

บทที่ 4

องค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายหรือองค์กรพัฒนากฎหมายขึ้นมาในประเทศไทย สืบเนื่องมาจากการร่างกฎหมายของไทยในปัจจุบันได้ปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติของทางราชการคือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ร่างกฎหมาย (ทั้งกฎหมายใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว) โดยมิได้มีการวิจัยหรือศึกษาผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายมีบังคับแล้ว เสนอร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็จะส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทำการตรวจพิจารณา ซึ่งการตรวจพิจารณาอาจจะดำเนินการโดยคณะกรรมการร่างกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นอยู่กับความยากง่ายหรือความเร่งด่วนของกฎหมาย หลังจากนั้นร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็จะเสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยในกรณีที่เป็นพระราชบัญญัติก็จะมี การเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในกรณีที่ เป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติก็จะมี การประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ไปจนกระทั่งเสนอลงคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งวิธีการเสนอร่างกฎหมายโดยวิธีการดังกล่าวสามารถใช้ได้ดีในสภาพสังคมที่ไม่มี ความสลับซับซ้อนหรือแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม

แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่ร่างโดยวิธีการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหา ตามมาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน กล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทย เป็นจำนวนมากเป็นบทกฎหมายที่ใหม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งในด้านสารบัญญัติ (substantive provisions) ซึ่งกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในการ ดำเนินกิจการหรือธุรกิจภายใต้ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน

และทั้งในด้านกลไกการจัดองค์กรการบริหารงาน (organization) และการกำหนดขอบเขตวิธีการราชการอำนาจของรัฐในระดับต่าง ๆ รวมตลอดไปจนถึงกลไกในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในขณะนี้

การที่จะแก้ไขปัญหเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนมากเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ย่อมไม่สามารถกระทำได้โดยการวิจัยกึ่งร่างและการเสนอร่างกฎหมายเท่าที่เป็นวิธีปฏิบัติของทางราชการในปัจจุบันได้ ทั้งนี้เพราะการตรากฎหมายที่สำคัญจะมีลักษณะเป็นสหวิชาการ (interdisciplinary) และต้องการความรู้ในหลายด้านในการสร้างตัวบท นอกจากนั้นในขณะเดียวกันกฎหมายที่รัฐสมัยใหม่จะต้องตราขึ้นนั้น ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมและกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มเหล่านี้ก็มีประโยชน์ขัดแย้งกัน ดังนั้นการร่างกฎหมายที่สำคัญเหล่านี้ก่อนที่จะนำมาบังคับใช้ จึงสมควรต้องอยู่ภายใต้การวิเคราะห์ทางวิชาการที่ดีและสมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยจะต้องทำความเข้าใจกับบุคคลทั่วไปว่าการตรากฎหมายที่สำคัญ ๆ แต่ละฉบับนั้น กฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์อันเป็นส่วนรวมไว้อย่างใด

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรถาวรในลักษณะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้นมาตามแนวความคิดของประเทศคอมมอนลอว์ เพื่อแก้ไขปรับปรุงปัญหาทางกฎหมายในระยะยาว โดยการนำระบบการจัดองค์กรพร้อมทั้งวิธีการที่มีชื่ออยู่ในประเทศดังกล่าว โดยการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีการทำรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง (report) ด้วยวิธีการศึกษาวิจัยตามหลักนิติศาสตร์สากล (Legal Science) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุป ข้อเสนอแนะ และทางเลือกในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งผลงานขององค์กรดังกล่าวจะช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตลอดจนบุคคลทั่วไป เข้าใจถึงผลดีผลเสียของการตรากฎหมายได้อย่างแน่ชัด อีกทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการ

บริหารและการพัฒนาประเทศที่เกิดจากการตรากฎหมายที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือกฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพทางการบริหารเพราะขาดการจัดองค์กฎหมายที่ดี และขาดการกำหนดกลไกการปฏิบัติที่เหมาะสม¹

ในส่วนของรัฐบาลก็มีนโยบายที่จะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำมีการศึกษาวิจัย เพื่อเสนอแนะแนวความคิดในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายต่อรัฐบาลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 โดยในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดแผนงานที่ 5 ข้อ 15 ดังนี้²

1) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางและมีกลไกหลัก ประกอบด้วย คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าร่วมในรูปของคณะกรรมการ ศึกษาศึกษา เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ต่อรัฐบาล

2) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาการจัดตั้งระบบและองค์การที่จะ ดำเนินการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของอบัญญัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ในการพัฒนา

3) สนับสนุนให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินโครงการวิจัยในเรื่อง สภาพบังคับของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ทางบริหารเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนใน อานาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความ เข้าใจง่าย มีขอบเขตที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "การปฏิรูปกฎหมายกับการพัฒนาระบบกฎหมาย ไทย" เอกสารสัมมนาเชิงวิชาการ เรื่องการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) หน้า 5-12

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530), หน้า 183-184

ที่เป็นจริง

ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ได้มีความเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไข เฉพาะอนุบัญญัติยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของกฎหมายไทย ควรแก้ไขทั้ง พระราชบัญญัติ และอนุบัญญัติ และควรแก้ไขอย่างเป็นระบบ จึงได้พยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้นในประเทศไทย โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. . . . ต่อรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2532 จนกระทั่งมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2533 จำนวน 2 ฉบับ แต่ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พลตำรวจโท จารีส มังคลารัตน์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก่อนที่จะได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความยินยอมในการถอน และปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้ถอนออกไปยังไม่ทันได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งก็เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กระทำการ รัฐประหารยึดอำนาจการปกครองเสียก่อน

อย่างไรก็ดีเมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา แนวความคิดในการปรับปรุงกฎหมายยิ่งเพิ่มมากขึ้น และการบัญญัติกฎหมายโดยสภานิติบัญญัติ ยิ่งกระทำได้ง่ายกว่าการบัญญัติกฎหมายภายใต้การปกครองระบอบรัฐสภาที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นตาม แนวความคิดของนายมิชัย ฤชุพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี โดยการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 โดยที่ไม่ได้แยกเสนอเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นการเฉพาะดังแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ที่ได้เสนอไปแล้ว

สำหรับศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เอง หลังจากที่ได้เสนอ

แนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาของสภายังได้มีการปรับปรุงแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอีกครั้งหนึ่งและได้เสนอแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวในการบรรยายพิเศษเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2538 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ไม่ได้แยกเป็นกฎหมายเฉพาะเช่นเดิม แต่ยังคงไว้ซึ่งองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตลอดจนวิธีดำเนินการงานดังที่ได้เคยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อไปผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึง องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เปรียบเทียบกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ตั้งที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 และจะได้นำกล่าวถึงผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ตอนที่ 1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

1.1 คณะกรรมการ

1.1.1 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ มีลักษณะเป็นดังนี้³

ก) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ

³ดูภาคผนวก ก

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้แทนสภาทนายความ
ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกินสิบเจ็ดคน โดยจำนวนนี้ให้พิจารณาแต่งตั้ง
จากอาจารย์สอนวิชานิติศาสตร์ วิชาเศรษฐศาสตร์ หรือวิชาสังคมศาสตร์สาขาอื่นของ
มหาวิทยาลัยแห่งรัฐจำนวนไม่เกินเจ็ดคน และจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในภาคเอกชน
ที่มีประสบการณ์ในสาขาพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือการเงินการคลัง
ไม่เกินสี่คน

ข) ประธานกรรมการคนหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล
ซึ่งเป็นคณะกรรมการ

ค) รองประธานกรรมการสองคนตามที่คณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมายจะได้เลือกตั้งจากบรรดาบุคคลที่เป็นกรรมการ

ง) รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือกรรมการ
ร่างกฎหมายประจำซึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามอบหมายเป็นกรรมการและ
เลขานุการ

จ) นอกจากนี้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ
กฎหมายเฉพาะสาขา ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นซึ่งเป็นผู้มี
ความรู้ ความชัดเจนหรือมีประสบการณ์สูงในสาขากฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า
ห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการวิจัยกฎหมายในสาขานั้นตามที่
คณะกรรมการมอบหมาย และคณะกรรมการยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำ
สารานุกรมกฎหมายคณะหนึ่งหรือหลายคณะตามแต่สาขาของกฎหมายที่จะต้องทำสารานุกรม
ซึ่งมีองค์ประกอบเหมือนคณะกรรมการกฎหมายสาขา

1.1.2 คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ
กฤษฎีกา พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3)
พ.ศ.2534 ตามแนวคิดของนายมีชัย ฤชุพันธ์ มีลักษณะเป็นดังนี้

ก) ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ
พัฒนากฎหมาย ประกอบด้วยกรรมการพัฒนากฎหมายไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน
ในจำนวนนี้เป็นประธานกรรมการ 1 คน

ข) กรรมการพัฒนากฎหมายมี 3 ประเภท

1) เป็นกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง
ประธานกรรมการ 1 คน และเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายอื่นอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ
คณะกรรมการ

2) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการ
พัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงาน
ของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

ค) ในกรณีที่เหมาะสมควร ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแต่งตั้ง
คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามสาขาวิชาก็ได้ และปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายต่าง ๆ ขึ้น 7 คณะ อันได้แก่ คณะอนุกรรมการ
สาขากฎหมายการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน คณะอนุกรรมการ
สาขากฎหมายการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายการคลัง
การธนาคาร สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ คณะอนุกรรมการสาขากฎหมาย
การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การคมนาคม และการสื่อสาร คณะอนุกรรมการสาขา
กฎหมายการเกษตร ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม
คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมวัฒนธรรม การศึกษา และการสาธารณสุข
และคณะกรรมการสาขากฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศ

ซึ่งคณะกรรมการสาขากฎหมายประกอบด้วย

- (1) กรรมการพัฒนากฎหมาย
- (2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจากภาครัฐ

และ เอกชน

- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย
- (4) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งปฏิบัติ

หน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

ข้อสังเกต

1) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น 20 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (ตามหน้าที่ราชการ) หรือเป็นผู้แทนของหน่วยงานเอกชน จำนวน 9 คน และเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 11 คน ส่วนคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ในจำนวนนี้ต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวนไม่เกิน 11 คน ประกอบด้วย จำนวน ไม่เกิน 7 คน พิจารณาแต่งตั้งจากอาจารย์สอนวิชานิติศาสตร์ วิชาเศรษฐศาสตร์ หรือวิชาสังคมศาสตร์สาขาอื่นของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่ได้รับจำนวนที่แน่นอนและระบุคุณสมบัติที่ชัดเจน โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนก็ได้

3) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เฉพาะในส่วนของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนกรรมการอื่นเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือผู้แทนของหน่วยงาน ส่วนกรรมการพัฒนากฎหมายที่มิใช่กรรมการโดยตำแหน่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย)

4) ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนรองประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับการเลือกตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมการ ส่วนประธานคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้รับการแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.2 เจ้าหน้าที่ (staff)

1.2.1 ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดังต่อไปนี้

ก) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีหน้าที่ให้บริการและความช่วยเหลือสนับสนุน รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่ผู้วิจัยในคณะผู้วิจัยและผู้ประพันธ์สารานุกรมกฎหมาย ตลอดจนติดตามผลการวิจัยและการทำงานของคณะผู้วิจัยและผู้ประพันธ์สารานุกรม

ข) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งอาจารย์ประจำที่สอนกฎหมายในคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้เป็นผู้วิจัยในคณะผู้วิจัยหรือเป็นผู้ประพันธ์สารานุกรมกฎหมาย แล้วแต่กรณี ไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมายหรือจัดทำสารานุกรมกฎหมาย โดยได้รับเงินเดือนจากมหาวิทยาลัย ที่สังกัดเดิมแต่มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.2.2 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นข้าราชการประจำของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีการแต่งตั้งเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และมี การแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ และอนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะอนุกรรมการสาขากฎหมายต่าง ๆ ทั้ง 7 คณะอนุกรรมการ

ข้อสังเกต

- 1) ทั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและคณะกรรมการพัฒนากฎหมายต่างก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ
- 2) ในส่วนเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีแนวคิดในการขอตัวอาจารย์ที่สอนกฎหมายในคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐมาช่วยราชการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นผู้วิจัยในคณะผู้วิจัย หรือเป็นผู้ประพันธ์สารานุกรมกฎหมายตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามแนวความคิดในการจัดองค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

ตอนที่ 2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

2.1. หน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นดังนี้

(1) กำหนดแนวทางสำหรับการวิจัยกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายในสาขากฎหมายต่าง ๆ

(2) จัดทำหรือจัดทำให้มีรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะ เรื่อง

(3) จัดทำสารานุกรมกฎหมาย

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการกฎหมายเฉพาะสาขา คณะผู้วิจัย และคณะกรรมการจัดทำสารานุกรมกฎหมาย

(5) ประสานงานและสนับสนุนการวิจัยกฎหมายซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐและโดยเอกชน ด้วยการให้คำแนะนำ ให้ทุนหรือเงินอุดหนุนแก่โครงการวิจัยกฎหมายหรืองานวิจัยกฎหมาย ตลอดจนให้รางวัลแก่ผลงานวิจัยทางกฎหมายหรือตำราทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมและจูงใจให้มีการพัฒนาทางวิชาการในทางนิติศาสตร์

(6) รับฟังความคิดเห็นและพิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมายการปฏิรูปกฎหมาย และการจัดทำ

สารานุกรมกฎหมาย เพื่อดำเนินการต่อไปตามความเหมาะสม

(7) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลงานวิจัยกฎหมายในประเทศและในต่างประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิจัยและการพัฒนากฎหมาย ตลอดจนทำการประเมินการวิจัยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน

(8) เผยแพร่รายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง เอกสารรายงานการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย และเรื่องหรือหนังสืออันมีความสำคัญทางวิชาการ

(9) ออกระเบียบหรือข้อบังคับอันเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

(10) ปฏิบัติการอื่นใดเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(11) จัดทำรายงานเกี่ยวกับแผนงานและผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่จัดทำขึ้นหรือจะจัดทำเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อทราบเป็นครั้งคราว

(12) จัดทำหรือจัดให้มีรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือบันทึกรายงานเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมาย ในเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎร และหรือวุฒิสภา ได้มีมติตามข้อเสนอของคณะกรรมการสภา และประธานรัฐสภาได้แจ้งมายังคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

2.2 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 17 ทวิวรรคแรก เพียงแต่กำหนดว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ทวิ โดยมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เป็นข้อ ๆ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีว่าจะจัดให้มีการศึกษา หรือวิจัย เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเรื่องใดบ้าง โดยจัดทำเป็นแผนงานหรือโครงการพัฒนา กฎหมายเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการให้ดำเนินการต่อไปได้

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษาหรือวิจัยตามแผนงาน หรือโครงการพัฒนากฎหมายที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และจัดทำ รายงานการศึกษาหรือวิจัย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรือนโยบายในการ พัฒนากฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ ต่อไป

ข้อสังเกต

หน้าที่หลักของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมี 2 ประการ คือ (1) จัดทำหรือจัด ให้มีรายงานการวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง และ (2) จัดทำสารานุกรมกฎหมาย ส่วนคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีหน้าที่หลักประการเดียวคือการจัดทำหรือจัดให้มีรายงาน การวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง

ซึ่งแนวคิดในการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ในการจัดทำสารานุกรม กฎหมายนั้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้แนวคิดมาจากการจัดทำหนังสือชุด สารานุกรมของฝรั่งเศส (The French Encyclopedia) ซึ่งเป็นหนังสือประมวลความรู้ ทางปรัชญาและทางวิทยาศาสตร์ คณะผู้จัดทำมี ดาลองแบร์ต (d'Alembert) และดิเดอโรต์ (Diderot) เป็นบรรณาธิการ และมีนักปรัชญาอื่น ๆ ร่วมเป็นคณะผู้จัดทำ คือ วอลแตร์, มงเตสกิเออ, ฌูร์โฌต์, เนกแกร์ (Necker), มิราบ็อบ (Mirabeau), เฮลเวทิจูส และคอลล็บ์ การรวบรวมสารานุกรมนี้ใช้เวลาทั้งหมด 21 ปี เล่มแรกตีพิมพ์ เผยแพร่ในปี ค.ศ. 1751 และเล่มสุดท้ายที่มีภาพประกอบทำสำเร็จเมื่อปี ค.ศ. 1772 บทความในหนังสือ ชุดสารานุกรมจัดเรียงตามลำดับอักษรเกี่ยวกับปัญหาทั้งหมดทั้งทางปรัชญา และศาสนา วรรณคดี ศิลปะการเมืองและเศรษฐกิจ วิทยาการทางเทววิทยาและทางเทคนิค

หนังสือสารานุกรมฝรั่งเศส เป็นพลังสำคัญอีกพลังหนึ่งที่เรารู้จักให้ผู้คนสนใจเรื่องเสรีภาพ การไร้เหตุผล และความเจริญก้าวหน้าของสังคม⁴ และต่อมาได้มีการจัดทำสารานุกรมกฎหมาย (Repertoire) ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส เช่น สารานุกรมกฎหมายอาญา, สารานุกรมกฎหมายแพ่ง โดยสำนักพิมพ์ Dalloz, Jurisclasseur เป็นต้น ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ต้องการให้มีการจัดทำสารานุกรมกฎหมายโดย วิชาการศึกษาเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) เพื่อแสดงให้เห็นว่าหลักกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ, ฝรั่งเศส หรือเยอรมันเป็นอย่างไร และหลักกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องเดียวกันเป็นอย่างไร แทนที่จะศึกษากฎหมายแบบ ปัจจุบันที่ขึ้นอยู่กับการสอนระดับปริญญาตรีและ เนติบัณฑิตที่เน้นการท่องตัวบทและคำพิพากษาฎีกา ทำให้นักศึกษาไทยกลายเป็นนักท่องจำมากกว่าการเป็นนักศึกษา เพื่อให้ นักศึกษาไทยที่มีศักยภาพแต่ไม่มีความรู้ด้านภาษาต่างประเทศได้อ่านสารานุกรมกฎหมาย เปรียบเทียบได้โดยไม่ต้องเสียเวลากับการเรียนภาษาต่างประเทศอันเป็นการยกระดับ มาตรฐานทางวิชาการของไทยให้สูงขึ้น⁵

ตอนที่ 3 วิธีการดำเนินงาน

3.1 วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแนวคิดของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นดังนี้

ก) การจัดทำรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง

(1) ในการจัดทำรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการ

⁴ศรีสุข ทวีธาประสิทธิ์, ประวัติศาสตร์การเมืองยุโรปจากกลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 ถึงสิ้นศตวรรษที่ 18, (กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2534) หน้า 175-178

⁵อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร, สถาบันนโยบายศึกษาโดยความสนับสนุนของมูลนิธิ คอนราด อเดนาวร์, 2537) หน้า 63

และคณะกรรมการกฎหมาย เฉพาะสาขา มีอำนาจแต่งตั้งคณะผู้วิจัย เพื่อทำการวิจัยกฎหมาย และ เสนอรายงานวิจัยกฎหมาย เฉพาะ เรื่องต่อคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการกฎหมาย เฉพาะสาขาได้แล้วแต่กรณี

ในการแต่งตั้งคณะผู้วิจัยให้คำนึงคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง เพื่อให้เกิดความสมดุลในความคิดระหว่างนักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ ภาคเอกชนและผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญภาครัฐ

(2) การจัดทำรายงานวิจัยกฎหมาย เฉพาะ เรื่อง ให้คณะผู้วิจัย ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่คณะผู้วิจัยย่อมมีความเป็นอิสระในการ ให้ความเห็นทางวิชาการ

(3) ในการเสนอรายงานวิจัยกฎหมาย เฉพาะ เรื่องที่คณะผู้วิจัย ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการกฎหมาย เฉพาะสาขาจัดทำขึ้น ให้คณะกรรมการกฎหมาย เฉพาะสาขา เสนอต่อคณะกรรมการโดยทำการประเมินพร้อมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับ รายงานวิจัยกฎหมาย เฉพาะ เรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายด้วย และในการนี้คณะกรรมการ เฉพาะสาขาจะ เสนอให้มีการมอบเงินรางวัลสำหรับรายงาน วิจัยกฎหมาย เฉพาะ เรื่องที่เป็นผลงานที่ดีและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งด้วยก็ได้

ข) ในการจัดทำสารานุกรมกฎหมายให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำสารานุกรมกฎหมายคณะหนึ่งหรือหลายคณะตามแต่สาขาของกฎหมาย ที่จะต้องทำสารานุกรม ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการสารานุกรมกฎหมายคัดเลือก และมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เรื่องที่เกี่ยวข้องคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ประพันธ์ ในหัวข้อที่กำหนด ปล่อยให้ไปตามเค้าโครงและเงื่อนไขที่กรรมการจัดทำสารานุกรม กฎหมายจะ ได้กำหนดขึ้น

2.2 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2534 ได้กำหนดแนวทางการ ดำเนินงานพัฒนากฎหมายไว้โดยอาจสรุปได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ก) การจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายที่จะนำเสนอ
คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

(1) การคัดเลือกหัวข้อเรื่องที่เหมาะสมได้รับการพิจารณาให้มีการ
พัฒนากฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษาพิจารณาตรวจสอบ
บรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัด
เสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร
หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น
หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ
สังคมการเมือง หรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ
ความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย
ต่อไป⁶

นอกจากนี้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน
ขั้นตอนการจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา
อนุมัติในการคัดเลือกหัวข้อเรื่องที่เหมาะสมได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดย หน่วยงานของรัฐ
องค์กรภาคเอกชน องค์กรวิชาชีพ มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และบุคคลต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ที่อยู่ในบังคับของ
กฎหมาย อาจเสนอเรื่องที่เหมาะสมได้รับการพิจารณาให้มีการพัฒนากฎหมายให้
คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย คณะอนุกรรมการสาขากฎหมาย หรือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาพิจารณาคัดเลือก

⁶มาตรา 17 ตี วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2534

ในการดำเนินการคัดเลือกหัวข้อเรื่องหรือโครงการพัฒนาคุณภาพคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพฯ ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสาขาคุณภาพขึ้น รวม 7 คณะ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เรื่ององค์ประกอบคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพ เป็นผู้พิจารณารวบรวมข้อมูลเบื้องต้นและวิเคราะห์ว่ามีหัวข้อเรื่องใดบ้างที่สมควรได้รับการพิจารณาให้มีการพัฒนาคุณภาพต่อไป⁷

ข) การจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนาคุณภาพที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(1) เมื่อคณะอนุกรรมการ ฯ ได้คัดเลือกหัวข้อที่เห็นว่าสมควรดำเนินการแล้วก็จะเสนอโครงการพัฒนาคุณภาพต่อคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพ โดยจะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นของโครงการ ขอบเขตการศึกษาและวิจัย ผู้ดำเนินการ ระยะเวลาและงบประมาณค่าใช้จ่าย คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพจะพิจารณาโครงการพัฒนาคุณภาพของแต่ละคณะอนุกรรมการ ฯ และจะจัดลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วนของเรื่องให้เหมาะสมกับงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีแล้วเสนอคณะรัฐมนตรี (ผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เพื่อมีมติอนุมัติโครงการนั้น⁸

ข) การดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการพัฒนาคุณภาพที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนงานหรือโครงการพัฒนาคุณภาพแล้ว คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพจะดำเนินการศึกษา วิจัย สัมภาษณ์ฟังข้อคิดเห็น ตามที่ได้กำหนดแผนงานหรือโครงการพัฒนาคุณภาพต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว

⁷เอกสารประกอบการสัมมนาคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพ เรื่อง "ทิศทางในการพัฒนาคุณภาพในบึงบอระเพ็ด พ.ศ. 2537"

⁸อ้างแล้วและมาตรา 17 ตรี วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายอาจจะดำเนินการเองหรือแต่งตั้งผู้วิจัยเพื่อจัดทำรายงานตามที่มีมอบหมายก็ได้⁹ ซึ่งปรากฏว่าในการดำเนินการศึกษาวิจัยในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่องที่ต้องมีการศึกษาวิจัยในระยะแรกคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะไม่ดำเนินการเอง แต่จะมีการว่าจ้างผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการ แต่ปรากฏว่าการดำเนินการวิจัยโดยการจ้างผู้วิจัยไม่ประสบผลสำเร็จจึงได้มีการเปลี่ยนแนวทางการวิจัยโดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายแต่ละสาขาเป็นผู้ดำเนินการวิจัย¹⁰

ทั้งนี้ในขั้นตอนในการดำเนินการศึกษาวิจัยตามแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว (กรณีที่มีการจ้างคณะผู้วิจัย) สรุปได้ดังนี้

- 1) คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายแต่ละคณะจะพิจารณากำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย (Term of Reference) ที่ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย
- 2) ประกาศเชิญชวนผู้ที่สนใจรับจ้างเหมาศึกษาวิจัยตามโครงการพัฒนากฎหมายในหัวข้อเรื่องตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้ที่มีความประสงค์จะขอรับจ้างเหมาศึกษาวิจัยจะต้องยื่นซองซองข้อเสนอรับจ้างงาน ลักษณะเกี่ยวกับการยื่นซองประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการโดยทั่วไป ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และเมื่อผู้วิจัยได้รับการคัดเลือกแล้วก็จะมีการทำสัญญาจ้างเหมาศึกษาวิจัยซึ่งผู้รับจ้างจะต้องนำหลักประกันสัญญาในอัตราร้อยละ 5 ของราคาที่ตกลงว่าจ้างมาให้ผู้ว่าจ้างยึดไว้เป็นหลักประกัน และหากผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าวันแล้วเสร็จตามสัญญา แต่ผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญาผู้รับจ้างจะต้องเสียค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ 0.10 ของราคาจ้างเหมาอีกด้วย

⁹มาตรา 17 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534

¹⁰มาตรา 17 ฉ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534

3) ขั้นตอนการดำเนินการของผู้วิจัย

ผู้วิจัยที่ผ่านการคัดเลือกจะต้องดำเนินการส่งมอบงานเป็นงวด

ดังต่อไปนี้

(1) งวดที่ 1 เสนอเค้าโครงของงานวิจัยตามที่กำหนดในขอบเขตการศึกษาวิจัยต่อคณะกรรมการสาขากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการสาขากฎหมายอาจให้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ได้

(2) งวดที่ 2 รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินการวิจัย ว่าได้ทำการค้นคว้าข้อมูลหรือดำเนินการวิจัยไปอย่างไรบ้าง

(3) งวดที่ 3 เสนอรายงานเบื้องต้น (first draft) ต่อคณะกรรมการสาขากฎหมาย แล้วจึงดำเนินการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็น

(4) งวดที่ 4 เสนอ "รายงานวิจัย" (study report) พร้อมทั้งร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการสาขากฎหมายจะตั้งกรรมการตรวจสอบผลการวิจัย (reader) รายงานวิจัย

4) เมื่อคณะกรรมการสาขากฎหมายได้รับรายงานการวิจัย (ทั้งที่เป็นของผู้วิจัยหรือดำเนินการวิจัยเอง) คณะกรรมการสาขากฎหมายก็จะประเมินผลรายงานการวิจัยเมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะเสนอ "รายงานการดำเนินงาน" (working paper) เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาต่อไป ซึ่งรายงานการดำเนินงานประกอบด้วย

