

สรุปประเด็นและข้อเสนอแนะในการอภิปราย

“สองปี คปก.กับการปฏิรูปกฎหมาย สร้างความเป็นธรรม ขจัดความเหลื่อมล้ำ”

วันพุธที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมรามาร์คเด้นส์ กรุงเทพมหานคร

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ศ.ดร.คณิต ณ นคร) กล่าวเปิดการสัมมนาโดยสรุปว่า

การปฏิรูปกฎหมายเกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ และดำเนินการเรื่อยมาตลอดทำท่าว่าจะเป็นเรื่องเป็นราวในสมัยปฏิรูปการเมืองในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่เมื่อถึงที่สุดแล้วก็ดำเนินไปได้ไม่ตลอดรอดฝั่ง ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายในครั้งนี้จึงเป็นครั้งที่ ๓ และต้องช่วยกันผลักดันให้ไปถึงตลอดรอดฝั่งให้ได้

ในการปฏิรูปกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายในอดีตไม่ค่อยได้เกิดจากองค์ความรู้ แต่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ นี้ได้เน้นว่า การปฏิรูปกฎหมายจะต้องเกิดขึ้นบนฐานของความรู้และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย และต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุก ๆ ภาคส่วน เพราะฉะนั้น จึงคิดว่าการปฏิรูปกฎหมายน่าจะประสบความสำเร็จในบ้านเรา

ในช่วงสองปีที่ผ่านมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ยึดหลักการเหล่านี้เสมอมาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น ในวันนี้จึงนำมาเสนอให้ได้รับทราบที่ผ่านมาคณะกรรมการ ฯ ได้ทำภารกิจใดไปบ้างแล้ว และอยากรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการปฏิรูปกฎหมายในสองปีที่ผ่านมาและในอีกสองปีข้างหน้า

ภาคเช้า: อภิปราย “การปฏิรูปกฎหมาย: การสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำ”

ผู้อภิปราย:

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า อภิปรายโดยสรุปว่า

การปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทยนั้น ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นมาในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา หากสืบสาวเรื่องราวในทางประวัติศาสตร์จะพบว่า การปฏิรูปกฎหมายได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ และมีการจัดตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นมาเพื่อปฏิรูปกฎหมายไทยเข้าสู่กฎหมายสมัยใหม่เพื่อจัดทำประมวลกฎหมาย ในยุคต่อมา ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) ซึ่งมีความพยายามที่แต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่เฉพาะในด้านที่เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย ความพยายามนี้สำเร็จใน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมาทำหน้าที่พัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการพัฒนากฎหมายยังคงดำรงอยู่โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน นอกจากนี้ ในยุคที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศขึ้นมา ซึ่งนำไปสู่การยกเลิกและแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ คณะรัฐประหารจำนวนมาก ในเวลาต่อมา ในยุครัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ สมัยที่สองได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง โดยมี ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีการจัดทำแผนพัฒนา

กฎหมายสาขาต่าง ๆ และมีการให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้วย จนกระทั่งมาถึงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในวันนี้ ซึ่งมีอายุเกือบสองปีแล้ว เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และ วิสัยทัศน์ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดนี้กำหนดขึ้น ก็เห็นว่าเป็นวิสัยทัศน์ที่นำไปให้การสนับสนุน ดังนั้น หากพิจารณาวิสัยทัศน์แล้วเป็นความพยายามสังเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายฯ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ สิทธิมนุษยชน การขจัดความ เหลื่อมล้ำ การทางความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางสังคม สิ่งเหล่านี้คือเป้าหมายการดำเนินงานของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดนี้ และมีวิธีการดำเนินการโดยเป็นอิสระและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายจัดตั้ง

เมื่อพิจารณาผลงานใน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ปรากฏในรายงานประจำปี พบว่ามีผลงานการ ศึกษาวิจัยอยู่จำนวน ๕ เรื่อง ซึ่งในจำนวน ๕ เรื่องนี้มีงานวิจัยที่จะเกี่ยวข้องกับการขจัดความเหลื่อมล้ำและ สร้างความเป็นธรรมอยู่จำนวน ๒ เรื่อง ก็คือเรื่อง “การกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง” และ เรื่อง “ประมวลกฎหมายแรงงาน” ซึ่งน่าจะเข้าไปอยู่ในเรื่องของการขจัดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็น ธรรม และขอเน้นย้ำในประเด็นที่ท่านประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมายกล่าวไว้ คือ การปฏิรูปกฎหมายนั้น ต้องอาศัยฐานความรู้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ความสำคัญกับองค์ความรู้และงานวิจัยจึง เป็นสิ่งที่เดินมาถูกทางแล้ว แต่ข้อตั้งข้อสังเกตว่างานวิจัยที่ทำให้เห็นภาพรวมของแผนยุทธศาสตร์ด้านการขจัด ความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมนั้นจึงไม่มีปรากฏ ซึ่งเห็นว่าอาจเป็นความสำคัญที่จะต้องมีการวิจัย ในเชิงแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้เห็น “พิมพ์เขียว” ของเรื่องดังกล่าว ประการต่อมา ในประเด็นที่เกี่ยวกับ ฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายยังไม่ชัดเจนนัก จึงขอฝากไว้ว่าในสองปีข้างหน้าฐานข้อมูลด้านการ ปฏิรูปกฎหมายจะเป็นสิ่งที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง

ในส่วนผลงานด้านการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะนั้น ข้อตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อเสนอ ความเห็นไปแล้วมีผลลัพธ์ หรือผลกระทบอย่างไรบ้าง ซึ่งไม่ปรากฏในรายงานประจำปี ประการต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอความเห็นไปถูกกาลหรือไม่ เพราะว่าถ้าเสนอไปถูกกาล หมายความว่า คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะให้เห็นความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แต่เท่าที่ ทราบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่ากฤษฎีกาไม่ได้นำความเห็นไปใช้ประโยชน์เลย เพราะ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไปภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติผ่านการ พิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะได้ ประสานงานกับสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถนำไปให้ประกอบการพิจารณาในชั้นดังกล่าวได้ ซึ่งตาม ความเป็นจริงการให้ความเห็นควรจะให้ก่อนที่จะผ่านการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ดี แม้คณะกรรมการเสนอความเห็นไปแล้วรัฐบาลหรือรัฐสภาอาจไม่เห็นด้วย ก็หาใช่ว่าความเห็นนั้นจะหมด ความสำคัญลงไป เพราะว่าฝ่ายค้านหรือสาธารณชนอาจนำความเห็นมาแปรญัตติหรือวิพากษ์วิจารณ์กฎหมาย นั้นก็ได้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๑๙ (๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นต่อแผนนิติบัญญัติ นั้น ตนไม่เห็นด้วยเนื่องจาก อาจกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ดีคณะกรรมการ ได้ดำเนินการสำรวจแผนการนิติบัญญัติแล้วพบว่า มีบางเรื่องตรงกับแผนนิติบัญญัติของรัฐบาล อย่างไรก็ตามก็ต้องระวังเพราะคณะกรรมการเห็นเพียงชื่อกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีต้องการผลักดัน โดยที่ไม่มีเนื้อหากฎหมาย ดังนั้น หากรัฐบาลเอาความเห็นของคณะกรรมการไปยกอ้างสนับสนุนการได้

วันนี้ต้องการเห็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยกร่างกฎหมายที่ว่าด้วยการสร้างความเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม การที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไว้ถึง ๙ ข้อ นั้น มองในแง่ดีก็คือ มีภารกิจมากทำงานได้มาก แต่หากมองในแง่เสียคือการประเมินผลลัพธ์หรือผลกระทบนั้นก็อาจทำได้ยาก

หากตนเองเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะให้ความสำคัญกับการให้ความเห็นทางกฎหมายน้อยลงแต่จะมุ่งเน้นในประเด็นการทำให้วิสัยทัศน์ของคณะกรรมการเกิดขึ้นจริง คือ ทำความรู้ให้เป็นภาพใหญ่เพื่อให้เห็น “แผนแม่บทในสร้างความเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม” เพื่อนำมาสู่การขับเคลื่อนทางสังคมอันจะนำไปสู่ร่างกฎหมาย หากมีความเป็นไปได้หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญควรมีคณะกรรมการสร้างความเป็นธรรมจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การทำแผนแม่บทเรื่องดังกล่าวจึงมีความสำคัญ ประการสุดท้าย สำนักงานของคณะกรรมการจะต้องสามารถทำงานที่สมดุลระหว่างการประสานประชาชนกับหน่วยงานของรัฐได้

สรุปประเด็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑. เจตนารมณ์ในการให้มืองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายหรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้นก็เพื่อต้องการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันของสังคม ทั้งนี้ ผลงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังไม่มีชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการสร้างเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำ และถึงแม้จะมีการสนับสนุนให้มีการทวิวิจัยแต่ก็ยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำโดยตรง

๒. บทบาทการหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายยังไม่เป็นที่ยอมรับ คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่นำความเห็นของคณะกรรมการฯ ไปประกอบการพิจารณากฎหมาย เนื่องจากการเสนอความเห็นของคณะกรรมการฯ ผ่านมานั้นไม่เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ กล่าวคือได้เสนอความเห็นหลังการพิจารณากฎหมายฉบับนั้นผ่านไปแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการฯ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานในด้านนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม การเสนอความเห็นในเรื่องการปฏิรูปกฎหมายจำเป็นต้องระมัดระวังด้วยการเสนอความเห็นนั้นจะถูกนำมาเป็นประเด็นถกเถียงในทางการเมือง

๓. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่มีการจัดทำแผนแม่บทให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์มุ่งสร้างความเป็นธรรม จัดความเหลื่อมล้ำ

๔. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ได้จัดทำฐานความรู้และรวบรวมข้อมูลการจัดความเหลื่อมล้ำและการปฏิรูปกฎหมายจากองค์กร หน่วยงานต่างๆ

๕. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีแผนผลักดันให้รัฐมีแนวทางสนับสนุนและส่งเสริมหรือหาปัจจัยและทุนในการผลิตสำหรับธุรกิจขนาดเล็กและกลุ่มคนที่อ่อนแอด้วยโอกาส

๖. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรผลักดันให้มีการปฏิรูประบบภาษีอย่างค่อยเป็นค่อยไป

๗. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วยสองส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ส่วนธุรการและส่วนวิชาการ การคัดเลือกสรรหาพนักงานหรือบุคลากรของสำนักงานฯ นั้นจะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนวิชาการ

ศ.วิฑิต มันทารณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อภิปรายโดยสรุปว่า

จากประสบการณ์ส่วนตัวได้เห็นประสบการณ์งานได้การปฏิรูปกฎหมายที่ผ่านมา และมีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีบทบาท “คุยมากกว่าเขียน” หรือ “เขียนมากกว่าคุย” ในอดีตคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศประสบความสำเร็จมากในการรับฟังความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ กล่าวคือในยุคแรก ๆ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะ “คุยมากกว่าเขียน” คือรับฟังมาแล้วก็เสนอออกไป แต่ในยุคหลัง ๆ พบว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะ “เขียนมากกว่าคุย” คือเสนอแนะออกไปมากกว่ารับฟัง ส่วนประสบการณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของอังกฤษนั้น กรอบในการทำงานไม่ใช่ริเริ่มทำงานเองได้เสียทุกอย่างแต่กรอบการทำงานจะถูกตั้งโดยกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย ส่วนประสบการณ์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของออสเตรเลียประสบความสำเร็จในด้านการรับฟังความคิดเห็นมาก ปรัชญาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของไทย คือ การเข้าถึงประชาชนประกอบกับการคำนึงหรือดูแลอำนาจในการริเริ่มกฎหมายหรือการปฏิบัติกฎหมาย

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าประสบการณ์ในต่างประเทศเดิมที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย “คุยมากกว่าเขียน” แต่ปัจจุบันต้อง “เขียนมากกว่าคุย” และในปัจจุบันหลาย ๆ ประเทศได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระดับมลรัฐหรือภูมิภาคในลักษณะคณะกรรมการชุดย่อย ๆ

ประเด็นต่อมาฝากคิดไว้ว่า ในการก่อตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๑) อะไรคืออาณัติ (Mandate) ๒) อะไรคือบุคลากร ๓) อะไรคือเนื้อหาสาระของงานที่ทำ ๔) อะไรคือการบริหารจัดการหรืองบประมาณ ๕) อะไรคือผลลัพธ์หรือผลกระทบที่คาดหวังบ้าง

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ แล้ว พบว่าอาณัติของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๙ แต่ก่อนจะมาถึงมาตรา ๑๙ จะต้องพิจารณา มาตรา ๔ เสียก่อน มาตรา ๔ คือปรัชญาของการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๙ ดังนั้น อาณัติของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีหลายประการ เช่น ศึกษาก็ได้ แนะนำก็ได้ ปรึกษาก็ได้ ร่างกฎหมายเสนอก็ได้ และรายงานหรือเสนอก็ได้ ประการที่สอง คือองค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมี ๑๑ คน ต้องมีความเป็นอิสระเป็นฐานทางความคิดและการปฏิบัติ ประการที่สาม งานที่ทำนั้น คณะกรรมการชุดนี้ได้แบ่งงานออกเป็น ๘ ด้าน ในส่วนด้านการกระจายอำนาจนั้นขอฝากประเด็นที่เกี่ยวกับจังหวัดเกี่ยวกับท้องถิ่นและที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระหว่างประเทศคือ ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำอย่างไรจะให้เกิดการกระจายอำนาจลงสู่ภาคใต้ หรือการเจรจาให้ลงสู่การแก้ปัญหาภาคใต้ ด้านสวัสดิการ

สังคมที่ได้รับการชื่นชมทั่วโลกในเรื่องหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่อีกประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาถึงคือ ความยากจนและการกระจายรายได้ นอกจากนี้ ต้องพิจารณาว่ามีการเลือกปฏิบัติในเรื่องสวัสดิการหรือไม่ หรือว่าสวัสดิการด้านต่าง ๆ มีการเอื้อเพื่อทั่วถึงทุกคนในสังคมไทยหรือไม่ เช่น ต้องพิจารณาว่าสวัสดิการนั้น ครอบคลุมถึงคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศด้วยหรือไม่

สรุปประเด็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีในระดับย่อย ๆ ในพื้นที่ เทียบเคียงกับระดับมลรัฐ ของคณะกรรมการฯ ต่างประเทศ

๒. ปรัชญาในการจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายนั้น องค์กรดังกล่าว หรือคณะกรรมการฯ จะต้องเข้าถึงประชาชน และมีการริเริ่มทางกฎหมาย

๓. พิจารณาอาณัติหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ แล้ว มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

- ด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เนื้อหาหลักคือประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเจรจาอย่างสันติ ที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสนับสนุนการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส

- ด้านสวัสดิการสังคม

ความยากจน การกระจายรายได้ สวัสดิการสังคมที่มีอยู่นั้นจะเอื้อเพื่อต่อคนไทยและ คนต่างด้าวด้วย

- ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ

ปัญหาในการบังคับใช้และกฎหมายบางข้อที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับหลักการสากล

- ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ปัญหาประโยชน์ทับซ้อนระหว่างอำนาจรัฐ เช่น เรื่องป่าสงวนกับที่ดินของชาวบ้าน ซึ่งเป็นประเด็นที่สหประชาชาติค่อนข้างห่วงใยและให้ความสำคัญ ตลอดจนปัญหาด้านสิทธิชุมชน

- ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเด็นการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรจะต้องมี หลักการให้อุทธรณ์ได้ ซึ่งประเด็นนี้ประชาคมระหว่างประเทศค่อนข้างให้ความสนใจ

- ด้านกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นการดูแลและคานอำนาจ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และความล่าช้าใน กระบวนการยุติธรรมถือเป็นความไม่ยุติธรรม ตลอดจนต้องเอื้อเพื่อและพิจารณาถึงกระบวนการยุติธรรมใน ท้องถิ่นด้วย

- ด้านหลักประกันธุรกิจ

ควรให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มประชาชนชาวบ้านให้สามารถ เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมธุรกิจที่เหมาะสม

- ด้านกฎหมายเอกชนและการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ควรให้ความสำคัญทั้งสามเสาหลัก กล่าวคือ นอกเหนือจากมิติเศรษฐกิจแล้ว จะต้องให้ความสำคัญกับมิติการเมืองความมั่นคง และมิติสังคมและวัฒนธรรมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

๔. สรุปข้อเสนอแนะอนาคตคณะกรรมการฯ ใน ๔ มิติ ได้แก่

- มิติความเป็นธรรม (Equity): ทางเศรษฐกิจ สร้างการกระจายรายได้ และสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมโดยอาจใช้กลไกทางภาษี
- มิติ Globalization: การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Racial Discrimination) การทรมาณและการเหยียดหยาม สิทธิเด็ก ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ
- มิติโครงสร้างในการบริหารที่ไม่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน
- มิติบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การเสนอความเห็นโดยที่ไม่จำเป็นต้องเสนอกฎหมาย การเสนอองค์ประกอบของกฎหมายที่ไม่เคยมี การเสนอกฎหมาย การเสนอการเชื่อมต่อประชาสังคม การโอนการทำหน้าที่คณะกรรมการฯ ต่อถ้าคณะกรรมการฯ ไม่สามารถทำได้ และการทำหน้าที่เป็นตัวกระตุ้นหรือตัวเร่ง (Catalyze) ต่อประชาชนหรือสังคมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น (Change for Better)

นางจินตนา แก้วขาว ผู้แทนกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ้านกรูด อภิปรายโดยสรุปว่า

ที่ผ่านมาตนได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับหลายเวที เช่น เวทีของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป ในหลายเวทีพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนมายาวนาน แต่รัฐบาลก็ไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าใดนัก ทุกวันนี้ประชาชนมีปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิของประชาชนหรือผู้ต้องหา จำเลย ในกระบวนการยุติธรรมไม่ค่อยได้รับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น การขอประกันตัวผู้ต้องหา หรือจำเลยระหว่างดำเนินคดี ประชาชนไม่ค่อยได้รับการปฏิบัติต่อ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมและเรียกร้องมายาวนาน แต่ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติจากภาครัฐ เช่น เรื่องกฎหมายผังเมืองซึ่งเป็นปัญหามาก ผู้มีอำนาจเงินทองสามารถขอเปลี่ยนแปลงสีผังเมืองได้ ขณะที่ประชาชนซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับที่กระทบประชาชนโดยตรงแต่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนั้น ๆ ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ จากกฎหมาย เช่น เสนอแนะเรื่องที่จะกระทบประชาชนโดยตรงให้รัฐบาลทำ และต้องพิจารณาต่อว่าจะทำอย่างไรให้รัฐบาลทำตาม เพราะว่าหากรัฐบาลไม่ทำตามรัฐบาลก็ไม่กระทบอะไรมากนัก แต่หากเสนอแล้วรัฐบาลไม่ทำคนที่ได้รับผลกระทบคือประชาชน นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดสรรหรือการจัดการทรัพยากรและการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าได้ใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ เพราะบางครั้งการให้อำนาจหรือการไม่ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายนั้น กระทบสิทธิของ

ประชาชน จึงฝากประเด็นเรื่องกลไกการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับให้กฎหมายไว้ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาให้ความสำคัญเพราะสิ่งเหล่านี้กระทบต่อประชาชนมาก

สรุปประเด็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑. การทำงานของคณะกรรมการฯ มีปัญหาในการเสนอบันทึกความเห็น แต่รัฐบาลไม่ได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

๒. กฎหมายหลายฉบับใช้บังคับแล้วล่าสมัยและสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน เห็นควรปรับปรุง เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดผังเมือง ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จริง เป็นต้น

๓. รัฐยังไม่สามารถจัดการความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมในสังคมได้ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายก็ยังไม่เป็นธรรม ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้คนกลุ่มอื่น ๆ ได้มีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตอบโจทย์ประชาชนอย่างแท้จริง

นายไพโรจน์ พลเพชร กรรมการปฏิรูปกฎหมาย อภิปรายโดยสรุปว่า

มีประเด็นอภิปราย ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นอย่างไร

ประเด็นที่สอง ความยุติธรรมในสังคมไทยบนฐานของสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างไร

ประเด็นที่สาม กฎหมายเกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างไร

ประการสุดท้าย แนวทางในการปฏิรูปกฎหมายที่กำลังดำเนินการ

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นอย่างไร

ข้อมูลที่ได้นำเสนอในวันนี้เป็นข้อมูลที่ได้มีการศึกษา วิจัยและสังเคราะห์มาจากงานศึกษาวิจัยที่ว่าด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยโดยสำนักงานปฏิรูป (สปร.) และสถาบันการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของสังคมไทยที่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ามีความเหลื่อมล้ำในด้านใด ๆ บ้าง ซึ่งแม้ว่าในอดีตจะมีการกล่าวถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในสังคมอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งถือว่าข้อมูลจากงานวิจัยดังกล่าวเป็นคุณูปการต่อสังคมและต่อการศึกษาอย่างมาก

ที่ผ่านมา มีการพูดถึงประเด็นเรื่องความมั่งคั่งหรือโภคทรัพย์ที่ผลิตขึ้นในสังคมไทยว่าควรเป็นของใครและควรจะมีการแบ่งสรรปันส่วนอย่างไรถึงจะเรียกว่ายุติธรรม โดยมีการกล่าวถึงในสองแนวคิด กล่าวคือ แนวคิดแรกเห็นว่า ความมั่งคั่งหรือโภคทรัพย์ทั้งหมดเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ดังนั้น หากผู้ใดสร้างความมั่งคั่งได้ สิ่งนั้นควรเป็นผู้ครอบครองความมั่งคั่งไว้แต่ฝ่ายเดียว ในขณะที่แนวฝ่ายที่สองกล่าวว่า โภคทรัพย์ของสังคมเป็นผลผลิตมวลรวมร่วมกันของคนทั้งสังคม ดังนั้น จึงควรมีการแบ่งปันที่ยุติธรรม

ในการนี้ ได้นำเสนอข้อมูลตัวเลขเพื่อชี้ให้เห็นความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้

เมื่อเปรียบเทียบส่วนแบ่งรายได้ประจำของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด (รายได้สูงสุด) ร้อยละ ๒๐ กับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุด (จนที่สุด) ร้อยละ ๒๐ ในระหว่างปี ๒๕๔๓-๒๕๕๔ พบว่ากลุ่ม

ครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดมีส่วนแบ่งรายได้ประจำอยู่ระหว่างร้อยละ ๔๘-๕๑ ของรายได้ครัวเรือนทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดมีส่วนแบ่งรายได้ประจำอยู่ระหว่างร้อยละ ๔-๖ ของรายได้ครัวเรือนทั้งประเทศ

๒) ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สิน

สถิติธนาคารแห่งประเทศไทยประจำเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓ ชี้ว่า บัญชีเงินฝากที่มียอดเงินฝากไม่ถึง ๕๐,๐๐๐ บาท มีจำนวน ถึง ๗๐.๑ ล้านบัญชี คิดเป็นร้อยละ ๘๘ ของจำนวนเงินฝากทั้งหมด แต่มี ยอดเงิน ฝากรวมเพียง ๓๐๐,๙๗๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔ ของเงินฝากทั้งระบบ ในขณะที่บัญชีที่มีเงิน ฝากตั้งแต่ ๑๐ ล้านบาทขึ้นไปมีจำนวน ๗๐,๑๘๓ บัญชี หรือน้อยกว่าร้อยละ ๐.๑ ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้ง ประเทศ และมียอดเงินฝากรวมกันประมาณ ๒.๙ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของเงินฝากธนาคารทั้ง ระบบ หรือร้อยละ ๓๙ ของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่ง ข้อมูลเหล่านี้ชี้ว่าความเหลื่อมล้ำนั้นมีอยู่จริงในสังคมไทยและแสดงให้เห็นว่าความมั่งคั่งนั้นถูกกระจุกตัว

๓) ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน เป็นต้น ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช่สมบัติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ทรัพยากรเป็นสมบัติส่วนร่วมของคนทุกคน ดังนั้น การแบ่งปันการ เข้าถึงจึงควรเป็นไปอย่างยุติธรรม จากงานวิจัยพบว่าคนไทยส่วนมากประมาณร้อยละ ๙๐ ถือครองที่ดินโดย เฉลี่ยไม่เกิน ๑ ไร่ ในขณะที่คนส่วนน้อยร้อยละ ๑๐ ที่เหลือถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยคนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่ และประมาณร้อยละ ๗๐ ของที่ดินที่มีผู้จับจองถูกปล่อยทิ้งให้รกร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือไม่เต็มที่ แต่เป็น การถือครองเพื่อเก็งกำไร

