

ปาฐกถาพิเศษในการประชุมทางวิชาการเพื่อแนะนำชุดโครงการวิจัย

เรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล

และการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ”

โดย นายอานันท์ ปันยารชุน

อดีตนายกรัฐมนตรี

จัดโดยโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ร่วมกับคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.)

วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ณ โรงแรมเดอะแกรนด์

ท่านผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผู้แทนธนาคารโลก และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

แม้ผมจะไม่ได้เรียนกฎหมายมาอย่างจริงจังก็เรียนมาบ้างเล็กน้อยเท่านั้น เพราะฉะนั้นตัวเองก็ไม่เคยคิดว่าตัวเองเป็นนักกฎหมายในลักษณะที่แท้จริง หรือเป็นผู้ที่รอบรู้เกี่ยวกับกฎหมาย อย่างไรก็ตามที่ได้มีโอกาสได้เข้ามาสัมผัสเกี่ยวกับกฎหมายในหลาย ๆ ฐานะ ประสบการณ์ทั้งหลายเหล่านั้นเหล่านั้นทำให้ผมได้เห็นภาพของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยหลายมุม ผมจึงรู้สึกยินดีถ้าหากจะได้มีโอกาสมีส่วนช่วยให้ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยได้พัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้น

ที่ผมรับเชิญมาในวันนี้ เหตุผลสำคัญก็คือ ต้องการที่จะสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้แก่คณะผู้วิจัยและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยเพื่อปฏิรูปกฎหมายนี้ ซึ่งผมคิดว่าเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เนื้อหาที่พูดวันนี้อาจจะไม่ตรงกับหัวข้อนักเพราะรายละเอียดตามหัวข้อนั้นในวันนี้ทั้งวันก็จะ มีผู้เชี่ยวชาญมาคุยกันอย่างละเอียดลึกซึ้งอยู่แล้ว ผมคงจะเพียงแต่จะให้มุมมองของผมในภาพกว้าง ๆ ในฐานะที่เคยบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับความเกี่ยวพันของกฎหมายในการที่จะเสริมสร้างธรรมาภิบาลเท่านั้น

คำว่า ธรรมาภิบาลหรือ Good governance นั้น แม้จะยังไม่แน่ใจว่าจะใช้คำอะไรดีระหว่าง “ธรรมรัฐ” “สุปราคาสนาการ” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี แต่ไม่ว่าวันใดวันหนึ่งในอนาคตที่สังคมจะเลือกใช้คำใดเป็นคำถาวร ในระยะนี้ดูเหมือนว่าเริ่มจะเป็นแนวคิดที่พอจะรู้จักกว้างขวางมากขึ้นในเมืองไทย

ลักษณะที่สำคัญของคำว่าธรรมาภิบาล คือการที่ทุกฝ่ายในสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และส่งเสริมซึ่งกันและกันผลักดันให้สังคมเกิดการพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. คือความรับผิดชอบในการตัดสินใจของตน และมีเหตุผลที่อธิบายได้ อันเป็นคำอธิบายยาว ๆ จากคำภาษาอังกฤษที่เรียกว่า accountability
๒. ต้องมีส่วนร่วมของประชาชน
๓. จะต้องมีการคาดการณ์ได้ คือสิ่งที่เรียกว่า predictability นั้น หมายความว่า ในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน มีกฎเกณฑ์ที่คนพอจะไม่ใช่เดา แต่คนพอจะคาดคะเนได้ว่า ถ้าเผื่ออย่างนั้นอย่างนี้แล้ว จะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ กฎหมายที่แน่นอน สัญญาที่แน่นอน หลักการที่แน่นอน สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญในสังคม
๔. จะต้องมีความโปร่งใส คือ transparency
๕. จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง ๔ องค์ประกอบนี้

ในการดำเนินการภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้แนวทางเอาไว้แล้ว กล่าวคือภาครัฐต้องมีการปฏิรูปการเมือง ทำระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น ทำให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพดีขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีเสถียรภาพมากขึ้นด้วย โดยทั้งนี้ต้องสร้างความโปร่งใสในการทำงาน ในการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้มากขึ้น ทั้งจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เรื่องการตรวจสอบนั้นเป็นหลักการสำคัญที่ทำไมได้ตรวจสอบกันเอง ไม่ได้ตรวจสอบภายในโดยพนักงานขององค์กรเดียวกัน แต่จะต้องตรวจสอบจากที่อื่น จากคนข้างนอก

ในส่วนภาคธุรกิจต้องโปร่งใสและถูกตรวจสอบได้เช่นกัน สร้างการประพฤติปฏิบัติที่ดีในภาคธุรกิจ ที่เรียกว่า corporate good governance ให้เกิดขึ้นให้ได้

ในภาคประชาสังคม รัฐธรรมนูญได้เสนอแนวทางให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ให้การศึกษา ให้สามารถรวมกลุ่มทำกิจกรรมได้ มีโอกาสได้ร่วมจัดสรรทรัพยากร ได้รับรู้ข่าวสารจากทางราชการ และมีส่วนในการประชาพิจารณ์ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นแนวทางของธรรมาภิบาลทั้งสิ้น

ในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น ผมเคยได้พูดหลายครั้งแล้วว่า กฎหมายเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะกฎหมายนั้นย่อมเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการจัดระเบียบของสังคมให้เป็นที่ไปตามจุดหมายที่พึงประสงค์ แต่อย่างไรก็ตามจะต้องตระหนักไว้เสมอว่ากฎหมายโดยตัวของตัวเองนั้น มิใช่หมายถึงความถูกต้องและเป็นธรรมเสมอไป กฎหมายมีทั้งเป็นกฎหมายที่ชอบธรรม มุ่งถึงความดีของสังคมและผลประโยชน์ของมหาชน และ กฎหมายที่ไม่ชอบธรรมหรือกฎหมายที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์ของอำนาจหรือสถานภาพของบุคคล กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

กฎหมายที่จะสามารถส่งเสริมธรรมาภิบาลนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่จะสามารถจัดสรร ประโยชน์ของบุคคลทุกคนทุกหมู่เหล่าในสังคมให้ได้อย่างเป็นธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น กฎหมายที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม คือ the rule of law ซึ่งต้องมีทั้งกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทุก ฝ่ายในสังคมและปัจเจกชน และต้องมีผู้ใช้กฎหมายและระบบยุติธรรมที่ดีด้วย ซึ่งหลักนิติธรรมนี้ ย่อมแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการปกครอง โดยมองในมุมมองของ อำนาจ หรือที่เรียกว่า rule by law ส่วน rule of law หรือนิติธรรมนั้นมีความจำเป็นที่จะเสริมสร้าง ในสิ่งที่เรียกว่า predictability หรือการคาดคะเนด้วย เพราะถ้าไม่มี rule of law หรือมีหลักนิติธรรม ในสังคม ก็หมายความว่าทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด ตำแหน่งใด มีอำนาจวาสนาประการใด ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายโดยทัดเทียมกัน จะเป็นสังคมที่เกิดความเสมอภาคได้กฎหมาย เพื่อให้เกิดความ ชัดเจนยิ่งขึ้น

ผมอยากจะขยายคำว่าหลักนิติธรรม ตามความเข้าใจของผมเพื่อให้สามารถมีกรอบที่จะมอง เห็นว่า ระบบกฎหมายของไทยมีปัญหาที่จะต้องปฏิรูปหรือไม่ และหากจะต้องปฏิรูปจะไปในทิศทาง ใดจึงจะสามารถสร้างธรรมาภิบาลขึ้นได้ ผมคิดว่าองค์ประกอบของหลักนิติธรรมต้องมีดังนี้

๑. ต้องมีกฎหมายที่เป็นธรรม กฎหมายที่เป็นธรรมกับสังคม กฎหมายที่เป็นธรรมกับคน ทุกคนในสังคมได้อย่างเป็นธรรม มิใช่เป็นกฎหมายที่ปกป้องประโยชน์หรือเอื้อ ประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ดังที่เป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้
๒. การที่จะมีกฎหมายเป็นธรรมได้นั้น กระบวนการในการออกกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ ทุกฝ่ายในสังคม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีกระบวนการที่ โปร่งใส มีเหตุผลที่ชัดเจนที่จะอธิบายว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายฉบับนั้น
๓. จะต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงอำนาจจากภายนอก รวมทั้งภายในด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบตรวจสอบ accountability ที่เหมาะสม มี

ให้สามารถครอบงำกันเองจากภายใน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรม

๔. บุคลากรในวงการกฎหมายต้องมีจริยธรรมและคุณธรรม อันจะทำให้การตีความการใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ถูกต้อง
๕. จะต้องมียุติธรรม และไม่มีรับเงินจากกลุ่มธุรกิจหรือนักการเมืองหรือผู้ใดใด ยุติธรรมต้องยุติธรรมที่จะสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายและการบังคับใช้มีความยุติธรรม แต่ถ้าสื่อไม่ยุติธรรมและสื่อเป็นทาสขององค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว การตรวจสอบก็ย่อมจะไม่มีเกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะเป็นประเทศที่มีกฎหมายมากไม่แพ้ประเทศอื่น แต่กฎหมายที่มีมากนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นสิ่งที่ดี ความจริงแล้วผมคิดว่าปัญหาส่วนหนึ่งของประเทศที่เกิดขึ้น เป็นเพราะกฎหมายและนักกฎหมายบางคนที่ยอมรับใช้อำนาจรัฐมากกว่าพิทักษ์ผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม อันเป็นการสวนทางกับหลักนิติธรรมดังที่กล่าวมา จากประสบการณ์ของผมในหลายฐานะที่ต้องเข้ามีส่วนพัวพันเกี่ยวกับกฎหมาย ผมมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทยดังนี้

ข้อ ๑ กระบวนการร่างกฎหมายในประเทศในอดีตที่ผ่านมา เป็นกระบวนการการร่างกฎหมายที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักนิติธรรมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว และเป็นที่น่าทราบดีว่า ข้าราชการของรัฐและหน่วยงานของรัฐนั้นมีวัฒนธรรมความคิด วัฒนธรรมในการแสดงความคิดเห็นออกมาเป็นกฎหมายที่ไม่สื่อความเป็นธรรมกับสังคมเท่าใดนักในอดีต พร้อมทั้งจะร่างตามความต้องการของผู้มีอำนาจโดยไม่ได้มีความเข้าใจหรือตระหนักถึงความจำเป็นของกฎหมายนั้น ๆ แต่แนวคิดของภาครัฐส่วนใหญ่ก็คือ แนวคิดที่จะควบคุม คุ้ยได้จากชื่อของกรมการปกครอง เริ่มต้นก็จะปกครองกันแล้ว เมื่อมีการปกครองก็ต้องมีผู้ใหญ่และเด็ก เหมือนอย่างปกครองในโรงเรียน ฉะนั้นนั้น ลักษณะกฎหมายที่ออกมาในอดีตเป็นจำนวนไม่น้อยที่ออกมาเป็นผลสะท้อนถึงความคิดว่าจะต้องเข้าไปปกครอง ปกครองคน ปกครองนักธุรกิจ ทักษะคิดนี้ย่อมทำให้กฎหมายขาดหลักนิติธรรมและยังขัดกับหลักมาตรา ๘๗ ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่รัฐจะต้องยกเลิกหรือละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และจะต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ยกเว้นแต่จะมีข้อยกเว้น ซึ่งหมายความว่ากฎหมายที่ออกมาจึงเป็นกฎหมายที่จะมุ่งควบคุมแทนที่จะเป็นการกำกับดูแลและส่งเสริม ที่จะแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการธุรกิจสามารถทำธุรกิจได้สะดวก และได้รับความสนับสนุนจากภาครัฐ

นอกจากควบคุมแล้วในทางตรงกันข้าม ลักษณะของกฎหมายไทยมุ่งที่จะกำหนดลงโทษโดยสันนิษฐานว่าผู้ประกอบการหรือประชาชนมีเจตนาที่จะเลี่ยงกฎหมาย ให้ความสำคัญในการควบคุมการลงโทษมากกว่า ซึ่งผลก็คือประชาชนผู้ประกอบการที่สุจริตไม่เคยคิดที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย ต้องได้รับผลกระทบเนื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นการออกกฎหมายที่จะควบคุมคนผิด คนไม่ดี แต่ในสังคมคนผิดคนไม่ดีนั้นไม่ว่าจะออกกฎหมายอะไรมา ฝ่ายทุจริตจะไม่เกรงกลัวกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการตีความที่มุ่งตัวอักษรเป็นหลัก หรือยอมใช้เงินเพื่อซื้อความยุติธรรม สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีความจริงในสังคมไทย และก่อนที่จะเริ่มต้นปฏิรูประบบกฎหมาย จะต้องเริ่มต้นด้วยการยอมรับข้อเท็จจริงนี้เสียก่อน ถ้าหากไม่ยอมรับข้อเท็จจริงนี้ แล้วยังปฏิเสธอยู่ตลอดเวลาว่าเป็นการกล่าวหา จะไม่มีทางเริ่มต้นกระบวนการปฏิรูปในทิศทางที่ถูกต้อง ปัญหาของคนและปัญหาของสังคมนั้นเริ่มต้นด้วยการที่เรายอมรับว่าเรามีปัญหา ไม่ใช่เป็นของน่าอาย ไม่ใช่เป็นของที่เราจะต้องปกปิดตลอดชีวิต การเปิดเผยนั้นเหมือนกับ therapy ชนิดหนึ่ง ได้พูดได้แสดงมองเข้าหาตัวเองหาจุดบกพร่อง และเมื่อพบว่ามีตำหนิที่ไหน มีจุดอ่อนที่ใดจะได้แก้ปัญหาก็ถูกต้องด้วย เรารอเข้าไปไม่ได้เพราะสังคมของเรานั้นจำเป็นต้องปฏิรูปทุก ๆ ด้าน และด้านแรกก็คือการปฏิรูประบบกฎหมาย เพราะสิ่งนั้นเป็นรากฐานของสังคม

ข้อ ๒ ควรจะมีการปฏิรูปการร่างกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมาย ซึ่งคงจำต้องไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐ ฝ่ายการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ควรเปิดให้มีการร่างกฎหมายโดยประชาชน หรือประชาสังคม มีส่วนร่วมให้เอกชนที่มีความรู้ความชำนาญในด้านธุรกิจ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย แต่แน่นอนว่าจะต้องให้ความรู้ที่ผู้ที่มีส่วนร่วมร่างกฎหมายนั้น จะเป็นผู้ที่มีความสำนึกและเข้าใจความหมายของคำว่า conflict of interest ถ้าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องถอนออกจากกระบวนการคำถามที่ต้องถามอยู่เสมอคือ คนไทยรู้จักหรือไม่ว่าเมื่อไรมีส่วนได้ส่วนเสีย ถ้าหากยังไม่รู้ว่ามีส่วนได้ส่วนเสียหรือแกล้งไม่รู้ หรือรู้แต่ไม่สนใจว่าคนอื่นจะพูดว่าอย่างไร ยังคงจะนั่งอยู่ในกระบวนการนั้นต่อไป กระบวนการการร่างกฎหมายที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจนั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้ประกอบการหรือผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย สามารถเป็นคนดีในสังคมได้ไม่ต้องถูกเบียดเบียนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้บังคับใช้กฎหมาย

ข้อ ๓ ที่สำคัญต่อมาคือการตีความกฎหมาย ผมเคยพูดหลายหนว่าเมืองไทยมีศรีธนญชัยมากมาย นอกจากประเทศไทยจะมีกฎหมายมากมายแล้ว ยังมีนักกฎหมายบางประเภทที่ตีความโดยมุ่งแต่ตัวอักษรหรือตัวหนังสือเป็นหลัก ไม่ได้ดูเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผมไม่อยากจะเอ่ยถึงกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ แม้ว่าจะไม่เกี่ยวกับการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยตรง แต่จะเห็นได้ว่าการตีความกฎหมายของตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ผู้วินิจฉัยกฎหมายหรือตุลาการรัฐธรรมนูญมุ่งจะเล่นถ้อยคำหรือตี

ความตามถ้อยคำ โดยละทิ้งเจตนาของมาตราในรัฐธรรมนูญนั้น ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการปฏิรูปหรือการออกกฎหมายใดมาก็ตาม ถ้าหากยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแนวความคิดให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผมยังมองไม่เห็นแสงสว่างที่จะพบว่าจะปฏิรูปกฎหมายกันอย่างไรร

ข้อ ๔ กระบวนการยุติธรรมของไทยยังมีปัญหาอยู่มาก ปัจจุบันมีการรับรู้ในระดับหนึ่งว่ามีปัญหาอยู่มากทั้งในแง่ของการจัดสรรอำนาจขององค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ ตำรวจ อัยการ และศาล ยังไม่เหมาะสมทำให้ขาดการตรวจสอบ ขาดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันและกัน และที่สำคัญที่สุดคือขาดการตรวจสอบจากประชาชน นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมยังขาดการกำหนดนโยบายในการประสานงานร่วมกัน ทำให้การทำงานขาดเอกภาพ มีความซับซ้อน อันส่งผลถึงปัญหาในการบังคับใช้ด้วย

ข้อ ๕ นอกจากนี้ประเทศไทยยังขาดกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกกระบวนการ หรือที่เรียกว่า alternative dispute resolution ที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในทางการค้า commercial arbitration ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในโลกธุรกิจในปัจจุบัน แม้กระทรวงยุติธรรมของไทยจะพยายามดำเนินการอยู่แต่คงยังต้องมีการพัฒนาอีกมาก

ข้อ ๖ สุดท้ายนี้มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการศึกษากฎหมายของไทยให้สามารถผลิตบุคลากรที่มีมุมมองต่อกฎหมาย ในฐานะเป็นเครื่องมือในการสร้างสรรค์สังคมตามหลักนิติธรรม และบุคลากรในวิชาชีพกฎหมายต้องมีความรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงโลกสมัยใหม่ ทำให้สามารถจะแข่งขันในเวทีโลกได้ด้วย เรื่องการพัฒนาคนนี้สำคัญที่สุด เพราะหากมีนักกฎหมายที่ดี ที่มีคุณธรรมจริยธรรม และมีความสามารถแล้วย่อมสามารถสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นได้

จากสภาพปัญหาที่ยกขึ้นมาโดยสังเขปนี้ อาจทำให้ท่านทั้งหลายได้มองเห็นความจำเป็นในการที่จะต้องปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและจะเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น การปฏิรูปกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ลำบากยากยิ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ผมจึงรู้สึกยินดีที่ได้ทราบว่ามีความคิดริเริ่มที่จะปฏิรูปกฎหมายขึ้น ผมเชื่อว่าความพยายามในครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ แม้ว่าคงจะไม่อาจคาดหวังผลสำเร็จที่สมบูรณ์ได้ในเวลาอันใกล้ แต่อย่างน้อยกระบวนการของการปฏิรูป ก็ได้ถูกจุดประกายขึ้นแล้วและคงจะต้องเดินต่อไป นอกจากการศึกษาวิจัยที่จะได้ดำเนินการกันแล้ว ผมยังอยากเห็นการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมอันจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายอย่างจริงจังด้วย ความจริงแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้นำเสนอหลักการใหม่ ๆ หลายประการที่เป็นสิ่งจำเป็น

สำหรับการปฏิรูปการเมือง ซึ่งการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยกฎหมายมากมาย ทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกต่าง ๆ ผมคิดว่าในท่ามกลางกระแสของการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ มีความจำเป็นที่อาจจะต้องจัดตั้งหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับสำนักนายกฯ หรือขึ้นกับส่วนราชการทางฝ่ายบริหาร ในรูปของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งประเทศอื่นก็มี กล่าวคือ Law Reform Commission ให้มีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย และดำเนินการตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพราะในช่วงเวลาเช่นนี้คงไม่สามารถจะใช้อำนาจที่มีอยู่ในปกติได้

สุดท้ายนี้ผมขอแสดงความชื่นชมและขอเป็นกำลังใจให้แก่คณะวิจัย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกคนที่ต้องการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ผมหวังว่าการศึกษาครวินี้จะได้รับการสืบสานต่อโดยผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรง ทางอ้อม เพราะว่าจะปฏิรูปกฎหมายให้เกิดผลสำเร็จนั้น ต้องมีบุคคลทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือต้องไม่ใช่เฉพาะเพียงภาครัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองเท่านั้น ยังต้องรวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคสังคมและภาคธุรกิจ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบกฎหมายในบ้านเมืองเป็นระบบกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม สามารถส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาล การแข่งขันที่เป็นธรรมในทางธุรกิจ เพื่อที่ประเทศไทยจะมีความเข้มแข็งไม่ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์อย่างหนักหน่วงที่ผ่านมาในระยะสองปีนี้