237738

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเหตุผล ความจำเป็น และรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายของประเทศอยู่แล้ว แต่จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาและความไม่เหมาะสมบางประการที่ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพขององค์กร ปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการริเริ่มดำเนินงาน ปัญหาด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปัญหาการขาดบุคลากรของตนเอง ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น รวมทั้งปัญหาในการสร้างรายได้ของเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนากฎหมายด้วย และนอกจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายแล้วก็ไม่ปรากฏว่า มีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่จะทำหน้าที่ในการพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะ จากสภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันยังขาดองค์กรหรือหน่วยงานหลักที่มีความเป็นเอกภาพและเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือปฏิรูปกฎหมายอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรเฉพาะขึ้นมา

237738

ทำหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามที่มาตรา 81 (3) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

สืบเนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) แต่ประเทศซึ่งเป็นต้นแบบและประเทศที่มีองค์กรปฏิรูปกฎหมายในปัจจุบันล้วนแต่เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) นอกจากนี้เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรยังมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในการพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยนั้นไม่สามารถนำรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศมาใช้เป็นแบบอย่างได้ทั้งหมด โดยต้องพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นระบบกฎหมาย กระบวนการร่างกฎหมาย บทบาทหน้าที่และความเชื่อมโยงขององค์กรที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมถึงการนำข้อบกพร่องของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมาใช้เป็นแนวทางเพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต

ผลจากการศึกษาผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายดังนี้

1. องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายจะต้องเป็นองค์กรกลางในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศที่มีความเป็นเอกภาพ ประกอบด้วยคณะกรรมการและฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ

2. ประกอบด้วยคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ทั้งแบบเต็มเวลาและแบบไม่เต็มเวลาซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลากหลายสาขาไม่จำกัดเฉพาะนักกฎหมายเท่านั้นและผ่านกระบวนการสรรหาที่เป็นกลาง โดยสามารถดำรงตำแหน่งซ้ำได้ไม่เกินกว่าสองวาระ

3. มีความเป็นอิสระ สามารถริเริ่มการดำเนินงานได้เอง ใช้วิธีการการดำเนินงานโดยแบ่งแยกคณะทำงานออกตามสาขากฎหมายโดยมีคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่แบบเต็มเวลาเป็นหัวหน้าคณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิจัยเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รับและพิจารณาข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายด้วยวิธีการที่เปิดกว้าง สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัยทางกฎหมาย และบริการข้อมูลข่าวสารและเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยอย่างแพร่หลาย

4. การดำเนินงานจะต้องมีความเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการเปิดรับข้อเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างกว้างขวาง และในการปฏิรูปกฎหมายจะต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด

5. มีรูปแบบการบริหารระบบงบประมาณที่คล่องตัว มีความสามารถในการสร้างรายได้ ไม่ต้องอาศัยงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นหลัก โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ผู้เขียนยังมีข้อเสนอแนะอีกว่า เมื่อมีจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายขึ้นแล้ว สมควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อยุบเลิกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่าที่ควร และเพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายมีความเป็นเอกภาพมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกับองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย อีกทั้งยังสมควรมีการรวมเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนากฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเข้ากับเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการปฏิรูปกฎหมายขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนทั้งสองมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกันและสามารถดำเนินการร่วมกันได้

237738

This thesis investigates the reasons, necessities, and appropriate patterns for establishing the Law Reform Commission in the Kingdom of Thailand (Thailand). Currently, Thailand has the Law Development Committee, which was established in accordance with the Act of the Judicial Council (Issue No. 3) B.E. 2534 (1991). The Law Development Committee is charged with the duty of conducting investigations into how to develop and improve the laws of the nation. However, the researcher has found that the Act of the Judicial Council is itself inadequate, inasmuch as when applied it creates a number of problems and is otherwise inappropriate. Subsequently, the Law Development Committee is prevented from reaching its goals.

The researcher would like to call attention to a number of problems involving the work of the Law Development Committee. These problems are

disunity in its organization, not being at liberty to initiate its own work, the components of the committee, a lack of personnel, not being linked to other departments, and having at its command insufficient funding for its work. Finally, apart from the Law Development Committee, no other governmental departments or organizations have been constituted to deal with the development of the legal system.

The untoward upshot is that there is no specific organization or major agency which functions as a unified center of operations to develop and reform the legal system seriously and efficiently. Therefore, it is necessary to have a specific organization engaged in the reform of the law in order to address the urgent matter of legal reform in an expeditious manner. It is accordingly the view of the researcher that a specific law should be promulgated establishing such an organization in consonance with Section 81(3) of the Constitution of the Kingdom of Thailand.

The legal system of Thailand is a civil law system. However, the legal systems of countries taken as models for Thailand in respect to law reform have common law legal systems. Obviously, therefore, organizations for reforming laws differ in the two types of legal system. Therefore, the researcher holds that it is inappropriate for Thailand to adopt patterns for legal reform from foreign legal systems.

As such, there are factors specific to Thailand which must be taken into full consideration when reforming the legal system in a fashion suitable to its national context. These factors are its legal system, legal drafting procedures, legally prescribed roles and duties, linkages to all related organizations, and participation

of the citizenry when the law is presented for ratification in accordance with the constitution. Finally, lessons can be learned from the very weaknesses in the Committee for Law Development and thereupon explicitly obviated in guidelines designed to prevent similar weaknesses from arising in the future.

The researcher has some suggestions regarding appropriate organizational patterns for legal reform as follows:

1. Such an organization engaged in the task of national legal reform must be a centralized and internally cohesive organization. The organization must be allowed sufficient latitude in the conduct of its work of reform. A committee charged with the task of legal reform should play the major role. Attached to this committee should be a secretariat assisting and supporting committee operations.

2. The committee should be composed of both full-time and part-time members who are knowledgeable and have expertise in a variety of fields. Membership should not be confined to lawyers. Committee members must be selected through a neutral selection process. They should not be allowed to remain committee members for more than two terms.

3. The committee must have freedom to initiate its own operations. Operationally, the committee should be divided into groups concerned with different areas of the law. Full-time members should be committee operational heads. Their principal duty should be to study and conduct research pertinent to the development and improvement of the laws of the nation. In addition, laws must be also improved so that they will be in consonance with the Constitution. The committee should support drafting of laws by enfranchised members of

the general public. It should openly accept and consider any proposals for legal reform. It should support and promote study and research on the legal system in addition to providing information and widely distributing research findings.

4. The operation must link with other related sectors i.e. the parliament, the cabinet, state agencies, the Office of the Judicial Council, and members of the general public who have the right to vote. Proposals for reform must be openly and widely accepted. In the reform of the laws, participation of the general public must be promoted at the most.

5. The pattern of administration of budget system must be smooth, able to create income, without depending on the budget allocated by the government. There must be an establishment of funds for law reform and can be used as working capital and expenses for the operation.

In addition, the researcher has some suggestions that when there is an establishment of an organization for law reform, there should be an amendment of the Judicial Council Act B.E. 2522 (1979) to abolish the Committee for Law Development because the operation of the Committee for Law Development does not reach the objectives aimed for and this will make the law reform to have unity and no repetition in the authority and duty between the Committee for Law Development and the organization for law reform. There should also be an aggregation of working capital for law development of the Committee of Law Development together with working capital for law reform of the organization for law reform newly established. This is because the working capital of the two types has the same objective and can be operated together.