

1046

การประดิษฐ์ภาพ : ศึกษาในแง่องค์กร, กระบวนการและเทคนิค

ร้อยตำรวจเอก อภิวัฒน์ คารมง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-243-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LAW REFORM : STUDY ON ORGANIZATION, PROCESS AND TECHNICS

POLICE CAPTAIN APIWAT KAMMONG



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-243-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์                      การปฏิรูปกฎหมาย : ศึกษาในแง่องค์กร , กระบวนการ  
และเทคนิค

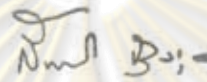
โดย    ร้อยตำรวจเอก อภิวัฒน์ คำโรมง

ภาควิชา                                        นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา                        ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ


-----

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ อุสุวรรณ)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)

  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

  
.....กรรมการ  
(อาจารย์ พรทิพย์ จาละ)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ร.ต.อ.อภิวัฒน์ คำโมง: การปฏิรูปกฎหมาย : ศึกษาในแง่องค์กร, กระบวนการ และเทคนิค (Law Reform : Study On Organization, Process and Technics) อ.ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 200 หน้า ISBN 974-634-243-6

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อหารูปแบบของ องค์กร, กระบวนการ และเทคนิคที่เหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปฏิรูปกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรเป็นองค์กรที่ประกอบด้วย 1. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย, เศรษฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือก และจัดลำดับปัญหาทางกฎหมายที่ควรดำเนินการวิจัย และทำงานแบบเต็มเวลา 2. คณะผู้วิจัยหรือผู้ประพันธ์สารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบ มีหน้าที่จัดทำรายงานวิจัยกฎหมายหรือจัดทำสารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบ ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น และทำงานแบบเต็มเวลา คณะทำการวิจัยหรือประพันธ์สารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบ 3. เจ้าหน้าที่ธุรการ ซึ่งรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรเป็นเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำงานให้กับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยเฉพาะ ทั้งนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีหน้าที่หลักในการจัดทำรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่องและจัดทำสารานุกรมกฎหมายเปรียบเทียบสำหรับกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ควรเปลี่ยนแปลงวิธี การร่างกฎหมายใหม่ โดยหากเป็นร่างกฎหมายที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมีการขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันหรือผลประโยชน์สาธารณะหรือขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ควรจะให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำการศึกษาและทำรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะ เรื่องก่อนที่จะทำการร่างกฎหมายและในกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตลอดจนนำเทคนิคต่าง ๆ เช่น การรวบรวมเรียบเรียง, การลดกฎเกณฑ์, การวิเคราะห์ผลกำไรที่สังคมจะได้รับเปรียบเทียบกับภาระที่เพิ่มขึ้น, การจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน, การทดสอบร่างกฎหมาย, การศึกษาบังคับใช้กฎหมายและชั้นเซท ลิจิสเลชัน มาประกอบในการดำเนินการด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา .....นิติศาสตร์  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2538

ลายมือชื่อนิติ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

##C470037 : MAJOR LAW  
KEY WORD: LAW REFORM

POL.CAPT.APIWAT KAMMONG: LAW REFORM : STUDY ON ORGANIZATION  
PROCESS AND TECHNICS. THESIS ADVISOR : PROF.BORWORNSAK UWANNO,  
DOCTEUR DE 3<sup>e</sup> CYCLE, 200 PP. ISBN 974-634-243-6

This research has the objective to find suitable organization,  
process and technics for law reform in Thailand.

The outcome of the research is that the appropriate law reform  
commission in Thailand shall be composing of ; 1. The Commission consists  
of full-time members being experts in the field of legal, economic and  
social science whose function is to select and arrange the programmes of  
the legal researches; 2. The research group or editorial committee on  
comparative legal encyclopedia is in charge of conducting legal research  
or publishing a comparative legal encyclopedia. In that regard these  
persons shall be special experts in the relevant fields and can work  
diligently while researching or drafting the comparative encyclopedia;  
3. Staff who are responsible for the secretarial and technical works of  
the Commission must be permanent official stationed at the office of the  
Commission. The main duties of the Commission is to make Law Reform  
Commission Reports and to make the comparative legal encyclopedia. There  
should also be change in the process of law drafting. In a case where a  
draft bill is very complicated and creates conflict of interest between  
the groups themselves, the public interest or the duty of state agency,  
the Law Reform Commission should be assigned to study and to make Law  
Reform Report before drafting the bill. Moreover, the Law Reform Commission  
should allow the people to participate in the process of law reform and  
use various technics in the process i.e. the consolidation, deregulation,  
cost-benefit analysis, checklist, testing law draft, implementation study  
and sunset legislation.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์  
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา..... 2538

