่อที่จะบริการประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็ว ยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการออกกฎหมายบางฉบับด้วย เช่น พระราชบัญญัติบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 จึงได้ให้ความสนใจที่จะพัฒนางกฎหมาย โดยให้มืองค์กรที่จะเข้ามารับผิดชอบในการ ศึกษาวิจัย ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าองค์กรปฏิรูปกฎหมาย โดยมีการตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางและกำหนดรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อพิจารณาหาแนวทางและรูปแบบขององค์กรซึ่ง

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดให้มืองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่อิสระและเป็นกลาง รวมทั้งแนวทางการสนับสนุนในด้านงบประมาณบุคลากรและเรื่องอื่น ๆ แต่ในขณะที่มีการพิจารณาเพื่อร่างแผนยังไม่แล้วเสร็จนั้น ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ให้มีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นด้วย

ซึ่งก่อนที่จะศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรและกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยนั้น ได้มีการศึกษาแนวทางการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ เช่น อังกฤษ และสิงคโปร์ จะเห็นว่ารูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศนั้น เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระสามารถจะกำหนดนโยบายในการปฏิรูปกฎหมายทั้งระยะสั้นและระยะยาวได้เอง มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนและยาวนานเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายให้บรรลุผล เช่น ของอังกฤษนั้นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เป็นต้น และเป็นกลางในการที่จะเสนอแนะข้อคิดเห็น นอกจากนั้น สามารถที่จะตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาวิจัย ท้าการปฏิรูปกฎหมายและนำเสนอผลการวิจัยพร้อมร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้รับทราบ จึงเป็นที่ยอมรับทั้งฝ่ายรัฐบาล รัฐสภา และประชาชนทั่วไป

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการปฏิรูปกฎหมายมาอย่างเป็นระบบครั้งหนึ่งแล้ว ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้ชำระสะสางพระราชกำหนดและกฎหมายในปี พ.ศ. 2347 โดยบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมาย เรียกว่ากฎหมายตราสามดวง ในสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยได้เสียดิสภาพนอกราชอาณาจักร การที่จะเจรจาเพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกราชอาณาจักรต้องท้าการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้ปฏิรูปกฎหมายและปฏิรูประบบราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ ทั้งปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมและการศาล รวมทั้งการปรับปรุงการสอนกฎหมาย ซึ่งกระบวนการปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้

ต่อเนื่องถึงสามรัชกาลและเป็นแบบอย่างของการปฏิรูปทั้งระบบมิใช่เฉพาะพัฒนา
 ตัวบทกฎหมายเท่านั้น ในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ได้ส่งทรงดำเนินการ
 พัฒนาต่อมา มีการจัดตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้น ทาหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่าง
 กฎหมายและได้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่ง บรรพ 1 บรรพ 2 และบรรพ 3
 ซึ่งใช้บังคับในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ตรงกับสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 นอกจากนั้นมีการร่างกฎหมายอาญาเรียกว่า
 กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งก็ได้ใช้มาตลอดจนกระทั่งมี
 การประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา รัชกาลที่ 6 ได้ทรงปรับปรุงการเรียน
 การสอนกฎหมาย โดยตั้งสถานนิติศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2467 เพื่อทำหน้าที่จัดวาง
 ระเบียบ กับวางหลักสูตร ต่อมารัชกาลที่ 7 ทรงโอนไปสมทบกับคณะนิติศาสตร์
 ที่ตั้งขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2476 นอกจากนี้ยังได้มีการปรับ
 ปรุงกระบวนการยุติธรรมและการศาลทั้งในด้านศาล อัยการ ตำรวจ ทนาย และ
 ราชทัณฑ์ ต่อจากรัชกาลที่ 5

สำหรับการศึกษา การปฏิรูปกฎหมายในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาตินั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้ความสนใจที่จะปรับปรุง
 แก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเท่านั้น ในแผนพัฒนาฯ
 ฉบับที่ 7 จึงได้มีแผนพัฒนากฎหมาย โดยองค์การปฏิรูปกฎหมายที่อิสระและเป็น
 กลางทางวิชาการเข้ามารับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าการศึกษารูปแบบขององค์การ
 และกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งตามพระราช
 บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 นั้น คณะกรรมการ
 พัฒนากฎหมายแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้กรรมการร่าง
 กฎหมายเป็นประธาน และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
 เป็นกรรมการพัฒนากฎหมายนั้น จะทำให้ขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลาง
 ต้องทำงานอยู่ภายใต้คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเห็นได้จากคณะกรรมการ
 ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ อานาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
 พัฒนากฎหมายก็บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ซึ่งก่อปัญหาให้เกิดการโต้แย้งได้ว่ามีอำนาจ
 กำหนดนโยบายในการปฏิรูปกฎหมายอย่างอิสระหรือไม่ ในส่วนของกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิก็มีได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิสาขาอะไรบ้าง และมีคุณสมบัติอย่างไร ซึ่งจะเห็นได้ว่ายังไม่มียกเว้นการปฏิบัติกฎหมายที่สอดคล้องตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในขณะที่รูปแบบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้น จะมีความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และสามารถกำหนดนโยบายในการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งระยะสั้นและระยะยาวได้ด้วยตนเอง ในส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเป็นอาจารย์สอนวิชานิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ ในขณะที่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตำแหน่งด้วย เช่น ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และยังมีผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในสาขาพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการเงินการคลังมาร่วมด้วย แต่วาระการดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี ในขณะที่ของอังกฤษตาม Law Commissions Act 1965 นั้น ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 5 ปี สำหรับรูปแบบของคณะกรรมการปฏิรูปซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ นั้น จะขาดความอิสระและความเป็นกลาง เพราะคณะกรรมการอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นประธานและแต่งตั้งกรรมการเอง รวมทั้งคณะรัฐมนตรีสามารถปลดกรรมการได้ด้วย แม้ว่าคณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ หลายสาขาอาชีพ เช่น รูปแบบที่รัฐสภาเห็นชอบข้างต้นก็ตาม ในขณะที่รูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศนั้นมีความเป็นอิสระกว่า ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร และมีผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการ จึงเห็นว่ารูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับต้องมีความเป็นอิสระ ความเป็นกลางในการเสนอแนะข้อคิดเห็นในการวิจัยโดยอิสระตามหลักวิชาการและทฤษฎี สามารถกำหนดนโยบายได้เองทั้งระยะสั้นและระยะยาว มีกระบวนการทำงานเป็นของตนเอง ต้องมีการนำเสนอผลการวิจัยข้อเสนอแนะ พร้อมร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นแล้วนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบ ส่วนการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจ คือรัฐบาลหรือรัฐสภาว่าเห็นด้วยกับคณะกรรมการ

