



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระที่ ๗ : การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
(วาระการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ)

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย
และกระบวนการยุติธรรม
สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๘/๘๖/๖ ๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๓) คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------------------------|
| ๑. นายเสรี สุวรรณภานนท์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. ศาสตราจารย์พิเศษกิติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายอุดม เพ็ญพิง | ประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. พลเรือเอก พระจันทรื ตามประทีป | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. นายเข้มชัย ชุตินวงศ์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๘. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทระเปารยะ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๙. นายอดิศักดิ์ ภาณุพงศ์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๐. นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๑. นายอมร วาณิชวิวัฒน์ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๒. นายคณิต ขุริรัง | โฆษกกรรมการ |
| ๑๓. นายวันชัย สอนศิริ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๔. นายโกวิท ศรีไพโรจน์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายคำนุณ สิทธิสมาน | กรรมการ |
| ๑๖. นายจุมพล สุขมัน | กรรมการ |
| ๑๗. นายเจริญศักดิ์ ศาลากิจ | กรรมการ |
| ๑๘. ศาสตราจารย์นันทวัฒน์ บรมานันท์ | กรรมการ |
| ๑๙. นายบัญชา ปรมีศณาภรณ์ | กรรมการ |
| ๒๐. รองศาสตราจารย์พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร | กรรมการ |
| ๒๑. นายเพิ่มศักดิ์ เชื้อชาติ | กรรมการ |
| ๒๒. นายวรรณชัย บุญบำรุง | กรรมการ |
| ๒๓. นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร | กรรมการ |
| ๒๔. นายอนันตชัย คุณานันทกุล | กรรมการ |
| ๒๕. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ | กรรมการ |
| ๒๖. พลเอก จิระ โกมุทพงศ์ | เลขาธิการคณะกรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (วาระการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) โดยมีประเด็นการปฏิรูปสำคัญในเรื่อง ๑) การปฏิรูปกฎหมาย ๒) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการได้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมวาระแรกเสร็จแล้ว (โดยแยกการรายงานการปฏิรูปกิจการตำรวจออกต่างหากอีกฉบับหนึ่ง) จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุม สภาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ เสรี สุวรรณภานนท์

(นายเสรี สุวรรณภานนท์)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

สำนักกรรมการ ๒

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๐๖-๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๐๗

สำเนาถูกต้อง

สายพิน รุ่ง

(นางสาวสายพิน รุ่งเนตร)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการกฎหมาย
การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

สายพิน/ร่าง
ธารทิพย์/พิมพ์
สายพิน/ทาน

สารบัญ

	หน้า
รายงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (วาระการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ)	
บทนำ	
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการศึกษา	๑
๓. วิธีการพิจารณาศึกษา	๒
๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา	๒
ส่วนที่ ๑ การปฏิรูปกฎหมาย	๒
๑. การปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย การปรับปรุงและยกร่างกฎหมาย	
๒. การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย	
๓. การปฏิรูปทบทวนคดีของกฎหมาย	
๓.๑ รัฐธรรมนูญ	
๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	
๓.๓ พระราชบัญญัติ	
๓.๔ อื่น ๆ (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ)	
ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม	๖
๕. ข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ ที่นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา	๑๐

รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

พิจารณาศึกษาเรื่อง การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (วาระการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ)

๑. หลักการและเหตุผล

โดยเหตุที่ระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ที่ผ่านมา ได้เกิดสถานการณ์ที่ไม่มีความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง เนื่องจากความเห็นและอุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชนแบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่ายมีความขัดแย้งและมีการต่อสู้ในทางการเมืองจนลุกลามมีผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ประชาชนขาดความผาสุกและไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายกันมาก มีคนจำนวนไม่น้อยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและพร้อมที่จะกระทำความผิดต่อกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีจิตวิญญาณในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความรับผิดชอบและหย่อนยานต่อการบังคับใช้กฎหมาย เกิดแนวทางในการดำเนินการและการตัดสินใจปัญหาทางกฎหมายหลายมาตรฐาน ประชาชนขาดความศรัทธาและไม่เชื่อถือกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ กระบวนการร่างกฎหมายที่ใช้เวลานาน ซับซ้อนและมีขั้นตอนมาก ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ

จากปัญหาข้างต้น จึงสมควรต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมต้องปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงแนวทางการบริหารองค์กรและวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการแก้ไขปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายให้มีมาตรฐาน และปรับปรุงกระบวนการร่างและแก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อถือต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ประชาชนไม่ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเดือดร้อน และเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

๒. ประเด็นการศึกษา

เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ กำหนดแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงได้กำหนดประเด็นการศึกษาไว้ ดังนี้

๒.๑ ศึกษาการจัดทำ ปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมาย รวมถึงการแก้ไขกฎหมายให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ ศึกษาการปฏิบัติงาน กระบวนการทำงาน การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ การปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

๒.๓ ศึกษาการปฏิรูปองค์กรและกระบวนการยุติธรรมก่อนชั้นศาลให้เหมาะสม รวมถึงการป้องกันอาชญากรรม การลดปัญหาอาชญากรรมและคดีความ เพื่อให้คดีไปสู่ศาลน้อยลง

๒.๔ ศึกษาการปฏิรูปองค์กรและกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล รวมถึงศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และแนวทางของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

๒.๕ ศึกษาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคม

๒.๖ ศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย การสำรวจความเห็นและประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม

๓. วิธีการดำเนินการ

คณะกรรมการการได้ตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๖ คณะ ตามอำนาจหน้าที่ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการปฏิรูปองค์กรและกระบวนการยุติธรรมก่อนชั้นศาล
๒. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล
๓. คณะอนุกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย
๔. คณะอนุกรรมการปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย ปรับปรุงและยกร่างกฎหมาย
๕. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในองค์กรอิสระ
๖. คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ทั้งนี้ โดยให้คณะอนุกรรมการแต่ละคณะพิจารณากรอบการปฏิรูปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และคณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบแนวทางการปฏิรูปที่คณะอนุกรรมการได้ศึกษา และได้วางกรอบเป็นแนวทางปฏิรูปไว้ดังกล่าว รวมทั้งได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ประชาชนส่งผ่านมาจากศูนย์รับฟังความคิดเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ส่งมาให้ในห้วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งคณะกรรมการจะได้ดำเนินการให้มีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ได้วางกรอบตามแนวทางที่รายงานนี้

๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา

ส่วนที่ ๑ การปฏิรูปกฎหมาย ได้กำหนดประเด็นการศึกษาเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

- การปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย การปรับปรุงและยกร่างกฎหมาย
- การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย
- การปฏิรูปตัวบทกฎหมาย

๑. การปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย การปรับปรุงและยกร่างกฎหมาย

กระบวนการจัดทำกฎหมายและปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายโดยรวบรวมกฎหมายแบ่งหมวดหมู่ และเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับ โดยมีกรอบการปฏิรูปและสรุปความเห็นที่มีความจำเป็นต้องปฏิรูปมี ๔ ประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑.๑ การจัดทำและปรับปรุงกฎหมายยังมีกระบวนการที่ใช้เวลานาน ซับซ้อนและมีขั้นตอนมาก และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีส่วนได้เสีย จึงควรจะมีการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการแบ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สามารถทำให้ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น

๑.๒ ปัญหาของกฎหมายที่กระจัดกระจาย ไม่เป็นหมวดหมู่ และมีกฎหมายหลายฉบับที่สมควรยกเลิกหรือปรับปรุง

๑.๓ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยใช้หลักต่างตอบแทน

๑.๔ การจัดทำและปรับปรุงกฎหมายด้านการจัดการประชากรในสถานการณ์ปัจจุบันให้สอดคล้องพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ๕ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนในประเทศไทยและทำให้ประเทศไทยไม่ถูกลดระดับ ตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการปฏิรูปกฎหมายด้านการจัดการ ประชากรในสถานการณ์อนาคตให้สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ กฎหมาย ๔ เรื่อง คือ

- (๑) กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล
- (๒) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
- (๓) กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ
- (๔) กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง

๒. การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

ประเทศไทยเกิดความไม่สงบเรียบร้อยมานานนับ ๑๐ ปี การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ มีกฎหมายหลายฉบับที่สร้างความเป็นธรรมในสังคม การบังคับใช้กฎหมายมีหลายมาตรฐาน เกิดปัญหา ทางการเมืองที่มีนักการเมืองแสวงหาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม เกิดการทุจริตคอร์รัปชันกันมาก การเมืองขาดเสถียรภาพ เศรษฐกิจของประเทศ เศรษฐกิจชุมชน และเศรษฐกิจภาคครัวเรือนตกต่ำ ประชาชน มีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย บ้านเมืองเกิดความไม่สงบเรียบร้อย ประชาชนไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน เกิดความแตกแยกของประชาชน ผู้คนไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและมีความกล้าที่จะกระทำความผิด ต่อกฎหมาย มีความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจจำนวนมาก เกิดการกระทำความผิดต่อกฎหมายทั้งระดับ ประชาชนทั่วไปและในส่วนของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ที่มีการกระทำความผิดต่อกฎหมายกันมาก รวมถึงมีการ ทุจริตคอร์รัปชันหลายภาคส่วน ในส่วนงานของรัฐที่ให้บริการประชาชนยังมีการเรียกรับผลประโยชน์ ประชาชน ส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่รัฐ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ผลและไม่มีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาที่พบในสังคมไทยมาช้านาน ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่ามีสาเหตุใหญ่ ๓ ประการ ดังนี้

๑) บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งผู้ร่างกฎหมายขาดข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย และไม่ได้ มีการศึกษาผลกระทบของกฎหมายที่เสนอยังเป็นรูปธรรม ทำให้กฎหมายมีความไม่เหมาะสม ขาดความ ชัดเจนทั้งโดยลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ อีกทั้งกฎหมายล้าสมัย ไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อน และขัดแย้งกัน ขาดความเชื่อมโยงทำให้กฎหมายเข้าใจยาก มีปัญหาในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้เกิดการระแวกประชาชนและผู้บังคับใช้กฎหมายเกินสมควร

๒) ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจในเนื้อหาสาระของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของการออก กฎหมายที่ตนเองบังคับใช้อย่างแท้จริง ทำให้การบังคับใช้ไม่สมบูรณ์ หรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่ กฎหมายบัญญัติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการบูรณาการในการบังคับใช้กฎหมาย ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของ รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ส่วนตัว เช่น เรียกสินบน หรือยอมรับสินบนเพื่อกระทำการหรือ งดเว้นกระทำการตามหน้าที่

๓) ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายไม่มีความรู้เรื่องกฎหมาย หรือมีความรู้เรื่องกฎหมายแต่ไม่เข้าใจในเนื้อหา สาระของกฎหมาย หรือมีความรู้เรื่องกฎหมายแต่ไม่เคารพกฎหมาย หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย

แนวทางการแก้ไขปัญหา

๑. ให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของประชาชน
๒. ให้เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด จริงจัง และไม่สร้าง ความเดือดร้อนให้กับประชาชน ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน
๓. ให้ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายของบ้านเมือง

๓. การปฏิรูปบทบัญญัติของกฎหมาย

๓.๑ รัฐธรรมนูญ

(๑) การปฏิรูปรัฐธรรมนูญต้องไม่สร้างความขัดแย้ง

(๒) รัฐธรรมนูญควรวางหลักการสำคัญเท่านั้น สำหรับรายละเอียดควรบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๓.๓ พระราชบัญญัติทั่วไป

๓.๔ อื่น ๆ (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ)

ในการศึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย แนวทางการแก้ปัญหา และรวบรวมกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ โดยมีกรอบการปฏิรูปและสรุปความเห็นที่มีความจำเป็นต้องปฏิรูป คือ

๑. ประเด็นปัญหา

๑.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย

๑.๑.๑ ผู้ร่างกฎหมายขาดข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย และไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบของกฎหมายที่เสนออย่างเป็นรูปธรรม ทำให้กฎหมายมีความไม่เหมาะสม ขาดความชัดเจนทั้งโดยลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์

๑.๑.๒ กฎหมายล้าสมัย ไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน ขาดความเชื่อมโยงทำให้กฎหมายเข้าใจยาก มีปัญหาในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๑.๓ กฎหมายบางฉบับสร้างภาระแก่ประชาชนและผู้บังคับใช้กฎหมายเกินสมควร