ลายมือชื่อนิสิต.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณวัฒน์ ที่ให้ความกรุณาชี้แนะแนวทางและประเด็นปัญหาตั้งแต่เริ่มต้นทำวิทยานิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและได้ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ และตรวจสอบแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ให้แก่ผู้เขียน จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ , รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ และอาจารย์ พรทิพย์ จาละ ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้แนวคิดแก่ผู้เขียนในการแก้ไขวิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จ

ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้บังคับบัญชา (โดยเฉพาะพันตำรวจตรี วันนพ สมจินตนากุล) ตลอดจนผู้ร่วมงานที่กรุณาให้โอกาสต่อผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์อย่างเต็มที่

ขอขอบคุณ นายคมสัน โพธิ์คง, นายเชวง ทยอยิ่ง และนายศักดิ์ณรงค์ มงคล ที่ช่วยเหลือผู้เขียนในการค้นคว้าหาข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว และหากมีประโยชน์ต่อการศึกษาผู้เขียนขอมอบให้ บิดามารดา ตลอดจนภรรยาและบุตรที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อริวัฒน์ คำรัมย์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
ความเป็นมาและสภาพปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา .....	9
สมมุติฐาน .....	9
วิธีการศึกษาวิจัย .....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	10
2. องค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ	11
ความจำเป็น .....	11
ตอนที่ 1 ประเทศอังกฤษ .....	16
1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ .....	16
1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ .....	17
1.3 วิธีการดำเนินงาน .....	18
1.4 ปัญหาในการดำเนินงาน .....	22
ตอนที่ 2 ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ .....	23
2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ .....	23
2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ .....	25
2.3 วิธีการดำเนินงาน .....	26
ตอนที่ 3 ประเทศแคนาดา .....	29
3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ .....	30

3.2	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ .....	31
3.3	วิธีการดำเนินงาน .....	33
ตอนที่ 4	ประเทศสหรัฐอเมริกา .....	35
4.1	องค์ประกอบของคณะกรรมการ .....	36
4.2	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ .....	36
4.3	วิธีการดำเนินงาน .....	37
ตอนที่ 5	ข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบและบทบาทของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ .....	38
5.1	ความเป็นมา .....	38
5.2	การแต่งตั้งและองค์ประกอบ .....	39
5.3	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ .....	40
5.4	วิธีการทำงาน .....	40
5.5	บทบาท .....	41
3.	เทคนิคในการปฏิรูปกฎหมาย .....	42
ตอนที่ 1	การรวบรวมเรียบเรียง .....	42
1.1	วิธีการดำเนินงาน .....	44
1.2	ข้อสังเกต .....	46
ตอนที่ 2	การลดทอนเกณฑ์และการปฏิรูปกฎเกณฑ์ .....	47
2.1	การลดทอนเกณฑ์ .....	49
2.1.1	การดำเนินการในประเทศเยอรมัน .....	50
2.1.2	การดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	51
2.1.3	ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลดทอนเกณฑ์ .....	52
2.2	การปฏิรูปกฎเกณฑ์ .....	53
2.2.1	การปฏิรูปกฎเกณฑ์ที่สนองตอบต่อคุณค่าทาง ประชาธิปไตย .....	54



2.2.2	ทำให้นักผู้แทนที่ออกมา มีประสิทธิภาพ, มีผลในการ บังคับใช้, ไม่เป็นภาระต่อสังคมส่วนใหญ่.....	56
2.3	ข้อสังเกต.....	60
ตอนที่ 3	การจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน.....	60
3.1	ลักษณะของคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน.....	60
3.2	ข้อสังเกต.....	62
ตอนที่ 4	การทดสอบร่างกฎหมาย.....	62
4.1	วิธีการดำเนินงาน.....	63
4.2	ข้อสังเกต.....	64
ตอนที่ 5	การศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย.....	64
5.1	วิธีดำเนินงาน.....	65
5.2	ข้อสังเกต.....	66
ตอนที่ 6	ชั้นเขต สัจจเลชั่น.....	67
6.1	การดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	67
6.2	การดำเนินการในประเทศเยอรมัน.....	79
6.3	ข้อสังเกต.....	80
4.	องค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย.....	81
ตอนที่ 1	องค์ประกอบของคณะกรรมการ.....	85
1.1	คณะกรรมการ.....	85
1.1.1	ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์.....	85
1.1.2	ตามแนวคิดของนายมีชัย ฤชุพันธ์.....	87
	ข้อสังเกต.....	88
1.2	เจ้าหน้าที่.....	89
1.2.1	ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์.....	89
1.2.2	ตามแนวคิดของนายมีชัย ฤชุพันธ์.....	89

ข้อสั่ง ๓ เกตุ.....	90
ตอนที่ 2 อานาจหน้าที่ของคณะกรรมการ.....	90
2.1 ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์.....	90
2.2 ตามแนวคิดของนายมีชัย ฤชุพันธ์.....	91
ข้อสั่ง ๓ เกตุ.....	92
ตอนที่ 3 วิธีการดำเนินงาน.....	93
3.1 ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์.....	93
3.2 ตามแนวคิดของนายมีชัย ฤชุพันธ์.....	94
ตอนที่ 4 ผลงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย.....	99
ตอนที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดตั้งคณะกรรมการ บนิรูปกฎหมายในประเทศไทย.....	101
5.1 องค์ประกอบ.....	101
5.2 อานาจหน้าที่.....	104
5.3 วิธีดำเนินงาน.....	106
5.4 บทบาท.....	110
5. การร่างกฎหมายและปัญหาในประเทศไทย.....	112
ตอนที่ 1 การร่างกฎหมายในประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว.....	114
1.1 การยกร่างกฎหมาย.....	114
1.1.1 ประเทศอังกฤษและกลุ่มเครือจักรภพ.....	114
1.1.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	119
1.1.3 ประเทศเยอรมัน.....	120
1.1.4 ประเทศสวีเดน.....	121
1.1.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	122
1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	127
1.2.1 การพิจารณาโดยหน่วยงานของฝ่ายบริหาร.....	127

1.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรัฐสภา .....	133
1.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการร่างกฎหมายในประเทศที่พัฒนาแล้ว ..	136
1.3.1 การยกร่างกฎหมาย .....	136
1.3.2 การพิจารณาร่างกฎหมาย .....	137
ตอนที่ 2 การร่างกฎหมายในประเทศไทย .....	138
2.1 การยกร่างกฎหมาย .....	138
2.2 การพิจารณาร่างกฎหมาย .....	148
ตอนที่ 3 ปัญหาของการร่างกฎหมายในประเทศไทย .....	153
3.1 จุดอ่อนของวิธีการร่างกฎหมายและ เสนอร่างกฎหมายโดย ส่วนราชการ .....	153
3.2 ไม่มีการจัดทำคู่มือมาตรฐานสำหรับการร่างกฎหมาย .....	156
3.3 ไม่มีการวิเคราะห์ว่า เนื้อหาของกฎหมายเป็นประโยชน์ต่อ สังคมส่วนใหญ่หรือไม่ .....	156
3.4 ขาดการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย .....	157
3.5 ไม่มีการทบทวนกฎหมายทั้งที่สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลง ไปแล้ว .....	157
3.6 ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	158
3.7 มีการมอบอำนาจมากโดยไม่มีจุดสิ้นสุดและไม่ได้กำหนดเวลา ในการออกอนุบัญญัติ .....	160
3.8 กฎหมายมีมากเกินไป ค้นหาลำบาก ไม่มีการรวบรวมเข้า เป็นหมวดหมู่ .....	163
3.9 กฎหมายล้าสมัย .....	165
3.10 กฎหมายเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของเอกชนมากเกินไป และไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน .....	166
3.11 ขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการร่างกฎหมาย .....	167

ข้อสังเกตเกี่ยวกับเทคนิคที่ควรนำมาใช้ในการปรับรูปกฎหมาย ในประเทศไทย .....	168
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	171
รายการอ้างอิง .....	178
ภาคผนวก .....	185



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย