

บทที่ 1

บทนำ



### ความสำคัญของปัญหา

ใน พ.ศ. 2476 รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่จะจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและองค์กรชี้ขาดคดีปกครองตามแบบสภาแห่งรัฐ (Council of State) ของฝรั่งเศสขึ้นในประเทศไทยจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย (Consultative Function) และวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง (Judicial Function) โดยให้อิโณงานของ "กรมร่างกฎหมาย" ไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) อย่างไรก็ตามงานวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองมิได้มีการดำเนินการตรากฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองจนพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. 2522

การจัดทำร่างกฎหมายหรือตราร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปตามวิธปฏิบัติของทางราชการ ในปัจจุบัน คือ ตรวจร่างกฎหมายที่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นผู้ยกร่างและเสนอมา แต่มิได้กำหนดนโยบายในการวิจัยกฎหมายและกำหนดความเร่งด่วนของการแก้ไขกฎหมายที่เป็นกฎหมายสำคัญและมีผลกระทบกว้างไกล โดยจัดให้มีการเสนอ "บันทึกรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง" (Report) ต่อคณะรัฐมนตรีและองค์กรภายนอกอย่างต่อเนื่อง

ในระยะแรกประเทศไทยอาจยังไม่มีควมจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายต่อเนื่องกันไป เพราะกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับอาจมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในขณะนั้น อย่างไรก็ตามนับแต่ประเทศไทยได้ปรับปรุงประเทศ (Modernization)

โดยการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยขาดการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่องไปพร้อมกันด้วย นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นเป็นฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504-2509 ในระยะแรกนี้ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบาย "Import Substitution" โดยเพิ่มการผลิตสินค้าและบริการในประเทศ เพื่อทดแทนการนำเข้า ทั้งนี้อาศัยการดำเนินการของภาคเอกชนเป็นสำคัญ โดยอาศัยการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐบาล ส่วนรัฐบาลจะดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Economic Infrastructure) เป็นส่วนใหญ่ โดยเร่งระดมเงินออมภาครัฐบาลจากภาษีอากร เงินกู้ภายในประเทศ รายได้จากรัฐวิสาหกิจและการระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศ เป็นต้น ต่อมาแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ได้ดำเนินนโยบายขยายกำลังผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพื่อขยายกำลังการผลิตโดยทั่วไปถึงระดับจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ ในเมื่อตลาดในประเทศเริ่มถึงจุดอิ่มตัวแล้ว การพัฒนาประเทศมาถึงระดับนี้ ทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยประสบปัญหาอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น บรรดากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งได้ออกมาใช้ในระลอกก่อนการใช้แผนพัฒนา และเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) จนกระทั่งปัจจุบันจะเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ในวันที่ 1 ตุลาคม 2534 บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยเป็นจำนวนมากเป็นบทบัญญัติที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ทั้งในด้านสารบัญญัติ (ซึ่งกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในการดำเนินกิจการหรือธุรกิจภายใต้ภาวะเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในปัจจุบัน) และทั้งในด้านกลไกการจัดองค์กรการบริหารงาน และกำหนดขอบเขตวิธีการใช้อำนาจของรัฐในระดับต่าง ๆ รวมตลอดไปจนถึงกลไกในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและและทรัพย์สินในขณะนี้ จะเห็นว่า กฎหมายบางฉบับยังคงใช้กันอยู่ เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งยังคงใช้กันอยู่ในเวลานี้ โดยสภาพความเป็นจริง เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงกฎหมายย่อมเปลี่ยนแปลงตามด้วย

การที่จะแก้ไขปัญหเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนมากเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ย่อมไม่สามารถกระทำได้ โดยการใช่วิธีการยกร่างและการเสนอร่างกฎหมายเท่าที่เป็นวิธีปฏิบัติของทางราชการในปัจจุบันได้ ทั้งนี้เพราะการตรากฎหมายที่สำคัญ ๆ จะมีลักษณะเป็นสหวิชาการ (Interdisciplinary) และต้องการความรอบรู้ในหลายด้านในการสร้างตัวบทกฎหมาย นอกจากนั้นในขณะเดียวกันกฎหมายที่รัฐสมัยใหม่จะต้องตราขึ้นนั้น ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม และกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มเหล่านี้ก็มีประโยชน์ขัดแย้งกัน ดังนั้นการร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ เหล่านี้ก่อนที่จะนำมาใช้บังคับจึงสมควรต้องอยู่ภายใต้การวิเคราะห์ทางวิชาการที่ดีและสมบูรณ์ให้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้ โดยจะต้องทำความเข้าใจกับบุคคลทั่วไปได้ว่าการตรากฎหมายที่สำคัญ ๆ แต่ละฉบับนั้น กฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์อันเป็นส่วนรวมไว้อย่างใด

ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 แผนงานที่ 5 จึงได้กำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายส่วนที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านธุรกิจการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุตามแผนและนโยบายของชาติอย่างรวดเร็วนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนในกิจการต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันยังมีกฎหมายบางส่วนอันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอยู่ ดังจะเห็นได้จากในบางกรณีแผนการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีงบประมาณพร้อมแต่ขาดบทกฎหมายมารองรับหรือในบางกรณีสิ่งที่จะต้องดำเนินการนั้นอาจจะขัดต่อบทกฎหมาย จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นการส่วนรวม ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาในเชิงปริมาณ คุณภาพ และความเป็นธรรมในสังคม ควบคู่กันไปจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย อนุบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งของทางราชการ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

และเป้าหมายหลัก จึงได้มีคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ที่ 18/2533 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2533 แต่งตั้งคณะอนุ  
กรรมการพิจารณาแนวทาง และกำหนดรูปแบบขององค์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการ  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้ดำเนินการประชุมจนกระทั่งแล้วเสร็จและได้มี  
การยกร่างสาระสำคัญของพัฒนากฎหมายที่จะบรรจุไว้ในแผนฯ 7 โดย  
ประธานอนุกรรมการฯ ดังกล่าว แต่ยังมีได้มีการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนา  
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มีการรัฐประหารรัฐบาลของ ฯพณฯ นายกรัฐ  
มนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ใน  
วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และมีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน ฯพณฯ นายกรัฐ  
มนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นบริหารประเทศ โดยรัฐบาลได้มี  
คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 138/2534 ลงวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2534  
แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายขึ้นประกอบด้วยต่อมารัฐบาลได้มีการ  
เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.  
2534 ให้มีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งได้ผ่าน  
ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2534  
และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว

จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดความ  
สัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาพปัญหาอุปสรรคทางด้าน  
กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจำเป็นต้อง  
มีการปฏิรูปกฎหมาย และจัดตั้งองค์การปฏิรูปกฎหมาย แนวทางพัฒนา  
กฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ เช่น อังกฤษ สิงคโปร์ และแคนาดา วิจารณ์การ  
การปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในรัชสมัยรัชกาลที่ 4-7 ตลอดจน  
แนวทางและรูปแบบการปฏิรูปกฎหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 1-7



### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อาจแบ่งการศึกษาได้ดังนี้

1) เพื่อศึกษาแนวความคิดกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นต้องปฏิรูปกฎหมายและจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดการปฏิรูปกฎหมาย ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย บทบาทของคณะกรรมการ การจัดองค์กรและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายมารองรับองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

3) เพื่อศึกษาแนวความคิด รูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายหรือการพัฒนากฎหมายของประเทศอังกฤษ สิงคโปร์ และแคนาดา

4) เพื่อศึกษาแนวทางและรูปแบบการปฏิรูปกฎหมายหรือการพัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7 เช่น กฎหมายที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วว่ามีเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด และจะได้ศึกษารูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปกฎหมาย 2 ฉบับ ที่เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

### ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย จะเป็นการศึกษาความเป็นมาของการปฏิรูปกฎหมายไทย แนวนโยบายของรัฐบาลและแนวทางการปฏิรูปกฎหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายและระเบียบ

ข้อบังคับในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย โดยจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายขึ้น รวมถึงรูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายหรือการพัฒนากฎหมายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว และรูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายที่เหมาะสมในประเทศไทยเท่านั้น โดยจะมีการกล่าวถึงแนวทางการปฏิรูปกฎหมายหรือการพัฒนากฎหมายของต่างประเทศ เช่น อังกฤษ สิงคโปร์ และแคนาดา แต่เพียงสังเขปเพื่อเป็นตัวอย่างเท่านั้น

#### ทฤษฎีและแนวความคิด

ในการศึกษาเรื่องรูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีแนวความคิดและทฤษฎี คือ

- ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ เนื่องจากสภาพการทำงานของกลไกตลาดไม่สมบูรณ์ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและสังคม เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพตลอดถึงการกระจายรายได้ให้ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่มทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงระบบตลาดและกลไกราคา โดยมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดสภาพที่สมดุลและเป็นธรรม

- ทฤษฎีว่าด้วยสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากรัฐ

#### สมมติฐาน

รูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้น มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องรูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research Method) โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือบทความ รายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางและกำหนดรูปแบบของ องค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เอกสารการสัมมนา เชิงวิชาการเรื่องการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2532 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนเอกสารต่างประเทศ จากห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษารูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีดังนี้

- 1) ทำให้ทราบวิวัฒนาการแนวความคิด ความสัมพันธ์ในการพัฒนา กฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
- 2) ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของกฎหมายในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย โดยการจัดตั้งองค์กร ปฏิรูปกฎหมาย
- 3) ทำให้ทราบแนวทางการปฏิรูปกฎหมายหรือการพัฒนากฎหมายของ ประเทศอื่น ๆ ที่ศึกษา เช่น อังกฤษ สิงคโปร์ และแคนาดา
- 4) ทำให้ทราบวิวัฒนาการการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมในรัชสมัยรัชกาลที่ 4-7 แนวทางและรูปแบบการปฏิรูปกฎหมายหรือการ พัฒนากฎหมายของไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7

รวมทั้งได้ทราบความแตกต่างขององค์ประกอบกฎหมายไทยกับของต่างประเทศด้วย  
ทั้งนี้รวมทั้งศึกษารูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการประกอบกฎหมายที่ควรจะเป็น  
ซึ่งอาจนำมาใช้ในประเทศไทยเพื่อช่วยแก้ปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมาย  
ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย