

## การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)\*

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์\*\*

### ๑. พัฒนาการของกฎหมาย

#### ๑.๑ บทบาทของกฎหมายที่มีต่อสังคม

“กฎหมาย” คืออะไร ? เป็นคำตามที่นักนิติปรัชญาสนใจพิเคราะห์กันมา ยาวนาน ซึ่งหมายถุนีเหตุมีผลที่น่าสนใจ แต่ถ้าจะสนใจพิเคราะห์พัฒนาการของกฎหมาย (development of law) แล้วจะพบว่ากฎหมายนั้นมีอยู่คู่กับสังคมตั้งแต่โบราณแต่ไร จนกล่าว กันว่า “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” (Ubi societas ibi jus) เพราะเมื่อคนมาอยู่ร่วมเป็น สังคมประโยชน์และความต้องการของแต่ละคนอาจขัดแย้งกันได้ ซึ่งกฎหมายจะเป็น มาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมสังคม (social controls) โดยเป็นกติกาเพื่อขัดความ ถูกต้องที่สังคมยอมรับในการให้ความเป็นธรรมอันเป็นจุดสมดุล (equilibrium) ระหว่าง ประโยชน์ของเอกชนแต่ละคนในแต่ละเรื่องหรือระหว่างเอกชนกับส่วนรวม<sup>๑</sup> กฎหมายจะ ก่อตั้งขึ้นในสังคมในรูปของกฎหมาย (social norm) ตั้งแต่ธรรมเนียมปฏิบัติทั้งในทางโลก (customs) และทางธรรม (morals) อันเป็นทั้งกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten law) ไปจนถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษร (written law) ซึ่งจะเกิดมีขึ้นเมื่อสังคมมีระบบอบ การปกครอง (government) ซึ่งทุกสังคมจะมีกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่เป็น ลายลักษณ์อักษรใช้ควบคู่กันมากบ้างน้อยบ้างตามแต่เรื่องที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการพัฒนาของกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น หากจะพิเคราะห์กฎหมาย ของสังคมโบราณแล้วจะพบว่าในระยะแรกๆ จะมีกฎหมายควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์น้อย และเกี่ยวข้องกับกฎหมายเพียงและกฎหมายอาญาสามัญเป็นส่วนใหญ่ แต่ต่อมาเมื่อสังคม

\* พิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ ๖๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

\*\* อธีเดชาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๕๔๓-พ.ศ. ๒๕๔๗) ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นิติกร (นักกฎหมายกฤษฎีกา) ๑๑ ชช.)

<sup>๑</sup> R. Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law* 43-47 (1954)

## สารกฏหมายปกครอง

พัฒนาไปชับช้อนยิ่งขึ้นกฏหมายคือมากขึ้นเป็นเงาตามตัวและขยายสาขามากขึ้นไปตามลำดับ เช่น กฏหมายพาณิชย์ กฏหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฏหมายภาษีอากร กฏหมายปกครอง กฏหมายแรงงาน กฏหมายจำกัดการผูกขาด กฏหมายคุ้มครองลิขิตส่วนบุคคล กฏหมาย ควบคุมการก่อสร้างและผังเมือง กฏหมายประกันสังคม กฏหมายควบคุมและส่งเสริมการเกษตร กฏหมายควบคุมและจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ กฏหมายรักษาสิ่งแวดล้อม กฏหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฏหมายควบคุมกิจการโทรคมนาคม กฏหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และยังจะมีขอบเขตใหม่ๆ ตามมาอีกมาก เช่น กฏหมายเกี่ยวกับลิขิตที่จะรู้ กฏหมายควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในคอมพิวเตอร์ กฏหมายเกี่ยวกับสิทธิที่จะตาย ฯลฯ

การที่กฏหมายขยายตัวตามภาระของรัฐและความชับช้อนของสังคมเช่นนี้ ในประเทศระบบประมวลกฏหมาย (code law) เนื่องจากมีการปรับตัวครั้งใหญ่ในศตวรรษที่ ๑๙ และ ๒๐ โดยจัดทำประมวลกฏหมายที่สำคัญต่างๆ ขึ้นใช้ ปัญหาต่างๆ จึงบรรเทาอยู่ ระยะหนึ่ง ส่วนประเทศในระบบคอมมอนลอร์ (common law) นั้น เหตุการณ์ปรากฏชัดว่า ไม่อาจพึ่งการพัฒนา กฏหมายโดยอาศัยศาลมีความเป็นรายคดี (case by case) ได้อีกต่อไป จนปรากฏว่าประเทศในระบบคอมมอนลอร์ มีกฏหมายลายลักษณ์อักษรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และยากที่จะถือว่าเป็นระบบกฏหมายที่พัฒนาขึ้น โดยศาลมีกฏหมายลายลักษณ์อักษร ได้อีก<sup>๖</sup> และอาจกล่าวได้ว่า คำว่าระบบคอมมอนลอร์คงเหลือแต่เพียงลักษณะในทางนิติวิธี (juristic method) ของการใช้กฏหมายในศาลเท่านั้น ที่ศาลในระบบคอมมอนลอร์จะยึดถือ แนวบรรทัดฐานเป็นหลักในการตัดสินคดีต่อมา (stare decisis) อายุแห่งนักแห่นและเป็น ทางการมากกว่า (degree) ศาลในระบบประมวลกฏหมาย<sup>๗</sup>

ในการพัฒนาของวิชานิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา หลายคนได้เห็นตรงกันว่า กฏหมายมีบทบาทต่อสังคม ๒ ประการ คือ ๑) ชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม (cause) และ ๒) เป็นผล (effect) ที่ต้องบัญญัติขึ้นให้สอดคล้องหรือมิให้ขัดขวางกับการ

<sup>๖</sup> R. David, "Sources of Law" 2 International Encyclopedia of Comparative Law paras. 98-101 (1984)

<sup>๗</sup> A.G.Chloros, "Certainty and the Function of Precedent in Comparative Law," Revue Hellenique de Droit 66, 78 (1956); J.H. Merryman, The Civil Law Tradition 48 (1969); H. Silving, "Stare Decisis in the Civil and in the Common Law," 35 Rev. Jur. U.P.R. 195, 198 (1966)

เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้วในสังคม<sup>๔</sup> ในช่วง ค.ศ. ๑๕๖๐-๑๕๗๐ ได้มีวรรณกรรมเกี่ยวกับ “กฎหมายและการพัฒนา” (law and development) เกิดขึ้นมาก many<sup>๕</sup> โดยมีแรงดลใจในการจะเข้าไปช่วยประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งพบว่ากฎหมายอันเป็นสถาบันที่สำคัญของสังคมในประเทศนั้นๆ อยู่ในสภาพที่ไม่ก้าวหน้าและประสงค์จะนำระบบกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา แต่พบว่าไม่เกิดความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งความจริงแนวคิดที่เกิดขึ้นดังกล่าววน่าจะเป็นเพียงการตระหนักในความจริงของนักกฎหมายบางคนที่เพิ่งเริ่มจะเข้าใจว่ากฎหมายมีความสัมพันธ์กับสังคมอย่างใกล้ชิด โดยกฎหมายมิใช่เป็นเนื้อหาของศาสตร์ที่แยกเป็นเอกเทศออกไปจากศาสตร์ทางสังคม การพูดถึง “กฎหมายกับการพัฒนา” จึงเป็นคลื่นทางวิชาการที่รุนแรงชั่วขณะที่อย่างจะได้ผลสรุปที่ง่ายภายใต้เวลาอันสั้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการไปช่วยพัฒนาหรือนิยิทธิพลในประเทศโลกที่สาม บางประเทศที่ได้จัดการศึกษาเฉพาะเพื่อเป็นแนวทางในการเข้าใจถึงปัญหาหลักในการพัฒนาสังคมต่างๆ และกลไกขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีไว้เพื่อการช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนา<sup>๖</sup> ซึ่งเป็นการดีที่พยายามจัดทำให้เป็นจริงเป็นจังขึ้น แต่ถ้าเป็นนักกฎหมายที่เข้าใจถึง “กฎหมาย” โดยลึกซึ้งแล้วจะทราบว่าสังคมแต่ละสังคมไม่เหมือนกันทุกองค์ประกอบ และมีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอทั้ง โดยปัจจัยภายในของสังคมและอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกสังคมด้วย ดังนั้น “การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสังคมหรือการพัฒนากฎหมายเพื่อชักนำการพัฒนาสังคม จึงเป็นเรื่องที่ต้องพัฒนาเรื่อยไปตลอดเวลา โดยมากบ้างน้อยบ้างตามความจำเป็นแห่งสภาพของสังคม” ซึ่งการพัฒนากฎหมายของแต่ละสังคมนั้นจำเป็นต้องอาศัยศาสตร์ต่างๆ เข้าช่วยในการวิเคราะห์หาข้อผูก เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา แม้กระทั่งวิทยาศาสตร์ สถาติ และคณิตศาสตร์ ก็เริ่มนิผู้นำเอามาใช้ในการวิเคราะห์กฎหมาย

<sup>๔</sup> L.M. Friedman, "On Legal Development," 24 Rutgers Law Review 11, 57 (1969)

<sup>๕</sup> D.M. Trubek, "Toward a Social Theory of Law : An Essay on the Study of Law and Development," 82 Yale Law Journal 1 (1972) ; J.H. Merryman, "Comparative Law and Social Change : On the Origin, Style, Decline and Revival of the Law and Development," 25 American Journal of Comparative Law 457 (1977); and E.M. Burg, "Law and Development : A Review of the Literature and a Critique of Scholars in Self-Estrangement," 25 American Journal of Comparative Law 492 (1977)

<sup>๖</sup> เช่นหลักสูตร DEA de Droit de l'Economie internationale et du Développement ของมหาวิทยาลัย l'Université René Descartes (ParisV) ซึ่งแต่เดิมเคยมีชื่อหลักสูตรว่า DEA de Droit du Développement

เพริ่าตามความจริงแล้วกฎหมายมีฐานเป็นศาสตร์ต่างๆ เหล่านี้<sup>๙</sup> ซึ่งทัศนะต่อกฎหมาย เช่นนี้ความจริงนักกฎหมายทั่วไปในต่างประเทศเข้าใจกันเช่นนี้อยู่แล้วจนเป็นเรื่องปกติที่ไม่มีผู้ใดพูดข้ากันอีก แต่ในประเทศไทยเป็นบุคคลที่ไม่อยู่ในวงการจัดทำกฎหมายก็คง มิได้ทราบมากในความจริงนี้มากนัก โดยเฉพาะการสอนวิชานิติปรัชญาของไทยมักเน้นใน ทางกว้างให้รู้ให้มากที่สุดในประวัติศาสตร์ของนิติปรัชญา ซึ่งนักปรัชญา และศัพท์เฉพาะ ของแต่ละแนวคิด มากกว่าที่จะวิเคราะห์แนวคิดหรือทฤษฎีใดที่สมควรยึดถือว่าถูกต้อง

ในการพัฒนากฎหมายนี้ เมื่อเป็นที่เข้าใจແນ່อัชແລ້ວกฎหมายเกี่ยวข้อง อยู่กับศาสตร์ด้านต่างๆ ทั้งหมด การพัฒนากฎหมายจึงจะอาศัยแต่นักกฎหมายไม่ได้แต่ ต้องมีนักวิชาการฝ่ายอื่นๆ ร่วมด้วย<sup>๑๐</sup> ซึ่งวิชากฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) จะมี ประโยชน์อย่างมากที่จะได้เห็นแนวทางและผลของแนวทางการแก้ปัญหาในอิทธิพลกฎหมาย หนึ่งทำให้ได้เห็นข้อเสนอที่แตกต่างและผลที่แตกต่างกัน อันจะช่วยให้เลือกแนวทางที่ เหมาะสมได้ดีขึ้น<sup>๑๑</sup> ดังนั้น “วิชากฎหมายเปรียบเทียบและการวิเคราะห์กฎหมายโดยอาศัย ศาสตร์ทุกสาขาที่เกี่ยวข้องจึงเป็นแนวทางที่สมควรยึดเป็นหลักของการพัฒนากฎหมายใน ปัจจุบัน”

## ๑.๒ กฎหมายที่ดี (Good Law)

มีผู้เขียนถึงลักษณะของกฎหมายที่ดีกันหลายราย<sup>๑๒</sup> แต่ถ้าจะสรุปเอาหลัก สำคัญแล้วเห็นว่าอาจแยกได้ ดังนี้<sup>๑๓</sup>

(๑) ในแห่งของแบบการร่างกฎหมาย กฎหมายจะต้องสัน (ไม่เขียนยืดยาวจน เกินความจำเป็นจนยุ่งยากและเสียเวลาในการอ่าน) เข้าใจง่าย (ทั้งภาษาที่ใช้และคำโกรง

<sup>๙</sup> H. Jones, *Law and Social Role of Science* 120 (1966); L. Loewinger, "Law and Science as Rival System," 19 *University of Florida Law Review* 530 (1967); และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศรี, "การยกเว้นกฎหมาย." ๗ วารสารกฎหมายปักธง ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑)

<sup>๑๐</sup> D.J. Whalan, "The Science-Law Relationship : Are Lawyer Really Necessary," 56 *The Australian Law Journal* 658-660 (1982)

<sup>๑๑</sup> J. Hill, "Comparative Law, Law Reform and Legal Theory," 9 *Oxford Journal of Legal Studies* 102-103 (1989)

<sup>๑๒</sup> H.J.M. Boukema, *Good Law* (1982) ; and Karl-Peter Sommermann, "Legislative Process and Rationality," ๑๒ วารสารกฎหมายปักธง ๑๑-๑๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖)

ของกฎหมายที่มีโครงสร้างเป็นลำดับที่ดี) และไม่เคลือบคลุม (บุคคลต่างคนในสังคมเดียวกัน จ่านแล้วเข้าใจในความหมายตรงกัน มิใช่เข้าใจไปคนละทางสองทาง แต่จริงอยู่กฎหมายจะเขียนให้ชัดเจนทุกมุมจนเป็นคำอธิบายไม่ได้ เพราะจะทำให้ยาวเกินไปและกฎหมายขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวกับสังคม แต่ต้องชัดเจนพอที่จะเห็นแนวทางที่กฎหมายจะใช้บังคับ ในอนาคตได้)

(๒) ในแง่ของสาระ กฎหมายนี้ทึ้งในแง่เนื้อหา (substantive) และกลไก การใช้ (mechanism) จะต้องสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ สามารถแก้ไขปัญหาที่มุ่งประสงค์ได้ (efficiency) และวิธีการซึ่งใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องเหมาะสมในแง่ภาระ (cost and benefit) และในแง่ทัศนะและความรู้สึกของสมาชิกในสังคม (acceptable)

ดังนั้น ในการพัฒนากฎหมายจะต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาทึ้งสองประการ ข้างต้นเสมอ โดยในแง่แรกขึ้นอยู่กับเทคนิคในกระบวนการจัดทำกฎหมาย ส่วนในแง่ที่สอง จะต้องเป็นการศึกษาในแง่ทางศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและวิชากฎหมายเปรียบเทียบ และหากจำเป็นก็ต้องมีการวิจัยที่ลึกพอจะให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่สังคมในขณะนั้นๆ ได้

### ๑.๓ การพัฒนาที่เป็นมา

ตามความเป็นจริงแล้วกฎหมายก็มีการพัฒนาเป็นประจำอยู่แล้ว ทึ้งโดยองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจตีความใช้บังคับกฎหมาย โดยองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการแก้ไขเมื่อมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นวิธีการปกติ แต่ถ้าเมื่อใดปรากฏชัดเจนว่ากฎหมายที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมแก่สังคม หรือมีแนวทางใหม่ที่ดีเกิดขึ้นก็จะมีการปรับปรุงใหม่เป็นพิเศษครั้งหนึ่ง ซึ่งเท่าที่เป็นมาในอดีตด้วยแต่สมัยกฎหมายโรมันการพัฒนากฎหมายจะเป็นการวิเคราะห์รายคดีโดยผู้พิพากษามากกว่า จริงอยู่แนวคิดทางตำราและนักประชัญญาที่มีบทบาทคู่ขนานในการโน้มน้าวให้ผู้พิพากษายังคงต่อสู้เพื่อความยุติธรรม แต่การจัดการกฎหมายในอดีตมีความจำกัดอยู่ที่การพิพากษาในแต่ละคดี ไม่สามารถนำผลลัพธ์ที่ได้จากการพิพากษาไปใช้ในคดีอื่นได้

ส่วนการพัฒนาโดยวิธีพิเศษในอดีตเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เช่น การจัดทำกฎหมาย ๑๒ โต๊ะของชาวโรมันโบราณ (๔๕๐ B.C.) การจัดทำประมวลกฎหมายของพระจักรพรรดิ Justinian แห่งโรม (ค.ศ. ๕๓๕) ประมวลกฎหมาย Siete Partidas ของสเปน (ค.ศ. ๑๒๖๕) และประมวลกฎหมายของรัฐต่างๆ ในยุโรประหว่างศตวรรษที่ ๑๕ และ ๑๗ ไม่ว่าจะเป็นของฝรั่งเศส เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ ฯลฯ เหล่านี้เป็นการพยายามรวมรวม

## สารานุกรมกฎหมายบกรอง

หลักที่ใช้กันอยู่และวิเคราะห์หาข้อดีที่คิดว่าเหมาะสมสมขึ้น แต่หลังจากสมัยเหล่านั้นแล้ว หลักกฎหมายต่างๆ ซับซ้อนขึ้นอีกระดับหนึ่งจนทำให้ยากที่จะจัดทำเป็นประมวล โดยหากเนื้อหาสาระในจุดสำคัญยังไม่มีการพัฒนาถึงระดับที่เด่นชัดเพียงพอ (*maturity in theory*) การจัดทำประมวล (*codification*) ก็ไม่อาจจัดทำได้<sup>๑๐</sup> ในสภาพที่กฎหมายประจำจักราชย์กันมากการจัดทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายได้ง่ายขึ้นจึงเป็นไปในรูปของการรวบรวมกฎหมาย (*compilation*) มากกว่า<sup>๑๑</sup> แต่ถึงกระนั้นการยังเป็นเรื่องยากหากจะทำให้ละเอียด เช่น ในสหราชอาณาจักรมีการยอมรับกันว่ามีกฎหมายมากและซับซ้อน ในปี ค.ศ. ๑๗๔๖ จึงได้จัดทำประมวลกฎหมายสหราชอาณาจักร (*United States Code*) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งให้สอดคล้องกันซึ่งปรากฏว่าทำได้ดีไม่กี่ส่วน ส่วนใหญ่เป็นแต่รวมกฎหมายในเรื่องทำงานเดียวกันมาไว้ในที่เดียวกันมากกว่า<sup>๑๒</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแนวการพัฒนาในอดีตยังมิได้มีการศึกษา “สาระ” ของกฎหมายอย่างเป็นวิทยาการเพียงพอ ทั้งการรวบรวมกฎหมายเพื่อมิให้กระชากกระจาย และง่ายต่อความเข้าใจก็ยังมีปัญหารือรังกันมาในหลายสังคม เมื่อคำนึงถึงกฎหมายที่คิดทั้งสองประการดังที่กล่าวมาใน ๑.๒ นั้นแล้วจะเห็นได้ว่ากระบวนการพัฒนากฎหมายจะต้องมีการปรับปรุงใหม่ เพราะวิธีการที่ประเทศต่างๆ ทำมาตั้งแต่เดิมนั้นยังไม่เหมาะสม

### ๒. ปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบัน

ขณะนี้ในหลายประเทศเริ่มนีปัญหาของการพัฒนากฎหมายคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะเป็นสังคมประชาธิปไตยซึ่งระบบการเลือกตั้งที่เป็นหลักในการสร้างผู้ปกครองประเทศแทนประชาชนนั้นกลับปรากฏว่า รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายโดยเฉพาะกลับใช้ “เวลา” ในการนิติบัญญัติน้อยมาก แต่ละปีรัฐสภาต่างๆ ผ่านกฎหมายออกมามากก่อนที่จะมีร่างกฎหมายดีๆ มาเสนอ รัฐมนตรีต่างๆ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอให้แก่ไขกฎหมายที่ตนรับผิดชอบจะมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งสั้น เมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ต้อง

<sup>๑๐</sup> Karl-Peter Sommermann, “Codification : Examples and Limits,” ๑๒ สารานุกรมกฎหมายบกรอง ๔๐ (พ.ศ. ๒๕๓๖)

<sup>๑๑</sup> Michael Kerr, “Law Reform in Changing Times,” 96 Law Quarterly Review 528 (1980)

<sup>๑๒</sup> P.S. Atiyah and R.S. Summers, *Form and Substance in Anglo-American Law* 320-321 (1987)

ใช้ในการจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ที่ดี<sup>๙๔</sup> บางรัฐมนตรีก็เร่งรีบที่จะจัดสร้างผลงานตนเอง จนได้กฎหมายที่ไม่ดี เมื่อตราออกมาใช้บังคับไม่นานก็พบข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขมากมาย จนยุ่งเหยิง<sup>๙๕</sup> ส่วนสมาชิกรัฐสภา ก็ใช้เวลาสามัญประชุมส่วนมากก็เพื่อการต่อสู้ทางการเมือง ต่างๆ<sup>๙๖</sup> ฝ่ายค้านก็พยายามจะหาข้อบกพร่องและขยายผลเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้ตน ได้เข้ามารื้อถอนมาแทน ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องพยายามวิธีการต่อสู้กับกลุ่มต่างๆ ที่ฝ่ายค้าน สร้างขึ้น บรรยายกาศในการใช้อำนาจนิติบัญญัติบางครั้งกลับถูกนำไปเป็นเกณฑ์ในการต่อสู้ เพื่อชัยชนะในทางการเมืองแทนที่จะเป็นตามเหตุผลทางวิชาการของกฎหมายฉบับนั้นๆ เมื่อเวลาในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา มีน้อย กฎหมายใดหากไม่เอื้ออำนวยต่อการ หาเสียงตามบรรยายกาศการเมืองในขณะนั้นๆ แล้วก็มักไม่ได้รับความสนใจและการพิจารณา เป็นไปโดยล่าช้า<sup>๙๗</sup> แม้บางกฎหมายจะมีความสำคัญมากต่อสังคมแต่ถ้าปัญหานั้นประชาชน โดยทั่วไปแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในทางทัศนะและความคิดเห็นกันมาก ในกฎหมายที่ประชาชนมี ทัศนะแตกแยกกันนี้นักการเมืองกลับจะไม่กล้าเข้ามาเสนอตอนแก้ไขปัญหาเหล่านั้น เพราะ เกรงว่าตนจะเสียคะแนนนิยมจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เช่น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ทำแท้ง เป็นต้น ดังนั้น “ประโยชน์ทางการเมือง” กลับทำให้กฎหมายที่ไว้ต่อความรู้สึกในสังคม เหล่านี้มีพัฒนาการที่ต้องหยุดชะงักอยู่เสมอ

นอกจากปัญหารือ “เวลา” และ “ประโยชน์ทางการเมือง” ที่มุ่งเอาแต่ชั่นกันแล้ว กฎหมายในสังคมที่มีความชับซ้อนยิ่งขึ้นนี้จะมีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น เมื่อวิชาการทางด้าน สังคมศาสตร์ต่างๆ ก้าวหน้าขึ้นและให้คำตอบที่เป็นจริงในทางปฏิบัติได้มากขึ้น การนำ หลักเกณฑ์ใหม่ตามศาสตร์ต่างๆ เข้ามาใช้ในกฎหมายก็มากขึ้นเป็นเจ้าตามตัว จนในที่สุด กฎหมายบางประเภทจะมีเทคนิคในการหาข้อยุติทางหลักกฎหมายที่ยุ่งยากเกินที่สามารถชัน หรือสมาชิกรัฐสภาโดยทั่วไปจะเข้าใจ เว้นแต่จะต้องใช้เวลามากมายเพื่อทำความเข้าใจสิ่งนั้น กระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายโดยลำพังสมาชิกรัฐสภาไม่อาจเพียงพอต่อการ

<sup>๙๔</sup> S.M. Cretney “The Programmes : Milestones or Millstones?,” *The Law Commission and Law Reform* 9 (G. Zellick ed., 1988)

<sup>๙๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑

<sup>๙๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘

<sup>๙๗</sup> Sir Derek Oulton, “Law Reform : Obstacles and Opportunities,” 7 *Civil Justice Quarterly* 35-36 (1988)

## วารสารกฎหมายปกครอง

จัดทำกฎหมายได้ การอาศัยกรรมการวิสามัญเข้ามาร่วมในการพิจารณาจึงมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น ในอีกแห่งหนึ่งเมื่อเวลาในการพิจารณาไม่มีและกฎหมายได้มีเทคนิคมาก รัฐสภาเริ่มน้อมถอดอำนาจทางนิติบัญญัติ (delegation of legislative power) ให้ฝ่ายบริหารไปออกอนุบัญญัติต่างๆ ได้<sup>๑๔</sup> การน้อมถอดอำนาจให้ตรวจสอบบัญญัติเริ่มนีมากขึ้นตามลำดับและมีมากจนเห็นได้ชัดในสมัยศตวรรษที่ ๑๙<sup>๑๕</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ก็นับได้ว่าเป็นการ “ผ่อนปัญหา” ใน การพัฒนากฎหมายได้ทางหนึ่งที่ทำให้สังคมสามารถมีกฎหมายที่ทันต่อเหตุการณ์และสังคมพัฒนาไปได้ส่วนปัญหาที่ตามมาเพื่อความคุมให้การออกอนุบัญญัติเป็นไปตามเจตนาของ ของแม่บทนั้นเป็นปัญหาอีกทางหนึ่งที่มีวิธีการแก้ไขได้หลายประการ จนในศตวรรษที่ ๒๐ กฎหมายปกครองในหลายประเทศเริ่มวางแผนกฎหมายที่บังคับให้การออกอนุบัญญัติต่างๆ ต้องมี การได้ฟังความเห็นจากมหาชน (public consultation) แบบต่างๆ โดยเครื่องครัดบังหรือไม่ เครื่องครัดบังที่อยู่กับความสำคัญของอนุบัญญัติชนิดนั้นๆ เช่น มาตรา ๕๕๓ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. ๑๙๕๖ ของสหรัฐอเมริกา หรือมติคณะรัฐมนตรีของเยอรมัน เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๑๙๘๕ ข้อ ๑.๒<sup>๑๖</sup> เป็นต้น

ในขณะที่รัฐสภาพรากกฎหมายบังคับฝ่ายปกครองให้ต้องฟังความคิดเห็นจาก ประชาชนในการออกอนุบัญญัติดังที่กล่าวมานั้น กรณีกลับเป็นที่น่าสังเกตว่าฝ่ายรัฐสภาพเอง กลับยังคงพิจารณากฎหมายโดยยึดแต่ฟังความเห็นตัวแทนของรายภูมเป็นหลัก รัฐสภาพ ยังไม่เคยบังคับตนเองให้มีวิธีการฟังความเห็นจากประชาชน โดยตรงขณะที่ตัตกรากกฎหมาย (เว้นแต่กรณีที่มีรัฐธรรมนูญบังคับให้ใช้วิธี referendum) จริงอยู่ว่าการให้ต้องรับฟังความคิดเห็น จากประชาชนเสมอไปไม่อาจกระทำได้ เพราะบางกรณีผู้รับผิดชอบอาจจำเป็นต้องตัดสินใจ เลือกวิธีการทางใดทางหนึ่งเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ กระบวนการนิติบัญญัติตามแนวทางปกติ (traditional legislative process) ที่จะเริ่มจากกรรชุมนตรีผู้รักษาการหรือสมาชิกสภาพผู้แทนรายภูม และนำเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาพโดยตรง ยังคงจำเป็นตามระบบการปกครองเพื่อความ สงบเรียบร้อย แต่จุดอ่อนที่การพิจารณาของรัฐสภาพกระทำได้ลำช้า โดยไม่อาจพิจารณาลงลึก มากในทางวิชาการหรือไม่อาจสร้างโอกาสให้ประชาชนแสดงความเห็นเพื่อจะได้รู้ความ

<sup>๑๔</sup> J.F.Garner, *Administrative Law* 52-53 (4th ed., 1974)

<sup>๑๕</sup> Sir Carlton Kemp Allen, *Law and Orders* 25-33 (3rd ed., 1965)

<sup>๑๖</sup> ๑๒ วารสารกฎหมายปกครอง ๒๖๗-๒๖๘ (พ.ศ. ๒๕๕๖)

ต้องการที่แท้จริงของประชาชน เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางใหม่ (modern legislative process) เข้ามาชดเชยเพื่อให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เท่าที่จะเป็นไปได้ ปัญหามีว่าจะมีวิธีการใดที่จะตอบสนองสิ่งที่ขาดไปดังกล่าว

### ๓. แนวทางการพัฒนากฎหมายในต่างประเทศ

#### ๓.๑ สภาฯโดยทั่วไป

ในประเทศไทยองคุณมีหน่วยงานกลั่นกรองกฎหมายและยกร่างกฎหมายก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา คือ Office of Parliamentary Counsel โดยหน่วยงานนี้ขึ้นอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล หน่วยงานนี้จัดตั้งมายาวนานแล้วและมีแบบอย่างและแนวทางถ่ายทอดกันมาหาก ร่างกฎหมายทั้งหมดของรัฐบาลจะต้องผ่านหน่วยงานนี้ แต่ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีการเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา จึงทำให้แบบการร่างกฎหมายของอังกฤษมีความเคลื่อนคลุ่มอยู่บ้าง<sup>๒๐</sup> ส่วนในสหราชอาณาจักรการร่างกฎหมายไม่มีแบบแผนและแยกกว่าในอังกฤษ เพราะไม่มีองค์กรใดรับผิดชอบในการช่วยร่างกฎหมาย โดยในสภาผู้แทนราษฎรและในสภาสูงต่างจะมี Office of Legislative Counsel ของตน แต่จำนวนงานที่ต้องทำมีมาก นอกจากนั้น สมาชิกรัฐสภาต่างขอให้จัดทำร่างกฎหมายได้ ซึ่งโดยมากสมาชิกรัฐสภาจะพยายามเร่งให้ร่างของตนเองเสร็จเร็วเท่าที่จะทำได้แทนที่จะทำได้ดี ส่วนร่างกฎหมายของรัฐบาลก็จัดทำมาจากการตรวจ ทบทวน กรรมต่างๆ และบ่อยครั้งจะจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้มีการฝึกฝนเพียงพอและเมื่อจะเสนอร่างสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยสมาชิกสภาพรัฐบาล ก็ไม่มีการบังคับว่าจะต้องผ่านการพิจารณาของ Office of Legislative Counsel อีกครั้ง ร่างกฎหมายในสหราชอาณาจักรจึงค่อนข้างสับสน ยากแก่ความเข้าใจ ชำช้อน และไม่มีรูปแบบที่แน่นชัด<sup>๒๑</sup>

ประเทศไทยองคุณซึ่งในระบบ common law มีจุดอ่อนเรื่องการพัฒนากฎหมาย เป็นรายคดีมานานแล้วว่า ไม่อาจช่วยให้กฎหมายพัฒนาเป็นระบบได้เพียงพอและกฎหมายที่ออกแบบแก่ปัญหาเฉพาะเรื่องก็กระฉัดกระจาย ใน ค.ศ. ๑๕๖๓ Francis Bacon เคยเสนอให้จัดทำประมวลกฎหมายมาแล้วแต่ไม่ได้รับการสนับสนุน<sup>๒๒</sup> หลังจากนั้นในสมัยของ

<sup>๒๐</sup> Atiyah and Summers, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๓, หน้า ๓๑๕-๓๑๗

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑๘-๓๒๑

<sup>๒๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑๘-๓๒๑

## การสารกฏหมายบกรอง

Cromwell (๑๖๕๒) และ Brougham (๑๘๒๙) ก็มีการเสนอทำนองเดียวกันอีก แต่ก็ไม่มีการปฏิบัติตาม<sup>๖๔</sup> อังกฤษจึงมีข้อบกพร่องในการพัฒนากฎหมายในແນ່ແນບการร่างกฎหมาย มาตลอด

ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศภาคพื้นยุโรปที่ได้รับอิทธิพลทางแนวความคิด จากฝรั่งเศสจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (Conseil d'Etat) ขึ้นรับผิดชอบการตรวจพิจารณา.r>ร่างกฎหมายโดยเฉพาะ ร่างกฎหมายของรัฐบาลทั้งหมดจะต้องผ่านองค์กรนี้ ส่วนร่างที่สมาชิกรัฐสภาเสนออนันน์รัฐบาลก็จะขอคำแนะนำพิจารณา ก่อนรับหลักการ การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายจึงกระทำโดยองค์กรเดียวกันตลอด ดังนั้น ແນບในการร่างกฎหมายจึงสอดคล้อง กันเพราการตรวจของนักกฎหมายที่เป็นมืออาชีพในการร่างกฎหมายโดยตรง ซึ่งนักกฎหมาย ในประเทศอังกฤษก็ยอมรับข้อเท็จจริงของประสิทวิภาพในส่วนนี้<sup>๖๕</sup> ในແນ່ອງແນບการร่างกฎหมายของ “กฎหมายที่ดี” ลักษณะการดำเนินงานโดยวิธีการนี้จะเหมาะสมแล้ว แต่ ในແນ່ອງสาระของ “กฎหมายที่ดี” อาจจะยังมีปัญหาพระกฎหมายต่างๆ จัดทำมาโดย กระหลวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมีสภาพแหน่อนกันในทุกประเทศ คือ ไม่มีนักกฎหมายระดับ สูงเพียงพอที่จะพัฒนากฎหมายในกระหลวงของตนแต่โดยลำพังได้ ต่อมาจึงปรากฏว่า<sup>๖๖</sup> สถาบันคณะกรรมการกฤษฎีกារของฝรั่งเศสก็ได้รับมอบอำนาจให้เสนอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้เอง ด้วยในปี ค.ศ. ๑๕๔๕ แต่ทางปฏิบัติระยะแรกแทบจะไม่ได้เสนอเลย จนกระทั่ง ค.ศ. ๑๕๖๓ จึงเริ่มมีผลงานเป็นชิ้นเป็นอันมากขึ้น แต่การเสนอมักเกิดในเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก โดยไม่ต้องมีการศึกษามากนัก การศึกษาในเชิงวิจัยโดยจัดตั้งเป็นคณะทำงานเฉพาะเป็น เรื่องๆ โดยมีนักวิชาการภายนอกเข้าร่วมด้วย ได้เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๕๗๐ เป็นต้นมา ซึ่งนับถึง ค.ศ. ๑๕๘๙ มีจำนวนมากกว่า ๕๐ เรื่อง อันเป็นผลให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญ หลายฉบับทึ้งในทางการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม งานการศึกษาวิจัยก่อนที่จะเสนอ ไปยังรัฐบาลจะต้องเสนอต่อ Section des rapports et des études เพื่อพิจารณาและหากมี ปัญหาข้อกฎหมายสำคัญก็จะส่งไปยังคณะกรรมการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหากมี ปัญหามากจะส่งที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา ก็ได้ รายงานวิจัยเหล่านี้เปิดเผยแพร่ แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป

<sup>๖๔</sup> Kerr, หนังสือในเชิงอรรถที่ 12, หน้า 518-520

<sup>๖๕</sup> Sir William Dale, *Legislative Drafting : A New Approach* 331-334 and 336-337 (1977)

<sup>๖๖</sup> J. Massot et J. Marimbert, *Le Conseil d'Etat* 270-272 (1988)

### ๓.๒ แนวทางแก้ไขในอังกฤษ

สำหรับการพัฒนาในเรื่องทางสาระของกฎหมายในประเทศระบบคอมมอนลอว์นั้น มีแนวทางที่น่าสนใจประการหนึ่ง โดยแต่เดิมมาเมื่อมีปัญหาข้อกฎหมายที่ยุ่งยากมาก และสำคัญก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นมาศึกษาหาข้อผิดเป็นครั้งคราว ในปี ค.ศ. ๑๕๓๔ ได้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบโดย Lord Chancellor Sankey เรียกว่า Law Revision Committee และในปี ค.ศ. ๑๕๕๒ ก็เปลี่ยนชื่อเป็น Law Reform Committee แต่ในอังกฤษกฎหมายหลายฉบับอยู่ในการดูแลของกระทรวงต่างๆ คณะกรรมการที่ Lord Chancellor ตั้งขึ้นจึงไม่อาจทำงานในส่วนที่กระทรวงอื่นรับผิดชอบได้เต็มที่ ในปี ค.ศ. ๑๕๕๕ กระทรวงมหาดไทยก็จัดตั้ง Criminal Law Revision Committee ขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง อนึ่ง กรรมการในคณะกรรมการเหล่านี้มีงานประจำอื่นอยู่ด้วยผลงานจึงออกแบบน้อยและไม่เป็นที่พอใจว่าจะช่วยพัฒนากฎหมายให้ทันความต้องการของสังคมได้ กฎหมายหลายฉบับที่บกพร่องถูกทอดทิ้งไม่มีการปรับปรุงเป็นเวลานาน<sup>๖๗</sup> จนภาคเอกชนทันไม่ได้มีการรวมตัวกันเพื่อเสนอแก้ไขกฎหมาย เช่น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นว่า Justice เป็นต้น<sup>๖๘</sup> ในที่สุดจึงมีการออกกฎหมาย Law Commission Act 1965 โดยจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและมีผู้รับผิดชอบที่ทำงานเต็มเวลาในด้านการพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะ

(๑) คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Commission) ของอังกฤษถือกันว่าเป็นจุดสำคัญในการพัฒนากฎหมายของอังกฤษ อันเป็นผลมาจากการหาเสียงของพรรคแรงงานเพื่อการปฏิวัติทางเทคนิค (technological revolution)<sup>๖๙</sup> ตามบทัญญัติแห่งกฎหมายคณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ตรวจตราและทบทวนกฎหมายทั้งหมดเพื่อให้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ (systematic development)
  - จัดทำประมวลกฎหมาย
  - ขัดความวิปลาสในตัวบทกฎหมาย

<sup>๖๗</sup> Kerr, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๒, หน้า ๕๗๑

<sup>๖๘</sup> J.H. Farrar, "Law Reform Now-A Comprehensive View," 25 International and Comparative Law Quarterly 216 (1976)

<sup>๖๙</sup> S. M. Cretney, "The Politics of Law Reform-A View From the inside," 48 Modern Law Review 493-494 (1985)

## วารสารกฎหมายปกครอง

- ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่จำเป็น
- ลดจำนวนกฎหมายที่กระჯัดกระจายอยู่
- ทำกฎหมายให้เข้าใจง่ายและทันสมัย

ในระยะแรกเข้าใจกันว่างานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะเป็นการพัฒนา lawyer's law<sup>๓๐</sup> คือเป็นหลักในทางเทคนิคกฎหมายโดยแท้ที่คนทั่วไปไม่เข้าใจ เว้นแต่นักกฎหมาย และไม่ยุ่งเกี่ยวกับปัญหาทางนโยบายหรือหลักวิชาการทางสาขาอื่น แม้กระทั้งในเรื่องภาษี หุ้นส่วนบริษัท สิทธิบัตร การขนส่ง<sup>๓๑</sup> แต่ Lord Gardiner เห็นว่าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นคณะกรรมการพัฒนากฎหมายต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายทั้งหมด<sup>๓๒</sup> และความเป็นจริงแล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะเกี่ยวข้องกับกฎหมาย การพัฒนากฎหมายจึงต้อง เกี่ยวข้องกับทุกปัญหา<sup>๓๓</sup> และกฎหมายเองก็เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบาย การแยก การพัฒนากฎหมายออกจากนโยบายจึงเป็นไปไม่ได้<sup>๓๔</sup>

โดยที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของอังกฤษรับผิดชอบขึ้นตรงต่อ Lord Chancellor ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลผู้พิพากษา ทางปฏิบัติจึงมักตั้งผู้พิพากษามาเป็น ประธานและกรรมการหอIVERY<sup>๓๕</sup> และมีการตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานร่างกฎหมายจาก Office of Parliamentary Counsel นาร่วมบ้าง<sup>๓๖</sup> เมื่อไม่มีนักวิชาการด้านอื่นเพียงพอคณะกรรมการ พัฒนากฎหมาย จึงไม่ค่อยได้ไปยุ่งในปัญหาที่ซับซ้อนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ต่างๆ<sup>๓๗</sup> ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายเท่าที่เป็นมาจึงเกี่ยวข้องส่วนใหญ่กับข้อกฎหมาย

<sup>๓๐</sup> Oulton, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๗, หน้า ๓๒-๓๓

<sup>๓๑</sup> เรื่องเดียวกัน; และ Cretney, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๙, หน้า ๔๕๘; และ R. Gibson, "Machinery and Responsibilities," *The Law Commission and Law Reform 62-64* (G. Zellick ed., 1988)

<sup>๓๒</sup> Oulton, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๗, หน้า ๓๓

<sup>๓๓</sup> Cretney, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๙, หน้า ๔๕๕

<sup>๓๔</sup> R. Sackville, "The Role of Law Reform Agencies in Australia," 1985 *The Australian Law Journal* 156 (1985)

<sup>๓๕</sup> F. Bennion, "Additional Comment," *The Law Commission and Law Reform 60* (G. Zellick ed., 1988); และ Kerr, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๒, หน้า ๔๒๓

<sup>๓๖</sup> Lord Gardiner, "The Role of the Lord Chancellor in the Field of Law Reform," 87 *Law Quarterly Review* 328 (1971)

<sup>๓๗</sup> Kerr, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๒, หน้า ๔๒๖; และ Cretney, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๙, หน้า ๔๑๑

ที่รู้กันแต่ในหมู่นักกฎหมาย (lawyer's law) ทำให้นักการเมืองไม่เข้าใจและไม่เป็นที่น่าสนใจ ที่จะสนับสนุนข้อเสนอเหล่านั้น ในระยะหลังข้อเสนอร่วมร้อยละ ๑๕ ยังไม่ได้รับการเสนอ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา<sup>๔๗</sup> โดยเหตุนี้จึงเห็นกันว่าในคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จะมีแต่นักกฎหมายไม่ได้ต้องมีนักวิชาการสาขาอื่นร่วมด้วย<sup>๔๘</sup>

ในแง่ของผลงานปรากฏว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้จัดทำ โครงการเกี่ยวกับประมวลกฎหมายต่างๆ มากขึ้น เช่น กฎหมายสัญญา การเช่า หรือกฎหมายอาญา เพื่อจะได้เพิ่งการพัฒนาเป็นรายคดีน้อยลง ซึ่งเป็นลักษณะบกพร่องเฉพาะตัวของ อังกฤษ<sup>๔๙</sup> แต่ผลงานในส่วนนี้ยังไม่เกิดผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ในแง่การยกเลิกกฎหมายที่ ล้าสมัยได้มีการเสนอให้ยกเลิกไปแล้ว ๒,๓๐๐ รายการ โดยเป็นการยกเลิกทั้งฉบับ ๕๗๗ รายการ<sup>๕๐</sup>

(๒) แนวทางใหม่ในการเสนอแก้ไขกฎหมาย : การฟังความคิดเห็นจาก ประชาชน ในระยะเริ่มต้นคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพยายามจัดทำให้ข้อเสนอ มีคุณภาพ กรณีใดจำเป็นต้องรวบรวมปัญหาหรือข้อคิดเห็นก็มีการสอบถามความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ด้วยแต่เมื่อตระหนักร่วมกันว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่มีความรับผิดชอบในทางการเมือง การสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยคนกลาง (independent legislative advice) จึงเห็นกันว่าสถานะทางวิชาการดังกล่าวจะได้รับการยอมรับก็ต่อเมื่อ ได้ฟังความคิดเห็นโดยตรงจากประชาชน (consultation) รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลุ่ม ผลประโยชน์และกลุ่มวิชาการต่างๆ ซึ่งจะทำให้ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เป็นข้อเสนอที่มีมาตรฐานเห็นชอบด้วย<sup>๕๑</sup> ท้ายที่สุดเกิดเป็นแนวคิดใหม่ว่าการเสนอแก้ไขกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พัฒนามาเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับ ระบบประชาธิปไตยส่วนที่ขาดหายไป กล่าวคือ การให้ประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้เสีย

<sup>๔๗</sup> Gavin Drewy, "The Legislative Implementation of Law Reform Proposals," 1986 *Statute Law Review* 162-163; และ Cretney, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๙, หน้า ๔๗๔

<sup>๔๘</sup> P. North, "Is Law Reform Too Important to Be Left to Lawyers," 5 *Legal Studies* 119 (1985); and Whalan, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๙, หน้า ๖๕๙-๖๖๐

<sup>๔๙</sup> Lord Gardiner, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๓๖, หน้า ๓๓๒

<sup>๕๐</sup> Kerr, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๒, หน้า ๕๒๕

<sup>๕๑</sup> Cretney, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๒๙, หน้า ๕๐๓-๕๐๔

มีโอกาส้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเสนอเพื่อพัฒนากฎหมาย การรวมพยานหลักฐานเพื่อการศึกษาให้สมบูรณ์ในอีกแห่งหนึ่งนั่นคือการมีส่วนร่วมโดยตรงจากประชาชน และเมื่อได้จัดทำการรับฟังความคิดเห็นให้เป็นระบบข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายคือข้อเสนอที่สะท้อนปัญหาและความต้องการแท้จริงของสังคม<sup>๔๓</sup> และเป็นที่ยอมรับแม้แต่ประเทศต่างๆ ในระบบประมวลกฎหมายว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการออกแบบบัญญัติและกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการในระบบประชาธิปไตยที่ควรส่งเสริมอันแสดงถึงความโปร่งใสในการปกครองด้วย<sup>๔๔</sup> การพัฒนากฎหมายตามหลักวิชาการจะทำให้นักวิชาการท้าไปสนใจเข้ามาให้ความร่วมมือด้วย เพราะมิใช่เพียงการสร้างเอกสารวิชาการอันเป็นผลงานของตนเท่านั้น แต่จะเป็นเวทีแสดงความสามารถและเกิดผลเป็นการแก้ไขปัญหาสังคมที่จริงจังด้วย<sup>๔๕</sup>

(๓) การจัดทำรายงาน ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายเห็นกันว่าควรเน้นหนักรายงาน (report) เพื่อแสดงเหตุผลต่างๆ ทึ้งหมวดว่าเหตุใดจึงมีข้อเสนอเช่นนั้น Lord Scarman ซึ่งเป็นประธานกรรมการพัฒนากฎหมายอยู่ระยะหนึ่งได้ริเริ่มให้มี “รายงานการศึกษา” หรือ Working paper โดยแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน คือ (๑) รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายในปัจจุบัน (๒) ข้อบกพร่อง (๓) ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และ (๔) ข้อเสนอที่คิดว่าดีที่สุด รายงานนี้จะเปิดเผยแก่คนทั่วไป การจัดทำร่างกฎหมายจึงมิใช่เรื่องลับที่ผู้คนไม่อาจรู้ได้ดังที่เป็นมา<sup>๔๖</sup> รายงานที่ศึกษาขึ้นมาจะมี “ร่างกฎหมาย” แนบท้ายด้วยเพื่อให้เห็นข้อเสนออยุติที่ชัดเจนสำหรับทางปฏิบัติ<sup>๔๗</sup> รายงานการศึกษานี้จะเผยแพร่เป็นเวลา ๓-๖ เดือน เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากมหาชนแล้วจึงจะทำการสรุปเป็นรายงานในที่สุด<sup>๔๘</sup>

<sup>๔๓</sup> P.M. North, “Law Reform : Processes and Problems,” 101 Law Quarterly Review 339-340 ; and Sackville, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๓๔, หน้า ๑๖๐-๑๖๒

<sup>๔๔</sup> OECD Public Management Committee, Regulatory Management and Reform Series No. 1 (1992)

<sup>๔๕</sup> M. Zander, “Promoting Change in the Legal System,” 42 Modern Law Review 497 (1978)

<sup>๔๖</sup> North, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๔๓, หน้า ๓๓๙

<sup>๔๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๖

<sup>๔๘</sup> Lord Hooson, “Reform of the Legislative Process in the Light of the Law Commission,” The Law Teacher 49 (1983)

(๔) การขอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานการศึกษา เพื่อความสมบูรณ์ของรายงาน การได้รับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานจะทำให้ได้ข้อมูลและแง่คิดต่างๆ เพิ่มขึ้น เห็นกันว่าไม่ควรขอข้อคิดเห็นแต่เฉพาะจากนักกฎหมาย แต่ควรขอจากกลุ่มนักคิดที่มีประสบการณ์กว้างเป็นการทั่วไป<sup>๔๓</sup> แต่เดิมมาในอังกฤษเคยส่งรายงานการศึกษาเบื้องต้นไปยังคณะกรรมการศัตรุทุกแห่ง แต่ปรากฏว่าได้คำตอบมาจำนวนมากน่าจะได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย แต่การส่งไปยังกลุ่มนักคิดเป้าหมายจะช่วยลดค่าใช้จ่ายได้มากกว่า นอกจากนั้นทางปฏิบัติจะนำออกจำหน่ายเป็นการทั่วไปแก่ประชาชนด้วย<sup>๔๔</sup> เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่ากฎหมายได้กำลังจะมีการเสนอเปลี่ยนแปลง และบางครั้งก็อาจได้ข้อคิดเห็นกลับมาด้วย เพื่อความสมบูรณ์ของรายงานบางครั้งมีการขอข้อคิดเห็นไปยังนักวิชาการในประเทศใกล้เคียงด้วย เช่น อังกฤษเคยขอข้อคิดเห็นไปยังเดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน<sup>๔๕</sup> อนึ่ง การขอความคิดเห็นนอกจากจะได้ทัศนะที่น่าคิดแล้วยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์กับมหาชน<sup>๔๖</sup>

การขอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานนอกจากจะกระทำในเชิงวิชาการแล้ว ยังอาจกระทำเพื่อทราบความรู้สึกหรือความต้องการแท้จริงของมหาชนได้ โดยเฉพาะในประเด็นที่ถูกเลียงกันมากในสังคม<sup>๔๗</sup>

(๕) ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นและประชาชน การเสนอแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดก็ต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานนั้น มิฉะนั้นผลงานนักจะไม่สำเร็จ<sup>๔๘</sup> นอกจานนี้ ในระยะหลังมีคำเตือนในอังกฤษอยู่บ้างว่าข้อเสนอของส่วนของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายยังไม่ได้รับการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาซึ่งนอกจากข้อเสนอต้องกล่าวเป็นเทคนิคทางด้านกฎหมายล้วนๆ (lawyer's law) และไม่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากจนสามารถรับรู้ส่วนภูมิภาคความสนใจดังที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้น ยังมีข้อสังเกตกันว่าเท่าที่เป็นมาคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่มีการประชาสัมพันธ์

<sup>๔๓</sup> North, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๔๓, หน้า ๓๓๙

<sup>๔๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๒-๓๔๕

<sup>๔๕</sup> Lord Gardiner, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๓๖, หน้า ๓๓๑

<sup>๔๖</sup> N. S. Marsh, "Law Reform Commissions Compared : A Review Article," 38 *International and Comparative Law Quarterly* 194 (1989)

<sup>๔๗</sup> North, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๔๓, หน้า ๓๔๑

<sup>๔๘</sup> Cretney, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๑๔, หน้า ๑๖-๑๗

## การสารกฏหมายบกรอง

หรือปรึกษากับสมาชิกรัฐสภาท่าที่ควร<sup>๕๔</sup> จนบางท่านเสนอให้มีกรรมการขึ้นชุดหนึ่งในสภาร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาข้อเสนอต่างๆ ในการพัฒนากฎหมาย<sup>๕๕</sup>

ในทางปฏิบัติยมรับกันว่า การให้สื่อมวลชนเข้ามารับรู้จะทำให้ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้รับความสนใจในสังคมมากขึ้น<sup>๕๖</sup> ซึ่งการที่ประชาชนมีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในทางปฏิบัติจะเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อคิดเห็นของตน ส่วนในทางการเมืองจะทำให้ผู้รับผิดชอบทราบความต้องการของประชาชนและตัดสินใจได้ว่าตนควรมีจุดยืนเช่นใดและปฏิบัติตนอย่างไร<sup>๕๗</sup> บางท่านเห็นว่าการจัดให้มีการสัมมนา ก่อนมีข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจากจะทำให้เกิดความสมบูรณ์ในผลงานแล้ว จะก่อให้เกิดพลังแห่งความสนใจและการตัดสินใจอันเกิดผลโดยตรงต่อทักษะของสมาชิกสภาร่างกฎหมายต่างๆ ของรัฐ และบรรดาลุ่มพลังต่างๆ ในภาคเอกชน<sup>๕๘</sup> เช่น ในออสเตรเลียมีรูปแบบบังคับให้มีการจัดสัมมนาขึ้นก่อนที่จะมีข้อเสนอ<sup>๕๙</sup>

ตั้งแต่จัดตั้งมา (ค.ศ. ๑๙๖๕) จนถึง ค.ศ. ๑๙๘๕ (๒๔ ปี) มีรายงานการศึกษาจำนวน ๑๑ เรื่อง และมีรายงานเสนอเป็นทางการ ๑๓ เรื่อง

๓.๓ แคนาดา การพัฒนากฎหมายแต่เดิมมากีมีการตั้งคณะกรรมการกันเป็นเฉพาะเรื่องอย่างในอังกฤษ จนกระทั่งใน ค.ศ. ๑๙๗๑ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Reform Commission) โดยมีหน้าที่ตรวจสอบและศึกษากฎหมายต่างๆ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย แก้ไขบทบัญญัติที่วิปลาส และพัฒนาแนวคิดใหม่ทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม (มาตรา ๑) สำหรับการทำงานคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะต้องเสนอแผนงานและแผนการเงินต่อรัฐมนตรี

<sup>๕๔</sup> R. Gibson, "The Law Commission," 39 Current Legal Problems 60-61 (1986); และ Drewry, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๑๐, ๑๖๙

<sup>๕๕</sup> Drewry, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๓๘, หน้า ๑๗๙

<sup>๕๖</sup> Sackville, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๓๔, หน้า ๑๕๕

<sup>๕๗</sup> Oulton, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๑๗, หน้า ๔๐

<sup>๕๘</sup> Drewry, หนังสือในเชิงอรรถที่ ๓๘, หน้า ๑๗๐; และ G. Drewry, "The Legislative Implementation of Law Reform Proposals," The Law Commission and Law Reform 40 (G. Zillie ed., 1988)

<sup>๕๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๙

ผู้รับผิดชอบก่อน ในการนี้รัฐมนตรีอาจขอให้ศึกษาเรื่องได้ก่อนก็ได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอิสระที่จะเลือกทำงานโดยวิธีใดก็ได้ และหากจำเป็นจะทำการวิจัยก็ได้<sup>๖๐</sup> โดยในมาตรา ๑๕ ของกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้มีการขอทราบความคิดเห็นตามความเหมาะสมจากหน่วยงานของรัฐ ศาล สถาบันความสุภาพน้ำดื่มและบุคคลที่เกี่ยวกับการสอนและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจัดให้มีการสัมมนา การสำรวจความเห็น และการนั่งพิจารณาข้อคิดเห็น ตามที่เห็นว่าจำเป็นด้วย แม้ว่าวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของแคนาดาจะระบุไว้ว่างอ้างชัดเจนและมีแนวทางจะศึกษาในเรื่องที่เป็นนโยบาย เป้าหมายของสังคม และปรัชญาบางก็ตาม แต่ผลงานส่วนใหญ่ที่ผ่านมาขึ้นคงเป็นปัญหาเทคนิคทางกฎหมายโดยยังเกี่ยวข้องกับสังคมค่อนข้างน้อย<sup>๖๑</sup> ตั้งแต่ตั้งมา (ค.ศ. ๑๙๗๑) จนถึง ค.ศ. ๑๙๗๑ (๒๐ ปี) ได้จัดทำรายงานการศึกษา ๖๓ เรื่อง และมีรายงานเสนอเป็นทางการ ๓๔ เรื่อง

๓.๔ ออสเตรเลีย นลรัฐต่างๆ ในออสเตรเลียได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกันมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๖ โดยเลียนแบบอังกฤษ แต่เพิ่งจะตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Reform Commission) ในระดับชาติตามกฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๗๓ โดยมีหน้าที่ตรวจตราบททวนให้กฎหมายมีการพัฒนาเป็นระบบ พัฒนากฎหมายให้รับกับสถานการณ์ใหม่ๆ จัดขึ้นกพร่องในกฎหมาย ทำให้กฎหมายเข้าใจง่าย ハウวิธีการใหม่ให้การใช้บังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพ พิจารณาข้อเสนอในการรวบรวมกฎหมาย และพิจารณาข้อเสนอให้กฎหมายของนลรัฐต่างๆ สถาคคล้องกัน คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะเริ่มต้นศึกษาเรื่องใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก Attorney-General เสียก่อน ทำให้ข้อมูลที่จะเริ่มงานแคบกว่าของอังกฤษ<sup>๖๒</sup> แต่รัฐบาลจะกำหนดผลของข้อเสนอให้แก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่ได้ เพราะขัดต่ออิสระทางวิชาการตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย<sup>๖๓</sup> ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายก็ไม่มีสิทธิจะบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอของตน โดย

<sup>๖๐</sup> The Law Reform Commission of Canada, 20 Years Facing the Law Reform Dilemma 2-8 (1991)

<sup>๖๑</sup> Marsh, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๕๓, หน้า ๑๘๘; และ R. Hastings and R. P. Saunders, "Ideology in the Work of the Law Reform Commission of Canada : The Case of the Workingpaper on the General Part," 25 Criminal Law Quarterly 219-222 (1982)

<sup>๖๒</sup> Marsh, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๕๒, หน้า ๑๘๗

<sup>๖๓</sup> Sackville, หนังสือในเชิงอրรถที่ ๓๔, หน้า ๑๕๖-๑๕๗

ต้องเป็นไปตามกระบวนการปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งคุณธรรมนตรีและรัฐสถาจะเป็นผู้รับผิดชอบ<sup>๖๔</sup> เท่าที่เป็นมาคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของอสเตรเลียนักจะเสนอในหัวข้อที่นักกฎหมายคุ้นเคยอันเป็นปัญหาเทคนิคที่ศาลไม่กล้าตีความอุดช่องว่างในกฎหมายเท่านั้น (lawyer's law) ซึ่งหลายคนเสนอว่าควรเปิดกว้างในปัญหาต่างๆ ให้มากขึ้น เช่นเรื่องการทำแท่ง ปัญหารักร่วมเพศ เป็นต้น แต่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดูจะไม่ค่อยกล้าขยายนอนเบตออกมา ซึ่งอาจเป็นเพราะเป็นเรื่องที่กรรมการไม่มีความรู้ในด้านนั้นๆ ก็ได้<sup>๖๕</sup>

ตั้งแต่จัดตั้งมา (ค.ศ. ๑๙๗๓) จนถึง ค.ศ. ๑๙๙๓ (๒๐ ปี) ได้จัดทำรายงานการศึกษาจำนวนมากรวมทั้งเอกสารวิจัยต่างๆ เพย์พร์ด้วย และมีรายงานเสนอเป็นทางการ ๖๕ เรื่อง

๓.๔ ประเทศไทย นิวซีแลนด์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Commission) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ โดยมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับกรณีของอังกฤษและอสเตรเลีย<sup>๖๖</sup> นอกจากนี้ สถาบันประเกทนี้ได้แพร่หลายไปในหลายประเทศในเครือจักรภพ ส่วนประเทศไทย<sup>๖๗</sup> เช่น นลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกาที่ California Law Revision Commission ตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๓ แต่ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ใหม่จนใกล้เคียงกับองค์กรในประเทศไทยเช่นเดียวกัน<sup>๖๘</sup> ส่วนในอินโดนีเซียมีการจัดตั้งรูปแบบสูญญ์การพัฒนากฎหมายแห่งชาติ (National Law Development Center) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยแยกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) ฝ่ายงานจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งมีคณะกรรมการร่างกฎหมายชุดต่างๆ ประกอบด้วยนักกฎหมายทุกสาขาจากวิชาชีพหลายฝ่ายเข้ามาร่วมดำเนินการเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ควรแก้ไขปรับปรุงเสนอต่อรัฐบาลตามแผนงานที่กำหนด (๒) ฝ่ายงานวิจัยและพัฒนากฎหมาย ซึ่งจะจ้างให้นักวิชาการทำงานวิจัยทางกฎหมายอันเป็นการเพิ่มพูนรายได้และผลงานให้แก่นักวิชาการ

<sup>๖๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๙

<sup>๖๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๗-๑๔๘

<sup>๖๖</sup> J. H. Farrar, "Law Reform in New Zealand," 7 Oxford Journal of Legal Studies 151 (1987); and G. Palmer, "Systematic Development of the Law : The Function of the Law Commission , " 1986 New Zealand Law Journal 104-107

<sup>๖๗</sup> West Annotated California Code, "Government", 8280-8297

รวมทั้งจัดสัมมนาทางกฎหมายและฝึกอบรมการร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างๆ และ (๓) ฝ่ายงาน “ห้องสมุดกฎหมายแห่งชาติ” ซึ่งจะรวบรวมหนังสือกฎหมายทั้งภายในและต่างประเทศ จัดทำครรชนี้หนังสือกฎหมาย รวมทั้งฝึกอบรมบรรณาธิการห้องสมุดกฎหมาย<sup>๖๔</sup> ซึ่งลักษณะงานของศูนย์การพัฒนากฎหมายแห่งชาติของอินโดนีเซียนี้มีการเน้นส่วนงานวิชาการที่น่าสนใจ

#### ๔. การพัฒนากฎหมายในประเทศไทย

ตั้งแต่ได้รับเอ้าพระธรรมศาสตร์มาใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาปรากฏว่ายังไม่เคยมีการปรับปรุงใหม่ โดยหากมีปัญหาในเรื่องใดพระมหาจัตุริย์ก็ทรงตรากฎหมายเป็นพระราชศาสตร์ใช้เคียงคู่กัน จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ ๑ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่ปรากฏว่า ข้อความในกฎหมายไม่มีความถูกต้องเป็นธรรมที่จะใช้บังคับในคดี พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้สำนักงานกฎหมายทั้งหมดโดยรวมกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ (compilation) และแก้ไขบทบัญญัติอันวิปลาสต่างๆ ให้ชอบด้วยความยุติธรรมเรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” จนล่วงมาถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระเทศมหาอำนาจตะวันตกเริ่มเข้ามารุกรานประเทศไทยในເອເຊີຍາຄນູ່ จนกลายเป็นประเทศตากเป็นเมืองขึ้น และขณะนั้นประเทศไทยก็เริ่มจะมีปัญหาโดยฝรั่งต่างชาติมักอ้างว่ากฎหมายไทยนั้นถ้าสมัยและไม่ยุติธรรมจนบังคับให้มีสิทธิสภาพนอกราชอาณาเขต แก่ประเทศไทยต่างๆ ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงจัดให้มีการปฏิรูประบบการปกครองและกฎหมายขึ้น โดยจัดรูปกระทรง ทบวง กรม การศาลา และกฎหมายตามแนวทางของประเทศไทยตาก การจัดทำประมวลกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สองระบบในระยะเวลาใกล้ๆ กันในช่วงนั้น คือ พ.ศ. ๒๔๓๗-๒๔๕๓ และ พ.ศ. ๒๔๕๓ พ.ศ. ๒๔๗๘ นับว่าเป็นการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่โดยนำหลักกฎหมายตะวันตกเข้ามาใช้เป็นส่วนใหญ่ จนในที่สุดยังผลให้ลบข้ออ้างของต่างประเทศไปได้ ซึ่งวิัฒนาการในช่วงนั้นเป็นผลงานที่สืบทอดเนื่องกันมาตั้งแต่ที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิทรงริเริ่มไว้ในช่วงต้น

<sup>๖๔</sup> J. S. Kat and R. S. Kat, “Indonesia’s National Law Development Center Potential Model for Development Countries,” 12 International Lawyer 443 (1978)

## สารสารกฏหมายปกครอง

(พ.ศ. ๒๕๓๗-๒๕๕๑) กองกรรมการชำราประมวลกฎหมาย (พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๖๖) กรมร่างกฎหมาย (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๕) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งขดตั้งตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๗๖ เป็นต้นมา นอกจากนั้น กฎหมายหลักทางมหาชนก็เกิดขึ้นมาอยู่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวด้วย เช่น พระราชกำหนดไปรษณีย์ ร.ศ. ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) พระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ข้าราชการพลเรือน ร.ศ. ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๗๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) พระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติถักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๕๖๔ พระราชบัญญัติคุลการ พ.ศ. ๒๕๖๕ และพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือพาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๕๗๑ เป็นต้น ช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงนับว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูปกฎหมายโดยแท้ การจัดทำกฎหมายมหาชนเหล่านี้มิได้ง่ายไปกว่าการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งนั้นแต่อย่างใด

หลังจากการปรับปรุงให้ผู้ระหว่างสมัยรัชกาลที่ ๕ รัชกาลที่ ๖ และรัชกาลที่ ๗ แล้ว การพัฒนาเกื้อเป็นการแก้ไขปรับปรุงของเดิมให้มีรายละเอียดดีขึ้นตามแต่โอกาสอำนวย โดยการเสนอปรับปรุงกฎหมายจะมาจากกระทรวงที่รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ ส่วนกฎหมายที่ไม่มีผู้ได้รักษาการทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี แต่ตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อปรับปรุงเมื่อเห็นสมควร เช่น การปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๘๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๙๕ การปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๘๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๗ และการปรับปรุง บรรพ ๑ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้น แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่านักกฎหมายที่เชี่ยวชาญในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีน้อย ส่วนใหญ่ไปเป็นผู้พิพากษาและอัยการกันเพราะระดับเงินเดือนแตกต่างกันจนเกินสมควร และที่ไปเป็นผู้พิพากษาและอัยการนั้นก็จะสนใจแต่เฉพาะกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา และบางท่านก็เน้นแต่ทางปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกานั้น ที่สอนใจในทฤษฎีของกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาอาจเข้าใจง่อมีน้อย นักกฎหมายที่เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ จึงขาดแคลน ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีจะเป็นแหล่งวิชาการและมีนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ

อยู่ห่างคน แต่จำนวนข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ยังมีอยู่เกินไป เมื่อเทียบกับความรับผิดชอบในการจะช่วยปรับปรุงกฎหมายทั้งหมดของประเทศไทย ยิ่งประเทศไทย พัฒนามากขึ้นปัญหาทางกฎหมายต่างๆ จึงรุนแรงขึ้นมากทุกที เท่าที่ผ่านมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลครั้งใดรัฐมนตรีใหม่ก็มักจะมีนโยบายใหม่อย่างจะปรับปรุงอะไรหลายอย่าง โดยที่ผู้รู้ในกระทรวงไม่อยู่ในฐานะจะให้ข้อคิดเห็นและรายละเอียดในวิธีดำเนินการได้ เท่าที่ควร ร่างกฎหมายที่กระทรวงทบวง กรมจัดทำมาเมื่อถึงขั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปรากฏอยู่ครั้งว่ามีหลักการและสาระสำคัญที่ไม่เหมาะสม บางกรณีง่ายพอที่จะแจ้งเหตุผลให้ทราบ แต่มีหลายกรณีเหลือเกินที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ต้องลงมือศึกษาเพิ่มเติมโดยทันทีในขณะนั้นเพื่อช่วยแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม บางเรื่องมีข้อมูลที่ใหญ่เกินไปหรือบางกรณีก็ลึกเกินไปจนต้องรับในประเทศไทยไม่มีจะให้คำนวณได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว และโดยที่แต่ละรัฐมนตรีก็ประสงค์จะได้ผลงานที่ท่านคิดว่าดีแล้วภายในเวลาอันรวดเร็วอีกด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมักถูกเร่งรัดให้ช่วยพิจารณาเรื่องต่างๆ ให้เสร็จภายในเวลาท่านนั้นเท่านี้อยู่เสมอ เมื่อกรณีเป็นนโยบายที่ผู้บริหารที่รับผิดชอบประสงค์ เช่นนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็คงได้แต่พิจารณาแก้ไขให้เท่าที่เวลาจะอำนวย ส่วนที่ยังกังขาหรือไม่สนใจใจอยู่เมื่อหาเหตุผลได้แจ้งแก้ไขไม่ได้ก็จำต้องปล่อยให้ผ่านไป ทั้งที่เชื่อว่าบทบัญญัติบางส่วนอาจจะไม่ถูกต้อง ประสบการณ์ เช่นนี้สร้างความไม่สบายใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตลอดมาเป็นระยะเวลาเวนานาน

ในขณะเดียวกัน วงการกฎหมายอกกีเริ่มจะรู้สึกว่าการพัฒนาประเทศไทยยุ่งยากลำบาก เพราะมีปัญหาที่กฎหมายเป็นส่วนใหญ่ จะพัฒนาอย่างนั้นก็มีผู้ทักษะผิดกฎหมาย ครั้นจะพัฒนาอย่างนี้ก็มีผู้ทั่วไปยังไม่มีกฎหมายออกแบบมาให้กระทำได้ กรณีเป็นเช่นนี้อยู่เสมอในการประชุมสัมมนาเพื่อจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกครั้งมักจะมีข้อเสนอประปันในทุกเรื่องว่าต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับแนวทางที่จะพัฒนาด้วย

ในระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ นักพัฒนาต่างๆ เริ่มเห็นควรที่จะเอกสารกฎหมายเข้ามาเป็นเรื่องหลักอีกเรื่องหนึ่งโดยเห็นว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่จะทำให้นโยบายและวิธีการพัฒนาเรื่องต่างๆ ถูกร้อยเข้ามาให้ดำเนินการไปในทิศทาง

## วารสารกฎหมายปกครอง

อันเป็นเป้าหมายที่ต้องการได้<sup>๓๐</sup> จากการประสานแనวความคิดระหว่างนายเสนาะ อุนาภูล เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายอาทิตย์ อาภาภิรัม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) นายมีชัย ฤทธิพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนายอมร จันทรสมบูรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นชอบร่วมกันที่จะเริ่มให้กฎหมายเข้ามามีบทบาท ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลาง ประสานงานกับมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๕ ได้ตั้งอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธาน และมีนักวิชาการจากหน่วยราชการและคณะดีคณานิติศาสตร์ร่วมด้วย ต่อมาได้มีคำสั่งย่อ ออก ๓ คำสั่ง ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมโดยให้คณานิติศาสตร์ฯ พาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแกน ในการศึกษารายละเอียดทางด้านการค้าระหว่างประเทศ ให้คณานิติศาสตร์รัฐธรรมมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์เป็นแกนในทางด้านการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ และให้คณานิติศาสตร์รัฐธรรมมหาวิทยาลัยรับผิดชอบดำเนินการ ตามที่จะพัฒนากฎหมายเป็นระบบให้ทันกับเหตุการณ์ต่อไปในอนาคต และขณะนี้ บุคลากรทางมหาวิทยาลัยและภาคเอกชนได้พัฒนามากขึ้นถึงระดับที่อาจช่วยงานพัฒนา กฎหมายของประเทศไทย จึงเห็นควรจัดให้มีการพัฒนากฎหมายอย่างเป็นระบบขึ้น ในที่สุด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๕) ได้กำหนดไว้ใน แผนงานที่ ๕ ข้อ ๑๕ ว่า

“๑๕. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ในข้อ ๑๕ เห็นควรกำหนด แนวทางการพัฒนา ดังนี้

๑๕.๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางและมีกลไก หลักประกอบด้วยคณานิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ เข้าร่วมในรูปของคณะกรรมการ

<sup>๓๐</sup> ดร.อาทิตย์ อาภาภิรัม, “ทิศทางของแผนพัฒนารัฐพยากรณ์รวมชาติและสิ่งแวดล้อม,” วารสารเศรษฐกิจและ สังคม ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒ หน้า ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๒๗)

พิจารณาศึกษาเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาล

๑๕.๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาการจัดตั้งระบบและองค์กรที่จะดำเนินการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของอนุบัญญัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

๑๕.๓ สนับสนุนให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน”

การดำเนินการตามแผนฯ ๖ “ไม่คืบหน้า เพราะอำนาจการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเจ้าของเรื่องเป็นหลัก ที่ผ่านมาการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๗ (๑) (๑)<sup>๗๐</sup> หรือมาตรา ๖๒ (๓)<sup>๗๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็เป็นเพียงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนเล็กน้อยมิใช่ในส่วนนโยบายของกฎหมาย และความเข้าใจเกี่ยวกับการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยองค์กรอิสระที่เป็นกลางยังไม่เกิดขึ้น เมื่อยังไม่มีการห้องค์กรเฉพาะ ภารกิจจึงไม่เด่นชัดทำให้ไม่อาจทำงานให้ก้าวหน้าได้

การเสนอแก้ไขกฎหมายโดยองค์กรอิสระที่เป็นกลาง (independent legislative advice) เป็นกระบวนการแนวทางใหม่ในการเสนอแก้ไขกฎหมาย เพิ่มเติมจากแนวทางปกติที่อำนาจเสนอแก้ไขกฎหมายเป็นของรัฐมนตรีผู้รักษาการ รัฐบาลและสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้

<sup>๗๐</sup> มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๗๑</sup> มาตรา ๖๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะกรรมการรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

## วารสารกฎหมายปกครอง

เพื่อชดเชยจุดอ่อนในระบบประชาธิปไตยที่รัฐสภามีเวลาไม่เพียงพอในการพิจารณากฎหมาย และมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเบี่ยงเบนผลการพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามหลักวิชาการดังที่กล่าวมีในข้อ ๒ ข้างต้น โดยแนวทางใหม่นี้จะเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงข้อคิดเห็นด้วยตนเองโดยตรงซึ่งในแนวทางปกติบางครั้งก็ไม่มีสามารถรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อความสมบูรณ์ของข้อเสนอด้วย ดังที่กล่าวมาในข้อ ๓.๒ (๒) หากจะพิเคราะห์ให้ละเอียดแล้วแนวทางใหม่ของการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยองค์กรอิสระที่เป็นกลางนี้จะช่วยลดเชยจุดอ่อนของแนวทางปกติของระบบการปกครองได้ดังนี้

(๑) การเสนอแก้ไขข้อมูลพร่องในกฎหมายตามแนวทางปกติอาจไม่เกิดขึ้น เพราะสาเหตุหลายประการ เช่น

ก) บางกรณีข้าราชการผู้รับผิดชอบในกระทรวงผู้รักษาการกฎหมายไม่มีความรู้เพียงพอที่จะแก้ไข โดยเป็นผลมาจากการเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของข้าราชการตกต่ำมาเป็นเวลานานตั้งแต่อีต จนคนดีมีความรู้สูงได้เคลื่อนย้ายไปอยู่ในภาคเอกชน

ข) บางกรณีข้าราชการผู้รับผิดชอบรู้หนทางที่จะแก้ไข แต่ยังไม่มีความมั่นใจ เพราะไม่มีโอกาสปรึกษาหารือกับผู้รู้ในส่วนอื่นๆ ว่าจะเห็นด้วยกับหนทางที่จะแก้ไขนั้นหรือไม่

ค) บางกรณีข้าราชการผู้รับผิดชอบรู้หนทางที่จะแก้ไขและมั่นใจว่าทำได้แต่ปกติข้าราชการไทยที่ดีมักจะไม่วิ่งเข้าไปเสนอหน้ากับนักการเมือง เว้นแต่จะถูกถามหรือขอให้ทำ ยิ่งมีการเปลี่ยนรัฐบาลกันบ่อยครั้งรัฐมนตรีใหม่ก็ต้องใช้เวลาเรียนงานระยะหนึ่งก่อนกว่าจะรู้ว่าปัญหาอยู่ที่ใดและใจจะช่วยแก้ไขได้อย่างไร ก็ใช้เวลาจนบางทียังไม่ทันได้เสนอการแก้ไขต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลเสียแล้ว

ง) บางกรณีข้าราชการผู้รับผิดชอบทราบปัญหาดี และรู้วิธีการแก้ไข แต่ไม่ประสงค์ที่จะแก้ไข เช่น กฎหมายให้อำนาจกว้างขวางที่เจ้าหน้าที่จะทำงานได้สะดวกแต่กฎหมายนั้นกลับสร้างภาระที่ไม่เหมาะสมจนเกินควรที่จะใช้มาตรการดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้ผู้อยู่ในฐานะได้ประโยชน์ไม่รู้ว่าโดยหน้าที่หรือโดยส่วนตัวก็ไม่อยากจะแก้ไข

จ) บางกรณีข้าราชการผู้รับผิดชอบและรัฐมนตรีผู้รักษาการกฎหมายรู้ดีว่า

กฎหมายบกร่วมและควรแก้ไขเข่นใจ แต่หากเป็นกรณีของกฎหมายที่ไวต่อความรู้สึกของสังคมก็ไม่อยากจะยุ่งยากในการผลักดันกฎหมายหรือต้องเสียค่าแนนนิยมจากบุคคลบางกลุ่มโดยหากเฉยเฉยฐานะส่วนตัวก็ไม่มีอะไรเสียหาย เข่น กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้ง

(๒) การเสนอแก้ไขกฎหมายในแนวทางใหม่โดยองค์กรกลางที่อิสระจะมีผลดีคือ

- ก) ระดมผู้รู้ในปัญหานั้นๆ เข้ามาศึกษาช่วยกันหาวิธีการแก้ไข
- ข) ทำให้การเสนอแก้ไขกฎหมายที่มีความสำคัญต่อสังคมได้รับการเสนอให้แก้ไขอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาลบอยเพียงใด
- ค) ทำให้การเสนอแก้ไขกฎหมายต่างๆ มีการพิจารณาอย่างเป็นระบบเกี่ยวน่องกัน มิใช่เรื่องทำงานเดียวกันกระทรวงหนึ่งปฏิบัติอย่างหนึ่งแต่อีกกระทรวงหนึ่งปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง
- ง) ทำให้การเสนอแก้ไขกฎหมายได้กระทำโดยความเป็นกลางตามหลักวิชาการ เพราะมิได้มีส่วนได้เสียในการใช้บังคับกฎหมายฉบับนั้นๆ
- จ) ทำให้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายที่ครรภ์มีการแก้ไขแม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ไวต่อความรู้สึกของสังคมก็ตาม เพราะเป็นการเสนอของคนกลางที่ไม่เกี่ยวกับพรรคราษฎรเมืองใดและได้รับฟังความเห็นมหาชนแล้ว
- ฉ) เป็นการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยได้ฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนมาก่อนแล้ว เท่ากับเป็นการเสนอแก้ไขแทนประชาชนผู้ให้ข้อคิดเห็นโดยตรง เป็นการทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

หากพิเคราะห์ให้ดีแล้วจะพบว่าแนวทางใหม่ในการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยองค์กรกลางที่มีอิสระทางวิชาการนี้มิได้ขัดแย้งกับแนวทางปกติของระบบการปกครอง เพราะข้อเสนอขององค์กรกลางจะเกิดเป็นกฎหมายขึ้นต่อเมื่อรัฐบาลช่วยเสนอให้และรัฐสภาเห็นชอบแล้วเท่านั้น และในทางผ่อนปรนให้มีโอกาสพิจารณาโดยรัฐสภา (positive) การที่รัฐบาลเสนอให้มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะเห็นชอบด้วยเสมอไป แต่ในเมื่อรับฟังความคิดมหาชนแล้วมีคนจำนวนมากเรียกร้องเช่นนั้นก็สมควรที่รัฐบาลจะผ่านข้อเสนอดังกล่าวให้เพื่อให้ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของรัฐสภา แต่ในทางลบล้าง (negative) ถ้าในกรณีได้รับการหัวรัฐสภาเห็นว่าเป็นข้อเสนอที่จะเกิดผลเสียอย่างแย่ชัดจะไม่ผ่านข้อเสนอหรือไม่รับข้อเสนอนั้นก็ได้ การดำเนินตามส่องแนวทางนี้จึงเป็นการเสริมกันมากกว่า อนึ่ง กระบวนการ

## สารสารกฏหมายปกครอง

เสนอแก่ไขกฎหมายใหม่นี้จะต้องใช้เวลาศึกษาอยู่บ้างเพื่อให้มั่นใจว่าข้อเสนอันนี้ดีแท้ในทางวิชาการตามที่ตนรับผิดชอบองค์กรนี้จึงไม่อาจเสนอแก่ไขกฎหมายได้ปีละนานมายในกรณีมีปัญหาที่ต้องแก้ไขให้ทันเวลากระทรวงผู้รักษาการกฎหมายก็ยังคงมีหน้าที่เสนอแก่ไขกฎหมายอยู่ตามปกติ เพียงแต่แนวทางปกติเป็นแนวทางที่ทำไปโดยมีความรับผิดชอบทางการเมืองโดยตรงตามที่เคยเป็นมา

ในระหว่างรอทำความเข้าใจภาระหน้าที่ขององค์กรอิสระที่เป็นกลางในการเสนอแก่ไขกฎหมายอยู่นั้น มีการเปลี่ยนรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะกรรมการมหาวิทยาลัยได้จัดสัมมนาเรื่อง “รัฐบาลกับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย” ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๒ ในครั้งนั้น นายเสนาะ อุนาภูล เสนอให้จัดตั้งสายงานอิสധางานหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกเหนือไปจากงานร่างกฎหมาย งานตีความกฎหมาย และงานวินิจฉัยเรื่องร่องทุกข์ โดยเพิ่มคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเข้าไป โดยมีหน้าที่ทั้งระยะสั้น และระยะยาวในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา และให้คณะกรรมการกฤษฎีการ่างฯ จัดตั้งศูนย์วิจัยกฎหมายขึ้นรับช่วงทำงานให้กับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง<sup>๗๓</sup> ซึ่งผลการสัมมนาถูกนำเสนอเป็นแนวทางดังกล่าว<sup>๗๔</sup>

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย<sup>๗๕</sup> ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาไว้แล้วและได้มีการเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๓ โดยให้มีกรรมการอิกราชทบทวนนั้นขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่แล้วจากผลของเกณฑ์การเมื่องในระหว่างนั้นของฝ่ายค้านทำให้รัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัตินี้จากวาระของการประชุมสภาพัฒนารายภูมิเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๓ โดยไม่อาจเข้าใจเหตุผลกันได้ว่าเป็นเพราะเหตุใด

อย่างไรก็ตาม ความพยายามจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนากฎหมายก็ยังคงดำเนินต่อไป โดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง ที่ ๑๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๓ ตั้งอนุกรรมการพิจารณาแนวทางและรูปแบบขององค์กร

<sup>๗๓</sup> คำอภิปรายของนายเสนาะ อุนาภูล ในสรุปรายงานการสัมมนาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา (คณะกรรมการมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๒)

<sup>๗๔</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๗๕</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๐๑ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๓

ปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยังผลต่อมาให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๘) ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ กำหนดแนวทางในการพัฒนากฎหมายข้อ ๕.๔.๑ ว่า

“๕.๔.๑ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการพัฒนาด้วยการจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลาง มีอิสระ และมีกฎหมายรองรับเพื่อปฏิรูปกฎหมายต่อการบริหารงานพัฒนา โดยจะต้องสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรที่จำเป็นให้แก่องค์กรดังกล่าวให้มีขีดความสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

โดยที่การดำเนินงานเพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางโดยไม่มีส่วนได้เสียในการรับผิดชอบใช้บังคับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง และมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการเสนอความเห็นทางวิชาการ ได้เป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้ว ระหว่างรอดูแผนฯ ๗ ประกาศอย่างเป็นทางการเพื่อใช้บังคับในปีดังไปนั้น ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนรัฐบาลกะทันหัน รัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น มีนายมีชัย ฤทธิพันธุ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี นายเสนาะ อุนาภู เป็นรองนายกรัฐมนตรีและนายอาณัติ อาภาภิรัม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทั้งสามท่านได้เคยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางทางวิชาการเพื่อช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาก่อนแล้ว ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย “การบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย” ในข้อ ๒ จึงได้กำหนดไว้ว่าจะปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต โดย “จัดให้มีกลไกในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและรวดเร็ว”

ดังนั้น การจัดตั้งกลไกเพื่อการพัฒนากฎหมายจึงได้รับการผลักดันอย่างรวดเร็ว จนสำเร็จออกมาประกาศให้เป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ ก่อนที่แผนฯ ๗ จะประกาศเป็นทางการเสียอีก ก่อนหน้านี้นั้น เมื่อกล่าวถึงองค์กรที่จะจัดตั้งมักเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ตามชื่อคำแปลตรงตัวจากศัพท์ภาษาอังกฤษที่นิยมใช้ว่า Law Reform Commission แต่มีผู้ใหญ่หลายท่านทักท้วงว่า คำว่า “ปฏิรูป” โน้มเอียงไปในทางปรับปรุงอย่างมากที่นิยมไม่รักษาของเดิม แต่แท้ที่จริงงานที่องค์กรนี้จะจัดทำปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งผลอาจเป็นการปรับปรุงอย่างมากในโครงสร้างหรือเฉพาะในส่วนเล็กน้อย ของเนื้อหาที่ได้ จึงเห็นควรใช้คำว่า “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” จะเหมาะสมกว่า

## สารสารกฏหมายปกครอง

โดยในต่างประเทศนั้นเรียกกันว่า Law Reform Commission ก็มี หรือ Law commission ก็มี จึงให้ดใช้คำว่า “ปฏิรูป” ดังที่เคยใช้มา แต่ไม่ได้ขัดข้องที่จะใช้คำแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “Law Reform Commission”

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดให้มี “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ขึ้นตามมาตรา ๑๗ ทวิ ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายสาขาต่างๆ และทราบกลไกในระบบกฎหมายดีอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง และให้มีบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย หน่วยงานของรัฐ และเอกชนอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้ได้บุคคลรุ่นหนุ่มซึ่งยังไม่ได้เป็นกรรมกรร่างกฎหมาย เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายเลขานุการในทางปฏิบัติและนี้ได้แต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยรุ่นหนุ่มหัวก้าวหน้า และนักวิชาการในสายชาร์จการระดับสูงผู้พิพากษาและอัยการ ตลอดจนผู้ได้รับความสำคัญในภาคการศึกษา เป็นกรรมการพัฒนากฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งการจัดตั้งโดยกฎหมายเข่นนี้เป็นฐานรองรับที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาณ์โดยกฎหมายที่จะให้มีองค์กรกลางที่มีอิสระในการเสนอแก้ไขกฎหมาย โดยมิใช่รัฐบาลจะถังให้เกิดผลอย่างนั้นอย่างนี้

สำหรับการดำเนินงานสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายต่างๆ หากพบว่ากรณีใดมีลักษณะดังนี้

- จำกัดเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควรหรือก่อให้เกิดภาระโดยไม่จำเป็น
- ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ

- ความมีกฎหมายใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย โดยระบุขอบเขตของงานขั้นตอนและวิธีดำเนินการ และงบประมาณ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อนุมัติต่อไป (มาตรา ๑๗ ตรี) การที่ต้องเสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเพื่อจะศึกษาการเสนอแก้ไขกฎหมายในเรื่องใดมีความสำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) ทุกกฎหมายจะมีกระทรวงผู้รักษาการอยู่แล้ว หากคณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดำเนินการเสนอแก้ไขกฎหมายได จะถือว่าเป็นการก้าวสำคัญ

กระทรวงนั้นไม่ได้ และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอิสระโดยชอบธรรมที่จะศึกษาปัญหานั้นตามเจตนาของกฎหมาย ขณะเดียวกันกรณีเป็นปริยาบว่ากระทรวง ทบวง กรมเจ้าของกฎหมายจะต้องให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการรัฐนตรีด้วย ไม่ว่าโดยการให้ข้อเท็จจริงหรือให้เจ้าหน้าที่มาร่วมประسانงานจนกว่างานจะสำเร็จลุล่วงไป

(๒) ในการดำเนินการทางนปมประจำปีไม่เพียงพอ สำนักงบประมาณก็จำต้องจัดทางบประมาณเพิ่มเติมให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการให้เกิดผลตามมติคณะรัฐมนตรี

การดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในทุกเรื่องจะต้องมี “รายงาน” และ “ร่างกฎหมาย” ประกอบในการเสนอต่อกองรัฐมนตรีเสนอ (มาตรา ๑๗ จัดવा) ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของการเสนอแก้ไขกฎหมาย โดยองค์กรกลางที่มีอิสระทางวิชาการ เพราะรายงานเข่นนี้จะเป็นตัวค้าประกันหลักการและเหตุผลในการเสนอแก้ไขที่ผู้ใดจะมาบิดเบือนไม่ได้ เว้นแต่โดยเหตุผลในทางวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้ ควรเผยแพร่รายงาน การศึกษานี้ออกไปให้พร้อมหลายด้วยเพื่อจะได้รับความข้อคิดเห็นสรุปเป็นรายงานสุดท้าย เป็นทางการในการเสนอต่อรัฐบาล รายงานการศึกษานี้ออกจากระดับไปยังบุคคลเป้าหมาย ที่คาดว่าจะได้ข่าวสารนี้กลับมาแล้ว ควรวางแผนเป็นการทั่วไปช่วงระยะเวลาเดียวกัน ซึ่งหากส่วนของเนื้อหากฎหมายปัจจุบันและปัญหาที่เกี่ยวข้องเขียนได้ดีสมบูรณ์แล้ว ย่อมมีผู้ซื้อหาไปใช้ เช่นเดียวกับตำราหรือเอกสารวิชาการทั่วไป ส่วนการให้มีร่างกฎหมายประกอบรายงาน ด้วยนี้เป็นการแสดงถึงการเป็นข้อเสนอที่เป็นทางการโดยมีรูปธรรมแน่ชัดเพื่อการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป รายงานนี้จึงเป็นขั้นตอนในชั้นที่สุดที่จำไปสู่ทางปฏิบัติ ที่แท้จริง มิใช่รายงานของสถาบันศึกษาวิจัยทั่วๆไป ที่เก็บขึ้นหิ้งไว้นานเท่าใดก็ได้ทราบเท่าที่ยังไม่มีโครงสร้างอย่างจริงจัง ซึ่งหวังว่าแก้วิชาการที่มีจิตใจพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า จะให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมากยิ่งขึ้น เพราะผลงานวิจัยที่สร้างไว้ นอกจากจะเป็นผลงานตามความเหมาะสมแล้ว ยังจะนำไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย

ในการพัฒนากฎหมายตามมาตรา ๑๙ เปญจ ได้มีบัญญัติเจตนา湿润ให้เห็นเด่นชัด ถึงหลักการฟังความเห็นของมหาชน (public consultation) โดยให้พิจารณาจัดให้มีการ สัมมนา การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจะมีผลเป็นการสร้างความเชื่อถือในความมั่นคงทางวิชาการของ

## สารกูหมายบกครอง

รายงานที่จะเสนอและความชอบธรรมในการนำความคิดเห็นของมหาชนในการจะพัฒนา กูหมายเสนอต่อรัฐบาล การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของมหาชนที่กว้างขวางและ ละเอียดอ่อนเพียงใดย่อมเป็นการสร้างความชอบธรรมในข้อเสนอให้มากขึ้นตามไปด้วย ในปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนา กูหมายตั้งใจว่า<sup>๗๙</sup> รายงานการศึกษาทุกฉบับจะต้องจัด ให้มีการสัมมนาทดสอบแสดงความยอมรับของมหาชนด้วยเสมอ โดยจะจัดเป็นสัมมนา ระดับชาติซึ่งมีองค์ประกอบ ๔ ประการเป็นอย่างน้อย คือ

(๑) ผู้ใช้บังคับกูหมาย (เพื่อให้ทราบรายละเอียดว่ามาตรการใหม่จะใช้บังคับ ได้จริงหรือไม่)

(๒) ผู้ถูกใช้บังคับกูหมาย (เพื่อให้ทราบถึงภาระที่จะเกิดขึ้นว่าเหมาะสมสมหรือ เกินสมควร ไปหรือไม่)

(๓) นักวิชาการสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมิใช่เฉพาะนักกูหมาย (เพื่อให้ทราบถึง ความถูกต้องและทางเลือกอื่นที่ควรพิจารณาให้ดียิ่งขึ้น) และ

(๔) นักการเมือง ซึ่งจะรวมทั้งรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายค้าน (เพื่อให้ผู้รับผิดชอบทราบถึงข้อเท็จจริง สภาพปัจจุบัน และความต้องการที่ แท้จริงของสังคม โดยเฉพาะของประชาชนที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นพื้นฐานในชั้นพิจารณาทาง การเมืองต่อไป)

ในการสัมมนาจะให้สื่อมวลชนเข้ามาร่วมสังเกตการณ์โดยใกล้ชิด เพื่อให้ทุกฝ่าย แสดงออกอย่างชอบธรรมและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจ โดยกิจกรรมที่ สำหรับการดำเนินการ ในปีแรกนับแต่จัดตั้งคือปีงบประมาณ ๒๕๓๖ นั้น ได้มี โครงการวิจัยที่คณะกรรมการรัฐมนตรีให้ดำเนินการถึง ๒๑ โครงการ โดยผู้ดำเนินการวิจัยจะเป็น นักวิชาการสาขาต่างๆ ในมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเอกชน และคณะบุคคล ซึ่งปรากฏว่ามี ผู้ขอเข้ามาร่วมมือหลายราย สมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้แต่ต้นให้งานของคณะกรรมการพัฒนา กูหมายเป็นศูนย์รวมทรัพยากรบุคคลในด้านนี้เพื่อปรับปรุงกูหมายให้ทันต่อสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม ในบางโครงการก็เป็นการวิจัยร่วมกับสถาบันอื่นก็มี เช่น เรื่อง กูหมายส่งเสริมการปลูกป่า ซึ่งดำเนินการร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และเริ่มได้รับ ความสนใจให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

<sup>๗๙</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนา กูหมาย ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๕

จากเจตนาرمณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมาันนี้จะเห็นได้ว่า แต่ก่อต่างจากต่างประเทศค่อนข้างมาก โดยในหลายประเทศแม้จะกล่าวว่ามีวัตถุประสงค์ กว้างแต่การดำเนินงานค่อนข้างยุ่งเกี่ยวแต่ในขอบเขตของเทคนิคกฎหมายสำหรับนักกฎหมาย (lawyer's law) แต่คณะกรรมการพัฒนาไทยเราได้ตั้งขึ้นเพื่อเป็นแกนในการประสานงาน กับการพัฒนาในแง่ต่างๆ เพื่อช่วยผลักดันให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไป ตามเป้าหมาย โดยจัดให้มีกฎหมายที่จะซักนำสังคมหรือส่วนของตอบสังคมเพื่อให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขณะเดียวกันก็จัดให้มีกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อ สภาพของสังคมที่ได้เปลี่ยนไปแล้ว หัวข้อศึกษาใน ๒๐ โครงการ ของปีแรกจึงเกี่ยวข้องกับ การพัฒนาค่อนข้างมาก โดยพิจารณาจัดลำดับว่าเรื่องใดมีความจำเป็นสูงที่ต้องดำเนินการ ก่อนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย จากเป้าหมายและแนวทางดังกล่าวการ ดำเนินงานได้มีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมา ๗ ชุด คือ

๑. อนุกรรมการสาขากฎหมายการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการ แผ่นดิน

๒. อนุกรรมการสาขากฎหมายการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา

๓. อนุกรรมการสาขากฎหมายการคลัง การธนาคาร สถาบันการเงิน และ รัฐวิสาหกิจ

๔. อนุกรรมการสาขากฎหมายการอุตสาหกรรม การพาณิชยกรรม การคุณภาพ และการสื่อสาร

๕. อนุกรรมการสาขากฎหมายการเกษตร ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม

๖. อนุกรรมการสาขากฎหมายสังคม วัฒนธรรม การศึกษา และการสาธารณสุข

๗. อนุกรรมการสาขากฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการค้าระหว่าง ประเทศ

โดยในอนุกรรมการทั้ง ๗ ชุด จำนวน ๘๙ คน (ไม่นับฝ่ายเลขานุการ) นั้น เป็น นักกฎหมาย ๕๐ คน และเป็นนักวิชาการสาขาต่างๆ อีก ๔๙ คน ซึ่งแต่ละคนเคยดำรง ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี นักวิชาการในสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงต่างๆ นักวิชาการในสถาบันเอกชน อย่างเช่น สถาบันการค้าไทย สถาบันอาหารและเทคโนโลยีไทย สมาคมธนาคารไทย แม้

## สารสารกฏหมายบภาคของ

กระทั้งประธานบริษัทใหญ่ๆ ในภาคเอกชน ซึ่งหวังอย่างยิ่งว่า จะมีผลงานที่ดีออกมากให้เห็น กันอย่างแน่นอนในระยะอันใกล้นี้

การยกเลิกกฎหมายเก่าที่ล้าสมัยเพื่อขอจัดความสงบเรียบร้อยตามที่มีผลบังคับ ได้หรือไม่ และการรวมกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกันเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการรวมรวม (compilation) หรือการประมวล (codification) ต่างก็เป็นงานสำคัญที่รอการพัฒนาอยู่ เช่นกันเพียงแต่ว่าการจะเริ่มงานได้ก่อนย่อมขึ้นอยู่กับลำดับความสำคัญที่มีต่อสังคมและ จำนวนนักวิชาการที่มีอยู่ในสังคมไทย นอกจอกันนั้น การพัฒนากฎหมายโดยวิธีการอื่น เช่น การจัดพิมพ์กฎหมายให้เป็นระบบ การจัดทำสารานุกรมกฎหมาย การส่งเสริมการวิจัยทาง นิติศาสตร์ที่เนื้อหานวยแก่การพัฒนากฎหมาย เหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่ต้องคิดกันต่อไปในอนาคต

จากที่กล่าวมาในข้อ ๑.๒ ข้างต้น เรื่องลักษณะของ “กฎหมายที่ดี” นั้น อาจจะ เห็นได้ว่าการจัดให้มี “กรรมการร่างกฎหมาย” ในสำนักงานคณะกรรมการคุณวินัยเป็น การจัดให้มีองค์กร โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาในการพัฒนาด้านแบบการร่างกฎหมาย ให้พัฒนา ไปอย่างเหมาะสม และขณะนี้การจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและอนุกรรมการ ในลักษณะดังกล่าว จะเป็นการช่วยเสริมในการพัฒนาด้านสาระของกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น ในขณะนี้องค์กรที่จะพัฒนาทั้งรูปแบบและสาระก็ได้เกิดขึ้นโดยครบทั้งจระแล้ว ผลงาน การพัฒนากฎหมายของไทยย่อมจะต้องดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในไม่ช้านี้