๔) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข

กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการที่รัฐจัดให้เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการและ บุคคลในครอบครัว ครอบคลุมสิทธิการใช้บริการทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน สามารถเลือกใช้บริการในสถาน บริการของรัฐทุกแห่ง ครอบคลุมข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐและบุคคลในครอบครัวประมาณ ๔.๙ ล้านคน ขณะที่กองทุนประกันสังคมซึ่งเป็นระบบที่ครอบคลุมเฉพาะตัวลูกจ้างไม่รวมคู่สมรสและบุตร มีแหล่งเงินจาก การสมทบ ๓ ฝ่าย คือ นายจ้างร้อยละ ๕ ลูกจ้างร้อยละ ๕ และรัฐบาลร้อยละ ๒.๕ ใช้การจ่ายแบบเหมาจ่าย รายหัวโดยไม่มี การปรับอัตราเหมาจ่ายตามความเสี่ยง ครอบคลุมผู้เอาประกันตนที่เป็นลูกจ้างและพนักงาน บริษัทเอกชนประมาณ ๙.๙ ล้านคน และกองทุนสุดท้าย คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งมี แหล่งที่มาของเงินค้ำรักษาพยาบาลจากภาษี ไม่ต้องจ่ายเมื่อเข้ารับบริการ ครอบคลุมสิทธิประโยชน์อย่างรอบ ด้านและให้ความสำคัญต่อระบบบริการ ปฐมภูมิและบริการส่งเสริมป้องกันโรค โดยใช้ระบบงบประมาณและ การจ่ายค่าบริการแบบปลายปิดเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายด้วยวิธีการเหมาจ่ายแบบรายหัวเช่นเดียวกับกองทุน ประกันสังคม ครอบคลุมประชากรราว ๔๘ ล้านคน

จากข้อมูลพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖ กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีงบเหมา จ่ายรายหัว ๒,๗๕๕.๖๐ บาทต่อคนต่อปี กองทุนประกันสังคมมีงบเหมาจ่ายรายหัว ๒,๕๐๐ บาทต่อคนต่อปี

ส่วนกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีงบประมาณกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท เฉลี่ยค่าใช้จ่ายต่อหัวประมาณ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งถือว่าสูงมากเมื่อเทียบกับอีกสองกองทุน

๕) ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

สิทธิทางการศึกษาเป็นหน้าที่ขั้นต่ำของรัฐ เหตุที่สิทธิการศึกษามีความสำคัญ เพราะสิทธิทางการศึกษาจะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพและการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้มากขึ้นและนำไปสู่การเคลื่อนสถานะที่เป็นอยู่ (status quo) ไปอีกสถานะหนึ่ง จากข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ให้เห็นว่าหัวหน้าครัวเรือนที่มีรายได้ขั้นต่ำที่สุดร้อยละ ๒๐ มีอัตราการศึกษาในระดับอุดมศึกษาปริญญาตรีขึ้นไปเพียงร้อยละ ๑.๕ ในขณะที่กลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ ๒๐ มีอัตราการศึกษาในระดับดังกล่าวร้อยละ ๑๖.๒ จากข้อมูลการใช้จ่ายในด้านการศึกษารัฐ (วิโรจน์ ณ ระนอง และสุเมธ องกิตติกุล (๒๕๕๓)) พบว่าประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ ๒๐ ได้รับความช่วยเหลือจากการใช้จ่ายด้านการศึกษารัฐในสัดส่วนร้อยละ ๒๙.๑ ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ ๒๐ ได้รับความช่วยเหลือในสัดส่วนร้อยละ ๑๒.๐

๖) ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม

สิทธิและโอกาสในการได้รับความยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือ สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน จึงย่อมเป็นสิทธิของคนทุกคน แต่ในทางปฏิบัติประชาชนในประเทศไทยไม่ได้มี “โอกาส” เท่าเทียมกันในการเข้าถึง แต่ในปัจจุบันมีผู้ต้องขังอยู่ ๒.๔ แสนคนทั่วประเทศเกือบทั้งหมดหรือเกินร้อยละ ๙๐ เป็นคนจน ในจำนวนนี้มีผู้ถูกขังก่อนตัดสินคดี ๕๐,๐๐๐ คน ส่วนหนึ่งเพราะไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว นอกจากนี้ยังมีผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาแล้ว แต่ไม่มีเงินเสียค่าปรับจึงต้องจำขังแทน โดยการเปรียบเทียบแล้วพบว่าคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนจนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้น้อยกว่าคนรวยหรือคนที่มีฐานะในทางสังคม

๗) สิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และมีสิทธิกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่คนยากจนเข้าไม่ถึงกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งก็คือการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จากที่นางจินตนา แก้วขาว ได้อภิปรายไปก่อนหน้านี้จะทำให้เห็นภาพชัดเจนที่สุดว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้แล้ว แต่ในทางความเป็นจริงประชาชนก็ยังขาดสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สิ่งเหล่านี้จึงเป็นภาพสะท้อนของสังคมซึ่งต้องให้เครดิตแก่นักวิชาการทั้งหลายที่ได้พยายามศึกษา วิจัย และชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยนั้นมีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นจริงในสังคมไทย

ความยุติธรรมในสังคมไทยบนฐานของสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างไร

หากพิจารณาบนฐานสิทธิมนุษยชน การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่เท่าเทียมกันเป็นฐานที่สำคัญของเสรีภาพและความยุติธรรม หมายความว่า ถ้าเราไม่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะที่

เป็นพลเมืองไทย อย่างน้อยในรัฐธรรมนูญหรือในกติการะหว่างประเทศ คนไทยก็ยังไม่ถึงกระบวนการ ยุติธรรม ด้วยเหตุดังกล่าว การสร้างมาตรการทางด้านบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ที่ทำให้ทุกคนได้รับ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองจึงเป็นการสร้างความ ยุติธรรมทางสังคม

กฎหมายเกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างไร

ระบบกฎหมายจะต้องออกแบบระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิทั่วไปของพลเมือง เสรีภาพ ของพลเมือง สิทธิและโอกาสทางสังคม สิทธิและโอกาสในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสิทธิการตัดสินใจร่วมกัน เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดการแบ่งปันสิทธิและโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อเห็นแล้วว่า ความยุติธรรมจะต้องอยู่บนฐานอะไร การปฏิบัติกฎหมายก็ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของของสิทธิมนุษยชนและ การมีส่วนร่วมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แนวทางในการปฏิรูปกฎหมายที่กำลังดำเนินการ

การปฏิรูปกฎหมายจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานและแนวทางดังนี้

๑. การปฏิรูปกฎหมายเชิงกระบวนการ

ตามที่นางจินตนา แก้วขาว ได้อภิปรายเป็นการสะท้อนได้ตรงที่สุดในส่วนที่กล่าวว่า เสียงของ คนเล็กคนน้อยไม่มีความหมายเลยต่อการออกกฎหมายในสังคมไทย เพราะสังคมไทยไม่มีพื้นที่ให้คนเหล่านี้ยื่น คนเหล่านี้ไม่สามารถส่งสัญญาณว่าเขาต้องการให้มีกฎหมายอย่างไร เพราะกระบวนการออกกฎหมายนั้นถูก ผูกขาด ดังนั้น กระบวนการปฏิรูปกฎหมายจะอย่างไรให้คนเหล่านี้ได้สะท้อนหรือมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการ ออกกฎหมาย หรือแม้กระทั่งมองไกลไปถึงการปฏิรูปกระบวนการกฎหมาย ซึ่งในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติหลักการนี้ไว้ชัดเจนว่าประชาชนต้องมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ตัวอย่างกฎหมายที่ตราออกมาใช้ ประกาศแล้วแต่ขาดการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยบำนาญประชาชน ต่อยังขาดการปฏิบัติให้ เป็นไปตามกฎหมายโดยรัฐบาล และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่ปัจจุบันยังไม่มี การออกกฎกระทรวงให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ดังนั้น กระบวนการออกกฎหมายต้องมีพื้นที่ให้กับ ประชาชนซึ่งเป็นการปฏิรูปที่สำคัญของสังคมไทยอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจใหม่

๒. การปฏิรูปกฎหมายในทางเนื้อหา

การปฏิรูปกฎหมายในทางเนื้อหาต้องกล่าวถึงสิทธิและโอกาส จะกล่าวถึงสิทธิเพียงอย่าง เดียวไม่ได้ เพราะหากมีสิทธิแต่ไม่มีโอกาส การเข้าถึงสิทธิเกิดขึ้นไม่ได้ เช่น การเข้าถึงสิทธิและโอกาสใน กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การตรวจสอบอำนาจไม่เชิงจำกัดอยู่เพียงองค์กร อิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและเข้าถึงการตรวจสอบการ ใช้อำนาจอรัฐด้วย การเข้าถึงสิทธิและโอกาสในสวัสดิการสังคมก็เป็นเรื่องที่สำคัญ ตลอดจนการเข้าถึงสิทธิและ โอกาสในที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้ว การเข้าถึงสิทธิและโอกาสใน การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ซึ่งกล่าวมาแล้วว่าสิทธิจะบังเกิดได้หรือไม่ต้องขึ้นอยู่กับโอกาสในการ

เข้าถึงสิทธินั้น ๆ ในส่วนการเข้าถึงสิทธิและโอกาสในความเสมอภาคระหว่างเพศ แท้จริงแล้วเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศสอดแทรกอยู่ในทุกมิติ ในขณะที่เดียวกัน ก็มีลักษณะเฉพาะในบางเรื่องด้วย ประเด็นสุดท้าย การเข้าถึงสิทธิและโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่มาก กลไกทางกฎหมายจะออกแบบอย่างไรให้บรรลุสิ่งเหล่านี้

ดังนั้น แนวทางของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมุ่งปฏิรูปเชิงกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อสร้างดุลยภาพในทางกฎหมายในการตรากฎหมาย และปฏิรูปเชิงเนื้อหาเพื่อให้เข้าถึงสิทธิและโอกาสในกระบวนการยุติธรรม สวัสดิการสังคม และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสร้างสมดุลอำนาจให้ประชาชนเข้าถึงมากขึ้น มิฉะนั้น กระบวนการทางกฎหมายและอำนาจต่างๆ จะกระจุกตัวอยู่เพียงคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น สิ่งที่อยู่รอบๆ ตัวทั้งหมดนั้นจะเป็นกลไกให้เกิดการปฏิรูปกฎหมาย อันนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมและการจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดนี้ และทำให้สังคมได้ตระหนักเห็นประจักษ์ทั่วว่าความเหลื่อมล้ำนั้นมีอยู่จริง และจะต้องปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายนี้

ภาคบ่าย: นำเสนอผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และปาฐกถาพิเศษ

นำเสนอผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

นำเสนอผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดย ดร.ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รักษาการเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ดร.ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ ได้นำเสนอความเป็นมาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมที่กำหนดให้รัฐต้องจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

หลักการการทำงาน ตามที่กฎหมายบัญญัติให้การปฏิรูปกฎหมายหมายถึงการดำเนินการใด ๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในด้าน การปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างกฎหมาย การปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงหลักในการดำเนินการดังนี้ (๑) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๒) หลักความเป็นอิสระ (๓) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (๔) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย (๕) หลักการมีส่วนร่วมของ

ทุกภาคส่วน (๖) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน (๗) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ

อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประการหนึ่งคือ การเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา โดยที่ผ่านมานั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เน้นแนวการทำงานที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการนิติบัญญัติที่อยู่บนฐานความรู้ และโดยเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติที่มีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดังที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการสนับสนุนและผลักดันร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการเป็นองค์กรหลักของชาติที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมุ่งจัดความเหลื่อมล้ำ เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในสังคม

ปารัฐภาพพิเศษ

“ข้อเสนอแนะและความร่วมมือของสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการปฏิรูปกฎหมาย” โดยนายเจริญ จรรย์โกมล รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๑

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องเป็นองค์กรที่ทำให้กฎหมายมีความทันสมัย กระบวนการนิติบัญญัตินั้นมีความล่าช้าเนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการฯ ควรเสนอความเห็นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อมูลต่างๆ ที่ประโยชน์ต่อการพิจารณามากยิ่งขึ้น

๒. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรเป็นเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย

๓. คณะกรรมการฯ ควรต้องประเมินการบังคับใช้กฎหมายด้วย เพราะแม้ว่ากฎหมายจะดีอย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐไม่เคารพกฎหมายและควบคุมให้กฎหมายให้ดี ไม่มีการพัฒนาบุคคลที่เป็นผู้ใช้กฎหมายให้มีความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย กฎหมายนั้นจะกลายเป็นกฎหมายที่ไม่มีประโยชน์ต่อสังคม

“ข้อเสนอแนะและความร่วมมือของสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการปฏิรูปกฎหมาย” โดยนายนิคม ไวยรัชพานิช ประธานวุฒิสภา

๑. ในการพิจารณากฎหมายนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ คือการเชิญกระทรวง หรือหน่วยงานซึ่งเป็น ผู้ร่างกฎหมายนั้นๆ เข้าร่วมตอบข้อซักถาม ซึ่งคำถามเหล่านี้ จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกในการนำเรื่อง

เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ดังนั้น หากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถเข้ารับฟังหรือมีส่วนร่วมก็จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษากฎหมายต่อไป

๒. คณะกรรมการฯ จะมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเสนอแนะหรือการพิจารณากฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรเข้าร่วมหรือส่งผู้แทนเข้าร่วมในการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา (วิปรัฐสภา) และวุฒิสภา ด้วยก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมาย

๓. การทำงานของวุฒิสภามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีความชำนาญในกฎหมายนั้นๆ ที่ผ่านมาวุฒิสภาจะถามความคิดเห็นไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ในบางครั้ง คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ได้มีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ชัดเจนเท่าที่ควร ดังนั้น หากคณะกรรมการฯ จะมีบทบาทและช่วยให้การทำงานของวุฒิสภาได้มากขึ้น

“ข้อเสนอแนะและความร่วมมือของสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการปฏิรูปกฎหมาย” โดยนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองนายกรัฐมนตรี

สิ่งที่อยากเห็นคือการเสนอความเห็นของคณะกรรมการฯ ต่อคณะรัฐมนตรีไม่ควรซ้ำซ้อนกันในเรื่องการเสนอกฎหมายเดียวกัน การเสนอความเห็นของคณะกรรมการฯ นั้น หากเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอความเห็นในร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ควรที่จะเสนอก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติไปพร้อมกับความเห็นของคณะกรรมการฯ ในเรื่องดังกล่าวไปพร้อมกันในคราวเดียว