(1) สภาพของกฎหมายในปัจจุบัน

(2) ปัญหาอุปสรรคของกฎหมายปัจจุบัน

(3) ทางเลือกหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรค และ

(4) ข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เสนอ (ถ้ามี)

ค) เมื่อได้รับรายงานการดำเนินงานแล้ว หากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นด้วยก็จะเสนอเป็น "รายงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย" (report) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งรายงานจะประกอบด้วยรายงานความเห็นที่มีรายละเอียดในทางวิชาการตามความเหมาะสม โดยมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ฯ

กับร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ครอบคลุมจะแนบรายงานการศึกษา/วิจัย ความเห็นของ คณะอนุกรรมการ ฯ และผลสรุปการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเป็นเอกสารประกอบ ไปด้วย

ง) การเผยแพร่รายงานวิจัย รายงานการทำงาน และรายงาน คณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดพิมพ์ "รายงานการวิจัย" (study report) ของผู้วิจัย "รายงานการดำเนินงาน" (working paper) ของอนุกรรมการสาขากฎหมาย และรายงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อการ เผยแพร่ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบถึงการพัฒนากฎหมายที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย

ตอนที่ 4 ผลงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น มีเพียงคณะกรรมการพัฒนา กฎหมายเท่านั้นที่มีการจัดตั้งขึ้น ซึ่งปรากฏว่ามีผลงานดังต่อไปนี้

4.1 ปี พ.ศ. 2536

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้เริ่มดำเนินการพัฒนากฎหมายเป็นปีแรก โดยได้เสนอโครงการพัฒนากฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ โครงการศึกษาวิจัยทั้งหมด จำนวน 21 โครงการ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่ได้ ทำการศึกษาวิจัยเอง แต่ได้ใช้วิธีประกาศเป็นการทั่วไปให้ผู้สนใจยื่นข้อเสนอรับงานวิจัย และโครงการที่ได้รับอนุมัติ จำนวน 21 โครงการ ได้มีการยุบเลิกโครงการ จำนวน 1 โครงการ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามคำสั่งของ คณะรัฐมนตรีเสร็จสิ้นไปแล้ว จึงมีโครงการศึกษาวิจัย 20 โครงการ มีผู้รับทำวิจัย 18

โครงการ และอยู่ระหว่างการคัดเลือกผู้วิจัย 2 โครงการ¹¹

4.2 ปี พ.ศ. 2537

คณะกรรมการพัฒนานโยบายได้ปรับปรุงแนวทางการเสนอโครงการพัฒนานโยบายใหม่ โดยแยกโครงการศึกษาวิจัยออกเป็น 2 ลักษณะคือ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบ และโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายเป็นการเฉพาะเรื่อง โดยโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบมีจำนวน 2 โครงการ ส่วนโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายเป็นการเฉพาะเรื่องมีจำนวน 6 โครงการ สำหรับโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบ จำนวน 2 โครงการคือ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่มีต่อการประกอบกิจการของเอกชน และโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การออกอนุบัญญัติ คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายรับผิดชอบดำเนินการเอง ส่วนโครงการวิจัยที่เหลืออีกจำนวน 6 โครงการได้มีการระงับการดำเนินการ 1 โครงการเนื่องจากมีส่วนราชการอื่นดำเนินการอยู่แล้ว คัดเลือกผู้วิจัยได้แล้ว 1 โครงการ และอยู่ระหว่างการคัดเลือกผู้วิจัยอีก 4 โครงการ¹²

4.3 จากการสำรวจของผู้วิจัยพบว่า เมื่อนับถึงวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2539 ปรากฏว่ายังไม่มีโครงการพัฒนานโยบายโครงการใดดำเนินการเสร็จสมบูรณ์จนถึงขั้นที่คณะกรรมการพัฒนานโยบายได้เสนอ "รายงานของคณะกรรมการพัฒนานโยบาย" ต่อคณะรัฐมนตรี (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ค)

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการสัมมนาเกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนานโยบายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2538, หน้า 1

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 2

ตอนที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

จากผลงานที่ผ่านมาเป็นเวลา 4 ปี ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายปรากฏว่า ยังไม่มีผลงานเป็นชิ้นเป็นอันที่สำเร็จเป็นมรรคผลขึ้นเลย ถ้าจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการทำงานที่ไม่ประสบผลสำเร็จของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยนำข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบ อานาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการทำงานขององค์กรปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 มาเป็นแนววิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

5.1 องค์ประกอบ

5.1.1 คณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารคือประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี) ซึ่งสอดคล้องกับประเทศอื่น ๆ เพียงแต่สิ่งที่แตกต่างออกไปของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายคือ

ก) องค์ประกอบส่วนใหญ่คือคณะกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมการอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นกรรมการร่างกฎหมายและประธานกรรมการก็เป็นกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายจะประกอบด้วยบุคคลที่สูงอายุและส่วนใหญ่เป็นข้าราชการหรือผู้พิพากษาที่เกษียณอายุราชการแล้ว (ตามคุณสมบัติของกรรมการร่างกฎหมาย) ซึ่งจะส่งผลดังต่อไปนี้

- 1) ขาดทัศนคติ (attitude) ที่ถูกต้องกับงานพัฒนาหรืองานปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งโดยปกติงานร่างกฎหมายเป็นงานที่มีลักษณะเป็นแบบแผนตายตัว (format) โดยปกติกรรมการร่างกฎหมายจะทำงานร่างกฎหมายในลักษณะที่นำกฎหมายเก่าหรือกฎหมายอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงมาเป็นแบบ หรือมองปัญหาในอดีตมาแก้ปัญหาปัจจุบัน แต่ไม่ได้มองไปในอนาคต ในขณะที่งานปฏิรูปหรือพัฒนากฎหมายต้องการแนวคิดใหม่ (new

concept) มีการปรับปรุงกฎหมายที่กระทำเป็นระบบและต้องอาศัยการวิจัยตามหลักนิติศาสตร์ สากลที่ต้องการคนรุ่นใหม่ที่มีความคิดกว้างไกล¹³ มีประสบการณ์ทางวิชาการมาเป็นอย่างดี จึงจะสามารถทำงานด้านศึกษาวิจัยหรือประเมินผลงานการศึกษาวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ทำงานแบบคณะกรรมการกล่าวคือมาเข้าร่วมประชุมโดยที่ไม่ได้มีการเตรียมตัวหรือค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ แต่จะอาศัยบรรดา เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการที่เป็นข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคอย จัดเอกสารใส่แฟ้มไว้ให้ในการประชุม ซึ่งไม่เกิดผลดีเลยต่องานพัฒนาหรือปฏิรูปกฎหมาย ที่ต้องการผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความกระฉับกระเฉงว่องไว (alert) มีความเป็นนักวิชาการ สนใจศึกษาหาความรู้ตลอดจนความเคลื่อนไหวของข้อมูลข่าวสารที่มีความเปลี่ยนแปลง ของสังคมรอบตัว ทั้งสังคมประเทศ และสังคมต่างประเทศ สามารถค้นคว้าข้อมูลได้เอง โดยไม่ต้องอาศัยข้าราชการประจำคอยหาข้อมูลให้แต่เพียงอย่างเดียว

ข) ขาดผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยไม่ควร มีนักกฎหมายมากเกินไป เพราะตามแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่จะให้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีหน้าที่ตัดสินใจในการเลือกหัวข้อในการวิจัยและจัดลำดับความ เร่งด่วนของหัวข้อที่ควรทำการวิจัย (โดยที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการวิจัยเอง) ก็ควร ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลาย จะได้เชื่อมโยงแนวความคิดทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเข้ากับงานปฏิรูปกฎหมาย

ค) ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการและผู้วิจัยทำงานแบบเต็มเวลา งานปฏิรูปกฎหมายเป็นงานที่ต้องทำอย่างรวดเร็วและเป็นระบบการจัดองค์กรแบบคณะกรรมการที่ไม่มีผู้ใดทำงานแบบเต็มเวลาย่อมไม่สามารถทำงานได้เต็มผลอย่างเต็มที่และ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายแต่ละท่านในปัจจุบันล้วนแต่เป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่อย่างมากมาย

¹³ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, การบรรยายพิเศษเกี่ยวกับการปฏิรูป กฎหมายในประเทศไทย, จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538

ทั้งที่เป็นงานราชการประจำ งานการเมือง หรือดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่าง ๆ อีกหลาย ๆ คณะกรรมการ ย่อมไม่มีเวลาเพียงพอต่อการทุ่มเทให้กับงานปฎิรูปกฎหมาย อีกทั้งการประชุมคณะกรรมการก็ต้องใช้เวลาในการนัดหมายกันล่วงหน้าเป็นเวลานาน การตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ย่อมกระทำได้อย่างล่าช้าและไม่มีผู้ใดคอยกำกับดูแลงานพัฒนา หรือปฎิรูปกฎหมายได้อย่างใกล้ชิด ดังนั้นคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายควรมีคณะกรรมการ หรือคณะผู้วิจัยที่ทำงานแบบเต็มเวลา ดังเช่นในประเทศอังกฤษได้จัดรูปคณะกรรมการ ปฎิรูปกฎหมายที่ทำงานแบบเต็มเวลา (เนื่องจากทำการวิจัยเอง) และได้ให้ผู้พิพากษาที่มาทำงานในคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายไม่ต้องทำหน้าที่ผู้พิพากษา ขณะที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ ปฎิรูปกฎหมาย เพื่อมาทุ่มเทอย่างเต็มที่ในงานปฎิรูปกฎหมาย ทั้งนี้หากว่าประเทศไทย ยังขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ มาเป็นกรรมการปฎิรูปกฎหมายได้ ก็อาจจะกำหนด ให้อย่างน้อยประธานคณะกรรมการควรทำงานเต็มเวลา เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย ก็ว่าได้ หรืออาจจะใช้วิธีการแต่งตั้งอาจารย์ประจำที่สอนในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายให้เป็นผู้วิจัยไปดำรงตำแหน่งในสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาในระหว่างที่ทำงานวิจัยก็ได้ ดังที่ร่างกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการ ปฎิรูปกฎหมายตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้กำหนดไว้

5.1.2 คณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการพัฒนาสาขากฎหมายต่าง ๆ ก็มีการแต่งตั้ง บรรดานักกฎหมายเข้ามาเป็นอนุกรรมการเป็นจำนวนมาก ทั้งที่อนุกรรมการสาขากฎหมาย ต่าง ๆ ต้องดำเนินการประเมินผลงานการศึกษาวิจัยของผู้วิจัย หรือสามารถดำเนินการวิจัย ได้เอง ซึ่งควรเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้น ๆ อย่างแท้จริง เนื่องจากงานวิจัยเป็น งานเทคนิคที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินการวิจัยและต้องการผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ทำการ ประเมินผลงานการศึกษาวิจัย¹⁴

¹⁴ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, การบรรยายพิเศษเกี่ยวกับการปฎิรูป กฎหมายในประเทศไทย

5.1.3 ระดับเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งเป็นเสมือนแขนขาของคณะกรรมการยังไม่มีข้าราชการที่ทำงานด้านนี้โดยตรง แต่เป็นงานฝากให้กับข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งโดยปกติก็มีงานประจำที่ต้องทำอยู่แล้ว ย่อมไม่มีเวลา หรือให้การทุ่มเทให้กับงานบัญญัติกฎหมายได้อย่างเต็มที่ ควรมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ธุรการให้กับคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะ และในอนาคตยังทำให้บรรดาเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้เกิดทักษะในงานบัญญัติกฎหมายซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถของคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายในการทำการศึกษาวินิจฉัยกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องอาศัยบุคคลภายนอกมารับจ้างวินิจฉัย

5.2 อำนาจหน้าที่

ก) คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะดำเนินการจัดทำมีการศึกษาวินิจฉัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยการเสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และเมื่อได้รับการอนุมัติแล้วจึงสามารถดำเนินการศึกษาวินิจฉัยแล้วจัดทำรายงานการศึกษาวินิจฉัย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรืออธิบายในการพัฒนากฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป นั้นหมายความว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายทำงานให้กับฝ่ายบริหารแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งน่าจะไม่ใช่เป็นการเพียงพอ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายมี 2 ลักษณะคือการออกกฎหมายด้วยความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของพระราชบัญญัติ และกฎหมายของฝ่ายบริหารในรูปของอนุบัญญัติ ดังนั้น การดำเนินการศึกษาวินิจฉัยเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ไม่น่าจะจำกัดอยู่เพียงแต่การดำเนินการศึกษาวินิจฉัยไปตามความต้องการของคณะรัฐมนตรีแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรจะต้องดำเนินการศึกษาวินิจฉัยตามความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งจะเป็นการพัฒนาขีดความสามารถของรัฐสภาไทยในการบัญญัติกฎหมาย ในสภาพการณ์ปัจจุบันการตราพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนกฎหมายที่เสนอนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนน้อย

และมักจะไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่เสนอในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นการนำเอาร่างพระราชบัญญัติที่ร่างโดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐนั้นเองมาเสนอ ซึ่งหากเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพฯ ให้สามารถดำเนินการศึกษาวิจัยกฎหมายให้กับทางฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากจะเป็นการพัฒนาขีดความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้ว ยังทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีในรัฐสภามีข้อมูลอย่างเพียงพอในการพิจารณา ซึ่งในประเทศอังกฤษผลงานการวิจัยของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนอกจากคณะรัฐมนตรีจะนำไปเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติแล้ว ในส่วนของสมาชิกสภาเองก็มักจะนำผลงานของคณะกรรมการไปเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาด้วย ดังนั้นจึงควรให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ในการจัดทำหรือจัดทำให้มีรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือบันทึกรายงานเกี่ยวกับการวิจัยกฎหมาย ตามข้อเสนอจากทางรัฐสภาตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ที่เสนอไว้อีกด้วย

ข) คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพไม่ต้องมีหน้าที่ในการจัดทำ

รายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่ทราบถึงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพเลย นอกจากขั้นตอนที่เสนอขออนุมัติแผนงานศึกษาวิจัยกฎหมาย หรือเสนอรายงานของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพให้คณะรัฐมนตรีทราบเมื่อการดำเนินการศึกษาวิจัยกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในส่วนของรัฐสภาไม่ได้มีส่วนในการรับรู้ถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนใด ซึ่งทำให้รัฐสภาไม่มีข้อมูลประกอบการดำเนินการทางนิติบัญญัติอย่างเพียงพอและทันสมัย ควรจะกำหนดให้มีรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งนอกจากจะเป็นการรายงานความเคลื่อนไหวของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพแล้ว ยังเป็นการเร่งรัดให้คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพมีผลงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาตามที่ได้รับมอบหมายอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานประจำปี

5.3 วิธีดำเนินงาน

5.3.1 การคัดเลือกหัวข้อเรื่องที่สมควรได้รับการศึกษาวิจัยกฎหมาย ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษา พิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่สมควร หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป¹⁵ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เห็นว่าการนำเอาสิทธิเสรีภาพเป็นหลักในการจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายน่าจะ ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพของบุคคลเป็นแนวคิด (concept) ในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชแต่พื้นสมัยในสังคมปัจจุบัน น่าจะเอาหลักรีเ็นจิเนียริง (re-engineering) เป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกหัวข้อเรื่อง ถ้ากลไกดีสิทธิเสรีภาพ จะเกิดขึ้นเอง¹⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร

¹⁵มาตรา 17 ตรี วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2534

¹⁶ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, การบรรยายพิเศษเกี่ยวกับการปรับรูป
กฎหมายในประเทศไทย

5.3.2 การดำเนินการวิจัย

ก) การดำเนินการศึกษาวิจัยในระยะเริ่มแรกของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพฯ ได้ใช้วิธีประกาศเชิญชวนผู้วิจัยที่สนใจยื่นข้อเสนอรับทำงานวิจัย ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อมาจึงได้มีแนวคิดว่าคุณคณะกรรมการสาขาคุณภาพฯ ควรเป็นผู้ดำเนินการศึกษาวิจัยคุณภาพฯ ทั้งนี้ เหตุที่การจ้างคณะผู้วิจัยไม่ประสบผลสำเร็จเป็นดังนี้

1) ขาดแคลนผู้วิจัย ซึ่งโครงการการศึกษาวิจัยที่คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพฯ ประกาศเชิญชวนผู้สนใจมายื่นข้อเสนอขอรับการวิจัยมีไม่ครบตามจำนวนโครงการวิจัย เช่น โครงการของปี พ.ศ. 2536 มีโครงการที่อยู่ระหว่างการคัดเลือกผู้วิจัย 2 โครงการ โครงการของปี พ.ศ. 2537 มีโครงการที่อยู่ระหว่างการคัดเลือกผู้วิจัย 4 โครงการ และโครงการที่สามารถคัดเลือกผู้วิจัยได้เกือบทั้งหมดเป็นโครงการที่มีผู้วิจัยเสนอตัวเข้ามารับทำงานวิจัยเพียงรายเดียว ซึ่งไม่เกิดการแข่งขัน

2) การกำหนดค่าให้ผู้วิจัยต้องยื่นหลักประกันจำนวนร้อยละ 5 ของมูลค่าของงาน ทำให้มีนักวิชาการบางส่วนไม่ประสงค์ที่จะเสนอตัวเข้ารับทำงานวิจัย หลายคนมองว่าเป็นสัญญาเหมือนสัญญารับเหมาก่อสร้างซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานภาพของนักวิชาการ และยังเป็นภาระทำให้แก่ผู้วิจัยในการจัดหาหลักประกัน และในความเป็นนักวิชาการย่อมไม่มีเงินลงทุนมากขนาดนั้น เพราะนอกจากต้องมีค่าใช้จ่ายในการวางหลักประกันแล้ว ยังต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการวิจัยที่ต้องใช้จ่ายไปก่อน เช่น การซื้อตำราหรือหนังสือจากต่างประเทศซึ่งมีราคาแพงแล้ว ยังต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการวิจัยภาคสนามอีก¹⁷

3) ความคิดเห็นไม่ตรงกันระหว่างคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพฯ กับผู้วิจัยในเรื่องการดำเนินงานวิจัย โดยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพฯ ต้องการงานวิจัยที่เป็นการวิจัยประยุกต์ (applied research) ส่วนผู้วิจัยเห็นว่าการวิจัยควรเป็น

¹⁷ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ และผู้วิจัยท่านหนึ่งที่ขอสงวนนาม, เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2539

การวิจัยทางวิชาการ (academic reserach) กล่าวคือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ต้องการเสนออันสิ่งทีคณะรัฐมนตรี"รับได้" แต่ผู้วิจัยเห็นว่าผลการวิจัยควรเป็นสิ่งที่ "เป็นไปไม่ได้" ตามผลของการวิจัย ผู้วิจัยไม่มีหน้าที่ที่จะต้องไปนำเสนออันสิ่งทีคณะรัฐมนตรี "รับได้" หากเป็นเช่นนั้นก็ไม่ควรที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้เลย¹⁸ ซึ่งความเห็นไม่ตรงกันดังกล่าวทำให้การตรวจประเมิน ผลงานเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งปัญหานี้ตามแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กำหนดให้"คณะผู้วิจัยมีความเป็นอิสระในการทำให้ ความเห็นทางวิชาการ" นั่นคืองานวิจัยเป็นการค้นหาปัญหาและหาทางออกที่ควรจะเป็น ให้กับทางฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ ส่วนผู้ใดจะรับได้หรือไม่ไม่ควรเป็นสิ่งที่ต้องนำมา เป็นผลาทำงานทางวิชาการต้องเปลี่ยนแปลงไป หากคณะกรรมการมีความเห็นไม่ตรงกับ คณะผู้วิจัยก็ควรจะทำความเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายแนบไปกับรายงานการวิจัย ของผู้วิจัย

4) ความไม่ชัดเจนว่าคณะอนุกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจ แทนคณะกรรมการพัฒนากฎหมายหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มอบหมาย ให้คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายพิจารณาจัดทำ ขอบเขตการศึกษาวิจัย (T.O.R) เสนอวิธีการจ้างและการคัดเลือกผู้วิจัย เสนอการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนหรือ เงินอุดหนุนแก่การวิจัย ตลอดจนกำหนดวิธีการติดตามและประเมินผลการวิจัย เมื่อผลการ วิจัยผ่านการตรวจพิจารณาของอนุกรรมการสาขากฎหมายแล้ว น่าจะถือว่าการส่งมอบงาน ของผู้วิจัยเสร็จสมบูรณ์แล้ว ควรจะได้รับเงินค่าจ้างตามสัญญาเพราะการดำเนินงานของ คณะผู้วิจัยสัมพันธ์กับคณะอนุกรรมการสาขากฎหมายมาตั้งแต่เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอรับ ทางงานวิจัย เสนอเค้าโครงของงานวิจัย การรายงานความก้าวหน้าของการวิจัย การเสนอ รายงานวิจัยเบื้องต้น การจัดสัมมนา การตรวจพิจารณาผลการวิจัยก็กระทำโดยรีดเดอร์ที่ตั้ง โดยคณะอนุกรรมการสาขากฎหมาย หากต้องรอให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายอนุมัติ

18สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วรพจน์ วิสวุฒิชัย, เมื่อวันที่ 7 มกราคม

หากคณะกรรมการพัฒนานโยบายไม่เห็นด้วย คงต้องมีการรื้องานวิจัยกันใหม่¹⁹

5) การปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันของคณะอนุกรรมการสาขากฎหมาย และมีการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ต่อผู้วิจัยของคณะอนุกรรมการสาขากฎหมาย ผู้วิจัยบางคณะจะต้องจัดทำรายงานการวิจัยเบื้องต้น (first draft) เสนอต่อ คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายเสียก่อนจึงจะสามารถจัดการสัมมนาได้ แต่ผู้วิจัยบางคณะ กลับไม่ต้องเสนอรายงานการวิจัยเบื้องต้นก็สามารถจัดให้มีการสัมมนาได้ หรือในการ จัดสัมมนาบางคณะ คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายกำหนดให้มีการจัดสัมมนาเต็มวัน แต่บางคณะสามารถจัดการสัมมนาไม่เต็มวันก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าผู้วิจัยมีบาร์มีทางการเมือง เพียงใด²⁰

6) กรรมการพัฒนานโยบายท่านหนึ่งได้ตรวจสอบรายงาน การวิจัยของผู้วิจัยเกินเลยขอบเขตที่กำหนดไว้ว่าขอบเขตการศึกษาวิจัย (T.O.R.) ที่รายงานการวิจัยได้ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการสาขากฎหมายตลอดจน คณะกรรมการพัฒนานโยบายแล้ว แต่กรรมการพัฒนานโยบายท่านนั้นไม่ยอมตรวจรับงาน แต่ได้กำหนดให้ผู้วิจัยทำเพิ่มเติมในสิ่งที่จุกจิก หยุ่มหยุ่มบางสิ่งรับไม่ได้ และกรรมการท่านนั้น ไม่ได้เข้าแจ้งหรือรู้ระเบียบวิธีวิจัยดีเพียงพอ ไม่ได้ตีความส่วนของเนื้อหาแต่ได้ให้ผู้วิจัย จัดทำสรุปย่อ และยังไม่ย่อแล้วย่ออีกจนผู้วิจัยไม่ทำตามความต้องการของกรรมการ พัฒนานโยบายท่านนั้น ปล่อยให้ไม่ได้ทำตามขอบเขตการศึกษาวิจัยครบถ้วนแล้วในสัญญา ไม่มีการกำหนดให้ทำฉบับย่อ²¹

ข) การดำเนินการศึกษาวิจัยนั้นคณะกรรมการพัฒนานโยบาย น่าจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินการวิจัยในบางเรื่อง หากมองถึงผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศที่กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 จะพบว่าส่วนใหญ่งานศึกษาวิจัยทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั่นเอง

19 และ 20, เรื่องเดียวกัน

โดยมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหัวหน้าคณะผู้วิจัยและใช้เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั่นเองเป็นคณะทำงาน (staff) ดำเนินการวิจัย ซึ่งนอกจากจะทำได้อย่างรวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาในการเปิดประมูลคัดเลือกผู้วิจัย และความไม่สะดวกในการติดตามตรวจสอบผลงานการวิจัยแล้ว ยังไม่ต้องมีปัญหาดกเถียงกันว่างานวิจัยควรเป็นการวิจัยแบบประยุกต์หรือการวิจัยเชิงวิชาการระหว่างคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกับผู้วิจัยอีกต่อไป เมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายทำการศึกษาวินิจฉัยเองตั้งแต่ต้น

ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะสามารถทำการศึกษาวินิจฉัยได้เอง คงต้องมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการเสียหมด ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5.1 และควรมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำงานให้กับคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นการเฉพาะโดยไม่ต้องทำหน้าที่อื่นไม่เข้าการจัดเจ้าหน้าที่ที่เป็นลักษณะงานฝากตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5.4 บทบาท

บทบาทของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) ควรที่จะยกระดับและศักดิ์ศรีให้ทัดเทียมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้ทำการวางแผนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างเป็นระบบให้กับประเทศ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายยังไม่สามารถผลิตผลงานออกมาให้เป็นที่ยอมรับแก่คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนในการอนุมัติแผนงานและจัดหางบประมาณให้กับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ทำให้รัฐบาลชุดต่อมาจากรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้แก่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการปรับปรุงกฎหมาย แต่ได้ให้ความสำคัญต่อ

คณะกรรมการเฉพาะกิจเป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงควรแสดงบทบาทให้เป็นที่ยอมรับแก่รัฐบาล รัฐสภา ตลอดจนสาธารณชน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรดำเนินการดังนี้

ก) เร่งสร้างผลการดำเนินงานให้ปรากฏให้เห็นเร็วที่สุด ระยะเวลาที่ผ่านไป 4 ปี เศษ กับการไม่สามารถเสนอรายงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีได้แม้แต่เรื่องเดียว ถือว่าเป็นการไร้เงินงบประมาณที่ไม่คุ้มค่าเป็นอย่างยิ่ง ควรที่จะเร่งเสนอผลงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายให้เป็นที่ยอมรับนับถือของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าสภาพทางการเมืองจะปกครองโดยนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง หรืออยู่ภายใต้การปกครองของคณะรัฐประหารหรือการปกครองที่รัฐบาลและรัฐสภามีจุดกำเนิดมาจากคณะรัฐประหาร

ข) ควรประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ ๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายแล้ว ยังเป็นกระบวนการรับฟังสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งหากจะทำได้ผลดี คณะผู้วิจัยควรที่จะใช้สื่อมวลชนให้เกิดประโยชน์ เช่น การขอเข้าร่วมในรายการทอล์คโชว์ หรือแสดงความคิดเห็นในรายการต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุหรือโทรทัศน์ในเรื่องที่เกี่ยวกับงานที่กำลังทำการวิจัยอยู่

ค) ควรอนุญาตให้นำรายงานการวิจัยพิมพ์เผยแพร่แจกจ่ายได้อย่างกว้างขวางจ่ายโดยไม่ยุ่งยากอย่างที่เป็นอยู่

เมื่อผู้วิจัยได้นำเสนอถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ตลอดจนข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วจะได้นำเสนอถึงปัญหาและอุปสรรคของการร่างกฎหมายในประเทศไทยตลอดจนแนวทางการแก้ไขฉบับที่ 5 ต่อไป