



**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553**

วิทวัส ผาบลิมมา*

พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดหลักการและทฤษฎีกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรฝ่ายปกครอง ตลอดจนเพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย รวมไปถึงเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย/ องค์กรทางปกครอง/ การมีส่วนร่วมของประชาชน

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



Legal Problems Concerning Structure and Element of Law Reform Commission in According to Law Reform Commission Act 2010

Wittawus Pharbsimmar *

Pornchai Luernshavee **

Abstract

The objective of this study is public law concepts and theories concerning the Rule of Law, the Principle of Public Participation, and the Principle of the Establishment of State Organization and Administrative Agency, including the laws concerning the structure and the element of the Law Reform Commission, and the public participation in the operation of Law Reform Commission in foreign countries and in Thailand, pursuant to Law Reform Commission Act, B.E. 2553 (2013) in order to find solution for the legal problems under the Act for the most appropriate result.

According to the study, there are legal problems relating to the structure and the element of the Law Reform Commission, including the public participation under the Law Reform Commission Act, as follows: 1) the structure and element of the Law Reform Commission; 2) the qualification and the specialization of the Law Reform Commissioners; and 3) the public participation in the operation of Law Reform Commission. The legal problems occur because the structure and element of the Law Reform Commission is required to be compliance with the balance between the legislative, the executive, and the judicial branches. Another legal problem relates to the qualification and the specialization of the Law Reform Commissioners. The lack of qualified and specialized Law Reform Commissioners will obstruct the operation of the Law Reform Commissioner under the objective of law

Keywords: Law Reform / Administrative Organization / Public Participation

บทนำ

ในอดีตการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนา กฎหมายของประเทศไทย สอดคล้องกับบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนประชาชน นอกจากนี้ ในการแก้ไขปรับปรุงและการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น สำรวจความต้องการ ปัญหา และผลกระทบในด้านอื่น ๆ ซึ่งมีผลโดยตรงกับประชาชนอย่าง ยิ่งในการประกอบการพิจารณา ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการการบังคับใช้

* Master of laws program, Graduate school of law, Sripatum University

** Assistant Prof. Dr., Sripatum University, Advisor



พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553ที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างการได้มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย การที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553มิได้มีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องต่อความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย อีกทั้งยังส่งผลกระทบไปถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่จะต้องทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายไปยังฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนมีผลทำให้ความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายไม่ได้รับการพิจารณาเท่าที่ควร เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มองว่า การเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายไม่ได้มีบุคคลหรือหน่วยงานของตัวเองเข้ามาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงไม่ได้เห็นความสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอีก ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายในสัดส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นการเฉพาะทำให้กรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่มีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเท่าที่ควร เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ จะต้องมีการกำหนดผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่มีความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงการทำหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย ทำให้มีกฎหมายที่ดีสามารถใช้อย่างได้ผลในสังคม รวมไปถึงการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย การกระทำความผิดกล่าว จึงทำให้ไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กร

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายการที่ประเทศไทยไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงต่อความสัมพันธ์ระหว่าง



ประชาชนกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอย่างชัดเจน อีกทั้งการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลทำให้การจัดทำความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถจัดทำความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายให้ตรงตามความต้องการของประชาชน ตลอดจนเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายเพื่อการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ตลอดจนแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

สมมติฐานในการศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ดังนั้นผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมาย โดยการนำหลักการและแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำแนวคิดและข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับบทบัญญัติตามกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ



ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

บทความนี้มุ่งเน้นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ตลอดจนแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมุ่งเน้นที่จะศึกษากฎหมายเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในลำดับศักดิ์ต่าง ๆ ตำราทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทางนิติศาสตร์ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

แนวคิด หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ กลุ่มบุคคลที่ถูกตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ มาตรา 81(3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยกฎหมายและการยุติธรรมให้รัฐต้องจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ที่ดำเนินการเป็นอิสระ ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย(คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2551)



บุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้เข้าใจอย่างหนึ่งในด้านเนื้อหาของกฎหมาย รวมทั้งต้องรู้และเข้าใจในกระบวนการพัฒนากฎหมาย และสามารถร่างกฎหมายได้เป็นอย่างดี มีความรู้เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศมีความสามารถในการบริหารจัดการ มีความรู้ความสามารถและเข้าใจในกระบวนการของการทำงานวิจัย มีความสามารถในการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และรู้ความต้องการและความเคลื่อนไหวของสังคม และสามารถสื่อสารและสร้างความเข้าใจกับประชาชนได้ ทั้งนี้ กรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีที่มาจากหลากหลายภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้มีมุมมองที่กว้างขวาง แต่ไม่ควรมีจำนวนมาก เดิมกระบวนการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนวิถีชีวิตของสังคมไทย โดยกระบวนการแก้ไขกฎหมายในปัจจุบันส่วนใหญ่เริ่มต้นจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ และมีกระบวนการกลั่นกรองหลายขั้นตอนตั้งแต่ คณะกรรมการกลั่นกรอง ร่างกฎหมายของส่วนราชการ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา โดยกระบวนการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับจนถึงการประกาศใช้อย่างเป็นทางการนั้นใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ กระบวนการในการแก้ไขปรับปรุงหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมของประชาชน

หลักนิติธรรม หมายถึง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าพนักงาน ข้าราชการหรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลทุกคนจะมีความผิดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐนิติธรรม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

1. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องของการจัดกลไกการใช้อำนาจอธิปไตย โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกัน จนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานและดุลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย



3. การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย และสาระของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง และในแง่ของสาระของกฎหมายนั้น ย่อมเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม และความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์ และการปฏิบัติที่เป็นธรรม

4. ความชอบด้วยกฎหมายในการปกครอง ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้น ในการใช้อำนาจใด ๆ ต่อเอกชน รัฐบาลจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

5. ความรับผิดชอบของรัฐ ประชาชนนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษากฎคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ

6. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิถีทางการเมืองแล้ว เมื่อยอมรับการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่เห็นว่าการใช้อำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม

7. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ พื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น ทุกองค์กรที่ดีของรัฐต่างมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยไม่มีการเยียวยาอย่างเป็นธรรม เพียงแต่บทบาทและช่วงเวลาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะแตกต่างกัน

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลักการว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมืองอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพราะตามระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน กล่าวคือ แม้ประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการหรือดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยตรง แต่ก็



ต้องมีโอกาสที่จะแสดงเจตนารมณ์ตามความต้องการของเขาว่า ต้องการบุคคลใดเป็นตัวแทนในการตัดสินใจในทางการเมืองต่าง ๆ ในทางการบริหาร มีสิทธิถอดถอนผู้แทน เสนอกฎหมาย มีโอกาสที่จะติดตามข่าวสารทางการเมือง แสดงความคิดเห็น เสนอข้อเรียกร้องไม่เห็นด้วยกับนโยบายมาตรการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บริหารทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กระบวนการเหล่านี้คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม (เจมส์ แอล เกรย์ตัน, 2545)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศและประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ มีลักษณะเป็น Commission และเป็นคณะกรรมการเต็มเวลาทั้งหมด โดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น 5 คน แบ่งเป็นประธานคณะกรรมการ จำนวน 1 คน เป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์ ของอังกฤษและเวลส์ และคณะกรรมการจำนวน 4 คน เป็นผู้ซึ่ง ประธานสภาขุนนาง พิจารณาแล้วว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งโดยอาจจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office หรือเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม Section 71 of the Courts and Legal Service Act 1990เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ ของศาลฎีกา หรือ county courts หรือ Crown Court หรือ magistrates courts ในอังกฤษ และเวลส์) หรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยของอังกฤษ และเวลส์



ประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการ ทั้งหมดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และ 5 ปี ตามลำดับ โดยเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ประธานสภาขุนนาง จะเป็นผู้กำหนดไปพร้อมกันกับการแต่งตั้งบุคคลนั้น ๆ ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และ commissioners ทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมของตนเพื่อที่จะเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ และเมื่อระยะเวลาดำรงตำแหน่งดังกล่าวสิ้นสุดลง หรือมีการลาออก ประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการดังกล่าว จะไม่เสียสิทธิที่จะกลับเข้ารับตำแหน่งประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการในสมัยต่อไป ในกรณีของคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office อยู่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง มีสิทธิที่จะเข้ารับตำแหน่งได้โดยไม่จำเป็นต้องลาออกจากความเป็น Judicial Officer แต่จะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ Judicial Officer ในขณะที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ

Ministerial Committee on the Law Commission เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999 มีลักษณะเป็น Committee โดยได้รับการแต่งตั้งจาก ประธานสภาขุนนาง ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ ที่มีโครงการสำหรับการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับ Law Commission ในขณะนั้น Cabinet office ผู้นำ และ คณะกรรมการประสานงานของสภาสามัญ ตัวแทนนักกฎหมายต่าง ๆ และ Law Commission ของสกอตแลนด์ ในบางครั้งมีหน้าที่หลัก คือ ดูแลผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ พิจารณาให้ความเห็น และคำแนะนำ แก่ Lord Chancellor ในเรื่องการดำเนินงานของ Law Commission โดยทำให้แน่ใจว่าประโยชน์สาธารณะจะไม่ถูกทำให้เสียหาย ตรวจสอบคุณสมบัติและความสามารถของผู้ที่จะทำการปฏิรูปกฎหมาย ตรวจสอบว่าโครงการต่าง ๆ ของ Law Commission ที่ได้รับอนุมัติแล้ว จะไม่ขัดหรือแย้งต่องานก่อนหน้า พิจารณา และทำรายงานเสนอต่อ ประธานสภาขุนนาง ในเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Law Commission และหน่วยงานฝ่ายบริหาร วิเคราะห์ และประเมินผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมไปถึงตรวจสอบกระบวนการต่าง ๆ ของ Law Commission และทำให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารให้ความร่วมมือกับ Law Commission ได้อย่างดี

Secretariat to the Ministerial Committee เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการต่าง ๆ ของ the Ministerial Committee ซึ่งบุคลากรใน Secretariat to the Ministerial Committee เป็นบุคคลที่มาจากทีมช่วยเหลือสำหรับการปฏิรูปกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้ความเห็นแก่หน่วยงานภาครัฐ ในเรื่องกระบวนการดำเนินงานของ Law Commission รวมถึงตรวจสอบการตอบสนองของภาครัฐต่อการปฏิรูปกฎหมายต่อ Ministerial Committee on the Law Commission และต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปกฎหมายในขณะนั้น



ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษา หรือ Justice of a Federal Court หรือ Justice of the Supreme Court of a State หรือ Territory
2. เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมาย จาก High Court หรือ the Supreme Court of a State หรือ Territory มาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ
3. จบการศึกษาด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัย และมีประสบการณ์เป็นสมาชิกของ the academic staff of a tertiary educational institution หรือ
4. มีคุณวุฒิ หรือประสบการณ์พิเศษ สมควรได้รับแต่งตั้ง ตามความเห็นของ Governor – General

ประธานและรองประธานเป็นแบบ Full-Time สมาชิกคนอื่นมีทั้ง Full-Time และ Part-Time ใดๆอย่างหนึ่ง คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 7 ปี ในกรณีพิเศษสามารถ ได้รับการแต่งตั้งซ้ำได้หากมีบุคคลนั้นมีคุณสมบัติเหมาะสม

ถ้า judicial office ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ หรือได้ทำหน้าที่เป็นกรรมการ การ แต่งตั้งหรือการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องไม่มีผลต่ออายุงานที่ทำอยู่ และไม่เสียสิทธิที่จะได้รับจาก ตำแหน่งนั้น ซึ่งหมายความรวมถึง ชด คำนาน้ำชื้อ สถานะ ฐานันดร เงินเดือน และเบี้ยเลี้ยง ของผู้ ที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial office นั้น

หากจะแต่งตั้ง judge of the Supreme Court of a State มาเป็นกรรมการ Governor-General จำเป็น จะต้องทำข้อตกลงกับ Governor of the State และ หากจะแต่งตั้ง a judge of the Supreme Court of the Australian Capital Territory or of the Northern Territory มาเป็นกรรมการ Attorney-General จำเป็นต้องทำข้อตกลงกับ the Chief Minister of the relevant Territory

ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศแคนาดา มีภารกิจ คือ การ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชาวแคนาดาในเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้กฎหมาย ตรงกับ ปัญหา ตอบสนอง มีผลบังคับใช้ เข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน และมีความยุติธรรม กระบวนการ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะเปิดกว้างและทั่วถึง และกระตุ้นการ มีส่วนร่วมของ พลเมือง และเรียกร้องการพิจารณาถึงประชาชนในวงกว้างซึ่งได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับ กฎหมายและความยุติธรรม รวมทั้งให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นแก่ประชาชนโดย



คณะกรรมการมีภารกิจที่จะทำงานให้ตอบสนองแก่ประชาชนและเป็นที่เข้าถึงได้ นอกจากนี้กฎหมายแคนาดาส่วนใหญ่มีพื้นฐานจากข้อสันนิษฐานเรื่องวิธีที่ประชาชนจัดการชีวิตส่วนตัว ความสัมพันธ์กับคู่สมรส บิดามารดา และความสัมพันธ์อื่น ๆ ซึ่งข้อสันนิษฐานนี้อาจไม่ได้สะท้อนความจริงของความสัมพันธ์ในปัจจุบันอย่างเพียงพอ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎหมายสามารถถูกออกแบบให้ตอบสนองความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของชาวแคนาดาอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ และสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรทั้งจากภาคมหาชนและเอกชน รวมทั้งรัฐบาลด้วย คณะกรรมการจะทำงานอย่างใกล้ชิดกับชุมชนวิชาการ ศูนย์วิจัยต่าง ๆ และชุมชนอื่น ๆ โดยจะขับเคลื่อนเครือข่ายของบุคคลและกลุ่มคนที่สนใจในการพัฒนากฎหมายที่เป็นพลวัตและสร้างสรรค์ เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายเกิดประโยชน์แก่ประชาชนชาวแคนาดาอย่างแท้จริง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพ.ศ. 2553

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน รองประธานกรรมการ จำนวน 1 คน และกรรมการอื่นอีกจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นโดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย ทั้งนี้ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการจำนวน 4 คนต้องเป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาให้เลขาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

(2) คุณสมบัติของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมายและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ในการคัดเลือกกรรมการ ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามมาตรา 7 รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 เพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการจำนวนสิบเอ็ดคน โดยให้ระบุประเภทของกรรมการพร้อมหลักฐานแสดงความยินยอมของผู้ที่ได้รับเลือกกว่าผู้ใดจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่เป็นเวลา

เมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการครบจำนวนแล้วให้ผู้ที่ได้รับเลือกทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและรองประธานกรรมการคนหนึ่ง



ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งรายชื่อประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการพร้อมหลักฐานแสดงคุณสมบัติให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมตามมาตรา 7 และความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อคณะกรรมการในราชกิจจานุเบกษา

(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีดังต่อไปนี้

1) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำ แผนโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินงาน

2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

5) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

6) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

7) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

8) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้นมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถือเป็นองค์กรในการที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะเห็นได้ว่า โครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเต็มเวลากับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่เต็มเวลา ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้นจะมีที่มาจากกระบวนการสรรหาบุคคลผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย อีกทั้งในการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังมีบทบาทหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาตลอดจนให้ความเห็นต่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมถึงการจัดทำรายงานประจำปีเสนอ ต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ การทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ถูกกำหนด มีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ไว้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 จะกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และมีหน้าที่เป็นองค์กรที่จะเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ในทางความเป็นจริงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกลับไม่สามารถเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะหรือแสดงความคิดเห็นต่อฝ่ายบริหาร รวมถึงมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทำหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ในบางกรณีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีการเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติแต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปจากการพิจารณาของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี หรือในบางกรณีฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็มิได้มีการเรียกให้คณะกรรมการ



ปฏิรูปกฎหมายเข้าไปชี้แจงเหตุผลในการจัดทำร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาในชั้นรับหลักการเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมาย

ดังนั้น หากพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มิได้มีการกำหนดให้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสม ต่อความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะส่งผลทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดได้ไม่ว่าจะเป็นการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย การเสนอแนะและปรับปรุงพัฒนากฎหมาย รวมไปถึงจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถบรรลุตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างชัดเจนนอกจากนี้ หากในอนาคตปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหในเรื่อง โครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะทำให้องค์กรที่มีชื่อว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีบทบาทในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมาย เสนอแนะร่างกฎหมาย และมีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย ไม่ได้ได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนในสังคม อีกทั้งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน เพราะประเทศจะไม่ได้รับการพัฒนา เนื่องจากประเทศจะขาดการบังคับใช้กฎหมายที่ดี และมีความทันสมัยทุกเวลาและอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาดังกล่าวส่งผลทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นองค์กรในการจัดทำร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับประชาชน จะไม่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอย่างแท้จริง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553

ในปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ได้นั้น จะต้องอาศัยกลไกสำคัญในหลายๆ ด้าน ซึ่งกลไกที่สำคัญที่สุด ได้แก่ กรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรง ตามแนวคิดและหลักการตามปรัชญาการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเป็นกลไกที่สำคัญซึ่งจะต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จะต้องอาศัยกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดถึงความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เช่น กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงาน



ที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ ต่อการปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นการเฉพาะในบทบัญญัติของกฎหมาย ส่งผลทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติธรรมและแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อีกทั้งส่งผลเสียต่อความเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย การจัดทำร่างกฎหมาย การเสนอแนะและให้คำแนะนำ อันเป็นผลมาจากการที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดสัดส่วนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นความเชี่ยวชาญกฎหมายในด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา หรือผู้เชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่จะได้เข้ามาเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญ ของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นต่อร่างกฎหมายที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เพราะหากไม่มีบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นการเฉพาะนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็จะทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ในปัจจุบันการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถือเป็นเรื่องสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ ของประเทศไทย เนื่องจาก รัฐต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ และต้องการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในพัฒนาประเทศ ตลอดจนต้องการให้ประชาชนสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในกรณีต่าง ๆ โดยรัฐจะเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลและข้อมูลของภาครัฐเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ



ให้เกิดความโปร่งใส และทำให้การดำเนินงานของภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายของประชาชน รวมไปถึง ยังขาดการกำหนดขั้นตอนในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลในการประกอบพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายของประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจาก คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ยังติดขัดด้วยเรื่องงบประมาณที่ได้รับอย่างจำกัด ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถจัดสรรงบประมาณที่ได้รับเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานในส่วนการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชน รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเท่าที่ควร ทำให้การรับทราบข้อมูลของประชาชนต่อการจัดทำร่างกฎหมายที่ยังน้อยเกินไปและการถ่ายทอดข้อมูลความรู้ไปสู่ประชาชนก็ยังไม่ครบถ้วนเนื่องจากขาดการเผยแพร่ความรู้และการประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไปสู่ประชาชน รวมไปถึงประชาชนก็เข้าถึงแหล่งข้อมูลมีน้อย ทำให้ข้อมูลที่ประชาชนได้รับมักจะไม่ใช่ข้อมูลที่แท้จริงในการจัดทำร่างกฎหมายของประชาชน อาจจะทำให้ร่างกฎหมายที่จัดทำโดยประชาชนไม่ได้สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นว่า การที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตลอดจนการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ถือเป็นองค์กรในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อประชาชน กลับไม่มีการกำหนดให้องค์กรของตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มประชาชนที่มีความประสงค์ที่จะจัดทำร่างกฎหมาย ก่อให้เกิดผลเสียในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ ตลอดจนความเชื่อมั่นในองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผน โครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนการเสนอร่างกฎหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย



ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง รองประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จากผู้แทนจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จำนวน 1 คน ผู้แทนจากการสรรหาตุลาการในศาลฎีกา จำนวน 1 คน และผู้แทนจากการคัดเลือกโดยรัฐสภา จำนวน 1 คน คณะกรรมการส่วนที่เหลือ ได้แก่ กรรมการจำนวน 8 คน ที่มาจากกระบวนการสรรหา และจะต้องปฏิบัติหน้าที่แบบเต็มเวลาโดยพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 21 ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และให้เลขานุการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

2. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 โดยให้กรรมการต้องมีคุณสมบัติเฉพาะและความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายโดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติในส่วนของความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นการเฉพาะโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายดังกล่าว จะต้องเคยประกอบอาชีพทางด้านกฎหมายหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ หรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่มาไม่น้อยกว่า 7 ปี

3. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 โดยให้เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ จะต้องขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานในด้านกฎหมาย รวมไปถึงจะต้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต้องมีการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเผยแพร่ต่อประชาชนหรือองค์กรผู้มีส่วนได้เสีย รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลของคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

บรรณานุกรม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2551). เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น “ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ...”. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.



เจมส์ แอล เกรย์ตัน. (2545). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน.

ขอนแก่น : ศิริภณัท ออฟเซ็ท.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์
ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประยูร กาญจนกุล. (2537). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและ
เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.