

รายงานการประชุม  
คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมาย  
และพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย (คณะที่ ๖)  
ครั้งที่ ๗-๔/๒๕๔๘  
วันพฤหัสบดี ที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๘  
ณ ห้องประชุมอำนวยการนาवासวัสดิ์  
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ผู้มาประชุม

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| ๑. นายวิชาญ เครื่องงาม  | ประธานอนุกรรมการฯ        |
| ๒. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี   | อนุกรรมการฯ              |
| ๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา   | อนุกรรมการฯ              |
| ๔. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  | อนุกรรมการฯ              |
| ๕. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  | อนุกรรมการฯ              |
| ๖. นายนัท ผาสุข<br>(แทนเลขาธิการวุฒิสภา)  | อนุกรรมการฯ              |
| ๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพันธ์ เชื้อบุญชัย<br>(คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)             | อนุกรรมการฯ              |
| ๘. นายทวีศักดิ์ เอื้ออมรินิช<br>(แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)                         | อนุกรรมการฯ              |
| ๙. นายพัลลภ ศักดิ์โสภณกุล<br>(ผู้แทนสำนักงบประมาณ)  | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๐. เลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา   | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๑. เลขาธิการสำนักอบรมศึกษากฎหมาย<br>แห่งเนติบัณฑิตยสภา   | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรรัตน์ ประจวบปัจฉิม<br>(แทนประธานสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๓. ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย   | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๔. ศาสตราจารย์อมร จันทสมบุรณ์  | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๕. ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์   | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวิธา<br>(แทนนายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์)   | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๗. นางสาวสุภา ปิยะจิตติ  | อนุกรรมการฯ              |
| ๑๘. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ   | อนุกรรมการฯและเลขานุการฯ |

๑๙. นายอำนาจ พัวเวส	อนุกรรมการฯและ ผู้ช่วยเลขานุการฯ
๒๐. นายเกรียงศักดิ์ พัฒนโกวิท	อนุกรรมการฯและ ผู้ช่วยเลขานุการฯ

**ผู้ไม่มาประชุม**

๑. คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง	อนุกรรมการฯ
๒. นายกสภานายความ	อนุกรรมการฯ
๓. นางศิริลักษณ์ ปั้นบำรุงกิจ	อนุกรรมการฯ

เปิดประชุมเวลา ๙.๓๐ นาฬิกา

ประธานฯกล่าวเปิดการประชุม และดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม ดังนี้

วาระที่หนึ่ง เรื่องประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

เลขาธิการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายบวรศักดิ์ฯ) แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงกำหนดการพิจารณาแผนพัฒนากฎหมายซึ่งเดิมกำหนดไว้ในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ เป็นวันที่ ๒๒ มีนาคม เนื่องจากมีการพิจารณานโยบายของรัฐบาลในวันดังกล่าว ดังนั้น คณะอนุกรรมการทุกชุดจะต้องเสนอแผนพัฒนากฎหมายต่อคณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ อย่างช้าวันที่ ๑๕ มีนาคม เพื่อรวบรวมเป็นแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติแผนทั้งหมดภายในวันที่ ๑๕ และเสนอต่อคณะอนุกรรมการกำกับฯ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

มติ ที่ประชุมรับทราบ

วาระที่สอง รับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

แก้ไขชื่อผู้เข้าร่วมประชุมลำดับที่ ๔ เป็นนายนัท ผาสุข

วาระที่สาม ติดตามผลการปฏิบัติงาน

ผู้แทนท่านกิตติพงษ์ฯ (นายสุรวิฑูฯ) รายงานความคืบหน้าโครงการศึกษาเรื่องการพัฒนาการเรียนการศึกษากฎหมายซึ่งได้มีประชุมคณะทำงานแล้ว ๒ ครั้ง ดังนี้

## ๑. สภาพปัญหาและความจำเป็น

มีรายงานวิจัยของสภานิติศึกษาซึ่งพบว่านักศึกษาที่จบจากมหาวิทยาลัยยังไม่ได้  
รับความเชื่อมั่นจากสังคมในเรื่องของคุณภาพและการปรับใช้กฎหมาย

## ๒. ขอบเขตการศึกษา

คณะทำงานได้กำหนดขอบเขตการศึกษาว่าควรจะมีการกำหนดเป้าหมายของ  
การศึกษากฎหมายปริญาตรีทางวิชาชีพและในระดับปริญาตรีหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบัน  
มหาวิทยาลัยก็เปิดหลักสูตรคณะนิติศาสตร์ ในขณะที่ในด้านวิชาชีพเช่น สภานายความก็มีการ  
เปิดอบรมในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งคณะทำงานเห็นว่าอาจจะมีการซ้ำซ้อนกันได้ จึงเห็นว่าอาจ  
จำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนโดยในด้านวิชาชีพอาจกำหนดให้สภานายความเป็น  
ผู้ดูแลหลักสูตร โดยให้สถาบันการศึกษารับผิดชอบในส่วนของการศึกษาหลักสูตรกฎหมายทั่วไป ซึ่ง  
ปัจจุบันพบว่ามีปัญหา เนื่องจากปัจจุบันมีสถาบันที่เปิดหลักสูตรด้านนิติศาสตร์จำนวนมาก โดย  
สรุปคณะทำงานต้องการให้มีกำหนดเป้าหมายของการศึกษานิติศาสตร์ในชั้นปริญาตรีและ  
ในทางวิชาชีพให้มีเป้าหมายที่ชัดเจนกว่าในปัจจุบัน เมื่อได้เป้าหมายที่ชัดเจนแล้วก็จะมาพิจารณา  
ในเรื่องของการพัฒนาปรับปรุงปัจจัยในการเรียนการสอนซึ่งหมายความรวมถึงสถานที่ ห้องสมุด  
แหล่งสืบค้นข้อมูล และคณาจารย์ผู้สอน ต่อมาก็จะพิจารณาถึงมาตรการการคัดเลือกผู้ที่เข้า  
ศึกษาในสาขาวิชานิติศาสตร์ซึ่งจะศึกษาว่าควรจะมีมาตรการเพิ่มเติมในการคัดเลือกหรือไม่ ใน  
กรณีเห็นว่าผู้ที่ศึกษากฎหมายต้องมีคุณสมบัติพิเศษนอกเหนือจากการคัดเลือกตามปกติ ใน  
ขั้นตอนต่อมาก็จะดูการประกันคุณภาพว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษามาจะต้องมีมาตรฐานอย่างไรที่จะ  
เป็นที่ยอมรับของสังคม โดยการศึกษาจะมีการไปดูงานในต่างประเทศ จากเอกสาร และจากการ  
สัมภาษณ์ผู้รู้ ซึ่งคาดว่าจะมีมาตรการระยะสั้นในการเสนอแนะการปรับปรุงการศึกษากฎหมายมา  
เสนอในโอกาสต่อไป

เลขาธิการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายบวรศักดิ์) เห็นควรให้ศึกษา  
เพิ่มเติมในส่วนของแต่ละประเทศว่ามีประเทศใดบ้างที่เมื่อจบการศึกษาแล้วสามารถประกอบอาชีพ  
ได้ทันที เนื่องจากผู้ที่เป็นทนายความต้องว่าความแทนตัวความและต้องรักษาผลประโยชน์รวมทั้ง  
ชีวิตและทรัพย์สินของตัวความซึ่งในต่างประเทศ เช่นในทวีปยุโรป ผู้ที่เป็นทนายความจะประจำ  
เฉพาะศาลใดศาลหนึ่งเท่านั้น

อนุกรรมการฯ (นายอมรฯ) เห็นว่าก่อนที่จะทำการศึกษาความที่จะทราบถึง  
สภาพความเป็นจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเสียก่อน ซึ่งปัจจุบันสภาพความเป็นจริงคือมี  
สถาบันการศึกษาที่เปิดสอนจำนวนมากทั้งที่เป็นของรัฐ เอกชน และสถาบันราชภัฏ ซึ่งเป็นด้าน  
การศึกษาไม่รวมถึงด้านวิชาชีพ โดยในด้านการศึกษาเห็นว่าควรมีสถาบันที่จะมาควบคุมคุณภาพ  
ของทั้งบุคคลากรผู้สอน หลักสูตร และตำรา ในส่วนของด้านวิชาชีพ ต้องพิจารณาว่าสถาบันที่

ควบคุมก่อนเข้าสู่การประกอบวิชาชีพต่าง ๆ นั้นมีความบกพร่องอย่างไรบ้าง เมื่อทราบสภาพปัญหาข้างต้นแล้วจึงมาวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

อนุกรรมการฯ (นาย อธิพันธ์) เห็นว่าการที่มีสถาบันการศึกษาจำนวนมากเปิดสอนภาควิชานิติศาสตร์นั้น เนื่องมาจากการเปิดสอนคณะนิติศาสตร์มีต้นทุนต่ำ อีกทั้งกระบวนการในการฝึกภาคปฏิบัติก็แตกต่างจากการศึกษาในชั้นปริญญาตรี นอกจากนี้ การที่มีสถาบันการศึกษาเปิดหลักสูตรนิติศาสตร์จำนวนมากทำให้ขาดอาจารย์ประจำ จึงทำให้ต้องจ้างอาจารย์พิเศษซึ่งไม่รู้ระบบการสอนเท่าที่ควร หรือมีการดึงตัวอาจารย์ผู้สอนของมหาวิทยาลัยรัฐบาลเพื่อมาสอนในสถาบันของตนซึ่งในต่างประเทศไม่สามารถทำได้

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังเห็นควรให้ศึกษาความเป็นไปได้ที่จะกำหนดหลักสูตรเฉพาะด้านเพื่อให้นักศึกษาศึกษาต่ออีกหนึ่งปีเหมือนนักศึกษาแพทย์ เนื่องจากปัจจุบันนักศึกษาที่จบชั้นปริญญาตรีจะต้องศึกษากฎหมายในทุก ๆ ด้าน แต่ไม่ได้ศึกษาอย่างลึกซึ้ง ซึ่งหากมีการศึกษาเฉพาะด้านจะเท่ากับว่าเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนการทำงาน โดยเปิดโอกาสให้นักศึกษาฝึกงานในปีสุดท้าย

ประธานฯ เห็นว่าควรมีศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาสถานศึกษาให้มีลักษณะเป็นทางการขึ้นเหมือนในกรณีของ ALSA (American Law School Association) โดยอาศัยหลักความสมัครใจเป็นพื้นฐานโดยขอความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อกำหนดกติกา มาตรฐานของหลักสูตรรวมทั้งผู้สอน นอกจากนี้ ในด้านวิชาชีพควรมีการจัดการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายใหม่ให้กับทนายความเพื่อให้ทราบข้อมูลที่ทันสมัยตลอดเวลาโดยควรมีองค์กรที่มากำหนดหลักสูตรดังกล่าว

เลขานุการฯ (นายชูเกียรติ) เห็นว่าการแก้ปัญหาโดยการแก้ไขหลักสูตรนั้นอาจยังไม่เพียงพอหากการจ่ายค่าตอบแทนยังคงมีความแตกต่างกันระหว่างตุลาการและนักกฎหมายภาครัฐ ดังนั้นจึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหามาพร้อมกัน

มติ ที่ประชุมมีมติให้คณะทำงานรับข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการไปพิจารณาและมอบหมายให้คณะทำงานศึกษาสภาพปัญหาพร้อมทั้งทางเลือกในการแก้ปัญหาของต่างประเทศ รวมถึงทางเลือกของประเทศไทยในอดีตด้วย นอกจากนี้ที่ประชุมมอบหมายให้คณะทำงานศึกษาเบื้องต้นถึงการเผยแพร่กฎหมายให้กับประชาชนและการเปิดสอนกฎหมายในสาขาวิชาอื่น และศึกษาเชิงลึกในการศึกษากฎหมายในระดับปริญญาตรีและในชั้นของบัณฑิตศึกษาซึ่งปัจจุบันมีการเรียนการสอนทางไกล และสุดท้ายการศึกษาในระดับวิชาชีพโดยศึกษาถึงองค์กรที่ควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ

## ๒. แผนพัฒนากฎหมาย

เลขาธิการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายบรรศักดิ์ฯ) แจ้งที่ประชุมว่า แผนพัฒนากฎหมายในความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดนี้ที่ต้องจัดทำเสนอ คณะอนุกรรมการกำกับเพื่อความเห็นชอบและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งมี ๒ ประเด็นคือ

๑) การพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย ซึ่งสามารถแยกได้เป็น ๓ หัวข้อย่อย ได้แก่

๑.๑ การพัฒนาการศึกษากฎหมายและการอบรมอาชีพ

๑.๒ การอบรมนิติกรภาครัฐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำ ร่วมกับท่านเลขาธิการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายบรรศักดิ์ฯ) โดยจะมีการศึกษาอบรมทั้ง ในระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง

๑.๓ ค่าตอบแทนนิติกรภาครัฐ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบ

๒) การพัฒนากระบวนการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร ซึ่งมีการเสนอไว้เป็น ๒ กรณี ได้แก่

๒.๑ การจัดทำคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบ

๒.๒ การลดเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มติ ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผนและเสนอที่ ประชุมในคราวต่อไป

ปิดประชุมเวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา

นายอภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ ผู้จัดรายงานการประชุม  
นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ ผู้ตรวจรายงานการประชุม