๑.๒ ผู้บังคับใช้กฎหมาย

๑.๒.๑ การบังคับใช้กฎหมายทั้งในระดับผู้รักษาการตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย

๑.๒.๒ ไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจในเนื้อหาสาระของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายที่ตนเองบังคับใช้อย่างแท้จริง การบังคับใช้ไม่สัมฤทธิ์ผล

๑.๒.๓ ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๒.๔ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการประสานงานกันหรือปฏิบัติให้สอดคล้องกันในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ไม่มีการบูรณาการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๕ ขาดความสัมพันธ์อันดี ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

๑.๓ ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

๑.๓.๑ ไม่มีความรู้เรื่องกฎหมาย

๑.๓.๒ มีความรู้เรื่องกฎหมายแต่ไม่เข้าใจในเนื้อหาสาระของกฎหมาย

๑.๓.๓ มีความรู้เรื่องกฎหมายแต่ไม่เคารพกฎหมาย หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ ในด้านบทบัญญัติของกฎหมาย ให้มีกระบวนการตรากฎหมายด้วยถ้อยคำ ภาษาที่เรียบง่าย เจตนารมณ์และการบังคับใช้ต้องมีความเป็นธรรม มีการสร้างกลไกปรับปรุงกฎหมายที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว

๒.๒ ในด้านผู้บังคับใช้กฎหมาย จัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจัดฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ และความเชี่ยวชาญในกฎหมายที่ตนเองบังคับใช้ สร้างกลไก

การตรวจสอบติดตามการปฏิบัติ และการละเลยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม ถูกต้องเป็นธรรม

๒.๓ ในด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ให้มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายให้แก่ประชาชนโดย สื่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บ่อยในชีวิตประจำวัน รวมทั้ง หน่วยงานราชการต้องมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุบัญญัติ เทศบัญญัติ เป็นต้น สร้างค่านิยมและวัฒนธรรม ให้เป็นกลไกในการทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

๒.๔ ให้เกิดการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสังกัดฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มครองสิทธิ เสรีภาพและความยุติธรรมแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ

๓. ประเด็นการปฏิรูป/การพัฒนา

ปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายในทุกภาคส่วน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ขอบเขตของงาน

พิจารณาการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการ บังคับใช้กฎหมาย โดยให้อยู่ในขอบเขตของบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ถูกบังคับใช้ กฎหมาย รวมถึงการสร้างมาตรการทางกฎหมายและนโยบายของภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีการบังคับใช้ กฎหมายอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

๕. เครือข่ายพันธมิตร

๕.๑ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

๕.๒ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๕.๓ องค์กรวิชาชีพ เช่น สภานายความ สภาวิศวกร และสภาวิชาชีพต่าง ๆ

๕.๔ องค์กรภาคเอกชนทุกองค์กร

๕.๕ องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หรือองค์กรชุมชนต่าง ๆ

๖. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์

๖.๑ ยกเว้นพระราชบัญญัติการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการบังคับใช้ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในภาครัฐ

๖.๒ ก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเคร่งครัด เกิดผลเป็นรูปธรรม เป็นไปตาม เจตนารมณ์และเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชน

๖.๓ การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

๖.๔ ให้สังคมมีระเบียบและมีความสงบเรียบร้อย

๗. ผลกระทบเชิงบวกในวงกว้างต่อประเทศไทย

การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ จะมีผลให้การบังคับใช้กฎหมายของไทยเป็นไป ตามเจตนารมณ์ มีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรม ให้เกิดความสงบสุขในบ้านเมือง และเป็นที่ยอมรับของ ประชาชนมากขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทย

๘. กรอบระยะเวลา

ผลสัมฤทธิ์ตามตัวบ่งชี้ จะต้องมีความหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เป็นไปตามตัวบ่งชี้ คาดว่าจะยกเว้น แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

ซึ่งคณะกรรมการได้จัดแบ่งลำดับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไว้ ดังนี้

๑. การปฏิรูปองค์กรและกระบวนการยุติธรรมก่อนชั้นศาล ได้ศึกษาการปฏิรูปองค์กรอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม (โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงาน) และเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย หรือร่างกฎหมายใหม่ ขององค์กรอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงาน และได้ศึกษากระบวนการทางกฎหมายในการป้องกันหรือการแก้ไขความขัดแย้ง เพื่อไม่ให้เกิดคดีความหรือการไกล่เกลี่ยให้คดียุติโดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล โดยได้มีการประชุมและพิจารณา เกี่ยวกับการปฏิรูปการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้กำหนดกรอบการปฏิรูป คือ

๑. ประเด็นปัญหา

๑.๑ ระบบการสอบสวนที่แยกส่วนระหว่างพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ ทำให้การสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในคดีที่มีความซับซ้อน ยุ่งยาก

๑.๒ ยังไม่มีความชัดเจนทางกฎหมาย ในการเพิ่มอำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการลดปัญหาและให้ยุติปัญหาทางคดีความก่อนนำคดีไปสู่ศาล โดยให้ใช้ระบบการชะลอการฟ้อง และกำหนดมาตรการให้คดีความยุติก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาล

๑.๓ ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ ผู้ต้องหาที่เป็นคนยากจน หรือด้อยโอกาสประสบปัญหาในการต่อสู้และรักษาสีทธิขั้นพื้นฐานของตนในขั้นตอนการสอบสวนก่อนฟ้องเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

๑.๔ มีการฟ้องคดีอาญาต่อศาลมากเกินไป ทำให้คดีค้างพิจารณาจำนวนมาก และใช้เวลาานานมากกว่าคดีจะถึงที่สุด

๑.๕ องค์กรสำคัญในกระบวนการยุติธรรม ยังมีการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสม ไม่มีการบูรณาการทำงานร่วมกันทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ และบางครั้งเป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

๑.๖ พนักงานอัยการไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสในการดำเนินคดีแพ่ง ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการ และปฏิรูปโครงสร้างของสภาพนายความ และระบบการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายความ (ยกเว้นการปฏิรูปโครงสร้างตำรวจ)

๒.๒ เพื่อปฏิรูปกระบวนการสอบสวนและสั่งคดี ให้มีการบูรณาการและสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพแก่ประชาชน

๒.๓ เพื่อปฏิรูปมาตรการทดแทนการฟ้องคดี เพื่อลดปริมาณคดีสู่ศาล

๓. ประเด็นการปฏิรูป

๓.๑ ปฏิรูปกระบวนการสอบสวนในคดีสำคัญ โดยให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน และการเข้าสอบสวนคดีตามที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการ

๓.๒ ปฏิรูปกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาล ให้สามารถใช้หลักประกันเดียวกันได้ตลอดทั้งคดี

๓.๓ ปฏิรูปมาตรการทดแทนการสั่งฟ้องคดี เช่น การไกล่เกลี่ย การชะลอการฟ้องเพื่อลดปริมาณคดีสู่ศาล

๓.๔ ปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรอัยการและกรมสอบสวนคดีพิเศษ

- ๓.๕ ปฏิรูปโครงสร้างสภานายความ และระบบการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายความ
- ๓.๖ ปฏิรูปการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม
- ๓.๗ ปฏิรูปอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะแทนประชาชนผู้ด้อยโอกาส

๔. ขอบเขตของงาน

๔.๑ ปฏิรูปกระบวนการสอบสวนและการฟ้องคดี

๔.๒ ปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสภานายความ

๕. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์

๕.๑ การอำนวยการความยุติธรรมชั้นสอบสวน และสั่งคดีเป็นไปโดยเร็ว ให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยเสมอภาค ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

๕.๒ ปริมาณคดีอาญาที่ฟ้องศาลลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

๕.๓ การบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้มีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

๕.๔ การให้บริการทางวิชาชีพของนายความต่อประชาชนมีคุณภาพที่ดีขึ้น

๖. ผลกระทบเชิงบวกในวงกว้างต่อประเทศไทย

๖.๑ ลดปริมาณคดีชั้นศาล ทำให้ศาลสามารถตัดสินคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖.๒ คนยากจนเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้น ขจัดปรากฏการณ์ความยุติธรรมสองมาตรฐาน ทำให้ฐานะทางการเงินไม่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาความยุติธรรม

๗. กรอบระยะเวลา

ผลสัมฤทธิ์ตามตัวบ่งชี้ จะต้องมีความหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เป็นไปตามตัวบ่งชี้ คาดว่าจะยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เสร็จภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘

๒. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล ได้ศึกษาการปฏิรูปองค์กรศาล (โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงาน) เสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย หรือร่างกฎหมายใหม่ ขององค์กรศาล และงานเกี่ยวเนื่อง และพิจารณาสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะของการปฏิรูปงานศาล ได้มีการประชุมและพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีกรอบการปฏิรูปและสรุปความเห็นที่มีความจำเป็นต้องปฏิรูป คือ

๑. ประเด็นปัญหา

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรศาล

(๒) การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะในองค์กรศาล

(๓) ปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญในแต่ละองค์กรศาล

(๔) การอำนวยการความยุติธรรมแก่ประชาชนให้ทั่วถึง

(๕) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรศาล

(๖) ระบบการอุทธรณ์ฎีกาในองค์กรศาล

(๗) การบริหารงาน การจัดสรรงบประมาณของฝ่ายตุลาการในองค์กรศาล

(๘) การเกษียณอายุ การดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้พิพากษาอาวุโสหรือตุลาการอาวุโส

(๙) หน่วยงานเพื่อรองรับการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

๒. วัตถุประสงค์

เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบงานขององค์กรศาลให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างมีอิสระและปราศจากการแทรกแซง รวมทั้งให้มีการตรวจสอบคำสั่งและคำพิพากษาที่ถึงที่สุด

๓. ประเด็นการปฏิรูป

การอำนวยความสะดวกมีมาตรฐานระดับสากลโดยกำหนดให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษาคดีหรือวินิจฉัยคดีด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม มีมาตรการ การระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เช่น การไกล่เกลี่ยและการอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น รวมถึงมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค ควรเสนอให้มีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเฉพาะทางเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และประสบการณ์แก่ผู้พิพากษาศาลให้มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญคดีเฉพาะด้านเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี รวมถึงการให้ผู้พิพากษาศาลามีหลักประกันการทำงานด้านความเป็นอิสระเป็นกลางและมีความรู้อย่างมืออาชีพ รวมทั้งมีระบบป้องกันการแทรกแซงการวินิจฉัยชี้ขาดคดีด้วย และการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้มีระบบการตรวจสอบคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ถึงที่สุด

๔. ขอบเขตของงาน

ปฏิรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร ศาลปกครอง ศาลยุติธรรมและอื่น ๆ โดยมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน บุคลากรในองค์กร ขอบเขตอำนาจ การพิจารณาคดี ผลสัมฤทธิ์ของคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา รวมถึงผลกระทบในคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาคดีนั้น

๕. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์

(๑) การอำนวยความสะดวกมีมาตรฐานระดับสากล

- พิจารณาพิพากษาคดีหรือวินิจฉัยคดีด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม
- ระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เช่น การไกล่เกลี่ยและการอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น
- การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค

(๒) การกระชับความร่วมมือทางการศาล การยุติธรรม และความร่วมมือทางวิชาการในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคอาเซียน และระดับนานาชาติ

(๓) การให้บริการการเรียนรู้แก่ประชาชน ด้านกฎหมายและการอำนวยความสะดวกของศาลที่มีมาตรฐานระดับสากล

(๔) การสนับสนุนการอำนวยความสะดวกด้วยความสะดวก รวดเร็ว และการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพสูงสุด

(๕) ควรมีหลักการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม เพื่อมิให้ผู้กระทำผิดคดีบางประเภทต้องถูกตัดสินโทษให้มีมลทินติดตัว

(๖) ควรมีมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษมากขึ้นกว่าที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบันโดยคำนึงถึงผู้กระทำผิดที่เป็นผู้หญิงตามหลักการของข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rule) ด้วย

(๗) ควรจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเฉพาะทางเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และประสบการณ์แก่ผู้พิพากษาศาลให้มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญคดีเฉพาะด้านเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี

(๘) ผู้พิพากษาตุลาการจะต้องมีหลักประกันการทำงานด้านความเป็นอิสระเป็นกลางและมีความรู้
อย่างมืออาชีพ รวมทั้งมีระบบป้องกันการแทรกแซงการวินิจฉัยชี้ขาดคดีและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย
และให้มีระบบการตรวจสอบคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ถึงที่สุด

(๙) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

๖. ผลกระทบเชิงบวกในวงกว้างต่อประเทศไทย

(๑) ทำให้ระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะในองค์กรศาล เกิดความสมดุลกับจำนวนคดี
การพิจารณาคดีมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนทันเวลา

(๒) เพื่อให้มีบุคลากรที่เชี่ยวชาญในแต่ละองค์กรศาล ในการวินิจฉัยพิพากษาคดี

(๓) ก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ทั่วถึง

(๔) พัฒนาระบบงานในแต่ละศาลให้มีความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน
ขององค์กรศาล และเป็นไปเพื่อการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ประชาชน

(๕) มีระบบการประเมินผล ความพึงพอใจของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรศาลและ
การปฏิบัติหน้าที่ของศาลในกระบวนการยุติธรรม

๗. กรอบระยะเวลา

ผลสัมฤทธิ์ตามตัวบ่งชี้ จะต้องมีความหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เป็นไปตามตัวบ่งชี้ คาดว่าจะยกร่าง
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

๓. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในองค์กรอิสระ ได้ศึกษาปัญหาการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระ
ในกระบวนการยุติธรรม ศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่และปัญหาอุปสรรคขององค์กรอิสระ และข้อเสนอแนะ
และแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำงานในองค์กรอิสระ ได้มีการประชุมและพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูป
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีกรอบการปฏิรูปและสรุปความเห็นที่มีความจำเป็นต้องปฏิรูป คือ

๑. ประเด็นปัญหา

(๑) ด้านการสรรหาคณะกรรมการในแต่ละองค์กร

(๒) ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่และภารกิจ

(๓) ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าและซ้ำซ้อน

(๔) ข้อจำกัดในการทำงานที่เกิดจากข้อกฎหมาย

(๕) การกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานและบทลงโทษ

(๖) ปัญหาการเสนอรายงานต่อรัฐสภาต้องให้องค์อำนาจเป็นผู้เสนอรายงาน

(๗) กรณีการรายงานผลการดำเนินงานควรมีการดำเนินการให้สาธารณชนทราบ

๒. วัตถุประสงค์

เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบการทำงานขององค์กรอิสระ ซึ่งจะทำได้ดำเนินการอำนวยความสะดวก
ความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างเป็นมาตรฐานสากล มีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับ มั่นคงและยั่งยืน

๓. ประเด็นการปฏิรูป

ศึกษาและพิจารณาแก้ปัญหากรณีการสรรหาคณะกรรมการของแต่ละองค์กรอิสระ รวมถึงโครงสร้าง
การทำหน้าที่ของทุก ๆ องค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ป้องกันการทำงานที่ล่าช้า และซ้ำซ้อน
กันระหว่างองค์กร ซึ่งควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลา บทลงโทษ และแก้ไขกฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
พร้อมทั้งปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้บุคลากรภายในองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึง ต้องรายงานผลต่อรัฐสภา
โดยองค์อำนาจเป็นผู้เสนอรายงาน และให้รายงานการดำเนินงานต่อสาธารณชนด้วย เพื่อความโปร่งใส และเป็น
ที่ยอมรับของประชาชน

๔. ขอบเขตของงาน

ปฏิรูปองค์กรอิสระ อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยศึกษากระบวนการสรรหา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคลากรในองค์กร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์

(๑) ระบบการบังคับใช้กฎหมายและกลไกการคุ้มครองความยุติธรรมมีประสิทธิภาพ

- พิจารณาคดีและรวบรวมหลักฐาน และจัดทำสำนวนคดีด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม

- สามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

- การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค

(๒) บูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นที่มีภารกิจในทำนองเดียวกัน

(๓) สนับสนุนและส่งเสริมการเรียนรู้แก่ประชาชน ด้านกฎหมายและการอำนวยความสะดวกที่มีมาตรฐานระดับสากล

(๔) สนับสนุนการอำนวยความสะดวกด้วยความสะดวก รวดเร็ว และการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพสูงสุด

๖. ผลกระทบเชิงบวกในวงกว้างต่อประเทศไทย

(๑) ทำให้ระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะเกิดความสมดุล การพิจารณาคดีมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนได้ทันกาล

(๒) มีระบบและกลไกในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระ (Check and Balance) อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

(๔) พัฒนาระบบงานขององค์กรอิสระให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๗. กรอบระยะเวลา

ผลสัมฤทธิ์ตามตัวบ่งชี้ จะต้องมีความหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เป็นไปตามตัวบ่งชี้ คาดว่าจะยกเว้นแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

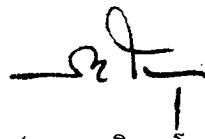
๕. ข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้เสนอแนวทางการปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในส่วนสำคัญ และส่วนที่ประชาชนเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมา (ยกเว้นแนวทางการปฏิรูปพิจารณาการตำรวจที่ได้แยกแนวทางการปฏิรูปไว้ต่างหากอีกฉบับหนึ่ง) ดังนี้

๑. การจัดทำและปรับปรุงกฎหมายยังมีกระบวนการที่ใช้เวลานาน ซับซ้อนและมีขั้นตอนมาก และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีส่วนได้เสีย จึงควรจะมีการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการแบ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สามารถทำให้ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น

๒. ปัญหาของกฎหมายที่กระจัดกระจาย ไม่เป็นหมวดหมู่ และมีกฎหมายหลายฉบับที่สมควรยกเลิกหรือปรับปรุง
๓. ให้มีกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยใช้หลักต่างตอบแทน
๔. การจัดทำกฎหมายด้านการจัดการประชากรอาเซียนให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ
๕. ให้มีการปฏิรูปกฎหมาย องค์กรในกระบวนการยุติธรรม องค์กรอิสระในส่วนงานกระบวนการยุติธรรม และการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างมีมาตรฐาน เพื่อสร้างความสงบสุขและความผาสุกให้กับประชาชนและสังคม
๖. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในองค์กรกระบวนการยุติธรรมและในกระบวนการร่างกฎหมาย
๗. ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นธรรม มีมาตรฐาน ไม่เลือกปฏิบัติ และขจัดความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่ใช้อำนาจไปในทางแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ควรได้โดยชอบ ไม่สร้างความเดือดร้อน หรือไม่กระทำความผิดต่อกฎหมายเสียเอง
๘. ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนมีระเบียบวินัยและมีวัฒนธรรมทางสังคม ในการอยู่ร่วมกัน ขจัดและลดปัญหาความขัดแย้งทางคดีความ รวมทั้งให้ประชาชนมีความรักความสามัคคีและเกิดความปรองดอง
๙. ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตวิญญาณ มีความรับผิดชอบและมีความกระตือรือร้น มีมาตรฐาน สร้างหลักประกันและคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
๑๐. ให้มีการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งให้มีกฎหมายและมาตรการป้องกันการก้าวร้าวแย่งชิงเจ้าหน้าที่รัฐและกระบวนการยุติธรรมจากนักการเมืองที่ไม่มีหน้าที่และจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
๑๑. ให้มีการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายอย่างทั่วถึง และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสะดวก ไม่ยุ่งยาก ไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายไม่มาก การพิจารณาคดีและการตัดสินคดีความต้องไม่ล่าช้า
๑๒. ให้มีกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เป็นกลไกป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรการเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษอย่างได้ผล และให้คดีทุจริตคอร์รัปชันไม่มีอายุความ
๑๓. ให้มีกระบวนการตรวจสอบการทำงาน จริยธรรม ธรรมภิบาล ที่เข้มแข็ง โดยให้ประชาชนสามารถร้องเรียนไปยังองค์กรตรวจสอบ และให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลจากการให้ปากคำของคู่กรณีด้วย
๑๔. เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจและไว้วางใจการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม
๑๕. ให้มีระบบการประเมินผลความเชื่อถือและความพึงพอใจของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทุกปี

จึงขอเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในวาระแรก เพื่อให้สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้พิจารณาและให้สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้สมบูรณ์ต่อไป



(พลเอก จิระ โกมลพงค์)

เลขาธิการคณะกรรมการการ