



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

"การเคารพกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของการเป็นนิติรัฐ" (3 : 259) ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ใ้ข้ออธิบายถึงเรื่องนิติรัฐไว้ว่า "รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ย่อมเป็นนิติคือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้อำนาจแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองหรือ ยอมรับไว้บังคับ"

กฎหมายมีอยู่หลายลักษณะ ในลักษณะหนึ่ง ๆ ก็แบ่งออกเป็นหมวด เป็นตอน แแต่มวลวัตถุประสงค์ทั้งหลายก็ควรรวมอยู่ที่ข้อความข้อเดียวกันคือ "รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง" (2 : 60)

ใ้มีผู้ใ้คำนิยามจำกัดความของ "กฎหมาย" ไว้หลายท่านด้วยกัน ดังจะ ยกมากล่าวดังนี้คือ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เขียนไว้ว่า "กฎหมายคือ เครื่องมือ ที่รัฐใช้ในการปกครอง เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นไปอย่างเรียบร้อย เพราะ กฎหมายเป็นคำสั่งที่รัฐกำหนดใ้ประชาชนปฏิบัติตาม โดยมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน" (4 : 41-42)

"กฎหมายคือบรรดาข้อบังคับของรัฐหรือประเทศที่ใ้บังคับความประพฤติ ทั้งหลายของบุคคล อันเกี่ยวด้วยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกัน ถ้าใ้ใครฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็จะต้องมีความผิดและถูกลงโทษ" (3 : 7)

"กฎหมายคือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับซึ่งบัญญัติขึ้นโดยรัฐาธิปัตย์ เพื่อควบคุมความประพฤติของมนุษย์ ผู้ใ้ใ้ใครไม่ปฏิบัติตามจะใ้รับผลร้าย หรือว่าถูกลงโทษ" (16 : 2)

ความข้อความที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายทำหน้าที่ เป็นกลไกอันเปรียบเสมือนหัวใจที่สำคัญยิ่งในการควบคุมสังคม ด้วยการกำหนด ระเบียบแห่งสังคมให้สมาชิกทุกคนปฏิบัติตนอยู่ภายใต้ระเบียบหรือบรรทัดฐาน ความประพฤติกี่เดียวกัน โดยมีหลักสุภาษิตกฎหมายกล่าวไว้ว่า "การไม่รู้กฎหมายไม่ เป็นข้อแก้ตัว" (7) อันมีความหมายว่า ประชาชนในฐานะ เป็นสมาชิกของสังคม มีหน้าที่ที่จะต้องรู้กฎหมาย การอ้างความไม่รู้เมื่อกระทำ ความผิด ย่อมไม่สามารถกระทำไต่โดยสิ้นเชิง

ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้เอง กฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนจะต้องรู้ในฐานะ ที่เป็นพลเมืองของประเทศ และการจะให้ประชาชนรู้กฎหมายจำเป็นต้องอาศัยการ เผยแพร่ความรู้นั้นเพื่อให้ประชาชนได้ทราบและปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง โดยเคารพ ในสิทธิและหน้าที่ของกันและกัน แต่การจะให้ประชาชนทุกคนรู้กฎหมายซึ่งมีอยู่มากมาย ทั้งหมดนั้นย่อมเป็นไปได้ เพราะกฎหมายมีรายละเอียดอยู่มากมายที่ครอบคลุมการ คำเนินชีวิตของมนุษย์ในทุก ๆ ด้าน ดังนั้นที่ประชาชนพึงรู้ในเบื้องต้น จึงควร เป็น กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนมากที่สุดตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย อาทิ กฎหมายทะเบียนราษฎร กฎหมายเกี่ยวกับครอบครัวและมรดก เป็นต้น

เท่าที่ผ่านมามีพบว่า การเผยแพร่กฎหมายแก่ประชาชน อยู่ในรูปแบบของ การใช้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเป็น 2 กรณีคือ (9)

1. กรณีขาดความรู้กฎหมาย ในลักษณะที่ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ทางกฎหมาย

2. การช่วยเหลือในการดำเนินคดีในศาล

โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ ประชาชนอยู่ 3 ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ (9)

1. หน่วยงานของราชการหรือของรัฐบาล มีสำนักงานคณะกรรมการ รับเรื่องราวร้องทุกข์ สังกัดสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี และมีกองบริการ ประชาชนสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี และมีหน่วยงานประชาสงเคราะห์ที่จังหวัด

อำเภอ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

2. หน่วยงานของ เอกชนมีสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมาย สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมาคมทนายความ เป็นต้น

3. ระดัبيقุมศึกษา ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายของชมรมต่าง ๆ ของคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ

จากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจและขาดความเคารพต่อกฎหมายอยู่มาก ทำให้เกิดคดีพิพาทต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากมาประกอบกับการขาดการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแก่ประชาชนอย่างจริงจัง และการใช้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วนั้น บางครั้งก็สายเกินแก้ ไม่เกิดประโยชน์และไม่อาจช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ทางคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงเห็นว่า การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนจะเป็นวิธีที่ดีกว่า เพราะเมื่อประชาชนมีความรู้ในกฎหมายเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ก็จะสามารถช่วยแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมา อันเนื่องจากการขาดความเคารพในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของกันและกัน

จากการเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาเรื่องความไม่รู้กฎหมายของประชาชนดังกล่าวมาข้างต้น ทางคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงได้เสนอขอความช่วยเหลือด้านงบประมาณและข้อเสนอแนะจากมูลนิธิเอเซีย เพื่อกำเนิน "โครงการเผยแพร่กฎหมายแก่ประชาชนในชนบท จังหวัดฉะเชิงเทรา" ขึ้นเป็นครั้งแรก และมีจุดมุ่งหมายที่จะกระทำต่อไปอีกในจังหวัดต่าง ๆ โดยมีหลักการดังนี้ (8)

"ประการแรก ต้องการเน้นถึงความสำคัญและประโยชน์ของกฎหมายให้ประชาชนได้ทราบ โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพื่อให้เขารู้สึกเลื่อมใสและปฏิบัติตามกฎหมาย ประการที่สอง เพื่อเป็นการทำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของตนเองและของผู้อื่น ซึ่งเมื่อ

ประชาชนมีความรู้ในทางกฎหมายและ เคารพสิทธิของผู้อื่นแล้ว ก็จะเป็นการช่วยลดข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ และคดีที่จะขึ้นสู่ศาลก็จะลดน้อยลงอีกทางหนึ่ง ประการที่สาม การที่ประชาชนได้มีความรู้ทางกฎหมายจะเป็นการช่วยป้องกันการถูกหลอกลวง ค้ายาเสพติดจากความไม่รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนได้ โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลความเจริญ และได้รับการศึกษาน้อย ซึ่งทำให้ประสบปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ"

ในการเผยแพร่ความรู้โครงการนี้ ได้กำหนดสาระของกฎหมายที่จะทำการเผยแพร่ทั้งหมด 6 หัวข้อด้วยกันคือ

1. กฎหมายระงับข้อพิพาท
2. กฎหมายอาญา
3. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
4. กฎหมายที่ดิน
5. กฎหมายทะเบียนราษฎร
6. กฎหมายแพ่ง

และดำเนินการเผยแพร่แก่ประชาชนในเขตต่าง ๆ ของจังหวัดฉะเชิงเทรา 6 เขต เขตละประมาณ 50 คน คืออำเภอสนามชัยเขต (ที่ตำบลคูยายหมื่นและตำบลท่ากระดาน) อำเภอพนมสารคาม (ที่ตำบลเขาหินซ้อนและตำบลบ้านช่อง) กิ่งอำเภอแปลงยาว (ที่ตำบลวังเย็น) และอำเภอบางน้ำเปรี้ยว (ที่ตำบลหมอนทอง) โดยมีกำหนดระยะเวลาการเผยแพร่ตั้งแต่เดือนมกราคม 2528 ถึงเดือนมิถุนายน 2528 ทั้งหมด 6 ครั้ง ครั้งละ 2 วัน

โครงการนี้ นับเป็นครั้งแรกของการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบทอย่างจริงจัง ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาวิชากฎหมาย ซึ่งมิได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการเผยแพร่ความรู้กฎหมายแก่ประชาชน แต่ก็ได้จัดทำโครงการนี้ขึ้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการถ่ายทอดความรู้นอกระบบการศึกษา อันเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพประชากรของประเทศที่มีประโยชน์อย่างสำคัญและน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

ในการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการเผยแพร่กฎหมายตามโครงการนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะการเผยแพร่กฎหมายแก่ประชาชนในชนบทเฉพาะหัวข้อเกี่ยวกับกฎหมาย ทะเบียนราษฎร ซึ่งจัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชน อันเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร (5 : 158) และรวมเอากฎหมายเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกไว้บางส่วน เช่น เรื่องการจดทะเบียนสมรส การหย่า สิทธิการรับมรดก การทำพินัยกรรม เป็นต้น เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนโดยตรงนับตั้งแต่เกิดมาจนตาย ซึ่งประชาชนจำเป็นต้องรู้เพื่อปฏิบัติตามในฐานะเป็นข้อผูกพันระหว่างรัฐกับประชาชนตั้งแต่เกิดมาแล้ว เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาความเจริญในท้องถิ่นทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครอง นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ตัวบุคคล และการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในกรณีต่างๆ ด้วย