ปฏิรูปกฎหมายหรือไม่ แต่เป็นการช่วยสนับสนุนให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภาได้ ข้อมูลที่ถูกต้องตรงความเป็นจริง และสามารถร่างกฎหมายให้อำนวยประโยชน์ ต่อส่วนรวมมากที่สุด

ส่วนกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ตามรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนา กฎหมายนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้เริ่มต้นก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาว่าเรื่องใดควรจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ ขอความเห็นชอบก่อนหรือไม่ ซึ่งถ้าไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบก็ทำไปได้เลยนั้น จะดีในแง่ไม่เสียเปล่าในการศึกษาวิจัย แต่ก็มีผลให้ความเป็นกลางในทางวิชา การเสียไปได้ หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยที่จะให้ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถทำการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบได้ หากเรื่องนั้น ๆ มีความ สำคัญและจำเป็นต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงเห็นได้ว่ารูปแบบของ องค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้น มีความจำเป็น ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย

ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษารูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยในครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะได้ดังนี้

1. แม้ว่าในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายภายใต้พระราช บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ภายใต้ชื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย แต่ การที่กฎหมายบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร เป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้ง ทำให้เห็นว่าองค์กรผู้เสนอแต่งตั้ง ไม่ เป็นกลาง หากเป็นไปได้ในอนาคตควรจะให้การแต่งตั้งต้องผ่านความเห็นชอบ โดยรัฐสภาก่อนที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

2. การที่กฎหมายบัญญัติให้มีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่ง เป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง ให้กรรมการร่างกฎหมายเป็นประธานกรรมการพัฒนากฎหมาย และกรรมการร่างกฎหมายอื่น ๆ อีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้น ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทำงานภายใต้การควบคุมของกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งกรรมการร่างกฎหมายนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่สามารถดำเนินงานได้โดยอิสระ และเป็นกลางอย่างแท้จริง จึงควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติให้กรรมการพัฒนากฎหมายมาจากหลายสาขาวิชา ซึ่งเป็นลักษณะสหวิชาการ เนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายต้องเป็นการศึกษาอย่างสหวิชาการที่เป็นระบบ ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ นอกจากนี้ในระดับคณะผู้วิจัยก็ควรที่จะประกอบด้วยบุคคลหลายสาขาวิชาการเพื่อศึกษาวิเคราะห์ที่เป็นไปในลักษณะสหวิชาการอย่างแท้จริง

3. ควรมอบอำนาจการแต่งตั้ง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเฉพาะสาขาวิชากฎหมายให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย แทนที่จะเป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่า เนื่องจากประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดความไม่เป็นกลางในการดำเนินงานเพื่อพัฒนากฎหมาย

4. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการพัฒนาภาษานั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2534 บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการดำรงตำแหน่งตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยอนุโลมนั้น จะเห็นว่ามาตรา 12 นั้น เป็นวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งกำหนดไว้ 3 ปี จึงเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่เพียงพอสำหรับคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องอย่างเพียงพอดังเช่นในต่างประเทศ ตาม Law Commissions Act 1965 นั้นกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการไว้ 5 ปี แคนาดา 7 ปี เป็นต้น เพราะงานวิจัยนับตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดนโยบายจนกระทั่งได้ผู้วิจัย

และทำการวิจัยอย่างเป็นระบบ อาจใช้เวลาเกิน 3 ปี ซึ่งจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยคณะกรรมการชุดนั้นไม่บรรลุผล คณะกรรมการก็หมดวาระไปแล้ว จึงเห็นควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 5 ปี เป็นต้น

5. ในการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่ชัดเจนนั้น เพียงแต่บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ทวิ นั้น แต่ขณะเดียวกันได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ในมาตรา 17 ตริ และมาตรา 17 เบญจ โดยชัดเจนให้สำนักงานฯ มีหน้าที่ศึกษาพิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพ หรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป โดยระบุขอบเขตของงาน ขั้นตอน และวิธีดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณสำหรับดำเนินการและในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีงบประมาณเพิ่มเติม ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ความในวรรคนี้ไม่ใช้บังคับแก่การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาและการบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการวิจัย การสัมมนา หรือการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐบาล และภาคเอกชน ตามความเหมาะสมแก่กรณีก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามมาตรา 17 ตริ หรือ 17 จัตวา นั้น ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่จะริเริ่มก่อนนำเสนอคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย แต่ถ้ากฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนต้องการให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย ก็ควรจะมีการบัญญัติไว้

โดยชัดแจ้งในโอกาสต่อไปข้างหน้า เพื่อจัดปัญหาการโต้แย้งว่าคณะกรรมการ
พัฒนากฎหมายมีอำนาจเหล่านี้หรือไม่



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย