

บทที่ 2

องค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการ

ปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ

ความจำเป็น

แนวคิดในจัดตั้งองค์การปฏิรูปกฎหมายเกิดขึ้นในประเทศที่มีกฎหมายแบบ common law เนื่องจากโครงสร้างของกฎหมายในประเทศเหล่านั้น ประกอบด้วยกฎหมายสองส่วนใหญ่ ๆ คือ กฎหมายที่เป็นบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาล (judge made law ได้แก่ คอมมอนลอว์ (common law) และ เอ็คควิตี้ (equity)) กับ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาได้แก่พระราชบัญญัติ (statute) รวมทั้งกฎหมายลูกบท (statutory instrument) จึงเกิดปัญหาขึ้นมามากมายทั้งในแง่ความขัดแย้งกันเองระหว่างคอมมอนลอว์กับกฎหมายลายลักษณ์อักษร และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมาก็เป็นกฎหมายที่มีข้ออ่อนด้อย มีลักษณะของการตรากฎหมายที่น่าเบื่อหน่าย อ่านแล้วเข้าใจยาก ไม่มีการจัดเป็นหมวดหมู่ที่ดีดังเช่นกฎหมายโรมัน และยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมยุคใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

จึงมีแนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1549 ตามข้อเสนอของสภาสามัญ (House of Commons) ที่เสนอไปยังสภาขุนนาง (House of Lords) ว่ากฎหมายของประเทศอังกฤษที่มีอยู่ทั้งที่เป็นกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล และพระราชบัญญัติ ควรมีการเลียนแบบการตรากฎหมายของโรมัน (Roman Law) ที่มีการจำแนกเป็นบรรพ เป็นหมวดหมู่ และใช้ภาษาลาตินที่ดี

พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 6 (Edward 6) ซึ่งขณะนั้นมีพระชนมายุ 13 พรรษาได้มี

พระราชหัตถเลขาไปยังสภามีเนื้อความว่า

"เมื่อเวลาเปลี่ยนไปกฎหมายที่ใหม่จำเป็นและน่าเบื่อ ควรนำกฎหมาย
ยปรวมเข้าด้วยกัน แล้วทำให้ง่าย และสั้น ที่ทำให้พลเมือง
สามารถอ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย"

ซึ่งจากพระราชหัตถเลขาดังกล่าวข้างต้นได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงาน
ปี ค.ศ. 1562 ขึ้นมาตามแนวทางดังกล่าว

ต่อมาพระเจ้าเจมส์ที่ 1 (James 1) ได้มีกระแสพระราชดำริสเมื่อปี
ค.ศ. 1609 ว่าบรรดาพระราชบัญญัติที่มีอยู่ ได้มีการตราออกมาในลักษณะที่ตรงกันข้าม
กับสภาพสังคมสมัยของพระองค์ บางฉบับตราขึ้นมาตั้งแต่ต้นสมัยที่พลเมืองยังไม่สามารถ
ดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ บางฉบับตราขึ้นมาในสมัยกษัตริย์ทรราชย์ หรือกษัตริย์ที่มี
ความละม่อม ซึ่งสมควรที่จะยกเลิกได้แล้ว หรือบางฉบับก็มีความขัดแย้งกันเอง พระองค์
จึงมีพระราชประสงค์ที่จะให้บรรดาพระราชบัญญัติและรายงานที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา
และกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลง และมีความกลมกลืนกัน
ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1610 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ (commission) ขึ้นมารวบรวม
รายชื่อพระราชบัญญัติที่สมควรยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง และในยุคต่อมาก็ได้มีความ
พยายามในการปรับปรุงกฎหมายโดยตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่แก้ไขปรับ
ปรุงกฎหมาย¹

ทั้งนี้ในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีที่มา
สองแหล่งคือคำพิพากษาของศาลหรือรัฐสภา นั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าไม่สามารถที่จะหวังพึ่ง
ผู้พิพากษา หรือรัฐสภาในการปฏิรูปกฎหมายได้อย่างเต็มที่

¹Lord Simon of Glaisdale and J.V.D. Webb, Consolidation and Statute Law Revision, Public Law winter 1975, Stevens & Son, London pp.285-316

เนื่องจากผู้พิพากษาซึ่งสร้างกฎหมายจากคำพิพากษาขาดข้อมูลข่าวสารที่เป็นพื้นฐานเพียงพอในการบัญญัติกฎหมาย และผู้พิพากษาก็ไม่มีโอกาสในการที่จะได้รับความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก, กลุ่มผลประโยชน์, หน่วยงานของรัฐบาล และผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่จะ เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงคำพิพากษา (ที่กลายเป็นกฎหมาย)

งานส่วนของรัฐสภาที่มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ และรัฐบาลที่มีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติก็ไม่พร้อมที่จะมีบทบาทในการบัญญัติกฎหมาย ทั้งที่มีหน้าที่โดยตรง เนื่องจากขาดเวลาและพลังในการวิจัยที่จำเป็นเพื่อค้นหาปัญหาที่แท้จริง ที่จะ เป็นข้อเสนอแนะในการบัญญัติกฎหมาย

จึงได้มีเสียงเรียกร้องจากที่มีตัวกลาง ระหว่างศาลกับรัฐสภาในการสร้างกฎหมาย เมื่อปี ค.ศ. 1859 ลอร์ดชาลเซลเลอร์เวสต์บิวรี (Lord Chancellor Westbury) ได้กล่าวว่า "ทำไมไม่มีคารานประเทศนี้ (อังกฤษ) ที่มีหน้าที่รวบรวมสถิติของคำพิพากษา, ทำให้อาษากฎหมายเป็นภาษาที่มีความเป็นสามัญ, ทำการทดลองที่จะเป็นงานการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมกับสังคม" และท่านได้แนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งบุคคลขึ้นมาทำการตรวจสอบกฎหมายทั้งหมดที่มีอยู่ เพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1921 เบนจามิน เอ็น คอร์ดอซ (Benjamin N. Cordozo) ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้พิพากษาของศาลมลรัฐนิวยอร์ก (ต่อมาดำรงตำแหน่งประธานศาลสูงมลรัฐนิวยอร์ก) ได้เสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างศาลกับรัฐสภาในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยท่านเห็นว่าศาลไม่อาจให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงกฎหมายให้ยุติธรรม เนื่องจากศาลไม่มีผู้ที่คอยเตือนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายให้ศาลทราบ ศาลกับรัฐสภาได้แยกตัวกันอย่างอิสระต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตน อดแต่เพียงองค์กรออกจากกัน การลงโทษเกิดความสูญเปล่าและมีคุณภาพต่ำ ศาลมักละเลยการต่อสู้กับสิ่งที่ทันสมัย และความไม่ยุติธรรมโดยกระบวนการสร้างกฎหมายจากคำพิพากษา ขณะเดียวกันรัฐสภาก็มีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับศาล

าม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น าม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รับผิดชอบ หรือผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ ที่จะให้คำแนะนำที่เป็นระบบและเพียงพอต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับศาล การบัญญัติกฎหมายจึงมีลักษณะ เหมือนการปะผุหรือมีตำหนิที่รอการแก้ไขต่อไป

จากข้อเรียกร้องของคอร์ดวิช ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมลรัฐนิวยอร์ก (New York Law Revision Commission) ขึ้นในปี ค.ศ.1934 ซึ่งเป็นองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่เป็นองค์กรถาวรองค์กรแรกของโลก

ในส่วนของประเทศอังกฤษรัฐบาลยุคต่อมาก็ได้มีความคิดในการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่เป็นองค์กรที่มาชองครถาวร โดยในปี ค.ศ.1934 ได้มีการจัดตั้ง Law Revision Committee โดยลอร์ดชานเซลเลอร์แซงคีย์ (Lord Chancellor Sankey) ขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่แต่ก็เป็นเพียงการตรวจสอบกฎหมายแพ่ง (civil law) (ในส่วนของการปฏิรูปกฎหมายอาญากระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้ง Criminal Law Revision Committee ขึ้นมาในปี ค.ศ.1959) แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีผลงานน้อยเนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยผู้พิพากษา, ทนายความ, นิติกร และศาสตราจารย์ แต่ละท่านมีภารกิจที่รัดตัวมาก และทำงานแบบ าม่เต็มเวลา²

ลอร์ดการ์ดิเนอร์ (Lord Gardiner ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่งลอร์ดชานเซลเลอร์ในสมัยรัฐบาลวินสัน) และศาสตราจารย์ แอนดรูว์ มาร์ติน (Andrew Martin) ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ "Law Reform Now" ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี, เศรษฐกิจ และสังคม

²Micheal Zander, The Law-Making Process, (London, Weidenfeld and Nicolson, 1980) pp.297-300

รอยจาเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมายคือการจัดตั้งองค์การตำรวจขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่
ปฏิรูปกฎหมายโดยเฉพาะ ประกอบด้วยบุคลากรที่ทำงานเต็มเวลาและมีแนวความคิดที่ทันสมัย
มองการเปลี่ยนแปลงกฎหมายอย่างเป็นระบบ และชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการปฏิรูป
กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ, คณะกรรมการเฉพาะกิจ และคณะกรรมการตำรวจที่ได้มีการจัด
ตั้งขึ้นในประเทศอังกฤษ³

ซึ่งเมื่อลอร์ดการดิเนอร์ได้รับการแต่งตั้งเป็นลอร์ดชานเซลเลอร์แล้ว ก็ได้นำ
แนวความคิดในการจัดตั้งองค์การปฏิรูปกฎหมายของท่านเสนอต่อรัฐสภาอังกฤษ ในปี
ค.ศ. 1965 และปรากฏว่าทำงานได้อย่างดีผล และกลายเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งองค์การ
ปฏิรูปกฎหมายในประเทศต่าง ๆ กว่า 60 ประเทศ⁴ โดยเฉพาะประเทศที่เคยเป็นอาณานิคม
ของประเทศอังกฤษและประเทศไทยก็ได้้นำแนวคิดดังกล่าวมาจัดตั้งคณะกรรมการ
พัฒนากฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³Gerald Gardiner, Andrew Martin ed., LAW REFORM NOW,
(London, Victor Gollancz Ltd, 1964) pp.1-14

⁴รองพล เจริญพันธ์. "กฎหมายเปรียบเทียบ: ความสัมพันธ์กับ Transnational
Legal Science", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 (เมษายน 2531) หน้า 57

ตอนที่ 1 ประเทศอังกฤษ

การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทยสืบเนื่องมาจากข้อเสนอแนะของลอร์ดการ์ดิเนอร์ (Lord Gardiner) โดยได้ตราพระราชบัญญัติ "The Law commission Act 1965" ขึ้น โดยจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้นสองคณะ คือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของสกอตแลนด์ เนื่องจากสองคณะนี้มีระบบกฎหมายที่ต่างกัน จึงรายละเอียดของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษตาม "The Law commission Act 1965" เป็นดังนี้

1.1 องค์ประกอบคณะกรรมการ⁵

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและคณะกรรมการอีก 4 คน และมีคณะทำงานราวอีก 50 คน คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี อาจแต่งตั้งจาก barristers (ทนายความ) solicitors (นิติกร) อาจารย์สอนกฎหมาย หรือผู้พิพากษาทั้งนี้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาจะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาระหว่างดำรงตำแหน่ง เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากลอร์ดชานเซลเลอร์ ซึ่งโดยปกติผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมักจะเป็นผู้พิพากษา และมีการคัดเลือกโดยการรับสมัครและมีการสัมภาษณ์ สำหรับประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคนแรกเป็นผู้พิพากษาชื่อ Mr Justice Scarman (ต่อมาได้รับบรรดาศักดิ์เป็น Lord) และประธานคนต่อ ๆ มาของคณะกรรมการมักเป็นผู้พิพากษา และเกินกว่าครึ่งของคณะทำงานเป็นนักกฎหมายของรัฐ หรือนักเทคนิคที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานลอร์ดชานเซลเลอร์ และมีเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีดและเลขานุการทำหน้าที่ด้านงานธุรการ

⁵J.R. Spencer, Jackson's Machinery of Justice, 8 ed.

(Cambridge: Cambridge University Press, 1989) p.500

1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ⁶

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีดังต่อไปนี้

1) พิจารณาบททวนกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ รวมตลอดถึงการประมวลกฎหมายสาขาต่าง ๆ (codification) การยกเลิก บทบัญญัติที่มีข้อบกพร่อง ส้ำสมัย ซ้ำซ้อนและขัดแย้ง ตลอดจนลดจำนวนพระราชบัญญัติที่กระจัดกระจาย และปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

ก) รับและพิจารณาข้อเสนอใด ๆ ที่ให้มีการปฏิรูปกฎหมาย

ข) จัดเตรียมและเสนอ "แผนวิจัยกฎหมายสาขาต่าง ๆ "

(programmes) เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปกฎหมายต่อ ลอร์ดชานเซลเลอร์ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะว่าองค์กรใด (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเองหรือหน่วยงานอื่นใด) ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบการดังกล่าวไปดำเนินการ

ค) ดำเนินการวิจัยกฎหมายตาม "แผน" ที่ได้รับความเห็นชอบตาม

ข) รับผิดชอบเสนอแนะที่แน่นอนในรูปรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง

(Law Commission Report) ทั้งนี้จะมีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรายงานด้วยหรือไม่ก็ได้

ง) จัดเตรียมแผนการศึกษาวิจัยให้ครอบคลุมการรวบรวมเรียบเรียงพระราชบัญญัติต่าง ๆ (consolidation) และจัดเตรียมแผนปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง (comprehensive programmes) ตามที่ลอร์ดชานเซลเลอร์ มีคำขอมาหรือยกร่างพระราชบัญญัติตาม "โครงการวิจัย" ที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการวิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "การปฏิรูปกฎหมายกับการพัฒนาระบบกฎหมายไทย," เอกสารสัมมนาเชิงวิชาการ เรื่องการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา

(กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) หน้า 8-9

และหน่วยงานนั้นได้ทำรายงานเสนอข้อติดต่อ ลอร์ดชานเซลเลอร์ ให้ความเห็นชอบแล้ว การปฏิรูปกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสาขาต่าง ๆ

ฉ) รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าจะ เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของตน

2) ให้ความ ลอร์ดชานเซลเลอร์ เสนอโครงการวิจัยที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดเตรียมซึ่ง ลอร์ดชานเซลเลอร์ ให้ความเห็นชอบแล้วและเสนอข้อเสนอนั้น ในการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต่อรัฐสภา

3) ให้ความคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำ "รายงานประจำปี" (Annual Report) เสนอต่อ ลอร์ดชานเซลเลอร์ ต่างหากจากรายงานวิจัยกฎหมาย เฉพาะเรื่อง (Law Commission Report) และให้ ลอร์ดชานเซลเลอร์ เสนอ "รายงานประจำปี" ดังกล่าวต่อรัฐสภาโดยมีข้อคิดเห็นตามที่เห็นสมควร

4) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของสกอตแลนด์ปรึกษากันหรือซึ่งกันและกัน

ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้วจะพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีลักษณะ เป็นองค์กรที่ปรึกษา (advisory body) ของทั้งรัฐบาลและรัฐสภา กล่าวคือ ประการแรก เป็นผู้ทำหน้าที่วางแผนในการปฏิรูปกฎหมาย ประการที่สอง จัดทำรายละเอียดดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย

1.3 วิธีการดำเนินงาน

การปฏิรูปกฎหมายตามแนวความคิดของอังกฤษ⁷ มีความหมายว่า ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้น ซึ่งมีความหมายหรือความสำคัญมากกว่า การจัดทำประมวลกฎหมาย, การปรับปรุงพระราชบัญญัติ หรือการรวบรวมเรียบเรียงกฎหมาย

⁷J.R. Spencer, Jackson's Machinery of Justice, pp.503-504

การปฏิรูปกฎหมายจึง เป็นสิ่งที่อยู่สามัญฐานึกของประชาชนทุกคนและทุกคนต้องมีส่วนร่วม การจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายจึง เป็นการจุดประกายของความคิดของประชาชน องค์กรปฏิรูปกฎหมาย เป็นผู้บุกเบิกในการศึกษาแนวใหม่ เพื่อการปฏิรูปกฎหมายโดยการนำ การศึกษาแบบ รายงานการดำเนินงาน (working papers) มาใช้และนำกระบวนการ รวบรวมข้อมูลข่าวสารจากองค์กรต่าง ๆ มาประมวลเข้าด้วยกันทั้งองค์กรของรัฐและ องค์กรของเอกชน ทุกคนสามารถเสนอความเห็นมายังคณะกรรมการได้อย่างกว้างขวาง หลังจากนั้นคณะกรรมการจะได้ประมวลความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งในแง่ดีและปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยจะประมวลออกมาในรูปของบันทึกช่วยจำ (comprehensive memorandum) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานมาก และบางองค์กรที่เสนอความคิดเห็นอาจต้องมา ำให้ปากคำต่อคณะกรรมการ เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะนำเสนอข้อมูล เหล่านั้นต่อองค์กรของรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ร่วมกันตรวจสอบและเสนอ ความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะจัดทำออกมา เป็นรูปของรายงานการดำเนินงาน เมื่อได้ข้อสรุปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจึงจะนำเสนอรายงานต่อ ลอร์ดชานเซลเลอร์ ซึ่งจะ เป็นผู้นำเสนอรายงานต่อรัฐสภาต่อไป

สำหรับรายงานการดำเนินงานจะประกอบด้วย⁸

- 1) รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายในปัจจุบัน
- 2) ข้อบกพร่อง
- 3) ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา
- 4) ข้อเสนอที่คิดว่าดีที่สุด

ศูนย์วิจัยกฎหมาย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)"

สำหรับวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย⁹ Mr. Norman Marsh อดีตกรรมการปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษได้เขียนอธิบายกระบวนการทำงานเป็นดังนี้

เมื่อคณะกรรมการได้รับรายละเอียดของ รายงานการดำเนินงาน ซึ่งมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายที่รอดปรกติจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ ซึ่งการเตรียมงานก็เริ่มจากคณะทำงานเล็ก ๆ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีกรรมการปฏิรูปกฎหมาย 1 หรือ 2 คนเป็นหัวหน้า หลังจากได้มีการจัดเรียงเกี่ยวกับรายงานการดำเนินงานเป็นระยะเวลายาวนานทั้งในภาพรวม ผลกระทบการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะมีการจัดทำเอกสารขึ้นมาประมาณ 1,500 ชุด เพื่อแจกจ่ายไปยังผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่เพียงแต่เป็นผู้พิพากษา นักปฏิบัติและนักวิชาการด้านกฎหมายเท่านั้น (ซึ่งคนเหล่านี้มักจะได้เข้าร่วมกับคณะกรรมการหรือคณะทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) ยังได้มีการแจกจ่ายไปยังกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐและสื่อมวลชนอีกด้วย จากนั้นคณะทำงานจะรับฟังความเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ โดยอาจดำเนินการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ การให้ความคิดเห็นโดยการพูด นักปฏิบัติและนักวิชาการด้านกฎหมายเท่านั้น (ซึ่งคนเหล่านี้มักจะได้เข้าร่วมกับ คณะกรรมการหรือคณะทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) ยังได้มีการแจกจ่ายไปยังกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐและสื่อมวลชนอีกด้วย จากนั้นคณะทำงานจะรับฟังความเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ โดยอาจดำเนินการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ การให้ความคิดเห็นโดยปากเปล่าก็สามารถรับฟังได้ การจัดเตรียมรายงานการดำเนินงาน จะต้องทำอย่างพิถีพิถัน ไม่เพียงตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบแต่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับคำถามให้กับผู้ตอบคำถามด้วย การทำการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งจำเป็นมากในการรับฟังความเห็น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการนี้ต้องใช้เวลาเป็นอย่างมาก

⁹Michael Zander, The Law-Making Process, pp.280-282

หลังจากช่วงเวลา 6 เดือนถึง 1 ปี ของการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับ รายงานการดำเนินงานข้อมูลที่ได้รับก็จะถูกนำมาพิจารณา ขั้นแรกจากคณะกรรมการพิเศษซึ่งจะมีกรรมการบัญญัติกฎหมายเป็นหัวหน้าคณะหรือไม่ก็ได้ทำการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวเพื่อจัดทำเป็นร่างรายงาน (draft report) ซึ่งรายงานดังกล่าวยังไม่ต้องจัดเตรียมร่างกฎหมาย (draft bill) แต่เป็นรายงานที่เสนอต่อคณะกรรมการบัญญัติกฎหมาย เพื่อทำการโต้เถียงกันเกี่ยวกับรายงานนั้น หลังจากนั้นส่งกลับคืนไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วส่งกลับเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายอีกครั้งพร้อมทั้งร่างกฎหมาย ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือจากนักร่างกฎหมายของสำนักงานร่างกฎหมาย (Parliamentary Counsel) ตลอดจนอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายและคณะทำงาน เมื่อรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้วจะนำเสนอต่อ ลอร์ดชานเซลเลอร์ ซึ่งรายงานดังกล่าวนอกจากจะมีกรอบที่เกี่ยวกับกฎหมายปัจจุบันในเนื้อหาที่ครอบคลุมโดยรายงานตลอดจนข้อคิดเห็นในการแก้ไขเท่านั้น แต่ยังคงมีร่างกฎหมายแนบมาด้วย นอกจากนี้ยังต้องแสดงถึงรายละเอียดของการรับคำปรึกษาและรายชื่อของผู้ที่คำปรึกษา (ซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความลับ) รวมทั้งทัศนคติที่แสดงออก หน้าที่ของคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายไม่ได้สิ้นสุดอยู่แค่การนำเสนอต่อ ลอร์ดชานเซลเลอร์ เท่านั้นแต่ต้องคอยให้ข้อมูลต่อสภาจนกว่าการพิจารณารายงานหรือการเสนอร่างกฎหมายสิ้นสุดลง

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายได้มีการจัดทำรายงานเสนอต่อ ลอร์ดชานเซลเลอร์ เป็นจำนวนมาก และรัฐสภาได้นำรายงานเหล่านั้นมาตราออกเป็นกฎหมายเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน โดยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965-1982 รายงานที่คณะกรรมการได้เสนอต่อสภาปรากฏว่าได้มีการตราออกเป็นกฎหมายจำนวน 59 ฉบับ หรือกล่าวได้ว่าบรรดารายงานที่คณะกรรมการเสนอต่อสภาจำนวนประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์จะได้รับการตราออกเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตามการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าในช่วงหลังรายงานของคณะกรรมการได้รับการตราออกเป็นกฎหมายน้อยลงจนเป็นที่น่าสงสัยของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 1977-1982 รายงานกว่าครึ่งของ

คณะกรรมการกลับไม่ได้รับการพิจารณา ซึ่ง R.T.Oerton นายความที่ได้เข้าร่วมทำงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นเวลา 12 ปี แสดงความคิดเห็นว่าปัญหาหลักเกิดจากเจ้าหน้าที่ของ ลอร์ดชานเซลเลอร์ นั่นคืออำนาจการตัดสินใจว่าจะทำอะไรอยู่ที่ตัว ลอร์ดชานเซลเลอร์ นั่นเอง หากว่าเรื่องใดไม่อยู่ในความสนใจของ ลอร์ดชานเซลเลอร์ หรือไม่เห็นด้วยก็มักจะไม่ได้นำเสนอออกมาเป็นกฎหมาย¹⁰

1.4 ปัญหาในการดำเนินงาน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษ จากคำบรรยายในการสอนที่มหาวิทยาลัยเนห์รู ที่ 3 ประเทศอินเดียของ ลอร์ดสคาร์แมน (Lord Scarman) ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ระหว่างปี 1965-1972 แยกได้ดังนี้¹¹

ก) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถูกมองว่าเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ทำให้ต้องใช้เวลาอย่างมากมาในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนที่จะใช้เวลาในการจัดทำรายงานเสนอต่อลอร์ดชานเซลเลอร์ นั่นคือเจ้าหน้าที่ของรัฐมักนำร่างกฎหมายที่ไม่สลักสำคัญ หรืออยู่ในชั้นยากจนต้องทำการวิจัยมาให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการตรวจสอบร่างกฎหมาย เช่น ร่างข้อบัญญัติของ EEC จำนวน 5 ฉบับ ร่างบัญญัติของสภายุโรป ร่างบัญญัติกรุงเฮกว่าด้วยเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล จำนวน 2 ฉบับ ร่างบทบัญญัติเครื่องจักรภพ หรือแม้กระทั่งร่างกฤษฎีกาสหประชาชาติ เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับการอุปถัมภ์ให้เป็นเหมือนบ้านที่จะต้องทำการตรวจสอบกฎหมายทุกฉบับ แทนที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยวิจัย (law research division) ของกระทรวงยุติธรรม สำหรับแนวทางแก้ไขคือการให้อำนาจแก่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

¹⁰J.R. Spencer, Jackson's Machinery of Justice, p.504

¹¹Micheal Zander, The Law-Making Process, pp.297-300

ในการคัดเลือกเรื่องที่จะส่งมาจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

ข) องค์ประกอบของคณะกรรมการควรประกอบด้วยทนายความหรือผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเป็นสิ่งควรพิจารณาให้ด้วยดี เพราะทนายความคือผู้ที่รู้กฎหมายทุกเรื่องแต่ก็ยากที่จะหาความชำนาญในแต่ละเรื่อง ขณะที่ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายก็จะรู้ละเอียดเป็นเรื่อง ๆ เรื่องใดที่มีได้ทำการศึกษาจะไม่ค่อยรู้เรื่องเช่นเดียวกัน ซึ่งงานวิจัยทางกฎหมายนอกจากจะต้องการผู้ชำนาญการทางกฎหมายเฉพาะเรื่องแล้ว ยังต้องการผู้ที่สามารถเชื่อมโยงปัญหาของสังคมที่มีความสลับซับซ้อน และแต่ละเรื่องส่วนเกี่ยวข้องกัน จึงต้องควรพิจารณาคัดเลือกคณะกรรมการอย่างละเอียด และให้นำหนักของทนายความและผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายอย่างสมดุล

ตอนที่ 2 ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

การจัดองค์กรปฎิรูปกฎหมายในประเทศออสเตรเลียได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษโดยมีการจัดรูปแบบองค์กรปฎิรูปกฎหมายเป็นดังนี้¹²

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศออสเตรเลียตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ปี ค.ศ. 1973 ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีกอย่างน้อย 4 คน โดยการแต่งตั้งของข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ซึ่งกรรมการจะทำงานแบบเต็มเวลาหรือไม่ก็ได้ แต่ประธานกรรมการต้องทำงานแบบเต็มเวลา

¹²The Law Reform Commission Australia, Annual Report 1984 The Law Reform Commission, pp. 9-20

2.1.1 การแบ่งส่วนของคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย แบ่งออกเป็น
เป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ส่วนกฎหมายจารีตประเพณีเผ่าaboriจิน (Aboriginal Customary Law)
- 2) ส่วนกฎหมายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (Access to the Courts (Standing)) ซึ่งรับผิดชอบเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีของบุคคล
- 3) ส่วนกฎหมายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (Access to the Courts (Class Action)) ซึ่งรับผิดชอบเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีของกลุ่มบุคคล
- 4) ส่วนกฎหมายทหารเรือ (Admiralty)
- 5) ส่วนกฎหมายหนี้และล้มละลาย (Debt Recovery and Insolvency)
- 6) ส่วนกฎหมายพยาน (Evidence)
- 7) ส่วนกฎหมายสิทธิคุ้มกันของรัฐต่างประเทศ (Foreign State Immunity)
- 8) ส่วนกฎหมายคำพิพากษาของศาล (Sentencing - State 2)
- 9) ส่วนกฎหมายกระบวนการบริการและการบริหาร (Service and Execution of Process)
- 10) ส่วนกฎหมายมรดก (Matrimonial Property)
- 11) ส่วนกฎหมายหมิ่นประมาท (Contempt)
- 12) ส่วนปฏิรูปกฎหมายชุมชน (ACT Community Law Reform)
- 13) ส่วนกฎหมายความรุนแรงในครัวเรือน (Domestic Violence)

2.1.2 คณะทำงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศออสเตรเลียมีการจ้าง
คณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการ โดยในปี 1983/84
มีคณะทำงานแบบเต็มเวลา 28 คน และนอกเวลา 2 คน

2.1.3 คณะที่ปรึกษา

ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ปี ค.ศ. 1973 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของ
คณะกรรมการได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด (Attorney-General)
ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะประกอบด้วยผู้มีชื่อเสียงในสาขาต่าง ๆ ไม่จำกัดว่าจะจะเป็นนักกฎหมาย
หรือไม่ ซึ่งคณะที่ปรึกษาเหล่านี้จะแบ่งออกเป็นคณะต่าง ๆ ตามการแบ่งส่วนการทำงานของ
คณะกรรมการ

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศออสเตรเลียมีดังนี้

ก) พิจารณาบททวนกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย
อย่างเป็นระบบ รวมตลอดถึง

- ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ยกเลิกกฎหมายที่มีข้อบกพร่อง
- (2) ร่างกฎหมายให้อ่านแล้วเข้าใจง่าย
- (3) รับเอาวิธีการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการบริหารกฎหมาย

และนำมาซึ่งความยุติธรรม

ข) พิจารณาข้อเสนออันการบัญญัติกฎหมาย

ค) พิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการรวบรวมเรียบเรียงกฎหมาย

หรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย หรือไม่จำเป็น

ง) พิจารณาข้อเสนอถึงความไม่เป็นเอกภาพระหว่างกฎหมายของรัฐ
และแคว้นต่าง ๆ

2.3 วิธีการดำเนินงาน

การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็เป็นเช่นเดียวกับ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษ นั่นคือมีการทำรายงานกฎหมายเฉพาะเรื่อง
โดยวิธีการรวบรวมข้อมูลแบบรายงานการดำเนินงาน (working papers) ซึ่งต้อง
การหลอมรวมเอาผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาช่วยการจัดทำรายงานการปฏิรูป
กฎหมาย ซึ่ง Mr Justice Kirby ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายออสเตรเลีย
ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมของคณะกรรมการกฎหมายเปรียบเทียบแห่งสหราชอาณาจักร
(U K National Committee on Comparative Law) ที่มหาวิทยาลัยวอร์วิค
เกี่ยวกับกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นในการจัดทำรายงานการดำเนินงาน ดังนี้¹³

1) เอกสารการปรึกษาหารือ (consultative documents)

กระบวนการหนึ่งที่ใช้คือการจ้างที่ปรึกษาจากผู้มีคุณสมบัติหลากหลาย
ทุก ๆ คณะที่ปรึกษาจะต้องจัดตั้งบนพื้นฐานความสมัครใจความต้องการของผู้เชี่ยวชาญ
เหล่านั้นต้องมาทำงานด้วยหัวใจที่ทำงานเพื่อสังคมในการปรับปรุงกฎหมายมากกว่าการ
ต้องการคำตอบแทน การคัดเลือกคณะที่ปรึกษาจะต้องเลือกจากผู้เชี่ยวชาญทุกสาขาและ
มาจากทุกแหล่งผลประโยชน์ อย่างเช่นโครงการหนึ่งของออสเตรเลีย เลือกเอาประธาน
ของสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคมานั่งร่วมประชุมกับนักธุรกิจและนักอุตสาหกรรม จะทำการวิจัย
ว่าด้วยเรื่องหนึ่งก็ต้องเอาผู้อำนวยการเศรษฐกิจการคลังมานั่งร่วมกันกับผู้ที่มีประสบการณ์
ในการช่วยเหลือคนจน หรือจะตรากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกถ่ายอวัยวะก็ต้องเอา
ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์มาจนวนก้ากึ่งกับศาสตราจารย์ทางปรัชญาและนักการศาสนา
จะทำการวิจัยเรื่องกฎหมายหมิ่นประมาทก็ต้องนำเอาที่ปรึกษาไม่น้อยกว่า 13 คน

¹³Micheal Zander, The Law-Making Process, pp.301-304

จากแหล่งต่าง ๆ รวมถึง ผู้จัดทำนิตยสาร บรรณาธิการและผู้จัดการหนังสือพิมพ์ และ นักวิชาการ นั่นคือจะต้องทำให้เกิดความหลากหลายเป็นสหวิทยาการ เทคนิคอื่นในการจัดทำเอกสารการปรึกษาคือการนำเอารายงานฉบับต่าง ๆ มาถกเถียงกันในคณะกรรมการ บัญชีรูปกฎหมาย เพื่อให้ได้รายงานการดำเนินงานที่สมบูรณ์ และยังต้องมีการย่อให้บรรดา ทนายความและนักร่างกฎหมายซึ่งไม่มีเวลาอ่านรายงานฉบับทั้งเล่ม ให้สามารถอ่านรายงาน ย่อเพียง 20-30 หน้าได้อย่างเข้าใจและเข้าใจความ

2) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing)

กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่รับฟังความคิดเห็นของบุคคลหรือ กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มนักสืบปี่ องค์กรผลประโยชน์ สถาบันต่าง ๆ และประชาชนทั่ว ๆ ไปที่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการ ในการจัดทำรายงาน ซึ่งความคิดเห็นเหล่านี้จะเป็นแนวทางในการดำเนินการของ คณะกรรมการ ทั้งนี้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องทำอย่างกว้างขวาง มีการโฆษณาทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ จะต้องบอกวิธีการที่แต่ละคนหรือแต่ละกลุ่ม จะสามารถแสดงความคิดเห็นหรือพยานหลักฐานได้อย่างไรซึ่งกระบวนการนี้จะจำกัดระยะเวลาเอาไว้ประมาณ 4-5 เดือน การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้เป็นการรับฟังที่ไม่เป็น ทางการ ดังนั้นการแสดงความคิดเห็นจึงไม่จำกัดวิธีการ ไม่จำเป็นต้องทำเป็นรายงาน แต่จะมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแบบใดสวน (inquisitorial) ซึ่งจะมีประธาน ฝ่ายรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เป็นผู้ซักถามผู้ที่เสนอความคิดเห็นตามข้อเสนอของผู้นั้น ซึ่งไม่มีพิธีรีตรองอะไรมาก กระบวนการนี้ทำให้เราได้รับแง่มุมต่าง ๆ จากคนแต่ละกลุ่ม ที่มีผลประโยชน์ต่างกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีปัญหาที่ต่างกัน

3) การใช้สื่อสารมวลชน

Mr. Justice Kirby กล่าวว่าหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ คือ สิ่งสำคัญในการรับฟังคำปรึกษา รายงานลายลักษณ์อักษรมีความหมายน้อยกว่าประโยคที่ออก จากสื่อมวลชนที่ประชาชนธรรมดาสามารถเข้าใจได้ง่าย โดยเฉพาะสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ ด้วยแล้วคือสิ่งที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้มีส่วนร่วมกับหัวข้อที่คณะกรรมการ บัญชีรูปกฎหมายกำลังดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง องค์กรบัญญัติกฎหมายจะต้องรู้จักใช้

เทคนิคนี้ คณะกรรมการต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำที่ทางโทรศัพท์สนั รายการ
ทอล์คโชว์ทางวิทยุหรือรายการระดับชาติที่มีผู้รับฟังหรือชมรายการนั้นเป็นล้านคน ซึ่งนอก
จากจะทำให้ประชาชนได้รับรู้เรื่องราวที่คณะกรรมการกำลังดำเนินการรัฐบาลเองก็จะได้
รับรู้ความเคลื่อนไหวของคณะกรรมการด้วย

4) การออกสำรวจและสอบถามความคิดเห็น

คณะกรรมการจะต้องมีโครงการออกสำรวจและออกสอบถาม
ความคิดเห็นของประชาชนหลาย ๆ โครงการ การจะตรากฎหมายการสงเคราะห์เด็ก
และเยาวชนก็ต้องมีการออกสำรวจการปฏิบัติของตำรวจต่อเด็กและเยาวชน การนำเด็ก
และเยาวชนเข้าสู่กระบวนการของศาล กระบวนการพิจารณาคดีเด็ก และเยาวชน
ตลอดจนการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนเมื่อได้รับการตัดสินว่ากระทำความผิด รวมทั้งมีการ
ออกแบบสอบถามต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการต่างๆ ด้วย

หลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดทำรายงานกฎหมายเฉพาะเรื่อง
เสร็จเรียบร้อยแล้วคณะกรรมการต้องเสนอรายงานที่อัยการสูงสุดทราบ ในแต่ละ
ช่วงสมัยประชุม และรัฐมนตรีจะต้องนำรายงานเหล่านั้นเสนอต่อรัฐสภา รายงานที่
จัดทำขึ้นนี้ รัฐบาลออสเตรเลียจะพิมพ์แจกจ่ายไปทั่วประเทศออสเตรเลีย ซึ่งรายงาน
เหล่านี้ประกอบด้วยรายงานปัญหา (Issues Papers), รายงานการแสดงความคิดเห็น
(Discussion Papers), รายงานสรุปการแสดงความคิดเห็น (Summary Discussion
Papers), รายงานสรุปปัญหา (Summary Issues Papers), รายงานการดำเนินงาน
(Working Papers) และรายงานการวิจัย (Research Papers)

องค์การปฏิรูปกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์¹⁴

เมื่อทำการวิจัยถึงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศออสเตรเลียแล้ว

¹⁴The Law Reform Commission Australia, The Law Reform
Digest, 1983 p.13

หากไม่ทำการวิจัยถึงองค์กรปฏิรูปกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะขาดความสมบูรณ์ไป จึงขอทำการวิจัยเกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์พอสังเขปดังนี้

ประเทศนิวซีแลนด์ไม่ได้จัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายเป็นการถาวร แต่ได้จัดตั้งคณะกรรมการ (committee) ขึ้นมาอยู่ใความรับผิดชอบของสภาปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Council) โดยมีทั้งหมด 5 คณะ และมีแผนกปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Division) สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยที่ทั้งสภาและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรชั่วคราว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวน 5 คณะมีดังนี้

- 1) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายลักษณะสัญญาและพาณิชย์ (Contract and Commercial Law Reform Committee)
- 2) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายลักษณะอาญา (Criminal Law Reform Committee)
- 3) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายลักษณะทรัพย์สินและความยุติธรรม (Property Law and Equity Reform Committee)
- 4) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมหาชนและการบริหาร (Public and Administrative Law Reform Committee)
- 5) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายลักษณะพยาน (Evidence Law Reform Committee)

ตอนที่ 3 ประเทศแคนาดา¹⁵

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵เรียบเรียงจาก อนันต์ จรุงวิทย์ยานนท์. "รูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, 2535), หน้า 106-114

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศแคนาดาได้ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ปี 1971 (The Law Reform Commission Act 1971) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1971 เพื่อทำการศึกษาและควบคุมการทบทวนกฎหมายรัฐบาลกลาง (Federal Law) ของแคนาดา โดยมีความมุ่งหมายที่จะจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขการทบทวนกฎหมายให้ทันสมัยและการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การเปลี่ยนแปลงพัฒนาวิธีการและแนวความคิดใหม่ ๆ ของกฎหมาย ในการสนองตอบเพื่อการเปลี่ยนแปลงความต้องการของสังคมใหม่ชาวแคนาดา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย เฉพาะ เพื่อทำการปฏิรูปกฎหมายเสนอแนะซึ่งสะท้อนแนวความคิดในลักษณะพิเศษและสถาบันของกฎหมายคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายของแคนาดา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดเตรียมแผนงานโครงการทั้งหลาย เพื่อเสนอขออนุมัติจากรัฐมนตรียุติธรรมเพื่อทำการศึกษาด้านกฎหมายเฉพาะ หรือสาขาต่าง ๆ ของกฎหมาย

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

3.1.1 คณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของแคนาดาประกอบด้วย ประธาน รองประธาน และกรรมการอื่น ๆ อีก 3 คน ได้รับความแต่งตั้งโดยข้าหลวงในสภา (The Governor in Council) โดยการรับรองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (the minister of Justice) และอัยการสูงสุด (Attorney General of Canada) ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 7 ปี แต่ทั้งนี้เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งได้อีก ประธาน รองประธาน และกรรมการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อย่างน้อย 1 คน จะแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้คือ ต้องเป็นผู้พิพากษา หรือ เป็นเนติบัณฑิต (Barristers) หรือ ทนายความ (Advocates) ซึ่งเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิต (bar) ของแต่ละแคว้น (provinces) มาไม่น้อยกว่า 10 ปี และประธาน หรือ รองประธาน กรรมการอย่างน้อย

1 คน จะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลสูงควีเบค (The Superior Court of Quebec) หรือสมาชิกของเนติบัณฑิต (bar) จากแคว้นควีเบค) ทั้งนี้ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องอุทิศตนให้กับงานของกรรมการปฏิรูปกฎหมายอย่างเต็มที่ต่อทำงานแบบเต็มเวลา

3.1.2 เจ้าหน้าที่

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประเทศแคนาดาจะมีการจัดองค์กรและเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ประธานคณะกรรมการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของคณะกรรมการ มีหน้าที่บังคับบัญชาและควบคุมทั้งการปฏิบัติงานตลอดจนเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ และประธานคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นประธานในการ ประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

2) ในกรณีที่ประธานไม่ได้มาร่วมประชุมด้วย หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ หรือตำแหน่งประธานว่างอยู่ให้รองประธานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ทั้งหมดซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานภายใต้กฎหมายนี้

3) เลขานุการของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่อื่น ๆ และลูกจ้าง ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการดำเนินงานจะถูกแต่งตั้งภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานบริการสาธารณะ (The Public Service Employment Act)

4) คณะกรรมการอาจจ้างบุคคลเข้าทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อดำเนินงานโครงการพิเศษที่ต้องใช้ช่างเทคนิคหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งสัมพันธ์กับงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้คำแนะนำและช่วยเหลือคณะกรรมการ โดยมีค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงินแน่นอน และการจ่ายค่าตอบแทนของบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้จะรับรองความถูกต้องโดยรัฐมนตรี

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

3.2.1 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแคนาดามีวัตถุประสงค์ เพื่อทำการ

ศึกษา และพิจารณาถึงความต่อเนื่อง และความเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายแคนาดา ที่ประกอบด้วยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎหมายอื่น อดยให้ข้อเสนอแนะเพื่อ ท้าการปรับปรุง , ท้าให้ทันสมัย และ ปฎิรูปกฎหมายเสียใหม่ ภายใต้อัฒกเกณท์ดังต่อไปนี้ อดยไม่มีข้อจำกัด

1) ขจัดความคาดเคลื่อนและความผิดหลักเกณท์ออกไปจากกฎหมาย
 2) สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนในแนวความคิด (concept) และสถาบัน (institutions) ระหว่างคอมมอนลอว์ กับระบบประมวลกฎหมายในแคนาดา (civil law legal systems in Canada) และขจัดความแตกต่างและข้อขัดแย้งในการแสดงออกและการปฏิบัติระหว่างแนวความคิดรวบยอด และสถาบันดังกล่าวมาแล้ว

3) ท้าการยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยและ

4) พัฒนารูปวิธีการศึกษา (approaches) แบบใหม่ เพื่อให้เกิดแนวความคิดรวบยอดของกฎหมายแนวใหม่ที่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมแคนาดาให้ทันสมัยและความต้องการปัจเจกชนในสังคมด้วย

3.2.2 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงท้าให้มี อานาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับและพิจารณาข้อเสนอใด ๆ สำหรับการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งอาจจัดทำขึ้นโดย หรือ อ้างถึงโดยองค์กรหรือนุคคลก็ได้

(2) อาจารย์เริ่มและปฏิบัติการศึกษาและวิจัยถึงธรรมชาติของกฎหมายเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของกฎหมาย ระบบกฎหมาย และสถาบันต่าง ๆ ที่มีอานาจในการพิจารณาคดีในประเทศแคนาดา หรือ ที่อื่น ๆ

(3) ท้าการจัดเตรียมและเสนอต่อรัฐมนตรีในรายละเอียดของแผนงานสำหรับศึกษากฎหมายเฉพาะหรือสาขาต่าง ๆ ของกฎหมายอดยให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง , ท้าให้ทันสมัย และ ปฎิรูป รวมถึงต้องกำหนดวงเงินงบประมาณและเวลา

ที่ต้องใช้ในการศึกษา

(4) จัดการศึกษากฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายสาขาต่าง ๆ และเสนอความเห็นให้มีการปรับปรุง แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยตามแผนงานในการศึกษา ซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามข้อ (3) แล้ว

(5) ภายใต้อาณัติของรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดตั้งให้ข้อมูล ผลการวิจัย ผลการศึกษา และเสนอแนะความคิดเห็นต่อ กระทรวง ทบวง กรม (departments) คณะกรรมการ และตัวแทนของรัฐบาลคานาดาเกี่ยวกับการปรับปรุง ทำให้ทันสมัย หรือ ปรับปรุงกฎหมายใด ๆ หรือ กฎหมายสาขาต่าง ๆ

3.2.3 ดำเนินการศึกษาแผนงานใด ๆ ตามที่รัฐมนตรีร้องขอซึ่งในความคิดของรัฐมนตรีเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ของส่วนรวม

3.2.4 คณะกรรมการอาจใช้ดุลพินิจและโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปรับปรุง, ทำให้ทันสมัย และ ปรับปรุงกฎหมายของคานาดา ที่จะเข้าร่วมโครงการของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ หรือ ผู้แทนหรือ องค์กรใด ๆ ในคานาดา โดยอาจเข้าไปเป็นคู่สัญญาในโครงการร่วมมือต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการลงความเห็นว่าเป็นสำหรับการดำเนินการ รวมทั้งจ้างบุคคลเป็นการชั่วคราว และจัดหาแหล่งข้อมูลของคณะกรรมการ

3.2.5 เมื่อเห็นว่าเหมาะสมคณะกรรมการจะใช้ประโยชน์จากสารสนเทศ คำแนะนำทางด้านเทคนิค ผู้ช่วย และอื่น ๆ จากคณะกรรมการ หน่วยงานต่าง ๆ ของคานาดา และหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องจัดหาสารสนเทศ คำแนะนำ ความช่วยเหลือที่มีอยู่ ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

3.3 วิธีการดำเนินงาน

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย ปี 1971 กำหนดขั้นตอนในการทำงานไว้ดังนี้

1) คณะกรรมการจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมาย

ว่าให้ทันสมัย โดยรับข้อเสนอแนะจากรัฐมนตรี บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา ทนายความ สถาบันต่าง ๆ และบุคคลอื่น ๆ ที่ได้ทำการสอน หรือวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายเรื่องนั้น ๆ มาแล้ว และจะต้องรับฟังความคิดเห็นจาก กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรหรือปัจเจกชน และเพื่อให้เกิดการจัดทำข้อเสนอแนะบรรลุดุฎุประสงค์ เมื่อได้รับฟังข้อคิดเห็นมาแล้ว คณะกรรมการอาจดำเนินการอภิปราย สํารวจ ตรวจสอบ และรับฟังความคิดเห็นทั้งในที่สาธารณะ หรือ ที่อื่นเท่าที่จำเป็น ในการจัดทำข้อเสนอแนะ

2) คณะกรรมการจะทำการจัดเตรียมรายงานและเสนอต่อรัฐมนตรีในผลของการศึกษาตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี โดยจัดเตรียมข้อเสนอแนะจากการศึกษาในรูปแบบที่คณะกรรมการมีความเห็นว่าเหมาะสมที่สุด เพื่อสะดวกในการอธิบาย และสร้างความเข้าใจในข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

ในแต่ละปีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะจัดเตรียมรายงานสรุปผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมาของคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

1) เสนอต่อรัฐมนตรี โดยมีสาระถึงข้อมูลที่ได้ทำการศึกษา และรายงานผลการดำเนินงานตามที่รัฐมนตรีร้องขอ

2) การรายงานต่อรัฐสภา รัฐมนตรีจะต้องรายงานต่อรัฐสภานักกรณินที่ได้อนุมัติแผนงานการศึกษาที่ได้เตรียมโดยคณะกรรมการตามที่รัฐมนตรีขอให้ศึกษา ตามมาตรา 12 กรณินการรับรายงานแต่ละฉบับของคณะกรรมการที่เสนอต่อรัฐมนตรีในผลของการศึกษาวิจัยซึ่งคณะกรรมการได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ และในกรณินที่ได้รับรายงานประจำปีของคณะกรรมการที่ได้เสนอต่อรัฐมนตรี ภายใต้มาตรา 17 ภายใน 15 ปี แต่ถ้รัฐสภามิได้มีการประชุมภายในเวลาดังกล่าว เมื่อมีการประชุมจะต้องทำสำเนาความเห็นหรือรายงานก่อนที่จะเสนอรัฐสภา

ตอนที่ 4 ประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁶

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นเช่นเดียวกันกับกฎหมายของประเทศอังกฤษที่ประกอบด้วยคอมมอนลอว์ และ กฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามี ความยืดหยุ่นและสามารถดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมได้ดี อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกา ก็ต้องการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

เช่นเดียวประเทศคอมมอนลอว์ สหรัฐอเมริกายึดมั่นในหลักการ stare decisis ที่ยึดคำพิพากษาของศาลเป็นกฎหมาย ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อดีอันแรงของความแน่นอน และมีความมั่นคง แต่มีข้อเสียที่ครอบงำแนวความคิดของคนรุ่นใหม่ที่อยู่ในกรอบเดิม ๆ ทั้งที่สังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป แต่ดูเหมือนว่า บรรดาผู้พิพากษาก็ยังไม่อยากเปลี่ยนแปลงแนวคิดนี้ และไม่อยากจะให้องค์กรนิติบัญญัติเข้ามา แทรกแซงหลักการอันนี้ อย่างไรก็ตามก็ต้องการนิติบัญญัติก็ยังคงเดินทางที่มีการตรากฎหมายใหม่ ออกมา ทยอยยกเลิกปัญหาของกฎหมายมหาชนเป็นตัวหลักพร้อมทั้งยังเตือนสถาบันศาลให้ ทราบว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกัน

ผู้นำของศาลทั้งอังกฤษและสหรัฐอเมริกาต่างเข้าใจดีว่าจำเป็นต้องมีองค์กรถาวร ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างสถาบันศาลและองค์กรนิติบัญญัติ เพื่อทำหน้าที่ดูแล กระบวนการยุติธรรมและทำความเข้าใจไปยังองค์กรนิติบัญญัติเมื่อจำเป็นต้องตรากฎหมาย ซึ่งความคิดนี้เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1921 และได้มีแนวความคิดในการตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย ในเวลาต่อมา ปี ค.ศ. 1934 ได้มีการจัดตั้ง Law Revision เป็นองค์กรถาวรขึ้นใน

¹⁶เรียบเรียงจาก John W. Macdonal, "The New York Law Revision Commission," The Modern Law Review vol 28 (January 1965): 1-17

รัฐนิวยอร์ก เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายของรัฐทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ และคำพิพากษาของศาล โดยที่มุ่งมองที่ทันสมัย ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบกฎหมายองค์แรกของสหรัฐอเมริกา และจะว่าไปแล้วเกิดก่อนประเทศอังกฤษเสียอีก

4.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของรัฐนิวยอร์กตามกฎหมาย (Legislature) ข้อ 4-a ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน โดย 5 คนเป็น กรรมการประจำจำนวนนี้ 2 คน ต้องสำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมาย และอีก 1 คน ต้องเคยทำหน้าที่ร่างกฎหมายมาก่อน 1 ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ และ 1 ได้รับค่าจ้าง อีก 2 คนเป็นโดยตำแหน่ง กล่าวคือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการยุติธรรม (judiciary comittee) ของสภามลรัฐทั้งสภานบนและสภาล่าง (the Senate และ the Assembly) และต่อมาเมื่อ ปี 1944 คณะกรรมการประเภทโดยตำแหน่งเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 2 คน มาจากประธานคณะกรรมการประมวลกฎหมาย (the Codes Committee) ทั้งสภาล่างและสภานบนของมลรัฐ

4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมลรัฐนิวยอร์กเป็นดังนี้

- 1) ตรวจสอบคอมมอนลอว์ และ กฎหมายลายลักษณ์อักษรของมลรัฐ และติดตามกระแสของคำพิพากษาของศาล เพื่อค้นหาสิ่งที่บกพร่องและล้ำสมัยและหาความเห็นสิ่งที่ควรปรับปรุง
- 2) เพื่อรับและพิจารณาข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายซึ่งได้รับคำรับรอง โดยคณะกรรมการของสถาบันกฎหมายอเมริกัน (American Law Institute) เพื่อสนับสนุนให้ตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งความคิดเห็นจากสมาคมเนติบัณฑิต (bar association) และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

3) เพื่อรับและพิจารณาคำแนะนำของผู้พิพากษา, ข้าราชการ, ทนายความ และสาธารณชนเกี่ยวกับข้อบกพร่องและล้ำสมัยของกฎหมาย

4) เพื่อสนับสนุนอย่างต่อเนื่องให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายซึ่งผู้สืบทอดจำเป็นต้องปรับปรุงใหม่, ยกเลิกสิ่งที่เป็นภัยและไม่ยุติธรรมต่อหลัก rule of law และทำให้กฎหมายของรัฐนี้ทั้งที่เป็นกฎหมายแพ่ง, กฎหมายอาญา ให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขที่ทันสมัย

4.3 วิธีการดำเนินงาน

ดังที่กล่าวแล้วว่างานของคณะกรรมการคือการพิจารณาข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทั้งที่มาจากภายนอกคือกลุ่มปัจเจกบุคคลและจากการศึกษาภายในของคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายของนิวยอร์ก ข้อเสนอแนะเหล่านั้นจึงมีลักษณะไม่เป็นแบบแผน บางเรื่องอาจมีรายละเอียดมากมาย บางเรื่องเป็นเพียงประโยคที่อธิบายอย่างสั้น ๆ และที่มากที่สุดคือข้อเสนอแนะสิ่งที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงเท่านั้นไม่ได้มีข้อเสนอที่ผ่านการวิจัยมาแล้ว ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้มาจาก ผู้พิพากษา, ผู้ว่าการรัฐ, นักร่างกฎหมาย, ข้าราชการ, ทนายความ หรือสาธารณชน

ข้อเสนอที่มาจากศาลมักจะเป็นข้อเสนอที่ต้องการให้แก้ไขกฎหมายซึ่งดูแล้วไม่สมเหตุสมผลหรือไม่เป็นที่ต้องการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สมควรแก่โดยกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าแก้ไขโดยศาล และมักมีการอ้างโดยนักพิพากษา (case) ของศาลมาเป็นตัวอย่าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นจึงต้องมีการทำการวิจัยข้อเสนอแนะเหล่านั้นก่อนก่อนที่จะนำผลการวิจัยเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งนี้การจะพิจารณาเรื่องใดที่สมควรวิจัยขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีส่วนร่วมกันในการคัดเลือกโครงการและกำหนดตารางเวลา ซึ่งเรื่องที่ยุ้งยากมักทำให้เวลาเป็นปี ประธานคณะกรรมการเป็นผู้จัดตั้ง

คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 2 คน ทำหน้าที่ศึกษาข้อมูลเบื้องต้น และมีการแต่งตั้งผู้ช่วยนักวิจัย หรือผู้ช่วยที่ปรึกษา ทำการจัดเตรียมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้งานกำกับของผู้อำนวยการวิจัย (Director of Reserch) การศึกษาวิจัย เป็นหัวใจของกระบวนการวิจัย การศึกษาวิจัยเป็นการเตรียมข้อมูลให้กับคณะกรรมการ ซึ่งนอกจากวิจัยปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกมิติของกฎหมายไม่เพียงแต่กฎหมายของมลรัฐ นิวยอร์กเท่านั้นยังรวมถึงกฎหมายของมลรัฐอื่น กฎหมายของสหรัฐ รวมทั้งกฎหมายของ ต่างประเทศด้วย

ภายหลังจากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้ทำการศึกษาวิจัยเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะมีการเสนอที่ประชุมคณะกรรมการเต็มคณะ ซึ่งจะต้องเสนอสิ่งที่จำเป็นในการแก้ไข กฎหมายเข้ามาด้วย คณะกรรมการเต็มคณะพิจารณารายงานเหล่านั้นในทุกแง่มุม มีการโต้เถียง และทำการตัดสินใจต่อรายงานที่เสนอเข้ามาว่าจะเสนอเป็นร่างแก้ไข กฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อข้อเสนอผ่านการพิจารณาแล้วก็จะได้รับการเสนอสู่สภามลรัฐ เลยจะต้องมีการประสานงานกับ คณะกรรมการองค์กรเนติบัณฑิตแห่งรัฐ (the Commission to the Organised Bar of the State) และ เนติบัณฑิตยสภาแห่งรัฐนิวยอร์ก (New York State Bar Association) เมื่อสองหน่วยงานนี้เห็นด้วยก็จะเสนอต่อสภา โดยอาศัยคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายโดยตำแหน่ง นั่นก็คือประธานคณะกรรมการยุติธรรม และประธานคณะกรรมการประมวลกฎหมายของแต่ละสภานั้นเอง เป็นผู้เสนอไปยังสภาต่อไป

ตอนที่ 5 ข้อเสนอเกี่ยวกับองค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการบัญญัติกฎหมาย ต่างประเทศ

5.1 ความเป็นมา

การจัดตั้งคณะกรรมการบัญญัติกฎหมายในทั้ง 5 ประเทศที่กล่าวมาแล้ว

สืบเนื่องมาจากเกิดความขัดแย้งของระบบกฎหมายของประเทศเหล่านั้นที่ประกอบด้วยกฎหมายสองส่วนคือ คอมมอนลอว์ และ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา รวมทั้งบรรดาอนุบัญญัติ ขณะเดียวกันในส่วนของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเองก็ยังคงมีความบกพร่อง เนื่องจากมีการบัญญัติกฎหมายอย่างกระจัดกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ดังเช่นที่มีการบัญญัติในประเทศที่ระบบกฎหมายเป็นแบบประมวลกฎหมาย (civil law) การบัญญัติกฎหมายอ่านแล้วเข้าใจยาก ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป และมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การบัญญัติกฎหมายจำเป็นต้องมีการทำการวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบ

สำหรับการริเริ่มในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มประเทศเครือจักรภพอังกฤษคือกลุ่มประเทศเครือจักรภพอังกฤษการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายเกิดจากความต้องการของฝ่ายบริหาร ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติ

5.2 การแต่งตั้งและองค์ประกอบ

การแต่งตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนี้

- 1) ประเทศอังกฤษ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับการแต่งตั้งจาก ลอร์ดชานเซลเลอร์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และคณะกรรมการอีก 4 คน
- 2) ประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับการแต่งตั้งจากข้าหลวงใหญ่ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 4 คน
- 3) ประเทศนิวซีแลนด์ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายเป็นการถาวร
- 4) ประเทศแคนาดา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับการแต่งตั้งจาก

ข้าหลวงในสภา โดยการรับรองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และอัยการสูงสุด

5) ประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของรัฐนิวยอร์ก ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ ประกอบด้วย กรรมการ 9 คน โดย 5 คน เป็นกรรมการประจำ อีก 4 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่งโดยเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการยุติธรรมและประธานคณะกรรมการประมวลกฎหมายทั้งของ สภานและสภาล่าง

5.3 อานาจหน้าที่

อานาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่ปรึกษา ากับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยมีหน้าที่จัดเตรียมหัวข้อที่สมควรทำการปฏิรูปกฎหมาย เสนอขออนุมัติดำเนินการ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงดำเนินการทการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว แล้วทำการเห็นพร้อมร่างแก้ไขกฎหมายเสนอต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

5.4 วิธีการทำงาน

วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศสามารถ แยกการดำเนินงานออกได้เป็นสองระดับ คือ

(ก) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ในการคัดเลือกว่า เรื่องใดสมควรที่จะมีการวิจัย เพื่อเสนอขออนุมัติดำเนินการต่อผู้มีอานาจตัดสินใจ เมื่อได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการโครงการเรื่องใดแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมักจะมอบ ำให้คณะกรรมการคนหนึ่งคนใดหรือสองคนเป็นหัวหน้าคณะทำงานในเรื่องนั้น ๆ โดยมี คณะเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการทำการรายงานการดำเนินงาน จนกระทั่ง การดำเนินการจัดทำรายงานการดำเนินงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว หัวหน้าคณะทำงานก็จะ จัดทำร่างรายงาน (draft report) เสนอต่อที่ประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เพื่อทำการพิจารณาร่างรายงาน หลังจากที่ย่างรายงานดังกล่าวได้รับการพิจารณาจาก คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้ว จึงค่อยมีการจัดทำรายงานพร้อมทั้งร่างกฎหมายเสนอต่อ ผู้มีอำนาจต่อไป

(ข) ระดับเจ้าหน้าที่ มีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการดำเนินงาน ร่างรายงาน ร่างกฎหมาย ตลอดจนจัดทำรายงานเสนอต่อ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้การดำเนินการของบรรดาเจ้าหน้าที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการที่เป็น หัวหน้าคณะทำงาน

5.5 บทบาท

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศมีบทบาทสูงมากในการ บัญญัติกฎหมาย รายงานและร่างกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมักจะได้รับ การเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาในการเสนอนามของรัฐบาลและของสมาชิกสภา และบทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับการยอมรับสูงมากจนกระทั่งต้องทำงาน ที่ไม่จำเป็นต้องทำเป็นจำนวนมาก ในประเทศอังกฤษกฎหมายหลายฉบับที่ไม่จำเป็นต้อง ศึกษาวิจัยอย่างลึกซึ้งก็มีการนำมาให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำการศึกษา หรือบางที หน่วยงานของรัฐเข้าใจว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นเสมือนที่ปรึกษากฎหมายของ รัฐบาลจึงได้มีการขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นจำนวนมากจนอาจ เป็นอุปสรรคในการดำเนินการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ซึ่งเมื่อเราได้ทราบถึงความจำเป็นและรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรปฏิรูป กฎหมายของต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเทคนิคในการปฏิรูปกฎหมายที่มีใช้กัน อยู่ในต่างประเทศต่อไปในบทที่ 3