

ความจำเป็นและการจัดตั้งองค์กรในการปฏิรูปกฎหมาย

ในบทที่ 2 ได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาแล้ว เมื่อกฎหมายมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายอาจเป็นตัวช่วยให้การพัฒนาบรรลุเป้าหมายหรือเป็นอุปสรรคได้ จึงควรศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรในการปฏิรูปกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมาย

โดยที่กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ เพราะกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดการจัดองค์กรของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในการดำเนินกิจการหรือธุรกิจ ตลอดจนกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน) และทางปกครองด้วยเหตุนี้ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และการปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญ ๆ ตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว จะสำเร็จลงมิได้ หากมิได้มีการพัฒนาบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนมากในขณะนี้ เป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ขาดการปรับปรุงและการตราขึ้นใหม่ให้ทันต่อเหตุการณ์ และให้เป็นไปตามหลักวิชาการและหลักกฎหมายสมัยใหม่ ซึ่งพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การบริหารบริการสาธารณะของประเทศ จึงไม่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการทุจริตและประพดติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายลำดับรองและอนุบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการ ซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดวิธีการและรายละเอียดของ พระราชบัญญัติ ก็มีได้กำหนดให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของบท กฎหมาย กล่าวคือ ในบางกรณีก็เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจและดุลพินิจมาก เกินไป โดยปราศจากขอบเขตและกรอบของการใช้อำนาจจนเป็นโอกาสให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ แต่ในทางตรงกันข้าม ในบางกรณี กลับมีข้อจำกัดและกำหนดเกณฑ์บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกระทั่ง เจ้าหน้าที่ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการบริหารงานได้ตามสมควร ที่กล่าวมานี้เป็นปัญหา เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิรูป กฎหมายโดยจะได้ศึกษารายละเอียดในปัญหาเหล่านี้เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้ 1

1. ความขัดแย้งกันของกฎหมายและของหน่วยงานที่ใช้กฎหมายต่าง ฉบับกัน

การดำเนินงานแต่ละเรื่องจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายและ อนุบัญญัติหลายฉบับ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ กัน นอกจากนั้น กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ และวิธีการปฏิบัติที่แตกต่าง กันออกไป ทั้งนี้เพราะการร่างและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและอนุบัญญัติ ส่วนใหญ่ต่างหน่วยงานต่างทำเฉพาะในส่วนที่ตนรับผิดชอบ มิได้มีการพิจารณาถึง ความสัมพันธ์ และการประสานเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร ผลที่ ปราคฎก็คือ ความซ้ำซ้อนกัน เช่น กรณีโรงงานบางประเภทต้องยื่นรายงาน

1 ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, การปรับปรุงการดำเนินงานของ รัฐในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนัก งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530) หน้า 9-17.

สิ่งแวดล้อมทั้งต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายโรงงานต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และต่อ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน หากมีการขอการส่งเสริมเป็นต้น บางครั้งก็เกิดความขัดแย้งกัน เช่น กรณีการได้ประทานบัตรได้กำหนดระยะเวลาหนึ่งตามกฎหมายแร่ แต่ไปอนุญาตให้เข้าทำเหมืองในกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติกลับมีระยะเวลาสั้นกว่า เป็นต้น

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความล้าสมัย ไม่สามารถปรับตามสถานการณ์

กฎหมายและอนุบัญญัติหลายเรื่องล้าสมัยไม่สอดคล้องกับการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพราะกฎหมายฉบับที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนนั้น บางครั้งบัญญัติไว้เป็นเวลานานกว่า 20 ปี หรือกว่า 60 ปีก็มี ทำให้การใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้นขัดแย้งกับความรู้สึกของประชาชน ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น การให้คำนิยามของคำว่า "โรงงาน" ใน พรบ. โรงงานซึ่งยึดการใช้เครื่องจักรที่มีกำลังตั้งแต่ 2 แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คน ขึ้นไป ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโรงงาน ทั้งนี้ทำให้กิจการขนาดเล็กที่คนทั่วไปไม่ถือว่าเป็นโรงงาน เช่น กิจการตัดเย็บเสื้อผ้าขนาดเล็กก็ดี กิจการซักรีดขนาดเล็กก็ดี กลายเป็นโรงงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายโรงงาน เช่นเดียวกับโรงงานขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ทุนนับพันล้าน คนเป็นร้อยเป็นพันขึ้นไป เป็นต้น หรือกรณี พรบ.ศุลกากร 2496 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึง 14 ครั้ง ก็เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะคราวไป ทานอง "ปะมู" โดยไม่มีการพิจารณาภาพรวมของกฎหมาย ดังกล่าวทั้งระบบ ทำให้เมื่อตีต่ออธิบดีกรมศุลกากรเอง สรุปว่าควรจัดการชำระสะสางและร่าง "ประมวลกฎหมายศุลกากร" ขึ้นใหม่ได้แล้ว เพราะ

กฎหมายศุลกากรที่ใช้ในเวลาที่มีปัญหาดังนี้²

- ก. ความสับสนในโครงสร้าง
- ข. ความยุ่งยากในการอ้างอิง (และค้นคว้า)
- ค. ปัญหาในการตีความ
- ง. จุดอ่อนในเนื้อหาและการปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรจะต้องศึกษากฎหมายในแต่ละเรื่องอย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ทางวิชาการ เพื่อจะได้มีการเสนอการปรับปรุงกฎหมายนั้น ๆ ทั้งหมดในคราวเดียวกัน ไม่ใช้การแก้ปัญหของข้าราชการด้วยการ "ปะผุ" ดังที่เคยเป็นมาในอดีต

3. กฎหมายส่วนใหญ่มุ่ง "การควบคุม" มากกว่าการกำกับหรือส่งเสริม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความสะดวกแก่เอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่มุ่ง "การควบคุม" เป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องน่าจะเป็นการ "กำกับดูแลหรือจัดระเบียบ" หรือควร "ส่งเสริม" มากกว่า นอกจากนั้นการควบคุมโดย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² นาค ไวยหงษ์, ข้อที่ควรแก้ไขในกฎหมายศุลกากร, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา วบอ. พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพนาย นาค ไวยหงษ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม กรุงเทพมหานคร, 2527, หน้า 94.

ให้ขออนุญาตเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ได้ "ข้อมูล" เท่านั้น เช่น กรณีการให้ขอทะเบียนพาณิชย์ก่อนดำเนินการ หรือขออนุญาตส่งออกสินค้าบางประเภท การควบคุมโดยให้อนุญาตบางครั้งก็ซ้ำซ้อน เช่น กรณีทะเบียนพาณิชย์กับทะเบียนการค้าหรือขยายวงการควบคุมโดยไม่จำเป็น เช่น กรณีการทำหินประดับ หรือการทำครก ทำไม้ขนาดเล็กก็ถือว่าเป็นการ "ทำเหมือง" เช่นเดียวกับเหมืองขนาดใหญ่ ต้องมีใบอนุญาตต่าง ๆ มากมาย สภาพเช่นนี้เป็นการเพิ่มภาระและต้นทุนแก่เอกชนมาก เพราะการควบคุมตรวจสอบมีมากมายหลายขั้นตอน หลายหน่วยงานเกินความจำเป็น เสียเวลาและทรัพยากรโดยใช้เหตุ เช่น กรณีการขออนุญาตตั้งโรงงาน และต้องขอ อนุญาตประกอบการอื่น ทั้งหากการผลิตนั้นเป็นการผลิตสินค้าบางประเภทที่มีกฎหมาย ควบคุม เช่น อาหารและยา วัตถุมีพิษ ฯลฯ ก็ต้องขอใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าว อีกหลายฉบับ

นอกจากนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายขึ้นใช้แล้ว ระบบการบริหารงานของราชการที่รักษาประโยชน์ของรัฐเกินสมควร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเงินหรือเรื่องบริหารอื่นจะผิดพลาดไม่ได้ ถ้าผิดพลาดผู้เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบอย่างแรง ทั้งทางวินัย แพ่ง อาญา (หากมี) ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ตามตัวอักษรเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบ ความจนเกินสมควรในระบบราชการเช่นนี้ จึงกลับเป็นผลร้ายอย่างมหันต์แก่เอกชนผู้สุจริตที่ถูกควบคุมทั้งจากกฎหมายและจากทัศนคติในการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่

4. โครงสร้างของกฎหมายไทยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมาก และขาดความโปร่งใสในตัวกฎหมายเอง

โครงสร้างบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกิจเอกชนบางฉบับ มักมีลักษณะที่ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ มีความสั้นมาก เช่น พรก.พิกัตอัตราศุลกากรมีความยาวเพียง 13 มาตรา ซึ่งมักกำหนดองค์กรหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจ พร้อมทั้งระบุอำนาจขององค์กรและเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ยิ่งกว่านั้น ยังมอบอำนาจทั้งที่เป็นอำนาจ

ออกคำสั่งเฉพาะเรื่อง (Individual Order) และออกกฎหมายทั่วไป (Rules) ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองในรูปกฎกระทรวง ประกาศ ฯลฯ ได้อีก ส่วนสาระนั้น ก็มักกำหนดแต่หน้าที่หรือสิ่งที่เอกชนต้องกระทำเอาไว้ ส่วนสิทธิที่เอกชนพึงมีก็ดี กระบวนการที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการอันมีลักษณะเปิดเผย คุ่มครองได้ทั้งประโยชน์ของรัฐและเอกชนก็ดี บทจำกัดดุลพินิจขององค์กร หรือเจ้าหน้าที่ก็ดี เหล่านี้มักไม่ปรากฏในกฎหมายหรือน้อยมาก

ลักษณะกฎหมายที่มีแต่โครงกว้าง ๆ เช่นนี้ จะมีปัญหาในการใช้กฎหมายมาก เพราะสาระทั้งหมดที่สำคัญจะไปปรากฏอยู่ในอนุบัญญัติที่ไม่ค่อยมีการเผยแพร่และรวบรวมไว้มากนักและข้อสำคัญที่สุดคือสาระสำคัญทั้งหลายจะเปลี่ยนได้ตามนโยบายของผู้มีอำนาจใช้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้เอง ความโปร่งใส (Transparency) ที่ควรจะปรากฏอยู่ในตัวกฎหมายแม้บทกลับไม่มี ทุกอย่างจึงขึ้นอยู่กับการคาดเดา "นโยบายส่วนบุคคล" ของผู้มีอำนาจใช้กฎหมายซึ่งอาจต่างกันจากหน้ามือเป็นหลังมือ โดยอาศัยบทกฎหมายมาตราเดียวกัน สภาพเช่นนี้ไม่ควรจะมีในกฎหมายที่ดี นโยบายที่ปรากฏควรเป็นนโยบายที่มีในตัวกฎหมายเอง ดุลพินิจที่ให้กับเจ้าพนักงานควรเป็นดุลพินิจที่มีกรอบและกฎเกณฑ์ด้านกระบวนการในการใช้ดุลพินิจ สิทธิของเอกชนควรต้องปรากฏในตัวบทกฎหมายด้วย โครงสร้างของกฎหมายในลักษณะใหม่นี้จะเป็นโครงสร้างที่โปร่งใส และที่แน่นอนที่สุดก็คือ กฎหมายนั้น ๆ จะต้องมีความยาวพอสมควรไม่สั้นจนเกินไปอย่างที่ยังปรากฏจากเทคนิคการร่างกฎหมายในปัจจุบัน

5. กฎหมายเป็นที่มาของขั้นตอนและความล่าช้าประการหนึ่งในระบบราชการ

โดยทฤษฎีนั้น กฎหมายจะมีบทบาทในฐานะ เกณฑ์ควบคุมสังคม (Social Control) และระงับข้อพิพาทของสมาชิกในสังคม (Dispute Settlement) ดังนั้น ความจำเป็นของกฎหมายจึงไม่อาจปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากกฎหมายจะมีลักษณะที่สร้างมาตรฐาน (Standard) ในการปฏิบัติ

ของทุกฝ่ายให้เหมือน ๆ กัน กฎหมายยังต้องเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมกับกรณี (Case) ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตามเมื่อกฎหมายสร้างมาตรฐานความประพฤติไม่ว่าจะเป็นรูปการกำหนดกระบวนการ (Process) หรือสาระ (Substance) เอาไว้ก็ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า กระบวนการหรือสาระต้องใช้เวลาผ่านขั้นตอนที่เกิดจากกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ การยิ่งเพิ่มกฎเกณฑ์ในลักษณะกฎหมายมากขึ้นจึงเป็นเสมือนการเพิ่มขั้นตอน และระยะเวลาขึ้นในเรื่องนั้น ๆ ในทางตรงกันข้าม การลดกฎหมายลงในเรื่องนั้น ๆ (Deregulation) จึงเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาไปในตัวเองด้วย จากกรณีศึกษาเรื่องการส่งออกสินค้าบางประเภทที่ดี การขอประทานบัตรที่ดี อาชญาบัตรที่ดี เป็นการพิสูจน์ว่า ขั้นตอนและระยะเวลาที่ใช้ในเรื่องนั้น ๆ มีความสัมพันธ์กับจำนวนกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบเสมอ ดังนั้น จึงเห็นได้ในตัวเองว่า พิธีการศุลกากรนั้นเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและใช้เวลานานที่สุดเรื่องหนึ่งในสาเหตุทั้งหลาย ก็คือกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในเรื่องนี้มีจำนวนมากกว่าในเรื่องอื่น ๆ นั้นเอง อนึ่ง นอกจากนั้นแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นโดยอาศัย พรบ. และอนุบัญญัติทั้งหลายเองก็มีความยุ่งยาก บางครั้งก็ซ้ำซ้อนกัน จนมีอาชีพรับจ้างกรอกแบบฟอร์มในแต่ละเรื่อง เป็นต้น

ยิ่งกว่านั้น กฎหมายหลายฉบับกำหนดเวลาที่เอกชนต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเอาไว้ แต่ก็ไม่กำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติไว้ (ยกเว้น พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณสมบัติสิ่งแวดลอมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมฯ ต้องเสนอความเห็นภายใน 90 วัน นับแต่วันส่งรายงานสิ่งแวดล้อมสมบูรณ์) บางฉบับก็กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการ "โดยมิชักช้า" ดังนั้นหนึ่งในสาเหตุแห่งความล่าช้าก็เนื่องมาจากตัวบทกฎหมายนั่นเอง

กฎหมายที่ดีจึงควรมีการกำหนดหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายไว้ด้วย เช่น ในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะใช้เวลากี่วัน หรือต้องมีการวิเคราะห์ดูว่าขั้นตอนของกฎหมายจะมีการลดลงอย่างไรได้บ้างหรือไม่ แนวคิดของคุณย์

บริการร่วม (One Step Service) จะเป็นไปได้เพียงใด ในกิจการใด เพื่อลดความยืดยาว ล่าช้าของขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ตลอดจนแบบฟอร์มที่ใช้กรอกเองจึงควรไม่ยุ่งยาก ซ้ำซ้อนกัน

6. กฎหมายเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนด้วยทางหนึ่ง

แม้กฎหมายจะมีความจำเป็นในการดำเนินการของรัฐและ เอกชน ก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายมักมีลักษณะทาง เทคนิคที่มีรายละเอียดและมีจำนวน ตลอดจนความซับซ้อนมาก จึงปรากฏว่าตัวกฎหมายนั้นมักเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้เกิดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ ในภาครัฐก็ต้องใช้จ่ายเพื่อการจัดทำกฎหมายและอนุบัญญัติมากเมื่อเทียบกับกรณีของสหรัฐอเมริกา ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเบี้ยประชุมทั้งหลายซึ่งปรากฏว่ากฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับกว่าจะสำเร็จได้ ต้องใช้กำลังคนและกำลังเงินมาก ในภาคเอกชนสภาพเทคนิคทางกฎหมายที่วุ่นวายนี้ เมื่อประกอบกับการขาดการประสานสัมพันธ์ตัวบทกฎหมายที่ดีแล้ว ทำให้เอกชนต้องว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเอาไว้ติดตามเรื่องเสมอมา ในบางครั้ง เอกชนยังต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการหาตัวบทกฎหมายรวบรวมและเสาะแสวงหาเอง เพราะหน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำอย่างจริงจัง สภาพเช่นนี้จึงทำให้บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาหันมายึดนโยบายการลดกฎหมายและอนุบัญญัติ (Deregulation) อย่างจริงจัง

7. กฎหมายขาดการรวบรวมชำระเสาะแสวงหาและเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบ

โดยทั่วไปกฎหมายและระเบียบข้อบังคับจะพิมพ์เผยแพร่อยู่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา แต่เมื่อนานวันเข้าปัญหาที่จะเกิดขึ้นเพราะจำนวนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเพิ่มขึ้นมากในแต่ละปี บางฉบับถูกเลิกไป บางฉบับถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง และที่สำคัญกว่านั้น ไม่มีใครรู้แน่ชัดว่าปัจจุบันนี้มีกฎหมาย

ลำดับรองก็น้อยที่มีผลบังคับใช้อยู่ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการชำระสะสางและรวบรวมกฎหมายใหม่ โดยด่วน และหลังจากนั้นก็จะต้องกระทำต่อไปเป็นรายปี โดยคำนึงอยู่เสมอว่า ความสลับซับซ้อนลักษณะทางเทคนิคของระเบียบข้อบังคับของกฎหมายเหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งละเมิดกฎหมาย โดยไม่มีเจตนาที่จะกระทำการดังกล่าวทั้งยังเพิ่มค่าใช้จ่ายธุรกิจแก่ประชาชนอีกด้วย เช่น บางบริษัท จำต้องจ้างเจ้าหน้าที่ไว้ติดตามกฎหมายข้อบังคับ ดังนั้น เมื่อมีการชำระสะสางกฎหมายแล้วจะต้องมีการทำคู่มืออีกด้วย เช่น คู่มือระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการส่งออก ฉบับของทางราชการเพื่อให้มั่นใจว่าใครก็ตามที่ทำตามกฎเกณฑ์ในคู่มือถือว่า ได้ทำการครบถ้วน

การชำระสะสางกฎหมายที่ว่านี้ยังจะช่วยบรรเทาปัญหาความไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างกฎหมายและทางปฏิบัติอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการพิจารณาหนี้สินเป็นหนี้สูญหรือหนี้ที่มีปัญหาซึ่งจะต้องหักออกจากบัญชีตามกฎหมายการธนาคาร แต่ต้องเสียภาษีกำไรตามกฎหมายภาษีอากร ก็จะหมดไปหรือในกรณีการขัดกันในปัญหาทรัพยากรทางด้านซึ่งกรมประมงสนับสนุนให้ติดตั้ง เครื่องมือจับปลาในเขตท่าเหมือง เขตการชลประทานและในเขตอุทยานแห่งชาติ (อุทยานแห่งชาติในทะเลใกล้ชายฝั่ง) ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับแร่ และอุทยานแห่งชาติ กลับห้ามการกระทำดังกล่าว ก็จะหมดไปเช่นกัน นอกจากนี้ การชำระสะสาง กฎหมายครั้งใหญ่จะช่วยให้ปัญหานโยบายกฎหมายที่ขัดแย้งกันและไม่ประสานกันลดลง อีกด้วย เช่น ในเรื่องการประกาศเขตป่าสงวนก่อนการสำรวจหรือขุดแร่หรือก่อนการทำประมงในแหล่งน้ำซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนนั้นก็ลดลง ทั้งยังช่วยให้ปัญหากฎหมายล้าสมัย กฎหมายที่มีกระบวนการสลับซับซ้อนและยืดยาวซึ่งพูดถึงกันนานแล้วก็เบาบางลงด้วย นอกจากนี้การชำระสะสางดังกล่าวโดยอาศัยแนวคิดเรื่องหน้าที่ของกฎหมาย 3 ประการ คือ การควบคุม กำกับ และส่งเสริม เป็นเป้าหมายการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายนี้ ก็จะทำให้กระบวนการดังกล่าวลดความยุ่งยากและกินเวลาน้อยลง อาทิ หากกฎหมายนั้นมีวัตถุประสงค์ในการกำกับและส่งเสริมซึ่งอาจทำได้ในหลายเรื่องก็อาจจัดตั้งศูนย์บริการรวมขึ้นหรือลดการออกระเบียบข้อบังคับลงเพื่อแก้ปัญหาคะบวนการยุ่งยาก

และยึดยาวที่กฎหมายสร้างไว้ หนึ่ง สำหรับเรื่องการเผยแพร่เรื่องที่รัฐตัดสินใจ ก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน เพราะจะทำให้ระบบราชการ (ทั้งกระบวนการและ คุณพินิจ) เปิดเผยมากขึ้น ซึ่งจะนำมาสู่ความเป็นธรรมที่เกิดขึ้น กับประชาชน โดยทั่วไปในที่สุด

8. กฎหมายมักสร้างระบบการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่องค์กรระดับสูงและไม่กระจายงานตามความเหมาะสม

ลักษณะของกฎหมายที่เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือกฎหมายมักให้อำนาจในการตัดสินใจ (Decision Making Power) หรืออำนาจออกกฎเกณฑ์ (Rule Making Power) ไว้ที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่น รัฐมนตรี หรืออธิบดี ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาเป็นเพียงผู้เตรียมเรื่องและปฏิบัติตามเท่านั้น สภาพเช่นนี้แม้จะมีความจำเป็นในระดับหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารระดับสูง (โดยเฉพาะระดับรัฐมนตรี) ต่อรัฐสภา แต่อาจเป็นอุปสรรคในการบริหารงานในทางปฏิบัติ เพิ่มระยะเวลา และขั้นตอนมากขึ้น โดยไม่จำเป็น ยิ่งกว่านั้นการมอบอำนาจภายในหน่วยงานของกฎหมายหลักในเรื่องนี้ ยังมีปัญหาว่าบางเรื่องจะมีการมอบอำนาจได้หรือไม่ และการมอบอำนาจในเรื่องที่มอบได้นั้นจะมอบลงไปได้ถึงระดับใด ซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เปิดโอกาสให้มอบอำนาจในระดับล่างสุดจากอธิบดีไปสู่รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีเท่านั้น ไม่อาจมอบให้ระดับผู้อำนวยการกอง หรือต่ำกว่าได้ สภาพเช่นนี้ได้พิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสมกับความสำคัญของ เรื่องที่จำเป็นต้องตัดสินใจระดับสูงจริง ๆ กับเรื่องที่สามารถมอบอำนาจกันได้เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาลงไป โดยปัจจุบันได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขโดย พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว

นอกจากนั้น กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่ตราขึ้นยังมีลักษณะเป็นการรวบรวมงานทั้งหลาย ซึ่งบางเรื่อง เป็นเรื่องที่เอกชนหรือหน่วยงานอื่นทำได้ดี

กว่า ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด อาทิ กรณีการวิเคราะห์
 สูตรผลิต สินค้าตาม ม. 19 ทวิ พรบ.ศุลกากร หรือการควบคุมมาตรฐานสินค้า
 หรือการวาง ประกันค่าอากรตาม ม.19 ทวิ พรบ.ศุลกากรสิ่งเหล่านี้บางเรื่อง
 เป็นเรื่องทาง เทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้พิเศษ ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย
 ซึ่ง เอกชนหรือหน่วยงานวิชาการอื่นของรัฐ เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
 และการพลังงาน หรือมหาวิทยาลัย ฯลฯ ทว่าได้ดีกว่าบางเรื่องเป็นเรื่องที่
 ดำเนินการได้โดยอาศัยความร่วมมือของ เอกชนแล้วทุกฝ่ายได้ประโยชน์ทั้งสิ้น แต่
 ลักษณะของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏในปัจจุบันมักให้งานเหล่านี้เป็น
 อำนาจของส่วนราชการที่รับผิดชอบเสียทั้งหมด อันเป็นไปตามลักษณะการ
 "ควบคุม" ที่กฎหมายส่วนใหญ่นิยมสมควรที่จะ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
 ในส่วนนี้ให้เหมาะสม กับการกระจายงานที่ทำให้การดำเนินการเร็วขึ้น ถูกต้อง
 และไม่เสียประโยชน์ของทางราชการแต่ละหน่วยงานของรัฐ

9. กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมยังมีลักษณะ เป็นภาษีมากกว่าค่าให้บริการ

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายส่วนใหญ่ที่กำหนดค่าธรรมเนียม
 ซึ่งโดยหลักน่าจะเป็นค่าให้บริการของรัฐแก่เอกชนนั้น กลับกำหนดค่าธรรมเนียม
 ในเรื่องต่าง ๆ ไว้ต่ำมาก จนมีลักษณะคล้ายภาษีอากรมากกว่าจะเป็นค่าตอบแทน
 การให้บริการของรัฐที่แท้จริง ทั้ง เมื่อได้ศึกษากฎหมายวิธีการงบประมาณประกอบ
 กฎหมายเงินคงคลังด้วยแล้ว ยังเห็นได้ชัดว่า ค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานของรัฐได้
 มาต้องนำส่งคลังทั้งสิ้น³ ลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่สร้างทัศนคติในเชิง "บริการ"

³พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 และ พรบ.
 เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4.

ให้เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ ทั้งยังไม่มีแรง "จูงใจ" ให้ปรับปรุงหรือพัฒนา การให้บริการด้วย สมควรที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ให้มีการปรับ อัตราค่า ธรรมเนียมให้เป็นค่าให้บริการที่แท้จริง และให้นำค่าธรรมเนียมบาง ส่วนกลับมาพัฒนาปรับปรุงระบบให้บริการของหน่วยงานของรัฐได้

10. กฎหมายและระเบียบข้อบังคับยังไม่ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของ เอกชนอย่างเพียงพอ

การให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในระบบการตัดสินใจของรัฐ บางเรื่อง โดยเฉพาะ เรื่องสำคัญและ เอกชนมีส่วนได้เสียโดยตรงอาจมีปัญหาดัง หลักการได้ แต่การเข้าร่วมของเอกชนในหลาย ๆ เรื่องกลับเป็นประโยชน์แก่รัฐ ในแง่การได้ข้อมูลข่าวสาร (Information) การทราบทัศนคติ (Attitude) และมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวคิด สร้างระบบการยอมรับร่วมกัน (Consensus) ให้เกิดขึ้น การบริหารแบบสั่งการ (Command) จะกลายเป็น การบริหารแบบได้รับการยินยอม (Consent) แทน วิธีการและรูปแบบในการ ให้เอกชนเข้าร่วมอาจมีมากมายและ เลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม เช่น การ ปรีกษาหารือ (Consultation) การไต่สวนรับฟังพยาน (Hearing) หรือ การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันโครงสร้าง ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับยังไม่เอื้อต่อการเข้าร่วมของ เอกชนมากนัก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ในการร่างกฎหมายทั้งที่เป็นร่าง พรบ. หรือร่างอนุ บัญญัติทั้งหลายเป็นความลับของทางราชการตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความ ปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 หรือการให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการ บางชุด เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยอากรศุลกากร หรือคณะกรรมการพิจารณา ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร หรือคณะกรรมการตาม กฎหมายแร่ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายเปิดโอกาสให้แต่งตั้ง "ผู้ทรงคุณวุฒิ" ได้ แต่ไม่ ปรากฏเกณฑ์ที่แน่ชัดว่า ผู้แต่งตั้งใช้เกณฑ์ใด ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าในหลายกรณี "ผู้ทรงคุณวุฒิ" ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ตั้งผู้แทนองค์กรเอกชน เช่น ผู้แทนหอการค้าไทย ผู้แทนสภาการเหมืองแร่ ฯลฯ กลับกลายเป็นการตั้งตัวบุคคลในระบบ

ราชการเข้าไปอีก กรณีดังกล่าวสมควรมีการปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับให้
หน่วยงานของรัฐสามารถระดมความคิดของผู้แทนองค์กรเอกชนได้อย่างมี
ประโยชน์ต่อไป

11. กฎหมายขาดการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

กฎหมายไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอนุบัญญัติ (กฎระเบียบ
ของฝ่ายบริหาร) นั้นยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้สาธารณชนมี
ส่วนร่วมนั้นอาจแยกได้เป็นสองลักษณะ ประการแรก อาจให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในกิจการบางอย่างที่เดิม อนุญาตให้เฉพาะรัฐบาลเท่านั้นมีบทบาทแต่ผู้เดียว
ในขณะที่ลักษณะประการหลังก็คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การร่างและตาม
กฎหมาย

การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะแรกนั้น อาจทำได้
โดยการมอบหมายงานบางอย่างที่เอกชนทำได้ดี ให้เอกชนรับไปทำ เช่น การ
กำกับและควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตรซึ่งเอกชนอาจทำได้ดีกว่า ส่วนรัฐบาลก็
อาจมีอำนาจตรวจสอบ และยอมรับการรับรองที่ทำโดยเอกชนนั้น

การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะที่สองนั้น นับเป็นหัวใจ
สำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นมี
ประโยชน์ต่อรัฐมากมาย เช่น ทำให้รัฐบาลได้ข้อมูลทราบทัศนคติ ได้รับความ
ร่วมมือและการยอมรับยินยอมปฏิบัติตาม เป็นต้น ส่วนรูปแบบของการเข้ามี
ส่วนร่วมนั้นอาจมีหลายลักษณะทั้งในการร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมายในรัฐสภา
หรือในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ทั้งยังอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ได้
หลายวิธี เช่น การให้ขอคำปรึกษาหารือ การฟังความเห็นสาธารณะ และการได้
สวนสาธารณะ วิธีการเหล่านี้อาจใช้ตามสภาพและความสำคัญของเรื่องแต่ละ
เรื่องได้

สำหรับการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในระดับ และวิธีการ
ง่าย ๆ นั้น จะต้องมึลักษณะต่างกันไปตามสภาพและความสำคัญของเรื่อง
ดังกล่าวแล้ว เช่น การฟังความเห็นสาธารณะ (Public Hearing) ซึ่งใช้ใน
ประเทศตะวันตก ในฐานะที่เป็นกระบวนการของระบบการตัดสินใจของฝ่าย
บริหารในระบอบประชาธิปไตยนั้น มักจะมีลักษณะกึ่งตุลาการ คือ กระบวนการ
ทั้งหลายจะเป็นกระบวนการที่ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถนำเสนอปัญหาบุคคล
เอกสารโต้แย้ง คัดค้านกันได้ ก่อนที่องค์กรนั้น ๆ จะตัดสินใจมีคำสั่งอย่างไรไป
ตลอดจนมีกลไกให้มีการอุทธรณ์คำสั่ง เช่นนั้นได้ด้วย และเมื่อมีคำสั่ง เป็นที่สุด
ประการใดแล้ว คำสั่งนั้นก็จะมีผลผูกพันองค์กรนั้นให้ต้องปฏิบัติตาม กระบวนการ
ลักษณะนี้มักใช้กับเรื่อง สำคัญที่กระทบสาธารณชนโดยทั่วไปค่อนข้างมาก เช่น
ในเรื่องการจัดรูปที่ดิน การวางผังเมือง การตัดถนน ซึ่งจำเป็นต้องมีการ
เวนคืนที่ดินเอกชนจำนวนมาก ๆ เป็นต้น

ทางเลือกอีกประการหนึ่งก็คือ การบังคับให้ต้องปรึกษาผู้มีส่วน
เกี่ยวข้องก่อนที่รัฐบาลจะตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความเห็นที่ผู้เกี่ยวข้อง
ไว้ในกรณีนี้จะมีลักษณะ เป็นข้อมูลและข้อคิดประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล แต่จะ
ไม่มีผลผูกพันหน่วยงานที่ขอคำปรึกษานั้น นอกจากนั้น การให้คำปรึกษาโดย
เอกชนนั้น ยังหลีกเลี่ยงบรรยากาศที่คล้ายศาลในวิธีแรกที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม
ก็ตาม ทางปฏิบัติในแต่ละประเทศก็ต่างกันไป เช่น ในสหรัฐอเมริกา การให้คำ
ปรึกษาหารือโดยเอกชนจะทำได้ โดยเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และเอกชนแต่
ละคนสามารถให้ความเห็นได้ ในขณะที่ในอังกฤษ การปรึกษาหารืออาจทำได้ทั้ง
ด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษร โดยจะเลือกปรึกษาองค์กรผู้แทนของประชาชน
หรือเอกชน (เช่น สมาคม เป็นต้น) มากกว่าจะปรึกษาดำบุคคล การขอคำ
ปรึกษาหารือนี้อาจทำได้ทั้งในชั้นการร่าง พรบ. และกฎหมายลำดับรองของฝ่าย
บริหารที่สำคัญ ๆ

ส่วนการฟังความเห็นสาธารณะ (Public Hearing) ที่
ทำกันในรัฐสภานั้นมีลักษณะ เป็นกระบวนการทางตุลาการน้อยกว่าที่ทำในฝ่าย

บริหาร เช่น ในสหรัฐอเมริกาทั้งตัวสภาเองและกรรมาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมาธิการของวุฒิสภา อาจรับฟังการแสดงความคิดเห็นและข้อมูลของผู้เกี่ยวข้อง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายได้ ในกรณีนี้องค์การที่รับฟังความคิดเห็นสาธารณะซึ่งได้ข้อมูล หากจำเป็นต้องตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ และการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เช่นนี้ก็หาผูกพันองค์การผู้รับฟังไม่

สำหรับระบบกฎหมายไทยเอง ก็อาจรับเอาแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทั้งในระดับนิติบัญญัติและบริหารได้

ในฝ่ายนิติบัญญัตินั้นทั้งสภาและกรรมาธิการสามัญ และวิสามัญ ควรรับแนวคิดดังกล่าวมาใช้ก่อนการลงมติในร่าง พรบ. นั้น ๆ การรับฟังสาธารณะซึ่งทำโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้ อาจมีลักษณะทั้งที่เป็นกึ่งตุลาการ และไม่เป็นการ หรือไม่มีลักษณะบังคับ อาจเป็นวิธีแรกการรับฟังสาธารณะจะต้องให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเสนอรายงาน พยานหลักฐาน ตลอดจนข้ออ้าง ข้อเถียงของตน และต้องมีกฎเกณฑ์ในการนำเสนอพยานหลักฐานและตรวจสอบพยานหลักฐานดังกล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนั้นคำตัดสินใจจะต้องมีผลบังคับ หากใช้วิธีหลักองค์การดังกล่าว อาจดำเนินการรับฟังสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการปรึกษาหารือในฝ่ายบริหาร การรับฟังสาธารณะแบบนี้อาจนำมาใช้ได้ในประเทศไทยโดยไม่ยากนัก เพราะมีลักษณะใกล้เคียงกับการสัมมนา ซึ่งเป็นที่แพร่หลายในสังคมการเมืองไทยในปัจจุบัน กระบวนการให้ประชาชนเข้าร่วมเช่นนี้จะเป็นการให้การศึกษาแก่สมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่เดียวกันเพื่อให้ท่านเหล่านั้นสามารถตัดสินใจได้รัดกุม และสอดคล้องกับความเป็นจริงในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญกว่านั้นคือการตัดสินใจดังกล่าวย่อมตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นผู้เลือก

ส่วนระหว่างแนวคิดเรื่องการรับฟังสาธารณะและการปรึกษาหารือที่จะนำมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารนั้น การปรึกษาซึ่งอาจเหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากกว่า ทั้งนี้เพราะความเห็นที่ได้ไม่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม ยิ่งกว่านั้นยังหลีกเลี่ยงการประจัญหน้าและปะทะ

ความกันในเรื่องทั้งหลายดังที่การรับฟังสาธารณะอาจก่อให้เกิดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น ก่อนการตัดสินใจที่จะแก้ไข พรบ. ลิขสิทธิ์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการขยาย G.S.P. หน่วยงานของรัฐต้องปรึกษาหารือกับผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องก่อน

นอกจากนั้นการปรึกษาหารือยังอาจใช้ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ได้อีก เพราะการตัดสินใจประกาศกำหนดเขตบาง เขตให้เป็นเขตป่าเศรษฐกิจ เพื่อให้เอกชนเข้ามาและดำเนินโครงการได้นั้นอาจจะต้องมีการปรึกษาหารือหรือ ได้สวนเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐาน และรายงานที่เป็น วิทยาศาสตร์มาเสนอโต้แย้งคัดค้านได้ด้วยผลแห่งการนี้รัฐบาลก็จะได้รับข้อมูล ความร่วมมือและความเข้าใจจากสาธารณชน ทั้งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังกล่าวจะมีผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเป็นที่ยอมรับยิ่งขึ้น เพราะมีการตกลงตั้งแต่ในขั้นก่อนร่างหรือในขั้นร่างกฎหมายมาแล้ว ยิ่งกว่านั้น ยังช่วยขจัดทฤษฎีในการประพตมิชอบได้อีกด้วยเพราะระบบที่สร้างขึ้นนี้จะลด โอกาสการเลือกเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง เท่านั้น มาเป็นผู้ให้ข้อมูลซึ่งมักเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อกลุ่มเหล่านั้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ในระบบที่เสนอคู่มือที่ เกี่ยวข้องหรือถูกผลกระทบทุกฝ่ายจึงมีสิทธิเข้าร่วม

อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับว่าอาจมีการใช้วิธีการที่ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมอย่างผิด ๆ ได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น กระบวนการรับฟังสาธารณะ หรือรับคำปรึกษาที่เย็นเยื่อและเสียเวลาอาจทำลายประโยชน์สาธารณะได้เช่นกัน ยิ่งกว่านั้นการที่มีเสียงข้างมากที่ไม่พูดไม่แสดงความเห็น ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของ ประชาชนไทยเอง ก็อาจทำให้วัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนเข้าร่วมหมดความ หมายไปเช่นกัน อย่างไรก็ตามก็ต้องมีกลไกการควบคุมรูปแบบต่าง ๆ ในการให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ด้วยเหตุนี้ในการรับฟังสาธารณะซึ่งมีลักษณะกึ่งตุลาการ ในฝ่ายบริหารนั้น กฎหมายอาจบัญญัติให้คู่มือทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไปแสดงตนก่อนที่ จะมีการลงมือรับฟังสาธารณะ และควรมีกฎเกณฑ์ที่ห้ามเอกชนซึ่งมีประโยชน์ เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เป็นกรรมการที่มีอำนาจตัดสินใจด้วย ทั้งยังต้องมีกำหนด

เวลาที่แน่นอนในแต่ละขั้นตอนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้เวลานานเกินไปในการพิจารณาปัญหา ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการประกาศรับฟังสาธารณะควรต้องมีกำหนดเวลาให้ส่งรายงาน ระยะเวลาที่ยื่นข้ออ้างระยะเวลาให้แต่ละฝ่ายนำพยานหลักฐานมาหักล้างอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น นอกจากนั้นกลไกการควบคุมอื่นที่ยืดหยุ่นกว่านี้อาจใช้ได้ในการปรึกษาหารือที่ไม่มีลักษณะเป็นทางตุลาการ ซึ่งทาลงโดยฝ่ายบริหารได้

ประเด็นสำคัญก็คือทว่าอย่างไรจึงจะสอดใส่แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายไทย ตัวอย่างเช่น อาจมีระเบียบของฝ่ายบริหารเอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องขอคำปรึกษาก่อนที่จะมีการตัดสินใจออกระเบียบข้อบังคับที่สำคัญ นอกจากนั้นยังต้องให้คำจำกัดความของคำว่า "ระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหารที่สำคัญ" ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลอาจออกแนวปฏิบัติและขั้นตอนให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยต้องถือตามก่อนและร่างกฎหมายใหม่หนึ่งในขั้นตอนเหล่านี้ อาจกำหนดให้เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว และอาจจะมีทางปฏิบัติและขั้นตอนลักษณะเดียวกันนี้ให้ฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

การจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

ในหัวข้อแรกได้ศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายมาแล้วซึ่งได้เห็นปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านกฎหมายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมาย ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กร บทบาทของคณะกรรมการ การจัดตั้งองค์กรและการมีกฎหมายรองรับองค์กรปฏิรูปกฎหมายได้ดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดการปฏิรูปกฎหมาย

การปฏิรูปกฎหมายงานที่สำคัญ คือ การวางนโยบายและวางแผนพัฒนาในด้านกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อที่จะให้กฎหมายไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางในเรื่องของ

การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยสาระสำคัญก็คือ แนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายนั้น ได้แก่ การนำกฎหมายเป็นอุปกรณ์หรือเครื่องมือเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยต้องพิจารณาปฏิรูปกฎหมายอย่างมีระบบและมีลักษณะเป็นเอกภาพ กล่าวคือ จะต้องมีการพัฒนากฎหมายในลักษณะที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องในธุรกิจหรือในการบริหารประเทศรวมทั้งองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบอันได้แก่ การบริหารและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้ง การซ้ำซ้อนของกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับกิจการหนึ่ง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย เกิดลักษณะที่เป็นเอกภาพ มิใช่ให้เกิดความขัดแย้งหรือการวินิจฉัยสั่งการอันมีลักษณะเป็นการสร้างปัญหา การที่มีกฎหมายหลายฉบับหรือหน่วยงานหลายหน่วยในการบริหารกฎหมายในทางอนึ่ง จะต้องบริหารในลักษณะที่ให้อุดหนุน เชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล มิใช่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้นจะดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจตามกฎหมาย ภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลหรือประโยชน์แห่งมหาชน

ดังนั้นในภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งพาอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถ ผู้ทรงวุฒิในสาขาวิชาการต่าง ๆ ทำการสำรวจ ศึกษาวิจัยและรวบรวมปัญหาอุปสรรคและความขัดข้องแล้วนำมาวิเคราะห์หาแนวทางเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้อยู่ในสภาพสอดคล้องกลมกลืนกับแนวทางรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ อย่างมีขั้นตอนและมีระบบ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า บทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นเพียงคณะกรรมการผู้กำหนดนโยบายในด้านกฎหมาย โดยจะต้องมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นฝ่ายที่จะต้องมาช่วยงานด้านวิชาการแล้วเสนอแนะมายังคณะกรรมการต่อไป

หนึ่งในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาแนวความคิดและวิธีการปรับปรุงกฎหมายเท่าที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายข้าราชการประจำ และวิธีการปรับปรุงกฎหมายมักจะเป็นการทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ โดยมีได้ศึกษาวิเคราะห์ในลักษณะที่เป็นแผนหรือเป็น

ระบบ กล่าวคือ การเสนอออกกฎหมายเฉพาะเรื่อง การปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่มีโอกาสศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ อันมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวพันกับเรื่องนั้น ๆ นอกจากนั้นแล้วการปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมาซึ่งมักจะกระทำโดยข้าราชการประจํา นั้น มีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในเชิงที่มีความประสงค์จะขอเพิ่มอำนาจ เพิ่มบุคคลากร และเป็นการกระทำโดยประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่นมักจะไม่มีโอกาสร่วมรับรู้หรือแสดงความคิดเห็น

ฉะนั้นสาระสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายจึงมีลักษณะเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ เพื่อทำการควบคุมผู้ประกอบการ โดยมักจะ ไม่คำนึงถึงว่ากฎหมายนั้นอาจจะมีเจตนารมณ์หลายประการ เช่น กฎหมายอาจมีลักษณะ เชิงควบคุมหรือเชิงกำกับ สอดส่องหรือดูแลหรือเป็นการสนับสนุนส่งเสริม แล้วแต่เจตนารมณ์ในเรื่องนั้น ๆ แต่ความเป็นจริงแล้ว แนวคิดในการร่างและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น มักจะดำเนินการเป็นไปในทางควบคุม ซึ่งเป็นการสร้างปัญหาอุปสรรคสำหรับผู้ประกอบการในเรื่องนั้น ๆ ในกรณีเช่นนี้คงจะเห็นได้ว่าระหว่าง 2 แนวความคิด ย่อมจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศหรือสนับสนุนการพัฒนาประเทศได้แล้วแต่กรณี

2. ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

ในปัจจุบันเป็นที่ปรากฏแล้วว่า บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยเป็นจำนวนมากเป็นบทบัญญัติที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งในด้านบทสารบัญญัติ-Substantive Provisions (ซึ่งกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในการดำเนินการหรือธุรกิจภายใต้ภาวะเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในปัจจุบัน) และทั้งในด้านกลไกการจัดองค์กรการบริหาร-Organization และการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ รวมตลอดไปจนถึงประสิทธิภาพของกลไกในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไปอยู่ในขณะนี้

การที่จะแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติกฎหมายจำนวนมากเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ ย่อมไม่สามารถกระทำได้โดยการใช้วิธีการยก ร่างและวิธีการเสนอร่างกฎหมายตามที่เป็นวิธปฏิบัติของทางราชการในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะการตรากฎหมายที่สำคัญ ๆ จะมีลักษณะเป็นสหวิชาการ (Inter-disciplinary) และต้องการความรู้ในหลายด้านในการสร้างสรรค์ตัวบทฯ นอกจากนั้น ในขณะเดียวกันกฎหมายที่รัฐสมัยใหม่จะต้องตราขึ้นนั้น ย่อมจะกระทบ กระเทือนต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมบางกลุ่มหรือหลายกลุ่ม และกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มเหล่านี้ก็มีประโยชน์ขัดแย้งกันเอง ดังนั้น การร่าง กฎหมายที่สำคัญ ๆ เหล่านี้ ก่อนที่จะตราและนำมาบังคับใช้ จึงสมควรต้องผ่านการวิเคราะห์ทางวิชาการที่ดีและสมบูรณ์ให้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะกระทำได้ โดยจะต้องสามารถทำความเข้าใจกับบุคคลทั่ว ๆ ไปให้ได้ว่า การตรากฎหมายที่ สำคัญ ๆ แต่ละฉบับนั้น กฎหมายนั้นมีความมุ่งหมายที่จะดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์อัน เป็นส่วนรวม (Public Interest) ไว้ได้อย่างไร

ระบบการเสนอร่างกฎหมาย (ที่สำคัญ) ของรัฐสมัยใหม่ จึงได้จัด ให้มี "รูปแบบ" ของการจัดองค์กรและวิธดำเนินการโดยเฉพาะขึ้นเป็นพิเศษ เพราะแม้ว่าวิธีการยก ร่างและการเสนอกฎหมาย (โดยส่วนราชการต่าง ๆ) ที่ใช้ สำหรับการแก้ไขบทกฎหมายเล็กน้อย (ที่ไม่ยุ่งยากหรือเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญและมีผล กระทบน้อย) จะยังคงปล่อยให้ เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่เคยปฏิบัติกันมา แต่ สำหรับการร่างและการเสนอกฎหมายที่เป็นเรื่องสำคัญและมีผลกระทบต่อบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลจำนวนมากนั้นควรต้องผ่านการดำเนินการในรูปแบบใหม่ ที่ผ่านมาการ กลั่นกรองของ "องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย" รวมตลอดถึงการที่จะต้องจัดให้มี การศึกษาวิเคราะห์ทั่วโลกของร่างกฎหมาย โดยจัดทำเป็น "บันทึกรายงานวิจัย ทางกฎหมาย" ที่รอบคอบเป็นลายลักษณ์อักษร มีการรับฟังความคิดเห็น และมีการ ให้อรรถาธิบายและข้อวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ

"การปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform) " เป็นแนวความคิดสากล และเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ มาไม่ต่ำกว่า 30 ปี โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งสำหรับประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศผู้นำในการริเริ่มตั้งหน่วยงานถาวรขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติ " The Law Commissions Act 1965" หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ติดตามและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตราและการแก้ไขกฎหมายอย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่มีผลสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมาย และมีประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์อื่น ๆ มากกว่า 60 ประเทศ ได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้น

การนำรูปแบบการจัดองค์กรระบบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางของประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ มาปรับใช้ในประเทศไทยจึงน่าจะเป็นการเสริมประสิทธิภาพในการตรากฎหมายของประเทศไทยทั้งทางฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา (Parliamentary System) เช่นเดียวกัน นอกจากนั้น ประเทศไทยยังอยู่ในฐานะที่มีนักวิชาการในจำนวนจำกัด (ซึ่งแตกต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้ว) การนำ "ระบบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย" มาใช้ จะทำให้ประเทศไทยสามารถนำนักวิชาการที่มีอยู่จำนวนจำกัดมาปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และเป็นประโยชน์สูงสุด โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนี้จะ เป็นกลางทางวิชาการและจะเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาขององค์กรทางการเมือง ทั้งทางฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายรัฐสภา

การจัดองค์กรในระบบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย น่าจะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศไทย ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการคือ

1) เป็นการตรวจสอบการยกร่างและการเสนอร่างกฎหมายที่กระทำโดยส่วนราชการ โดยร่างกฎหมายดังกล่าวมักจะมีบทบัญญัติที่มีแนวโน้มดีอำนาจเข้าสู่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการผู้ยกร่างกฎหมายนั้นเองหรือเพื่อการขยายอำนาจกำลังของส่วนราชการฯ ดังนั้น การจัด "องค์กรบริหารกฎหมาย" ในร่างกฎหมายจึงมักจะ ไม่สอดคล้องกับ "ลักษณะของภารกิจ" ตามหลักวิชาการการจัดองค์กร และขาดการถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่

2) ลดความกดดันในทางการเมืองให้แก่รัฐบาลและรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้น มีความเกี่ยวข้องกับ "กลุ่มผลประโยชน์" ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะ "บันทึกรายงานวิจัยทางกฎหมาย" ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำขึ้นจะ เสนอข้อคิดเห็นตามหลักวิชาการอย่าง เป็นกลาง และตรงไปตรงมา โดยมองทั้งด้านผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล (Group Interest) และผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (Individual Interest) อันจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการศึกษาวิเคราะห์โดยจัดทำเป็น "บันทึกรายงานวิจัยทางกฎหมาย" แล้ว จะมีการเสนอ "รูปแบบ" การจัดองค์กรและการกำหนดขอบเขตและวิธีการใช้อำนาจหน้าที่ของ รัฐที่บริหารกฎหมาย ตลอดจนจะอธิบายให้เหตุผลและแสดงกลไกการตรวจสอบใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ บันทึกดังกล่าวจะเป็นการเสนอข้อคิดเห็นอย่างเปิดเผยและมีเหตุผลตามหลักวิชาการ

จึงเห็นได้ว่า การจัดองค์กรในระบบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ดังกล่าว ควรจัดตั้งโดยตราเป็น "พระราชบัญญัติ" เป็นพิเศษดังเช่นประเทศอื่น ๆ เพื่อความต่อเนื่องในระยะยาว โดยบทกฎหมายจะกำหนดการจัดองค์กรให้มี "โครงสร้างและรูปแบบ" ที่สามารถเป็นกลางในทางวิชาการได้ "คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission)" ตามที่กฎหมายกำหนด จะทำหน้าที่ในการวางนโยบายการวิจัย กำหนดลำดับความสำคัญของเรื่องที่วิจัย และกำหนด "ระบบวิจัย" โดยให้มีการทำรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง (Report) ด้วยวิธีการศึกษาวิจัยตามหลักนิติศาสตร์สากล (Legal Science) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลสรุปและข้อเสนอแนะที่สมเหตุสมผลต่อรัฐบาล

นอกเหนือไปจากงานวิจัยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทย ยังขาด "สารานุกรมกฎหมาย" ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศไทยอีกด้วยเพราะ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่อาจอาศัย "สารานุกรมกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว" ได้ เพราะประเทศไทยมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้ว (ไม่ว่าจะเป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์หรือประเทศที่ใช้ซีวิลลอว์) และประเทศไทยมีภาษาที่เป็นของตนเอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรกลางของรัฐทำหน้าที่ประสานงานการจัดทำสารานุกรมกฎหมายเหล่านี้ให้สำเร็จ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาและการพัฒนากฎหมาย

3. บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ในฐานะองค์กรกลาง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องยึดถือในเรื่องข้อมูลที่ถูกต้องนำมาศึกษาวิเคราะห์แล้วทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงหรือบัญญัติกฎหมาย เสนอต่อฝ่ายบริการเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปประกอบการพิจารณาว่าจะเห็นด้วยกับแนวคิดอย่างไร หากเห็นด้วยก็จะร่างกฎหมายเสนอฟายนิติบัญญัติโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น จะต้องรับผิดชอบชี้แจงยืนยันข้อเท็จจริงบวกกับชี้แนะข้อดีข้อเสียของการออกกฎหมาย โดยคณะกรรมการปฏิรูปไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยแต่ประการใด แต่ต้องเป็นผู้ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลให้แก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หากเกิดข้อสงสัยหรือความไม่กระจ่างใด ๆ ดังนั้นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีหน้าที่เป็นเพียงผู้รับใช้ด้านวิชาการให้แก่ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเท่านั้น ส่วนอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจเป็นประการใดเป็นของฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง

4. การจัดองค์กรคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ในการจัดองค์กรของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดองค์กรไว้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่วนที่ 2 ได้แก่ คณะผู้วิจัย ส่วนที่ 3 ได้แก่ หน่วยธุรการซึ่งจะทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

สำหรับส่วนที่ 1 นั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีใช้ เป็นองค์กรที่จะทำการวิจัยด้วยตนเอง แต่เป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายกำหนดเรื่องที่จะต้องทำการวิจัย และคอยควบคุมมาตรฐานของการวิจัยที่กระทำโดยคณะวิจัย และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องมีอิสระ เป็นกลาง ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ซึ่งเมื่อแต่งตั้งแล้วจะดำรงตำแหน่งตามวาระ ปลอดไม่ได้ เพื่อความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการกำหนดนโยบายและทำงานด้วยความมั่นใจ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ ข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ในส่วนราชการ ที่คาดว่า "บทกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น" อาจมีความจำเป็นต้องศึกษาวิจัยอยู่มาก เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม ฯลฯ

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน (โดยเป็นผู้แทนจากสถาบันวิชาชีพและธุรกิจ) เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฯลฯ

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ จากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งจะเป็นการผสมผสานแนวความคิดและการมีประสบการณ์ทั้ง 3 กลุ่ม โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมุ่งหมายที่จะรับทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทางบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ย่อมทราบปัญหาที่เกิดในทางการค้า ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยย่อมทราบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม ดังนั้นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นผู้ที่จะกำหนดนโยบายและริเริ่มการกำหนดหัวข้อที่จะนำไปสู่การวิจัยในทางกฎหมายต่อไปโดย "คณะผู้วิจัย" ที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น

ส่วนที่ 2 ซึ่งได้แก่ "คณะผู้วิจัย" ในการวิจัยนั้น รายงานการวิจัยกฎหมายที่ดี จะต้องประกอบด้วยสองส่วน คือ ผู้วิจัยและหน่วยธุรการ โดยคุณสมบัติของผู้วิจัยในคณะผู้วิจัยนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการวิจัย ดังนั้นคณะผู้ทำการวิจัยจึงถูกแต่งตั้งขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญในสาขากฎหมายนั้น ๆ และในเรื่องนั้น ๆ และเมื่อได้ทำการวิจัยในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมาแล้วก็จะเสร็จสิ้นและยกเลิกคณะผู้วิจัย

จะเห็นได้ว่าเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำหนดหัวข้อเรื่องที่จะต้องวิจัยขึ้นแล้ว ก็จะมีการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ โดยแต่งตั้งเป็นคณะผู้วิจัยและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็สามารถกำหนดได้ว่า คณะผู้วิจัยจะต้องทำรายงานให้เสร็จภายในกำหนดเวลาเท่าใด สมควรได้รับเงินสมนาคุณเท่าใด ตลอดจนตรวจสอบว่ารายงานวิจัยที่ได้มานั้น ถึงขั้นมาตรฐานหรือไม่ และเมื่อได้รายงานวิจัยมาแล้ว ผู้ตัดสินใจที่จะใช้ประโยชน์จากรายงานวิจัยจึงได้แก่รัฐสภาหรือรัฐบาล ถ้าหากรายงานวิจัยนั้นขาดตกบกพร่อง คณะผู้วิจัยก็ต้องรับผิดชอบ และต่อไปก็คงไม่ได้รับมอบหมายให้ทำการวิจัย

เอกสารวิจัยของต่างประเทศจะบอกชื่อคณะผู้วิจัยไว้ด้วยว่าผู้ใดเป็นประธานในการวิจัย ผู้วิจัยมีผู้ใดบ้าง และผู้ใดเป็นเลขานุการ ถ้าหากการทำรายงานวิจัยออกมาไม่เป็นผลหรือไม่ครบถ้วน ครั้งต่อไปก็ไม่มีผู้ใดให้ทำการวิจัยอีก

รายงานวิจัยของต่างประเทศเมื่อได้พิมพ์ออกมาแล้ว ก็จะเปิดให้มีการวิจารณ์โดยทั่วไป เพื่อจะได้เป็นที่ทราบกันว่ารายงานวิจัยนั้นครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ มองปัญหาต่าง ๆ ครบถ้วนหรือไม่ และรายงานวิจัยนี้จะ เป็นพื้นฐานที่รัฐบาลหรือรัฐสภานำไปวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง

ส่วนที่ 3 คือ หน่วยธุรการ จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพซึ่งอาจได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถพัฒนานิติกรให้มีความสามารถก็เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการให้แก่คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงสามารถฝึกอบรมงานนิติกรให้เกิดประสบการณ์และความรอบรู้ได้ โดยหมุนเวียนการทำงานของ "นิติกร" จากงานร่างกฎหมายที่ง่าย งานให้ความเห็นทางกฎหมายที่ง่าย จนกระทั่งไปถึงงานร่างกฎหมายที่ยาก การให้ความเห็นทางกฎหมายที่ยาก ตลอดไปจนถึงการทำสำนวนชี้ขาดคดีปกครองของ "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์"

การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการให้แก่คณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงทำให้นิติกรมีประสบการณ์ แล้วจึงนำนิติกรเหล่านี้มาทำหน้าที่ในด้านการวิจัย

5. ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดตั้งคณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นหลักประกันในความต่อเนื่องในการทำงาน และมีอิสระจากการเมืองพอสมควร และการจัดหางบประมาณต่อเนื่อง ซึ่งต่างกับในกรณีที่ตั้งคณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมติคณะรัฐมนตรี ความสนใจและการสนับสนุนของรัฐบาลในการทำการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยอาจไม่สม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกส่วนตัวในทางพฤติกรรมทางสังคมวิทยาของบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้ง เป็นกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสำนึกและความตั้งใจทำงานได้ดีกว่า ถ้าหากว่าฐานะของกรรมการได้ถูกรับรองโดยกฎหมายและมีการตอบแทนที่เหมาะสม

ความจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้ จะเห็นได้จากการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏผลงานออกมาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยตามความมุ่งหมาย และมักจะมีภาระหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการพิจารณาและเสนอความเห็นในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะคราว ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งจะต้องมีนโยบายและทำการวิจัยกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ต่อเนื่องกันไปในระยะยาว

นอกจากนั้นโครงสร้างขององค์กรที่กฎหมายรองรับ จะเป็นโครงสร้างที่คุ้มครองแก่ผู้ริเริ่มหรือผู้ทำการวิจัยด้วย เพราะการวิจัยย่อมกระทบกระเทือนต่อหน่วยงานที่มีอำนาจอยู่แล้ว หรือกระทบกระเทือนต่อกลุ่มผลประโยชน์ เช่น บุคคลหนึ่งรู้ว่าระบบกรมตำรวจของเราไม่เหมือนกับของต่างประเทศ หรือระบบตุลาการของเราไม่เหมือนกับของต่างประเทศ การที่จะเสนอความคิดริเริ่ม

ไว้ให้มีการวิจัยหรือทำการวิจัยในเรื่องเหล่านี้ อาจมีผลเสียส่วนตัวแก่ผู้ริเริ่มหรือผู้ทำการวิจัย ทั้ง โดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้นระบบวิจัยจึงต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้วิจัย การวิจัยจะต้องทำเป็นกลุ่มเป็นคณะ จนกระทั่งหน่วยงานที่ถูกวิจัยหรือกลุ่มผลประโยชน์ได้รับผลกระทบกระเทือนนั้น ไม่สามารถกล่าวอ้างความรับผิดชอบจากผู้หนึ่งผู้ใดได้โดยเฉพาะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย