



รายงาน“แผนปฏิรูป”

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๗ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (รอบ ๒)
(แผนปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม)

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ตัวหนังสือ
ที่ (สปช) ๒๐๐๙/๒๕๕๘

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|---|-----------------------------|
| ๑. นายเสรี สุวรรณภานนท์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. ศาสตราจารย์พิเศษกิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายอุดม เฟื่องฟู | ประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. พลเรือเอก พระจุนต์ ตามประทีป | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. นายเข้มชัย โชติวงศ์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๘. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทรเปาพะยะ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๙. นายอดิศักดิ์ ภาณุพงศ์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๐. นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๑. นายอมร วาณิชวิวัฒน์ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๒. นายคณิศร ชูริรัง | โฆษกกรรมการ |
| ๑๓. นายวันชัย สอนศิริ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๔. นายโกวิท ศรีไพโรจน์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายคำคุณ สิริสมาน | กรรมการ |
| ๑๖. นายจุมพล สุขมัน | กรรมการ |
| ๑๗. นายเจริญศักดิ์ ศาลากิจ | กรรมการ |
| ๑๘. นายันทวัฒน์ บรมานันท์ | กรรมการ |
| ๑๙. นายบัญชา ปรมิตสมาภรณ์ | กรรมการ |
| ๒๐. รองศาสตราจารย์พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร | กรรมการ |
| ๒๑. นายเพิ่มศักดิ์ เชื้อชาติ | กรรมการ |
| ๒๒. นายวรรณชัย บุญบำรุง | กรรมการ |
| ๒๓. นายวิวรรณ แสงสุริยะฉัตร | กรรมการ |
| ๒๔. นายอนันตชัย คุณานันทกุล | กรรมการ |
| ๒๕. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ | กรรมการ |
| ๒๖. พลเอก จิระ โภมทพงศ์ | เลขาธิการคณะกรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระการปฏิรูปที่ ๗ : การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าว มาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

๑.๑ การสร้างมาตรฐานในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่ยอมรับทุกระดับตั้งแต่กระบวนการก่อนชั้นศาลและการพิจารณาคดีในชั้นศาลต้องให้เป็นที่ยอมรับกับทุกฝ่ายและให้ความเป็นธรรมกับประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาการถูกกล่าวหาว่ากระบวนการยุติธรรมมีสองมาตรฐาน

๑.๒ เนื่องด้วยประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมาก แต่มีกฎหมายหลายฉบับที่ยังล้าหลัง ไม่ทันสมัย และไม่ทันกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในปัจจุบัน ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในบ้านเมืองและสังคมปัจจุบัน ทั้งยังไม่เอื้อประโยชน์หรือยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างสมบูรณ์

๑.๓ ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพและอ่อนแอ ประชาชนจำนวนมากไม่เกรงกลัวกฎหมายและยังกล้าที่จะทำผิดกฎหมาย สังคมขาดระเบียบ

๑.๔ สังคมไทยต้องการให้มีความเปลี่ยนแปลงกระบวนการยุติธรรมในส่วนองค์ประกอบขององค์กรและการบริหารงานในองค์กร รวมถึงการให้เจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรกระบวนการยุติธรรมสามารถปฏิบัติงานและปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและรักษาความเป็นธรรมให้คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

๑.๕ กฎหมายที่มีอยู่จะต้องเป็นหลักสำคัญของประเทศและมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการพัฒนาประเทศ สร้างความเจริญและสามารถแก้ปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การศึกษา และด้านอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๖ การสร้างมาตรการความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมโดยให้มีการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทุกปี

๑.๗ ให้มีระบบการตรวจสอบและมีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการทำงานหรือการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม

กรณีจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนา เปลี่ยนแปลง ปฏิรูปกฎหมาย องค์กร และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้ต้องทำหน้าที่ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้เสนอแผนการปฏิรูป ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. แผนการปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำกฎหมาย

๑.๑ การปฏิรูปกระบวนการร่างกฎหมาย

กฎหมายมีส่วนกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้า และสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการบัญญัติเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของภาครัฐหรือขั้นตอนในการกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายขาดความชัดเจนทั้งในด้านลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ ล้าสมัย ไม่ชัดเจนมีความซ้ำซ้อน และหลายกรณีมีความขัดแย้งกัน ตลอดจนขาดความเชื่อมโยงทำให้กฎหมายเข้าใจยาก ประกอบกับมาตรา ๘๗ แห่งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๘ บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่สร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม สะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม จัดให้มีการประเมินผลกระทบบของร่างกฎหมายที่เสนอ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการ

ตรากฎหมายและกฎตลอดจนส่งเสริมการให้ความรู้ทางกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือกฎหมายแก่ประชาชน ดังนั้น จึงควรมีการดำเนินการปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในด้านการร่างกฎหมายทั้งระบบ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หลักความสอดคล้องและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ตลอดจนมีความเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วน รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ

๑.๒ การจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

ด้วยประเทศไทยมีส่วนร่วมในประชาคมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นระดับโลก ระดับภูมิภาค ดังนั้น ประเทศไทยย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และสนธิสัญญาต่าง ๆ ดังนั้น การปฏิบัติตามหน้าที่ในพันธกรณีดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ที่สุด ประการแรกจะต้องแก้ไขกฎหมายภายในของรัฐไทย หรือจัดทำกฎหมายภายในขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว ซึ่งเป้าหมายสูงสุดก็เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในประเทศไทยให้ได้รับการคุ้มครองสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอื่น ดังนั้น ในสถานการณ์ที่จะเกิดการเปิดประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบ วันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๕/พ.ศ. ๒๕๕๘ การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการจัดการประชาชนอาเซียนให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้ประชาคมอาเซียนอื่น เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิอย่างดีที่สุด จึงเป็นสิ่งที่คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เห็นควรจักกระทำ และประการที่สองหากประชาชนอาเซียนได้รับการคุ้มครองสิทธิ และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต พวกเขา่อมมีความพร้อมที่จะพัฒนาประเทศ และประการสุดท้ายการทำกฎหมายภายในให้สอดคล้องพันธกรณีระหว่างประเทศดังที่กล่าวมาย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยที่จะบรรลุหน้าที่ต่อประชาคมระหว่างประเทศด้วยนั่นเอง

๒. แผนการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๑. ด้านบทบัญญัติของกฎหมาย

- ให้มีกระบวนการตรากฎหมายด้วยถ้อยคำ ภาษาที่เรียบง่าย และชัดเจน เจตนาธรรมและข้อบังคับใช้ต้องมีความเป็นธรรม และสร้างกลไกปรับปรุงกฎหมายที่เข้าใจยากหรือกฎหมายที่ใช้บังคับไม่ได้

๒. ด้านผู้บังคับใช้กฎหมาย

๑) ให้ความรู้และจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยการจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชี่ยวชาญในกฎหมายที่ตนเองบังคับใช้

๒) สร้างกลไกการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติ และการละเลยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม

๓. ด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

๑) ให้มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายให้แก่ประชาชนโดยสื่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บ่อยในชีวิตประจำวัน รวมทั้งหน่วยงานราชการต้องมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุบัญญัติ เทศบัญญัติ เป็นต้น

๒) สร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในการเรียนรู้และปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกในการทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

๔. มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

- ให้มีกระบวนการตรวจสอบ ติดตาม การบังคับใช้กฎหมาย และตรวจสอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับราชการฝ่ายต่าง ๆ ให้สามารถป้องกันและแก้ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรมเพื่อรักษาและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และมิให้กลายเป็นธรรมให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันจึงควรมีมาตรการการส่งเสริม ติดตาม และการเร่งรัด

การบังคับใช้กฎหมาย โดยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทำหน้าที่กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่รัฐ ของหน่วยงานราชการ ในทุกสังกัดที่คุ้มครองร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน ให้มีประสิทธิภาพ

๓. แผนการปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม

๓.๑ การปฏิรูปศาล

การจัดตั้งองค์กรศาลมีรากฐานมาจากแนวความคิดที่จะต้องมียุติธรรมทำหน้าที่ ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทในสังคมอันเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีเพื่อป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงในสังคม การตั้งศาลจึงต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงในภูมิภาค และผู้พิพากษาศาลชั้นต้นซึ่งทำหน้าที่หลักในการค้นหาความจริง ควรมีประสบการณ์และวุฒิที่เหมาะสมจึงจำเป็นต้องขยายการเกษียณอายุของผู้พิพากษาไปเป็นหกสิบห้าปี ทั้งระบบ นอกจากนี้ คดีที่มีความสำคัญพิเศษบางประเภทซึ่งการกระทำความผิดมีผลกระทบและสร้างความเสียหายร้ายแรงต่อสังคม เช่น คดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ สมควรจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อให้ การพิจารณาพิพากษาคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ศาลต้องมีความเป็นอิสระ จากองค์กรที่มีอำนาจบริหารประเทศเพื่อป้องกันมิให้มีการเข้าไปใช้อิทธิพลจูงใจในการตัดสินคดีความ ทั้งต้องระมัดระวังไม่ให้มีการหาเสียงในการเลือกตั้งคณะกรรมการตุลาการเพื่อให้ผู้ได้รับเลือกปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างอิสระและเป็นกลางไม่เกิดระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลซึ่งอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อสถาบันตุลาการ

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญควรออกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เอื้อต่อการที่ประชาชนจะใช้สิทธิเพื่อเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญโดยสามารถขอให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของตนขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีบทคุ้มครองบุคคล และสถานที่ของศาลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณศาลเช่นเดียวกับเรื่องละเมิดอำนาจศาล และกรณีของศาลปกครองจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาลที่ทำให้ประชาชน เกิดความสับสนและคดีที่ไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองมากเกินไป

๓.๒ การปฏิรูปองค์กรอัยการ

องค์กรอัยการมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมภาครัฐ และการรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องได้รับการประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานทุกด้าน ทั้งการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณและอื่น ๆ เพื่อให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง พนักงานอัยการจะต้องมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันองค์กรอัยการ ก็จะต้องถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยภาคประชาชนได้

๓.๓ การปฏิรูปองค์กรทนายความ

องค์กรทนายความเป็นหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าศาล พนักงานอัยการ ตำรวจ ฯลฯ

วิชาชีพทนายความได้เกิดขึ้นมาในประเทศไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๘๙๙ สมัยกรุงศรีอยุธยา วิชาชีพทนายความก็มีการพัฒนาขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งได้มีบทบัญญัติทนายความ อย่างเป็นทางการในรูปแบบกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติโดยเริ่มมีพระราชบัญญัติทนายความฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๗ และพัฒนาจนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นฉบับล่าสุดจากนั้น วิชาชีพทนายความก็ได้มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของสังคมมาจนถึงปัจจุบัน

วิชาชีพทนายความจึงควรมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงตั้งแต่องค์กรทนายความ การบริหารงานในองค์กรและการพัฒนาวิชาชีพทนายความให้มีความรู้ความสามารถให้เป็นที่ยอมรับและ เป็นที่พึงหลักของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมและสามารถให้ทนายความได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันและให้อำนวยความเป็นธรรมด้วยการ เป็นหน่วยงานที่ค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความถูกผิดเพื่อให้ศาลนำมาเป็นพยานหลักฐานในการตัดสินคดีความ ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป

๓.๔ การปฏิรูปองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน ดังนั้น การทำงานขององค์กรอิสระต้องมีความเที่ยงธรรมและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระย่อมต้องถูกตรวจสอบติดตามประเมินผลและมีกลไกในการถ่วงดุลด้วยเพื่อให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย

๔. แผนการปฏิรูปการแก้ไขปัญหาเสพติดให้โทษร้ายแรง

๔.๑ การปฏิรูปด้านนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

ด้วยนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดในปัจจุบัน อาจเป็นนโยบายแก้ไขปัญหที่ไม่ตรงประเด็นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป จึงต้องมีการปฏิรูปนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดดังกล่าว เพื่อให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างแท้จริง

๔.๒ การปฏิรูปด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติด

เพื่อให้การดำเนินการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดเป็นไปโดยความเหมาะสมและมีมาตรการทางเลือก เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟู

๔.๓ การปฏิรูปด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดเกี่ยวกับผู้ค้ายาเสพติด

ด้วยปัจจุบันการสืบสวน จับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ส่วนใหญ่จะเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้เสพยา หรือผู้ค้ายาเสพติดที่เป็นรายเล็ก หรือเป็นเพียงผู้ร่วมทำงานกับกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่เท่านั้น ทั้งจากหลีกเลี่ยงและปรับเปลี่ยนวิธีการที่จะเข้าถึงยาเสพติด และผลตอบแทนของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ทำให้การสืบสวนจับกุมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยความยากลำบาก รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

๒.๑ การปฏิรูปการจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดการประชากรอาเซียนให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศจะส่งเสริมการคุ้มครองให้มนุษย์ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การถูกละเมิดสิทธิและการถูกเลือกปฏิบัติทั้งโดยการตรากฎหมายและกวดบังคับใช้กฎหมาย จะได้รับการแก้ไขและจะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงการใช้สิทธิและได้รับการคุ้มครองสิทธิในบริบทอนาคตภายใต้ประชาคมอาเซียน

๒.๒ การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายของไทยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ มีประสิทธิภาพ มีความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับ ส่งผลดีต่อประชาชน ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยเป็นดังนี้

๑) ประชาชนสามารถเข้าใจตัวบทของกฎหมายเพิ่มมากขึ้น เนื่องมาจากการตรากฎหมายด้วยถ้อยคำและภาษาที่เรียบง่าย

๒) ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในชาติ ให้ได้รับการดูแลทางกฎหมายด้วยความเท่าเทียมอย่างเป็นธรรม เนื่องจากผู้บังคับใช้กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้และความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มมากขึ้น

๓) ประชาชนมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นและมีความมั่นคงขึ้น

๔) ประชาชนได้รับการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง

๕) ปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง

๑) ด้านเศรษฐกิจ มีการพัฒนาหรือปฏิรูปให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) ด้านสังคม ทำให้สังคมไทยเกิดความเป็นปกติสุข

๓) ด้านวัฒนธรรม มีการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในมิติใหม่ เกิดจากการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๒.๓ การปฏิรูปองค์กรศาล

๑) ประชาชนในชนบทเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ไม่ต่างจากประชาชนที่อยู่ในเมือง

๒) การสร้างให้ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นทั่วประเทศมีประสบการณ์และวัยวุฒิที่สูงขึ้นทั้งระบบ

๓) คดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์สูง และผู้พิพากษาในศาลชำนาญพิเศษมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง

๔) ผู้พิพากษาและตุลาการมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากอำนาจภายนอกและภายใน

๕) ประชาชนมีอำนาจยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของตนขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๖) เขตอำนาจศาลปกครองมีความชัดเจนมากขึ้นไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่คู่ความ

๗) เพื่อเป็นการแก้ข้อกล่าวหาว่ามีการตัดสินคดีสองมาตรฐานจึงเห็นควรให้มีการกลั่นกรองการตัดสินคดีโดยระบบสามชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ส่วนคดีความผิดของนักการเมืองให้มีระบบการพิจารณาคดีในสองชั้นศาลโดยเริ่มที่ศาลอุทธรณ์และสิ้นสุดในศาลฎีกา

๒.๔ การปฏิรูปองค์กรอัยการ

องค์กรอัยการในฐานะทนายแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นโจทก์แทนรัฐในการฟ้องคดีอาญา เพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ รวมถึงรักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากองค์กรอัยการปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองการทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมจะสามารถดำเนินไปได้อย่างแท้จริง

๒.๕ การปฏิรูปองค์กรทนายความ

การปฏิรูปองค์กรทนายความให้มีมาตรฐานระดับสากลจะช่วยยกระดับการให้บริการทางกฎหมายของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ พัฒนาให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ทนต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ตอบสนองความต้องการการบริการทางกฎหมายแก่ประชาชน และทนายความสามารถมีบทบาทเป็นที่พึ่งหลักของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

๒.๖ การปฏิรูปองค์กรอิสระที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

ระบบการทำงานขององค์กรอิสระ ที่สามารถดำเนินการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างเป็นมาตรฐานสากล มีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับ มั่นคง และยั่งยืน

๒.๗ การปฏิรูปการแก้ไขปัญหายาเสพติดให้โทษร้ายแรง

๑) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้รับการทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างยั่งยืน

๒) กระบวนการบำบัด พันฟู ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบำบัดฟื้นฟูอย่างแท้จริง

๓) การบังคับใช้กฎหมายต่อกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดเป็นไปอย่างเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพ

(๓) กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือขั้นตอนการดำเนินการ แผนกรอบระยะเวลาในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น

๑. แผนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้สำเร็จ คือ

๑.๑ การปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๑.๒ การให้มีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๑.๓ การสร้างมาตรการการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๒. แผนการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่รัฐสามารถทำได้ทันที

๒.๑ ให้มีการตรวจและติดตามการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเสมอภาค

๒.๒ การสร้างจิตสำนึกให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่

๒.๓ พัฒนาการเรียนรู้ให้กับประชาชนตั้งแต่เยาว์วัย เริ่มมีวินัยและรับผิดชอบต่อ

ต่อสังคมร่วมกัน

๒.๔ ให้มีหลักสูตรวินัยและการบังคับใช้กฎหมายในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่

ชั้นพื้นฐาน

๒.๕ จัดและลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในชาติ ให้ได้รับการดูแลทางกฎหมาย

ด้วยความเท่าเทียมอย่างเป็นธรรม

๒.๖ การลดขั้นตอนของงานราชการที่สร้างภาระให้กับประชาชน

๒.๗ การให้ข้าราชการให้บริการประชาชนโดยไม่หวังประโยชน์ตอบแทน และไม่สร้าง

ความเดือดร้อนให้กับประชาชน

๒.๘ สร้างมาตรฐานการให้ความเป็นธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๒.๙ การให้มีกระบวนการการติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๒.๑๐ จัดระเบียบทางสังคมให้มีความเรียบร้อยและให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย

โดยเคร่งครัด

๒.๑๑ จัดให้มีกฎหมายและกระบวนการการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น

ระบบและมีประสิทธิภาพ

๒.๑๒ ให้มีศูนย์รับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อกระบวนการ

ยุติธรรมทั้งระบบ

๒.๑๓ ให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม

และสามารถทบทวนช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของ

เจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม

๓. แผนการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ต้องดำเนินการปฏิรูปให้เสร็จ

ภายใน ๑ ปี

๓.๑ ให้ศึกษารวบรวมงานในการบวนการยุติธรรมประเทศต่าง ๆ ที่มีมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นสากล

๓.๒ เสนอปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย และเสนอกฎหมายใหม่ เพื่อการปฏิรูปองค์กร และการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๓.๓ การสร้างวัฒนธรรมหรือเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนให้มีระเบียบวินัยในการ

ปฏิบัติตามกฎหมาย

๓.๔ แก้ไขกฎหมายที่มีโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิด

๓.๕ สร้างกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๖ แก้ไขกฎหมายให้ลงโทษผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น ในความผิดบางประเภท เช่น

- ความผิดเกี่ยวกับการขั้บรถยนต์ในขณะมีนเมา
- ความผิดเกี่ยวกับการขั้บรถยนต์ที่ขาดระเบียบวินัย และเห็นแก่ตัว
- ความผิดเกี่ยวกับการขั้บรถแข่งบนถนนสาธารณะ
- ความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าหรือที่สาธารณะ
- ความผิดเกี่ยวกับการละเมิดทางเพศ
- การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดเสียเอง
- ความผิดฐานทุจริตไม่ควรได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษในทุกกรณี

๓.๗ การให้หน่วยงานศาลสามารถเปิดบริการศาลเคลื่อนที่หรือศาลแขวงในแต่ละอำเภอ

๓.๘ เพื่อเป็นการถ่วงดุล ให้พนักงานอัยการหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๓.๙ การให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งยุติคดีในคดีบางประเภท

๓.๑๐ ให้การทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีมาตรฐาน และไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน

๓.๑๑ การให้หน่วยความทำหน้าที่ในการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนและช่วยเหลือทางคดีแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้เป็นองค์กรที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

๔. แผนการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ต้องทำให้เสร็จภายใน ๓ ปี

๔.๑ จัดระบบงานให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด

๔.๒ ให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการปรับปรุงหน่วยงานหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๔.๓ การให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายและเสียค่าใช้จ่ายน้อย

๔.๔ ให้มีอุปกรณ์และเครื่องมือในการพัฒนาและใช้งานในหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ

๔.๕ ให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม กำหนดแนวทางและแผนงานการปฏิรูปการทำงานโดยมุ่งหวังการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เสร็จ

๔.๖ ให้มีการจัดเก็บข้อมูลทุกด้านที่สามารถตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม

๔.๗ สร้างมาตรการการลดปัญหาอาชญากรรมอย่างเป็นระบบ และลดความล่อแหลมต่อการเกิดอาชญากรรม เช่น ให้มีมาตรการห้ามการพกอาวุธหรืออาวุธร้ายแรงออกนอกเคหะสถาน และให้พัฒนาในการยกเลิกการให้มีอาวุธปืนหรืออาวุธร้ายแรงในการครอบครอง

ดังนั้น ภายในเวลา ๑ ถึง ๓ ปี บ้านเมืองควรสงบเรียบร้อย ประชาชนต้องได้เห็นกระบวนการยุติธรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและขอเสนอ
รายงาน “แผนปฏิรูป” วาระปฏิรูปที่ ๗ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (แผนปฏิรูปกฎหมายและ
กระบวนการยุติธรรม) เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ เสรี สุวรรณภานนท์

(นายเสรี สุวรรณภานนท์)

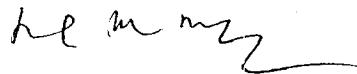
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

สำนักกรรมาธิการ ๒

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๐๖-๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๐๗

สำเนาถูกต้อง



(นางนารินารถ เหนานูรักษ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

สารบัญ

หน้า

รายงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาปฏิรูปแห่งชาติ
วาระปฏิรูปที่ ๗ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
(แผนปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม)

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการศึกษา	๑
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๒
๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๘
ส่วนที่ ๑ การปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำกฎหมาย	๙
ส่วนที่ ๒ การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ	๒๗
ส่วนที่ ๓ การปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม	๓๑
ส่วนที่ ๔ การปฏิรูปการแก้ปัญหาอาชญากรรมให้โทษร้ายแรง	๔๒
ส่วนที่ ๕ การปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจ เพื่อประโยชน์ของประชาชน	๕๑
๕. ข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ ที่นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ	๕๕
๖. กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือขั้นตอนการดำเนินการ	๖๖

รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม วาระปฏิรูปที่ ๗ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (แผนปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม)

๑. หลักการและเหตุผล

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๓) โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย และการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ ในวันที่จันทร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบกรอบวิสัยทัศน์ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ เรื่อง และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ เรื่อง โดยได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จัดให้มีการศึกษา เรื่อง การปฏิรูปการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ และได้พิจารณา รายงานเรื่อง วาระที่ ๗ : การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) เพื่อให้คณะกรรมการได้นำข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ต่อไป นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๗ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (แผนปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม) เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงาน ผลการพิจารณาศึกษาให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและเสนอแนะแนวทางแผนการปฏิรูป

๒. ประเด็นการศึกษา

๑. การปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำกฎหมาย

๑.๑ การปฏิรูปการยกร่างกฎหมาย

๑.๒ การจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

๑.๓ การปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๑.๔ การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- แก้ไขในส่วนกฎหมายขายฝาก

- คดีที่มีการถูกทำละเมิด รัฐต้องรับผิดชอบดูแลผู้ได้รับความเสียหายไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล

- การให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองการซื้อขายหรืออาคารชุดไม่ให้ผู้ซื้อถูกเอาเปรียบ

- การแย่งการครอบครองที่ดินมือเปล่า ให้มีกำหนดเวลา ๕ ปี

๒. การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๒.๑ พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

๒.๒ พิจารณาจากผู้บังคับใช้กฎหมาย

๒.๓ พิจารณาจากผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

๓. การปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แต่ละหน่วยงานได้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๑ ปฏิรูปองค์กรศาล

๓.๒ ปฏิรูปองค์กรอัยการ

๓.๓ ปฏิรูปองค์กรตำรวจ

(หมายเหตุ : ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๘ วันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ต่อมาในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาการปฏิรูปที่ ๖ ในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ปรากฏว่ายังไม่ได้ข้อยุติ จึงเห็นชอบให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจเพื่อสนับสนุนและขับเคลื่อน ผลการศึกษาเรื่องการปฏิรูปกิจการตำรวจ เพื่อแยกพิจารณาและแยกรายงานออกเป็นอีกฉบับหนึ่ง)

๓.๔ ปฏิรูปองค์กรทนายความ

๓.๕ ปฏิรูปองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๓.๖ ปฏิรูปหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม

- หน่วยงานการบังคับคดี
- หน่วยงานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- หน่วยงานราชทัณฑ์
- หน่วยงานคุมประพฤติ
- หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ

๔. การปฏิรูปการแก้ปัญหายาเสพติดให้โทษร้ายแรง

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดทำแผนปฏิรูป โดยการศึกษาจากเอกสาร และมีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการ ชุดต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการฯ ได้จัดทรวางานผลการพิจารณาดังกล่าว ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

๑. เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการ จำนวน ๗ คณะ เพื่อพิจารณาศึกษา แนวทางการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ) ดังนี้

๑.๑ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย ปรับปรุงและยกร่างกฎหมาย ประกอบด้วย

- | | |
|---|--------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์พิเศษกิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายอดิศักดิ์ ภาณุพงศ์ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. รองศาสตราจารย์พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายเจริญศักดิ์ ศาลากิจ | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๕. ศาสตราจารย์นันท์วัฒน์ บรมานันท์ | อนุกรรมการ |
| ๖. รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา | อนุกรรมการ |
| ๗. นายกุศล แย้มสอาด | อนุกรรมการ |

- | | |
|---------------------------------|------------------------|
| ๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ | อนุกรรมการ |
| ๙. นางสาวพันธุ์ทิพย์ นवानุช | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายภาส ภาสสัทธา | อนุกรรมการ |
| ๑๑. พันตำรวจเอก วิจิตร นันทวงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายวินัส สีสุข | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นายวีรยุทธ เนติวุฒิปงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๔. นายอมฤต วะสมบัติ | อนุกรรมการ |
| ๑๕. พันโท เสนีย์ พรหมวิวัฒน์ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
- ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑. ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ
 ๒. พลตำรวจโท วันชัย วิสุทธีนนท์
 ๓. พันตำรวจเอก เขวลิต นราอาจ
 ๔. นางพรนภา ไทยเจริญ

๑.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

- | | |
|---|--------------------------------|
| ๑. นายอมร วาณิชวิวัฒน์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายอนันตชัย คุณานันทกุล | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลตำรวจโท ทวีศักดิ์ ตูจันทา | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายอนุรักษ์ สง่าอารีย์กุล | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายวรรณชัย บุญบำรุง | อนุกรรมการ |
| ๖. นางสุชาดา นันทะพานิชสกุล | อนุกรรมการ |
| ๗. นายตุลย์ สิทธิสมวงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๘. นายนิรันดร์ ยิ่งยืน | อนุกรรมการ |
| ๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นางอุบลวรรณ อุษาวัดนากุล | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นางมารีสา รัฐปัดย์ | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายธงชัย พรเศรษฐ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นายสุพจน์ สุประดิษฐ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๔. พันเอก ฤทธิชัย สร้อยแสน | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
- ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร
 ๒. นายสิทธิโชค คล้อยแสงอาทิตย์

๑.๓ คณะอนุกรรมการปฏิรูปองค์กรและกระบวนการยุติธรรมก่อนชั้นศาล ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายเข้มชัย ชูติวงศ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายอุดม เพ็องพุง | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทธะเปารยะ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. พลตำรวจตรี นิพนธ์ ภูพันธ์ศรี | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม |

- | | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| ๕. นายสุฤษดิ์ ัญญกิจจานุกิจ | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๖. นายอมร วาณิชวิวัฒน์ | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๗. นายชัยยง อัจฉานนท์ | อนุกรรมการ |
| ๘. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๙. พลเอก จิระ โกมุทพงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายบัญชา ปรมีสถาภรณ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายคณิศร ชุริรัง | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นายยรรยง เดชภีรัตน์มงคล | อนุกรรมการ |
| ๑๔. นายไกรวิท ศรีโพธิ์เงิน | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๑๕. นางเด่นเดือน กลั่นสอน | ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ |
- ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
- นายวิตถวัลย์ สุนทรขจิต

๑.๔ คณะอนุกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายอุดม เฟื่องฟูง | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายอดิศักดิ์ ภาณุพงศ์ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอธิคม อินทุภูติ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. พันเอก นพพร โควทกุล | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายคณิศร ชุริรัง | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๖. นายสิทธิศักดิ์ วนะชกิจ | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๗. นายเพิ่มศักดิ์ เชื้อชาติ | อนุกรรมการ |
| ๘. นายเจริญศักดิ์ ศาสลากิจ | อนุกรรมการ |
| ๙. นายจุมพล สุขมัน | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นางสาวณฤดี เกียรติคงยิ่ง | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นายสีบพงษ์ ศรีพงษ์กุล | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายสุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นายอดุลย์ อดุมผล | อนุกรรมการ |
| ๑๔. นายชาญณรงค์ ปราณจิตต์ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๑๕. นายพงษ์ศักดิ์ ตระกูลศิลป์ | ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ |
- ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
- | | |
|--------------------------|--|
| ๑. นายวิรัช ชินวินิจกุล | |
| ๒. นายจรูญ อินทจาร | |
| ๓. นายสมบัติ เตียวอิสเรศ | |

๑.๕ คณะอนุกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในองค์กรอิสระ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. พลเอก จิระ โกมุทพงศ์ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |

- | | |
|--|------------------------------|
| ๓. นายบัญชา ปรมีศณาภรณ์ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายจีระรัตน์ นพวงศ์ ณ ออยุธยา | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายอุดม เพ็ญพุ่ม | ประธานที่ปรึกษาอนุกรรมการ |
| ๖. นายวิวรรณ แสงสุริยะฉัตร | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๗. นางสาวบุญล้อม ประเสริฐสุทธิ | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๘. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทรเปารยะ | อนุกรรมการ |
| ๙. นายพรณนพ วงศ์กมลาลัย | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายมณฑิเตอร์ เจริญผล | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นายวัชรินทร์ จอมพลาพล | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นางสาวสวิตตา นาคะนคร | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นางสาวสุภาวดี สุขมัน | อนุกรรมการ |
| ๑๔. นายอรุณ เคยสนิท | อนุกรรมการ |
| ๑๕. นางสาวสุทินี เมธีประภา
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๑. นายภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา | |
| ๒. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภูมมา | |
| ๓. นางน้ำฝน รัชฎานุกุล | |
| ๔. นายประยัด พวงจำปา | |
| ๕. นายสิรภพ ทยานันท์ | |
| ๖. นายสกุล สือทรงธรรม | |
| ๗. นางสาวศรีประภา เรืองแก้วมณี | |

- ๑.๖ คณะอนุกรรมการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ ประกอบด้วย
- | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายคณิศร ชูริรัง | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายอนันต์ชัย คุณานันท์กุล | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายวสันต์ สิงคเสลิต | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายสัญญาชัย สติชัยวัฒนา | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๕. นางสาวณัฐธอรียา เทศพิทักษ์ | รองโฆษกอนุกรรมการ |
| ๖. นายจัตุรงค์ เสริมสุข | อนุกรรมการ |
| ๗. นายธีรวุฒิ วชิรมงคลพงษ์ | อนุกรรมการ |
| ๘. นายธีรวุฒิ บุณนาค | อนุกรรมการ |
| ๙. นายรุ่งศักดิ์ วงศ์กระสันต์ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายวรพงษ์ สำราญทิวาลัย | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นายวิฑิตวัลย์ สุนทรขจิต | อนุกรรมการ |
| ๑๒. พลตำรวจตรี สุภกิจ ศรีจันทร์นนท์ | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นายสมบัติ เตียวอิศเรศ | อนุกรรมการ |
| ๑๔. นายอนุสรณ์ ศรีมาลา | อนุกรรมการ |
| ๑๕. นายกรณ์ ศินารักษ์ ณ จำปาศักดิ์ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๑. นายเสรี สุวรรณภานนท์
๒. นายอุดม เฟื่องฟุ้ง
๓. นายอดิศักดิ์ ภาณุพงศ์
๔. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์
๕. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์
๖. ศาสตราจารย์พิเศษกิติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์
๗. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทรเปารยะ
๘. นายจุมพล สุขมัน
๙. นายบัญชา ปรีเมศณาภรณ์
๑๐. นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร
๑๑. นายโกวิท ศรีไพโรจน์
๑๒. นายวรรณชัย บุญบำรุง
๑๓. พลเอก จิระ โภทพงศ์
๑๔. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๑๕. นายจิรวุฒน์ เวียงดำน
๑๖. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง
๑๗. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง
๑๘. นายกิตติ โกสินสกุล
๑๙. ร้อยตำรวจโทหญิง จิตติมา กำธรวิวรรธน์
๒๐. นายจิระพงศ์ เต็มเปี่ยม
๒๑. นายวิเชียร ศินารักษ์
๒๒. นางสาวบุญล้อม ประเสริฐสุทธิ
๒๓. นางสาวจตุพร บัณฑิตกุล
๒๔. นายณาศิส ช้างสิงห์
๒๕. นายชัช นิมมานเหมินท์
๒๖. นางสุนทรี จรรโลงบุตร

๑.๗ คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| ๑. พลเรือเอก พะจุนต์ ตามประทีป | - ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทรเปารยะ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายวันชัย สอนศิริ | อนุกรรมการ |
| ๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์ | อนุกรรมการ |
| ๖. นายอดิศักดิ์ ภาณุพงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๗. นายคณิศร ชุริรัง | อนุกรรมการ |
| ๘. นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร | อนุกรรมการ |

- | | |
|--|------------|
| ๙. พลตำรวจเอก จรัมพร สุระมณี | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายมานะ สิมมา | อนุกรรมการ |
| ๑๑. พันตำรวจเอก ประจักษ์ พรหมศิริ | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นางโสภา วงศ์ประเสริฐผล | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นายณพล นพปราชญ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๔. นายชาญชัย อิศระเสนารักษ์ | อนุกรรมการ |
| ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ | |
| ๑. นายอุดม เฟื่องฟุ้ง | |
| ๒. นายสิระ เจนจาคะ | |
| ๓. นางจุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์ | |
| ๔. นายไกรวิทย์ ทรงคุณ | |
| ๕. นายขจร จันทรัตน์ | |
| ๖. นายศักดิ์ชัย แดงฮ่อ | |
| ๗. นายธนกฤต ฉันทะจำรัสศิลป์ | |
| ๘. พลตำรวจโท สมเกียรติ พ่วงทรัพย์ | |
| ๙. พลตำรวจตรี วัณวิศ การุณยธวัช | |
| ๑๐. พลตำรวจตรี นิพนธ์ ภูพันธ์ศรี | |
| ๑๑. พันตำรวจเอก ไพบุลย์ มะระพฤกษ์วรรณ | |
| ๑๒. พันตำรวจเอก วิรุฒม์ ศิริสวัสดิบุตร | |
| ๑๓. พันตำรวจเอกหญิง สุเจตนา โสทธิพันธ์ | |
| ๑๔. พันตำรวจโท พิพัฒน์ เครือชัยพินิต | |
| ๑๕. พันตำรวจโทหญิง สุพัตรา อินทร์ธมยา | |
| ๑๖. นายไพศาล พิษมงคล | |
| ๑๗. นายไกร วิมลเฉลา | |
| ๑๘. นายสิทธิชัย เจริญจรกุล | |
| ๑๙. นายธนพล บุญวรัตน์ | |
| ๒๐. นายวิรุฬห์ วงศ์อภิสัมพันธ์ | |
| ๒๑. นายชูเกียรติ จันทรวง | |
| ๒๒. นายกิตติ ประทีปนาฏศิริ | |
| ๒๓. นายณรงค์ กิตติวัฒน์ศิริกุล | |
| ๒๔. นางสาวนัสกรกช นุชพุ่ม | |
| ๒๕. นางปรียาภรณ์ สมใจ | |
| ๒๖. นางสาวสิลลรัศม์ โตวานิชกุล | |
| ๒๗. นางสาวสุธัญชนก กนกนิตย์อนันต์ | |
| ๒๘. นางสาวปรียนันท์ พิริยะกุลเวช | |

๒. คณะอนุกรรมการแต่ละคณะได้พิจารณาแนวทางการปฏิรูปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบแนวทางการปฏิรูปที่คณะอนุกรรมการได้ศึกษาไว้ดังกล่าว เพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้ศึกษาวิเคราะห์แผนการปฏิรูปกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ในวาระที่ ๗ เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ การปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำกฎหมาย

ส่วนที่ ๒ การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ ๓ การปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ ๔ การปฏิรูปการแก้ปัญหาอาชญากรรมให้โทษร้ายแรง

ส่วนที่ ๕ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน

(หมายเหตุ : ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๘ วันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ต่อมาในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาวาระการปฏิรูปที่ ๖ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ปรากฏว่ายังไม่ได้ข้อยุติ จึงเห็นชอบ ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจเพื่อสนับสนุนและขับเคลื่อน ผลการศึกษาเรื่องการปฏิรูปกิจการตำรวจ เพื่อแยกพิจารณาและแยกรายงานออกเป็นอีกฉบับหนึ่ง)

ส่วนที่ ๑ การปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำกฎหมาย

๑. การปฏิรูปการยกร่างกฎหมาย

กฎหมายมีส่วนกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้าและสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการบัญญัติเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของภาครัฐหรือขั้นตอนในการกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายขาดความชัดเจนทั้งในด้านลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ ล้าสมัย ไม่ชัดเจนมีความซ้ำซ้อน และหลายกรณีมีความขัดแย้งกัน ตลอดจนขาดความเชื่อมโยงทำให้กฎหมายเข้าใจยาก ประกอบกับมาตรา ๘๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๘ บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่สร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม จัดให้มีการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการตรากฎหมายและกฎ ตลอดจนส่งเสริมการให้ความรู้ทางกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือกฎหมายแก่ประชาชน ดังนั้น จึงควรมีการดำเนินการปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในด้านการร่างกฎหมายทั้งระบบ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หลักความสอดคล้องและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนมีความเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วน รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ

ประเด็นการศึกษา

๑. ศึกษารูปแบบและการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ
๒. พิจารณาประเด็นปัญหาของการตรากฎหมายในปัจจุบันที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
๓. พิจารณาความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกับองค์กรอื่นในการแบ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สามารถทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม
๔. พิจารณาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในปัจจุบัน และองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๑. สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติทำงานควบคู่กับคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการจากทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคเอกชน โดยจะนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เพื่อวางแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย

๒. สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติร่วมกับคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาค้นคว้าแนวทางการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ อาจคัดเลือกผลการศึกษาวิจัยที่เคยมีมาแล้วและทำการพิจารณาต่อยอดจากผลการศึกษาเดิมร่วมก็ได้

๓. สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการร่าง/ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายฯ

๔. เสนอร่างกฎหมายเข้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. เปรียบเทียบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ

(๑) ประเทศออสเตรเลีย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Australia Law Reform Commission: ALRC) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานภายใต้ Australia Law Reform Commission Act ๑๙๙๖ และ the Public Governance, Performance and Accountability Act ๒๐๑๓) ALRC มีหน้าที่ทำความเข้าใจเพื่อเสนอต่อรัฐบาลในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ทั้งนี้ รายงานความเห็นไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดของ ALRC มากกว่าร้อยละ ๘๕ จะได้รับการรับฟังความเห็นและนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยหน่วยงาน ALRC เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีประสิทธิภาพและมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปรับปรุงกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย

สำหรับกระบวนการปรับปรุงกฎหมายแต่ละเรื่องอาจมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขอบเขตในการปรับปรุงแก้ไข บุคคลที่เกี่ยวข้อง (key stakeholders) และความซับซ้อนของกฎหมายที่มีการปรับปรุง ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตของกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไข โดยมีหลักการในการพิจารณา กล่าวคือ สังคมมีความกังวลประเด็นใดประเด็นหนึ่งและประสงค์จะให้มีการหยิบยกขึ้นพิจารณาผ่านกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย หรือปรากฏเหตุการณ์ในปัจจุบันหรือมีคดีความที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพ หรือพัฒนาการของเทคโนโลยีทำให้มีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ทั้งนี้ กระบวนการปรับปรุงกฎหมายมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้



*เอกสารรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนผ่านเว็บไซต์

** ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนว่ารัฐบาลต้องออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป บางกรณีใช้เวลาหลายปีภายหลังจากมีการทำรายงานผลการศึกษาแล้วเสร็จ อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวของคณะกรรมการปฏิรูปจะปรากฏในรายงานประจำปีของ ALRC

การจัดทำการวิจัยและผลการศึกษาจะประกอบไปด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานของรัฐบาล ศาล ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ และสมาชิกในชุมชน บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในเนื้อหาของกฎหมายที่มีการปรับปรุงแก้ไขด้วย นอกจากนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษา

(๒) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและองค์ประกอบของคณะกรรมการมีความหลากหลาย ไม่ได้มาจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเพียงด้านเดียว โดยคณะกรรมการมีหน้าที่หลักในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายโดยการทําวิจัย คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่สามารถประสานงานกับสังคมส่วนใหญ่ได้ ทั้งนี้ ความเห็นของคณะกรรมการจะต้องนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณานโยบายอีกครั้งก่อนที่จะมีผลบังคับใช้

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ได้เป็นหน่วยงานเดียวในเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย ในบางกรณีอาจมีการเสนอโดยหน่วยงานของรัฐบาลหรือประชาชนโดยตรงก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากในบางกรณีมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็จะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก รวมถึงกรณีที่มีความจำเป็นต้องเป็นแบบ Full-time legal input

สำหรับกระบวนการปรับปรุงกฎหมายจะมีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป โดยมีระยะเวลาประมาณ ๓ เดือน และจะต้องมีการนำเสนอข้อเสนอที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการร่างกฎหมายหรือองค์กรที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง ก่อนที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีข้อสรุปของรายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการศึกษามีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป

๒. ประเด็นปัญหาของการตรากฎหมายในปัจจุบันที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

๑. การตรากฎหมายไม่มีประสิทธิภาพในปัจจุบันที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จากการศึกษาพบว่า มีสาเหตุ ดังนี้

๑.๑ ความขัดแย้งกันของกฎหมายและของหน่วยงานที่ใช้กฎหมายต่างฉบับกัน

๑.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความล้าสมัยไม่สามารถปรับตามสถานการณ์

๑.๓ กระบวนการในการจัดทำกฎหมายล่าช้า

๑.๔ กฎหมายส่วนใหญ่มุ่ง “การควบคุม” มากกว่าการกำกับหรือส่งเสริม

๑.๕ โครงสร้างของกฎหมายไทยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากและขาดความโปร่งใสในตัวกฎหมายเอง โดยมีโครงสร้างระบบการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่องค์กรระดับสูงและไม่กระจายงานตามความเหมาะสม

๑.๖ กฎหมายเป็นที่มาของขั้นตอนและความล่าช้าประการหนึ่งในระบบราชการ ดังนั้น การกำหนดกฎหมายที่ดีควรกำหนดหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายไว้ด้วย

๑.๗ กฎหมายเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายทั้งในภาครัฐและเอกชน เช่น กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมมีลักษณะเป็นภาษีมากกว่าการให้บริการ จึงไม่สร้างทัศนคติในเชิงการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ

๑.๘ กฎหมายขาดการรวบรวมสะสางและเผยแพร่อย่างสม่ำเสมออย่างเป็นระบบ

๑.๙ ขาดการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

๑.๑๐ ขาดการรวบรวมประมวลกฎหมายในเรื่องที่มีอยู่เป็นฉบับเดียวกัน เช่น เรื่องสวัสดิการ ที่มีอยู่ในกฎหมายกว่า ๗๐ ฉบับ เป็นต้น (จากรายงานคณะกรรมการสวัสดิการสังคม)

๒. ขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

หน่วยงานของรัฐยังไม่ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของเอกชนในการแก้ไขปรับปรุงอย่างเพียงพอ และขาดการให้สาธารณะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Public Hearing) และขาดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน โดยที่ผ่านมาหน่วยงานราชการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงหรือรับทราบข้อมูลการแก้ไขได้

๓. ความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ การดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งสองชุดยังคงมีบางส่วนที่มีความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการทั้งสองชุดมีหน้าที่ศึกษาวิจัย ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐบาลเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

เรื่อง	คณะกรรมการกฤษฎีกาและ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
กฎหมาย	พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒	พ.ร.บ.คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓
วัตถุประสงค์	ในการพิจารณากฎหมายต้องคำนึงถึง - ความจำเป็น ความเป็นไปได้และ ขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว - ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายอื่นๆ - ความมีประสิทธิภาพของการจัด องค์กรและกลไกเพื่อบังคับใช้กฎหมาย - ผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน - ภาระหรือความยุ่งยากของประชาชน	ดำเนินการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย ให้เกิดความเหมาะสม ให้เป็นไปตาม รธน. ทั้งด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัย การร่างทั้งระบบ โดยคำนึงถึงหลักการ ดังนี้ ● หลักการปกครองระบบ ปชต. อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ● หลักความเป็นอิสระ ● หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ● หลักการดำเนินการบนพื้นฐาน ขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา และการวิจัย ● หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาค ส่วน ● หลักความสอดคล้องและทันต่อ สถานการณ์รวมทั้งความเปลี่ยนแปลง ของประเทศและอารยประเทศ

ชื่อ	คณะกรรมการกฤษฎีกาและ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
องค์ประกอบ	จำนวนที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้าน กฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือบริหารราชการแผ่นดิน	๑๑ ท่าน (ประธาน ๑/รองประธาน ๑ และกรรมการอื่นอีก ๙ ท่าน ซึ่งได้รับ การโปรดเกล้าฯ
วาระ	๓ ปี	๔ ปี ไม่เกิน ๒ วาระ
อำนาจ/หน้าที่	<p>๑) คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่</p> <ul style="list-style-type: none">- จัดทำร่างกฎหมายตามคำสั่ง นายกฯ/มติกรม.- รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมาย แก่หน่วยงานของรัฐ- เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อ กรม.เกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือ แก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก <p>๒) คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย มีหน้าที่ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none">- ศึกษาวิจัยและจัดทำรายงาน พร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เสนอ กรม.เพื่อพิจารณาต่อไป- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จะขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการ กฤษฎีกาให้ความเห็นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ได้	<ul style="list-style-type: none">- สืบค้น ศึกษา วิจัยเพื่อประโยชน์ ในการวางเป้าหมาย นโยบาย- ปรับปรุงกฎหมายและพัฒนากฎหมาย ของประเทศให้เป็นไปตาม รธน. โดยคำนึงถึงความมีส่วนร่วมของประชาชน- เสนอแนะต่อ กรม.เกี่ยวกับแผนการ ให้มีกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติม- เสนอความเห็นต่อ กรม.เกี่ยวกับ แผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการ ดำเนินการตามนโยบายและแผนการ บริหารราชการแผ่นดิน- เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อ กรม. และรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระ ทั้งนี้ hearing หน่วยงาน และประชาชนที่เกี่ยวข้อง- จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ เสนอต่อกรม. รัฐสภาและเผยแพร่ต่อ สาธารณชน
สำนักงาน/อำนาจ หน้าที่	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่	สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย มีหน้าที่

๓. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

แม้ว่ารัฐบาลได้สนับสนุนการทำงานของกลไกในการปฏิรูปกฎหมาย โดยบัญญัติพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรที่เป็นหน่วยงานอิสระให้สามารถทำหน้าที่ในการผลักดันการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างกฎหมาย หรือการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม ในการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน กล่าวคือ

๑) ปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนภารกิจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้แก่

- อำนาจในการร่างกฎหมาย : ในทางปฏิบัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการร่างกฎหมาย จึงอาจไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายศึกษา วิจัยและปรับปรุงกฎหมาย

- การเข้าถึงร่างกฎหมายเพื่อนำมาพิจารณาให้ความเห็น : แม้กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ตาม ในทางปฏิบัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถเข้าถึงร่างกฎหมายเพื่อนำมาพิจารณาให้ความเห็นได้ หรือมีระยะเวลาไม่มากในการพิจารณาให้ความเห็น เนื่องจากได้รับร่างกฎหมายในระยะเวลาอันสั้น

- การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี : ในขั้นการพิจารณาของรัฐมนตรีและรัฐสภาไม่ได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาประกอบการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งที่ความเห็นและข้อเสนอแนะได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย มีการวิเคราะห์จากความรู้เชิงวิชาการและการวิจัยก่อนที่จะมีการนำสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

- การพัฒนากฎหมายไม่เชื่อมโยงทั้งระบบ : เนื่องจากร่างกฎหมายที่มีการเสนอแก้ไขส่วนใหญ่เป็นร่างของคณะรัฐมนตรีที่เสนอโดยกระทรวงต่าง ๆ เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อจำกัดเฉพาะกระทรวง/กรม จึงไม่มีการพัฒนาเชื่อมโยงทั้งระบบและแทบไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้กฎหมายที่ออกมาส่วนใหญ่เป็นไปในทางเสริมอำนาจรัฐมากกว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาไม่ทันต่อสถานการณ์ จึงไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อมาแก้ไขปัญหาบางเรื่องที่เป็นปัญหาสั่งสมมาอย่างยาวนาน

- การสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : วัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่สำคัญของการมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็เพื่อการให้การสนับสนุนแก่ประชาชนให้มีการเสนอกฎหมายและดำเนินกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายภาคประชาชนเข้าสู่สภา อย่างไรก็ตาม กฎหมายภาคประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการให้ความสำคัญเท่าที่ควร และการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีขั้นตอนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าเมื่อมีการยุบสภาทำให้ต้องเริ่มกระบวนการใหม่

๒) ปัญหาการบริหารจัดการองค์กร ได้แก่

- การบริหารทรัพยากรบุคคล : บุคลากรไม่เพียงพอ รวมทั้งยังขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน : เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ทำให้กฎระเบียบบางฉบับไม่สามารถตอบสนองภารกิจและการดำเนินงานของคณะกรรมการเท่าที่ควร

- การประชาสัมพันธ์ : ภารกิจที่สำคัญของคณะกรรมการนอกจากหลักความเป็นอิสระ หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลแล้ว ยังต้องแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วน แต่มีเพียงคณะกรรมการที่เป็นส่วนกลางในการประชาสัมพันธ์ในวงกว้างและมีเนื้อหาแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย แต่มีงบประมาณไม่เพียงพอ

- การเข้าถึงเครือข่ายภาคประชาชน : เนื่องจากมีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว แต่การดำเนินการปฏิรูปต้องการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและค้ำประกันผลกระทบในวงกว้าง ทำให้มีปัญหาในการเข้าถึงภาคประชาชน

- งบประมาณ : ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในหลายส่วน เช่น การวางแผนงานเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เป็นต้น

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๑. การกำหนดองค์กรหลักในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย

๑.๑ ควรกำหนดให้มืองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนการจัดทำเอกสารหรือตำราหรือคำอธิบายกฎหมายเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ รวมทั้งเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับผู้ใช้กฎหมายและประชาชนในวงกว้าง เช่น

- อาจมีการกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย และให้องค์กรดังกล่าวสามารถนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภาและมีบทบาทในการชี้แจงร่างกฎหมายประกอบเหตุผลในชั้นกรรมาธิการ เพื่อให้การพิจารณาการออกกฎหมายเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยให้คณะกรรมการทฤษฎีการเป็นองค์กรที่รับผิดชอบด้านการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเทคนิคการร่างกฎหมาย โดยพิจารณาเน้นในเชิงหลักการมากกว่าการพิจารณาให้ความเห็นเป็นรายมาตรา ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

- อาจมีการกำหนดให้โอนย้ายคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเข้าร่วมเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายฯ เนื่องจากคณะกรรมการทั้งสองคณะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ศึกษา วิจัย ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

๑.๒ ควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยการกำหนดให้มีบุคคลที่มาจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือนักวิชาการ เช่น กรรมการที่เป็นตัวแทนจากศาล อัยการ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สอนวิชากฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เป็นต้น

๑.๓ ข้อเสนอต่อร่างกฎหมายควรได้รับการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐบาลมีข้อมูลที่ประกอบไปด้วยแนวความคิด ทฤษฎี ข้อมูลวิชาการและความเห็นจากการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน

๑.๔ หากมีการพิจารณาว่าองค์กรใดควรเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายแล้ว เห็นว่าควรมีการทบทวนกฎหมายทุก ๆ ๕ ปีนับแต่วันที่กฎหมายแต่ละฉบับมีผลใช้บังคับว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายนั้นหรือจัดให้มีมาตรการอื่นใดแทนหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นจะมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการอื่นใดแทนในกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ทำได้

๑.๕ เมื่อครบวาระสภาผู้แทนราษฎรหรือยุบสภา คณะรัฐมนตรีต้องเสนอต่อสภาเพื่อยืนยันร่างกฎหมายการเข้าชื่อของประชาชนให้สภาพิจารณาต่อไปทุกฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเคารพสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๖ ในส่วนบริหารจัดการองค์การที่เกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย งบประมาณเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่ง จึงควรที่จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอเพื่อให้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปกฎหมาย

๒. การปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ควรแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างกฎหมายทั้งหมดพร้อมกัน

ทั้งระบบ ได้แก่

๒.๑ กระทรวง/ทบวง/กรม เช่น ในการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย

กระทรวง/ทบวง/กรม ต้อง

- กำหนดกรอบแนวคิดของกฎหมายที่จะเสนอให้ชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาใด มีมาตรการอย่างไรและมาตรการดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาได้จริง

- ปรีกษาผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

- ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้น

- รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) กับร่างกฎหมาย

- ปฏิบัติตามคู่มือในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย (Check list) และแบบหนังสือ

ต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐาน

๒.๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) เช่น สลค.ควรจัดทำคู่มือ (Handbook) การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน และเผยแพร่ต่อหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและเป็นระบบ หรือการพิจารณาในชั้นรับหลักการของร่างกฎหมายต้องเป็นไปเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าหลักการของร่างหรือหากมีข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร เนื่องจากเป็นการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภา

๒.๓ การอนุมัติร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี (ครม.) เช่น ครม. ต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมาย วัตถุประสงค์ หลักการและผลกระทบของร่างกฎหมายโดยละเอียด คณะรัฐมนตรีจึงจะสามารถตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ ซึ่งขั้นตอนการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของหน่วยงานต้นเรื่องที่เสนอร่างกฎหมายมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

๒.๔ การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น สำนักงานควรจัดทำคู่มือในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและแบบหนังสือต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐาน และให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๒.๕ การพิจารณาร่างของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น กำหนดข้อบังคับการประชุมเพื่อกำหนดกรอบเวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อลดเวลาอภิปรายให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะให้มีการอภิปรายที่ตรงประเด็นยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ในการตรากฎหมาย เพื่อให้คำปรึกษาหรือเข้าทำงานร่วมกับหน่วยงาน

ดังกล่าวข้างต้น โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาหลักการในการปรับปรุงกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม จนถึงสุดกระบวนการตรากฎหมาย

นอกจากนี้ ควรมีการตกลงร่วมกันเพื่อที่จะกำหนดกรอบระยะเวลาทั้งหมดที่จะใช้ในการตรากฎหมายแต่ละฉบับ ตั้งแต่กระบวนการในการคิด หลักการที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การจัดทำ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุมัติหลักการ การพิจารณาตรวจร่างกฎหมาย และการพิจารณาเพื่อผ่านร่างกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรากฎหมายแต่ละฉบับยิ่งขึ้น

๓. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นในการปรับปรุงกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น

๓.๑ กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลักการ

๓.๒ มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น แนวทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งมาตรการที่หน่วยงานของรัฐเสนอและสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย

๓.๓ กำหนดวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น เช่น ทางไปรษณีย์ ทางอินเทอร์เน็ต การประชุม หรือการสัมมนา ซึ่งเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ

๓.๔ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแสดงความคิดเห็นต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายอย่างเปิดเผย

นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายของประชาชนเป็นลำดับแรก และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีต้องรับรองร่างกฎหมายการเงินที่ประชาชนเสนอ ควรให้มีการพิจารณาอย่างเร่งด่วน

๔. การจัดทำประมวลกฎหมาย

ควรมีการประมวลกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมี ๔ รูปแบบ*

<p>๑. บัญญัติกฎหมายแล้วกรอกใบจองของสภาการและยังมีความเห็นเห็นการรวมฉบับรวม</p>	<p>๒. มีกฎหมายออกจัดออกบัตรออกบัตรใบจองของสภาการและยังมีความเห็นเห็นการรวมฉบับรวม</p>	<p>๓. มีใบจองใบจองของสภาการและยังมีความเห็นเห็นการรวมฉบับรวม</p>	<p>๔. มีบัตรออกบัตรออกของสภาการและยังมีความเห็นเห็นการรวมฉบับรวม</p>
--	---	--	--

ข้อดี : ไม่ต้องตรากฎหมาย/ไม่กระทบต่อระบบกฎหมายไทย
ข้อเสีย : ไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ข้อดี : เป็นหมวดหมู่/ระบบยิ่งขึ้น โดยไม่มีการแก้ไขเนื้อหาแต่อาจปรับปรุงถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวดเร็ว
ข้อเสีย : ต้องตรากฎหมายใหม่ (เหมือนรูปแบบของฝรั่งเศสและอเมริกา)

ข้อดี : เกิดประสิทธิภาพในการใช้กฎหมาย ประหยัดและรวดเร็วยิ่งขึ้น
ข้อเสีย : ต้องตรากฎหมายใหม่ (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องใช้เวลามากจนทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการจัดทำประมวลในเวลาอันรวดเร็ว)

ข้อเสีย : ต้องตรากฎหมายใหม่ (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องใช้เวลามากจนทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการจัดทำประมวลในเวลาอันรวดเร็ว)

จากการพิจารณารูปแบบการประมวลกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นว่ารูปแบบ ๒ เป็นรูปแบบที่เหมาะสมเนื่องจากในการจัดทำประมวลกฎหมายนั้นเป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วมารวบรวมเรียบเรียงและจัดหมวดหมู่ใหม่ให้เป็นระบบยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้กฎหมาย

สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันมีหลายเรื่องที่จะมีการประมวลให้เป็นระบบเนื่องจากการกำหนดหลักการในเรื่องเดียวกันไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สวัสดิการสังคม คุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี เป็นต้น

นอกจากนี้ ในช่วงของการปฏิรูปกฎหมายนั้นควรกำหนดให้มีคณะกรรมการการจัดทำประมวลกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ และกรมการอื่น ได้แก่ กรมการจากฝ่ายนิติบัญญัติ กรมการจากฝ่ายบริหาร กรมการจากฝ่ายตุลาการ ผู้แทนหน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมาธิการรัฐสภา และนักวิชาการด้านวิชานิติศาสตร์ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ทุกรูปแบบ ภายหลังจากการปฏิรูปแล้วเสร็จ ควรกำหนดให้การจัดทำประมวลกฎหมายโอนย้ายไปยังองค์กรที่มีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายอย่างเช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรนั้นสำเร็จตามเจตนารมณ์จึงควรที่จะมีการกำหนดงบประมาณในการบริหารจัดการองค์กรอย่างเพียงพอ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมุ่งเน้นในการกำหนดกรอบและทิศทางในการจัดทำประมวลกฎหมาย ได้แก่

- ๑) จัดทำแผนงานหรือโครงการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและเสนอต่อรัฐมนตรี
- ๒) วางระเบียบว่าด้วยกระบวนการ รูปแบบ และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ
- ๓) กำหนดขอบเขตการจัดทำประมวลกฎหมายแต่ละเรื่อง
- ๔) ติดตามผลการจัดทำประมวลกฎหมายและปัญหาที่เกิดจากการจัดทำประมวลกฎหมายรวมทั้งการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
- ๕) ติดตาม เรงรัต กำกับดูแล และให้คำแนะนำการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย
- ๖) จัดทำและพิจารณาร่างประมวลกฎหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
- ๗) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- ๘) เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย
- ๙) ตรวจสอบ ติดตาม เรงรัต กำกับดูแล และให้คำแนะนำในการปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ได้ประกาศบังคับใช้แล้ว
- ๑๐) วางระเบียบและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ที่น่าจะต้องคำนึงถึงในการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย ผู้ยกร่างประมวลกฎหมายจะต้องจัดทำร่างประมวลกฎหมายให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

๑) ความครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องหนึ่ง แต่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายมากมายฉบับรวมไว้ในที่เดียวกันให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้การศึกษา ค้นคว้าข้อกฎหมายในเรื่องหนึ่งเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๒) ความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ บทบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมารวบรวมในประมวลกฎหมาย จะต้องว่าด้วยเรื่องเดียวกัน หรือมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในระดับที่สมควรนำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน

๓) ความเป็นระบบ กล่าวคือ ต้องมีการจัดรูปแบบการนำเสนอระบบกฎหมายในเรื่องใหม่ โดยการผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดหมวดหมู่ในส่วนต่าง ๆ ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผล

๔) ไม่ควรจัดทำประมวลกฎหมายที่มีขอบเขตเนื้อหาสาระกว้างเกินไปเพราะจะทำให้เนื้อหาของประมวลกฎหมายนั้นขาดความกระชับไม่สะดวกแก่การนำไปปรับใช้ หรือไม่ควรถูกกำหนดเนื้อหาให้แคบเกินไป เพราะจะทำให้เนื้อหาไม่ครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องครบถ้วน

๕) การจัดทำประมวลกฎหมายนั้นควรตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าเป็นการรวบรวมกฎหมาย เพื่อประโยชน์หรือความสะดวกสำหรับผู้ใช้กฎหมายเป็นหลัก ไม่ใช่เป็นการรวบรวมเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

๖) ไม่ควรมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะมาบัญญัติรวมไว้ในประมวลกฎหมายหรือบัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว

๗) ควรกำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมายให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด

๘) ควรแบ่งเค้าโครงเป็นหัวข้อหลักและหัวข้อย่อยให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๑) ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย

๒) สามารถแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างกฎหมายทั้งหมดพร้อมกัน ทั้งระบบ ประกอบกับการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นในการปรับปรุงกฎหมายที่ชัดเจน มีผลให้กระบวนการออกกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น หากมีการนำกฎหมายเรื่องเดียวกันมารวมกันไว้ในประมวลกฎหมาย โดยจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ โดยการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วมารวบรวม เรียบเรียงและจัดหมวดหมู่ใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้กฎหมายก็จะมีผลให้กฎหมาย มีความครบถ้วนสมบูรณ์ มีความเป็นเอกภาพและเป็นระบบยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ อาจจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมาย

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ผลลัพธ์

๑) มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายเพียงหน่วยงานเดียว

๒) ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างกฎหมาย ได้แก่ กระทรวง/ทบวง/กรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีการกำหนด กรอบแนวคิดของกฎหมายที่เสนอแก้ไขให้ชัดเจน มีการจัดทำคู่มือกฎหมาย (Handbook) เกี่ยวกับการเสนอร่าง

กฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี/คู่มือในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและแบบหนังสือต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานแก่หน่วยงานทางราชการให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๓) มีประมวลกฎหมายในเรื่องเดียวกันมารวมกันไว้ โดยจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ

ขอบเขตของงาน

ขั้นตอนที่ ๑ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติทำงานควบคู่กับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการจากทั้งภาครัฐ ภาควิชาการและภาคเอกชน โดยจะนำผลการศึกษามาวិเคราะห์เพื่อวางแนวทางการปฏิรูปกฎหมายที่เหมาะสม

ขั้นตอนที่ ๒ รับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน และจัดสัมมนาเพื่อหาแนวทางที่เป็นที่ยอมรับของสังคม และสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติรวบรวมความเห็นต่าง ๆ ที่ได้รับมาเพื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูปกฎหมายต่อไป

ขั้นตอนที่ ๓ ยกร่าง/ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายฯ ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมาย เป็นต้น

ขั้นตอนที่ ๔ เสนอร่างกฎหมายเข้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒. การจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

ประเด็นการศึกษา

ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ ในวันอังคารที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เห็นชอบตามข้อเสนอของรายงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม “เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งรายงานดังกล่าวระบุให้จัดทำกรอบปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ๒ เรื่อง กล่าวคือ

๑. กรอบการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการจัดการประชาชนอาเซียน

๒. กรอบการปฏิรูปกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่สร้างความไม่เป็นธรรมแก่มนุษย์ในสังคมไทย ที่มีปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า "คนไร้รัฐไร้สัญชาติ"

วิธีการดำเนินการ

วิธีการแสวงหาข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อความรู้

(๑) การค้นคว้าจากเอกสาร

(๒) การลงพื้นที่สำรวจสถานการณ์ด้านข้อเท็จจริง และสัมภาษณ์ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๓) การตั้งวงเสวนากับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

เครือข่ายมวมิตรที่มีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อมูลเพื่อจัดทำรายงาน

(๑) องค์กรของรัฐไทย ซึ่งมีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการประชากรในสถานการณ์ทั่วไป ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

(๒) องค์กรของรัฐไทยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(๓) นักวิชาการและนักวิจัย ได้แก่ ครูสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ในคณะนิติศาสตร์ของประเทศไทยต่าง ๆ และนักวิชาการอิสระที่ทำงานวิจัยด้านนี้

(๔) องค์กรพัฒนาทั้งของรัฐและเอกชน ได้แก่ คลินิกกฎหมายประจำโรงพยาบาลชายแดน จังหวัดตาก (โรงพยาบาลแม่ระมาด/โรงพยาบาลพบพระ/โรงพยาบาลอุ้มผาง /โรงพยาบาลท่าสองยาง) มูลนิธิกระจกเงา เชียงราย

(๕) ภาควงศ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ประจำประเทศไทย องค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ประจำประเทศไทย องค์กรช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) ประจำประเทศไทย มูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาสิทธิและสถานะบุคคล Thai Committee for Refugees (TCR) และ (International Rescue Committee (IRC)

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. สถานการณ์ด้านปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในประเทศไทยให้แก่มนุษย์ที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐ

แม้รัฐไทยจะมีภูมิปัญญาด้านการจัดการประชากรทั้งที่อาศัยอยู่ติดแผ่นดินไทยและที่ข้ามชาติจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยมาตั้งแต่ก่อนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ แต่การจัดการประชากรในบางสถานการณ์ก็ยังไม่อาจทำให้แล้วเสร็จลงได้ ความไม่สำเร็จนี้ปรากฏใน ๔ สถานการณ์ อันทำให้มนุษย์คนหนึ่งมีปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย และตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ กล่าวคือ

(๑) สถานการณ์แรก สถานการณ์ของคนที่อาศัยห่างไกลเป็นเหตุให้การจัดการทางทะเบียนราษฎรไม่อาจทำได้ในอดีต และอาจยังทำไม่ได้ดีแม้ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่การเข้าถึงทำไม่ได้ด้วยอุปสรรคจากระยะทางและความยากลำบากของการเดินทาง จะเห็นว่า คนตกหล่นจากทะเบียนราษฎรจำนวนมากเป็น (๑) คนบนพื้นที่สูงหรือที่เรียกว่า “ชาวเขา” ที่เรารู้จักกันดี อาทิ กะเหรี่ยง อาข่า เมี่ยน ลีซู ลีอ (๒) คนที่อาศัยอยู่ในป่าหรือที่เรียกว่า “ชาวป่า” ที่เรารู้จักกันดี อาทิ คนตองเหลือง คนมานิหรือที่เรียกกันอีกอย่างว่า “ซาไก” และ (๓) คนที่อาศัยอยู่ในป่าหรือที่เรียกว่า “ชาวเล” ที่เรารู้จักกันดี อาทิ ชาวมอแกน ชาวมอแกลน ชาวอุรักลาโว้ย

(๒) สถานการณ์ที่สอง สถานการณ์ของคนที่อาศัยในพื้นที่ชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการทับซ้อนของอำนาจอธิปไตยของรัฐที่มีดินแดนประชิดติดกัน และด้วยสถานการณ์ที่การปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านยังไม่แล้วเสร็จ การจัดการทางทะเบียนราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวจึงมีความสับสน และหากมีการทุจริตแทรกเข้ามาอีกด้วย การบันทึกประชากรในทะเบียนราษฎรจึงเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะความหวาดกลัวในความผิดพลาด ตลอดจนความไม่แน่ใจในข้อมูลส่วนบุคคลที่น่าเสนอต่อนายทะเบียนราษฎร

(๓) สถานการณ์ที่สาม สถานการณ์ของคนที่อพยพออกมาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบหรือเคยมีการสู้รบ คนส่วนใหญ่ในสถานการณ์นี้ย่อมมีสถานะเป็นคนต่างด้าวสำหรับประเทศไทยอย่างชัดเจนในยุคแรกที่มีการอพยพหนีภัยความตายเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยย่อมมีความลังเลที่จะบันทึกคนดังกล่าวในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ด้วยเกรงว่าจะเป็นการสร้างปัจจัยเอื้อให้มีการอพยพเข้ามาในประเทศไทยจนไม่อาจแบกรับภาระได้ไหว แต่เมื่อคนดังกล่าวไม่อาจกลับออกไปยังประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม รัฐไทยก็มีปกติประเพณีปกครองที่จะยอมรับบันทึกในทะเบียนประวัติตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร ก่อนที่จะยอมรับให้สิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมือง แล้วจึงยอมรับรองสถานะคนสัญชาติไทยในท้ายที่สุดหลังจากมีความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว

(๔) สถานการณ์ที่สี่ สถานการณ์ของคนที่ถูกเป็นคนไร้รากเหง้า จึงไม่มีการแจ้งการเกิดทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก และไม่อาจกำหนดสิทธิในสัญชาติ จึงมักประสบปัญหาไร้ทั้งรัฐและสัญชาติโดยสิ้นเชิง คนในสถานการณ์นี้อาจเป็นคนไร้รากเหง้าแท้หรือเทียมก็ได้ และอาจเป็นเด็กหรืออดีตเด็ก ซึ่งในวันนี้ เป็นผู้ใหญ่แล้ว พวกเขาอาจอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือไม่ก็ได้

๒. ความจำเป็นมากขึ้นเพื่อป้องกันมิให้คนข้ามชาติซึ่งปรากฏตัวมากขึ้นตกเป็นคนที่มิปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย

ความเป็นระหว่างประเทศมากขึ้นของสังคมไทยในบริบทโลกจะทำให้เกิดคนข้ามชาติมากขึ้น ซึ่งคนข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย ย่อมจะมีใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) คนที่ข้ามชาติจากประเทศไทยไปต่างประเทศ และ (๒) คนที่ข้ามจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย กระแสการข้ามชาติอย่างง่ายตายที่เกิดขึ้นนี้จะทำให้กลไกการจัดการประชากรของรัฐในรูปแบบเดิมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรักษาความมั่นคงด้านประชากรอีกต่อไป

ปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายมิใช่เรื่องของปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องราวของคนหลายรัฐหลายสัญชาติอีกด้วย มนุษย์คนหนึ่งอาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับหลายประเทศ จึงอาจมีสิทธิในหลายสัญชาติ และอาจได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในหลายทะเบียนราษฎรของรัฐ สถานการณ์ที่เรียกว่า “คนหลายสัญชาติคนหลายทะเบียนราษฎร” จึงปรากฏให้เห็นอย่างเป็นธรรมดา กล่าวคือ มีให้เห็นมากขึ้นและทั่วไป

ในอดีต หลายประเทศในยุโรปเคยห้ามการใช้สิทธิในหลายสัญชาติ แต่ในปัจจุบัน ประเทศดังกล่าวก็ตระหนักได้ว่า การห้ามเช่นนั้นไม่เป็นคุณต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คนข้ามชาติอาจนำประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลับเข้ามาให้ประเทศต้นทางได้อย่างมากมาย และการยอมรับเสรีภาพที่จะถือหลายสัญชาติย่อมลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจข้ามชาติ ดังนั้น เราจึงประจักษ์กับการเปลี่ยนใจในประเทศดังกล่าวที่จะหันมาทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อยอมรับเสรีภาพของมนุษย์ที่จะใช้สิทธิในทุกสัญชาติที่ตนมี นอกจากนั้น มีข้อสังเกตว่า กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติยอมรับเสรีภาพที่จะถือหลายสัญชาติมาโดยตลอด แต่มีความเข้าใจผิดของคนเป็นจำนวนมากทั้งในภาควิชาการและภาคราชการสำหรับประเทศไทย จึงไม่ต้อปฏิรูปกฎหมายสัญชาติเพื่อให้นำถือหลายสัญชาติ ดังเช่นประเทศเพื่อนบ้าน

แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีบทบัญญัติบางเรื่องหรือกฎหมายบางฉบับที่จะต้องทำให้ทันสมัย อาทิ บทบัญญัติที่กำหนดการเสียสิทธิในสัญชาติไทยหากแปลงสัญชาติเป็นต่างประเทศ หรือกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชายสัญชาติไทยที่มีได้อาศัยในประเทศไทย เป็นต้น หรืออาจจะต้องมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการใช้หนังสือเดินทางของรัฐต่างประเทศเพื่อการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของคนสัญชาติไทยซึ่งถือสัญชาติอื่นอยู่ด้วย

๓. ประเด็นปฏิรูปสำคัญเพื่อสิทธิในสุขภาวะของประชากรอาเซียน ซึ่งกฎบัตรอาเซียน เรียกว่า “ประชาชนอาเซียน (ASEAN People)”

(๑) ประชาชนอาเซียน โดยเฉพาะคนสัญชาติไทยในประเทศอาเซียนอื่น ย่อมจะต้องเข้าถึงสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใน ๔ เรื่องที่สำคัญ กล่าวคือ (ก) การกำหนดการเริ่มต้นสถานะความเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชน (ข) การกำหนดชื่อบุคคล (ค) การกำหนดความสามารถและความไม่สามารถในการทำนิติกรรมของบุคคล และ (ง) การกำหนดการสิ้นสุดสภาพบุคคล ทั้งในกรณีตามธรรมชาติและสาบสูญ

(๒) ประชาชนอาเซียน โดยเฉพาะคนสัญชาติไทยในประเทศอาเซียนอื่น ย่อมจะต้องเข้าถึงสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนไม่ประสบปัญหาความไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State) และอาจแสดงตนเพื่อก่อตั้งสิทธิอื่น ๆ ต่อไป จึงจะต้องมีการเชื่อมทะเบียนราษฎรของ ๑๐ ประเทศอาเซียนใน ๓ ลักษณะ กล่าวคือ (ก) การเชื่อมทะเบียนคนเกิด (ข) การเชื่อมทะเบียนคนอยู่ และ (ค) การเชื่อมทะเบียนคนตาย การจัดการที่มีประสิทธิภาพระหว่างประเทศอาเซียนในสถานการณ์นี้ย่อมจะต้องการความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการทำกฎหมายการทะเบียนราษฎรให้เป็นเอกรูป (Unification of Law on Civil Registration) หรืออย่างน้อย การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติ (Standard of Practices) ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งการปรากฏตัวของกฎหมายอาเซียนว่าด้วยการทะเบียนราษฎรย่อมจะนำมาซึ่งความเป็นไปได้ที่จะมี “บัตรประจำตัวคน/พลเมืองอาเซียน (ASEAN Citizen Card)” และแสดงสิทธิในสถานะประชาชนอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ประชาชนอาเซียน โดยเฉพาะคนสัญชาติไทยในประเทศอาเซียนอื่น ย่อมจะต้องเข้าถึงสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนไม่ประสบปัญหาความไร้รัฐเจ้าของสัญชาติ หรือในกรณีที่ตกเป็นคนมีสิทธิในหลายสัญชาติ ก็ย่อมจะต้องมีการจัดการปัญหาการใช้สิทธิในหลายสัญชาตินั้น จนไม่มีปัญหาในการดำเนินชีวิต การจัดการที่มีประสิทธิภาพระหว่างประเทศอาเซียนในสถานการณ์นี้ย่อมจะต้องการความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการทำกฎหมายสัญชาติให้เป็นเอกรูป (Unification of Nationality Law) ดังที่ทำกันในทวีปยุโรปโดยการผลักดันของ Council of Europe นั่นเอง การปรากฏตัวของกฎหมายอาเซียนว่าด้วยสัญชาตินี้ย่อมจะทำให้ประชาชนอาเซียนอาจใช้สิทธิในทุกสัญชาติที่มีได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ขัดแย้งกัน

(๔) ประชาชนอาเซียน โดยเฉพาะคนสัญชาติไทยในประเทศอาเซียนอื่น ย่อมจะต้องเข้าถึงสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนไม่ตกเป็นคนผิดกฎหมายคนเข้าเมืองในประเทศที่ปรากฏตัวอยู่ จนไม่อาจจะดำเนินชีวิตในประเทศดังกล่าวอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สถานการณ์นี้ย่อมต้องการความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการทำให้กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นเอกรูป (Unification of Immigration Law) และการปรากฏตัวของกฎหมายอาเซียนว่าด้วยคนเข้าเมืองนี้ย่อมจะนำไปสู่สถานะความเคลื่อนไหวอย่างเสรีของบุคคลในประชาคมอาเซียน อันนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจอาเซียน ความมั่นคงทางการเมืองอาเซียน สังคมอาเซียน และวัฒนธรรมอาเซียน

๔. ประเด็นปฏิรูปสำคัญเพื่อจัดการกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยในส่วนที่ยังขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ

ประการแรก ควรแก้ไขมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีบทบัญญัติละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะถือว่าบุตรที่เกิดในประเทศไทยจากคนต่างด้าวที่เข้าเมืองลักษณะไม่ถาวรเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ประการที่สอง ควรแก้ไขมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ไทยพลัดถิ่น” และมาตรา ๙/๖ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีบทบัญญัติขัดต่อหลักการห้ามเลือกปฏิบัติในการถือสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต ระหว่างคนไทยพลัดถิ่น กับ คนที่มีสิทธิในสัญชาติไทยอื่น

ประการที่สาม ควรแก้ไขมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งมีบทบัญญัติเลือกปฏิบัติถึงสิทธิในการขอสัญชาติไทยระหว่างหญิงต่างด้าวและชายต่างด้าว

ประกาศที่สี่ ควรแก้ไขมาตรา ๑๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีบทบัญญัติเลือกปฏิบัติสิทธิในการแปลงสัญชาติเป็นไทยของคนไร้ความสามารถ ผู้ที่จดทะเบียนเป็นบุตรบุญธรรม เพราะให้สิทธิเฉพาะกลุ่มที่เกิดในประเทศไทยเท่านั้น

ประกาศที่ห้า ควรแก้ไขมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียน ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีบทบัญญัติในการทะเบียนที่มีขึ้นนอกราชอาณาจักรสำหรับคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติต่อราษฎรไทยกลุ่มอื่นซึ่งประเทศไทยอนุญาตให้เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรและกลับเข้ามาประเทศไทยได้ โดยเฉพาะกลุ่มคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ประกาศที่หก ควรแก้ไขพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมีคำว่า “ผู้มีสัญชาติไทย” ตามมาตรา ๕ มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๕ อันทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายโดยผู้ปฏิบัติงานแบบเข้าใจผิดเพราะเข้าใจและตีความว่า เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะมีสิทธิดำเนินการเรื่องต่อไปนี้ (๑) การตั้งชื่อรอง (๒) การตั้งชื่อสกุล (๓) การเปลี่ยนชื่อตัว และ (๔) การขอร่วมใช้ชื่อสกุล ทั้งที่สิทธิในการมีชื่อสกุลเป็นสิทธิตามธรรมชาติ แต่สิทธิในการจดทะเบียนชื่อสกุลต่างหากที่เป็นไปโดยกฎหมายลักษณะมหาชนของรัฐ จึงต้องตัดคำว่า “ผู้มีสัญชาติไทย” ออกจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

ประกาศที่เจ็ด ควรแก้ไขมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดบทนิยามคำว่า “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนท้องที่ ซึ่งหมายความเฉพาะนายอำเภอ นายทะเบียนอำเภอ แต่ไม่หมายถึงนายทะเบียนในเขตเทศบาล ทำให้ผู้ขอที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตสำนักทะเบียนท้องที่เทศบาล ไม่สามารถขอรับบริการตามพระราชบัญญัตินี้ที่เทศบาลได้เลย

ประกาศที่แปด ควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยให้กับคนไร้รากเหง้า ซึ่งไม่ปรากฏบุพการี ไม่ปรากฏประเทศต้นทาง โดยปัจจุบันยังขาดบทบัญญัติเพื่อพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยให้กับคนไร้รากเหง้า เพราะมักถูกจำกัดด้วยจุดเกาะเกี่ยวต้องเกิดในไทย ทั้งที่ธรรมชาติของคนกลุ่มนี้คือไม่สามารถสืบค้นสถานการณที่เกิดได้ จึงต้องบัญญัติกฎหมายพิเศษเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว

ประกาศที่เก้า ควรทบทวนและสร้างความเข้าใจในหลักกฎหมายเพื่อรับฟังพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สิทธิในสถานะบุคคล ในสถานการณ์ที่พบการขาดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ และการชี้แจงนำพยานในคดีทางปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิในสถานะบุคคล ส่งผลให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติจำนวนมากเข้าไม่ถึงสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย โดยเฉพาะสิทธิในสัญชาติไทย จึงต้องมีการทบทวนหลักกฎหมาย และสร้างแนวคิดในการพัฒนาหลักกฎหมายให้สร้างคามยุติธรรมทางสังคมในสถานการณ์ดังกล่าว

ประกาศที่สิบ ควรแก้ไขระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการ การออกบัตร และการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวคนพิการ การกำหนดสิทธิหรือการเปลี่ยนแปลงสิทธิ และการขอสละสิทธิของคนพิการ และอายุบัตรประจำตัวคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติที่ขัดต่อมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างคนพิการสัญชาติไทยและคนพิการไร้รัฐไร้สัญชาติ

ประกาศที่สิบเอ็ด ครอบงำระเบียบตามมาตรา ๑๙/๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งประสบปัญหาความล่าช้าของการออกระเบียบฯ ตามบทบัญญัตินี้ และแนวโน้มของเนื้อหาในร่างระเบียบฯ ทำให้คนพิการซึ่งไม่มีสถานะการทะเบียนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย จึงต้องผลักดันการร่างระเบียบดังกล่าว และป้องกันมิให้เนื้อหาของระเบียบขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ประกาศที่สิบสอง ควรบังคับการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ เพราะการขาดไปซึ่งข้อกำหนดนโยบายหรือกฎหมายลำดับรองในการรับรองสิทธิในการทำงานตามวุฒิการศึกษาของบัณฑิตไร้สัญชาติที่มีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ ส่งผลให้ทำงานได้เพียงงานกรรมกร ๒๗ อาชีพ จึงเป็นการละเมิดสิทธิในการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามคุณภาพการศึกษา จึงต้องผลักดันบทบัญญัติดังกล่าวให้มีผลรับรองสิทธิในการทำมาหาเลี้ยงชีพของบุคคลที่มีปัญหาการรับรองสถานะบุคคลดังกล่าวโดยไม่ชักช้าอีกต่อไป

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๑. สร้างความเข้าใจกับผู้รักษาการตามกฎหมาย ตลอดจนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหากฎหมายและความยุติธรรมที่เหมาะสมที่สุด บนความสมดุลของความมั่นคงของรัฐไทยและหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการปฏิรูปประเด็นสำคัญ ๑๒ ประเด็นดังกล่าวข้างต้นที่ทำให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐไทยยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย

๒. สร้างความเข้าใจในบริบทอาเซียนเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายที่จำเป็นเพื่อรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย และสร้างแผนการปฏิรูปกฎหมายไทยว่าด้วยการจัดการประชาชนอาเซียน “Blueprint for Change of Thailand for ASEAN People”

๓. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อให้พร้อมต่อการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนสัญชาติไทยในประเทศอาเซียนอื่น ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ความเป็นคนหลายรัฐหลายสัญชาติที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อมีการข้ามชาติอย่างเป็นทางการระหว่างประชาชนอาเซียน โดยเฉพาะเพื่อกฎหมายว่าด้วยการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในสถานการณ์ทั่วไป ทั้ง ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) การปฏิรูปกฎหมายเอกชนไทยว่าด้วยบุคคล ทั้งในระดับกฎหมายแพ่งสาระบัญญัติ และกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย ให้สอดคล้องกับบริบทอาเซียน และ (๒) การปฏิรูปกฎหมายมหาชนไทยว่าด้วยสัญชาติและคนเข้าเมือง ตลอดจนการทะเบียนราษฎรให้สอดคล้องกับบริบทอาเซียน

๔. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อให้พร้อมต่อการจัดการปัญหาคนต่างด้าวทั้งที่เป็นประชาชนอาเซียน และที่ไม่เป็นประชาชนอาเซียน

๕. สร้างแผนปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อความยุติธรรมทางสังคมแก่มนุษยชนในสังคมไทยที่มีปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในทุกสถานการณ์ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังต่อไปนี้

ระยะต้น คือ เกิด (ร่าง) ข้อเสนอหลักการและประเด็นปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการจัดการประชาชนอาเซียนของประเทศไทย

ระยะกลาง คือ รายงานการประชุมหารือ เพื่อปรับปรุง (ร่าง) ข้อเสนอหลักการปฏิรูปการจัดการประชาชนอาเซียน เพื่อเสนอที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ระยะท้าย คือ เกิดแผนการปฏิรูปกฎหมายไทยว่าด้วยการจัดการประชาชนอาเซียน เพื่อเป็น Blueprint for Change of Thailand for ASEAN People ซึ่งจะประกอบด้วยประเด็นปฏิรูป และกระบวนการปฏิรูปเพื่อประชาชนอาเซียน ทั้งที่เป็นคนสัญชาติไทยและเป็นคนต่างด้าว จะได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่ความสามารถที่จะใช้อื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องต่อไป

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๑. ผลต่อมนุษย์ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย

เมื่อการจัดการประชากรของรัฐไทยเป็นไปอย่างสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐไทย มนุษย์ทุกคนที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายอย่างถูกต้อง พวกเขา่อมได้รับความยุติธรรม อันหมายถึงสภาวะการณ์ที่อาจดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๒. ผลต่อประเทศไทย

เมื่อประชาชนทุกคนมีความสุข ประเทศไทยก็ย่อมมีแต่ความสงบสุข และมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไปในทุกมิติ ประเทศไทยและนักกฎหมายไทยจะมีความพร้อมที่จะจัดการความยุติธรรมเพื่อประชาชนได้อย่างดีที่สุดในสถานการณ์ที่ประชาคมอาเซียนจะมีการเปิดเสรีมากขึ้นในต้น ค.ศ. ๒๐๑๖/พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นผลจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเต็มรูปตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ.๒๐๑๕/พ.ศ.๒๕๕๘

๓. ผลต่อประชาคมอาเซียน

นอกจากนั้น แผนการจัดการประชาชนอาเซียนซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดความสมดุลระหว่างหลักความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งแผนนี้เอื้อต่อการจัดการปัญหาการตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประชาชนอาเซียนในประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นมาในอดีตที่ผ่านมา และป้องกันปัญหาที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นมากในอนาคต กล่าวคือ ปัญหาความเป็นคนหลายรัฐหลายสัญชาติของประชาชนอาเซียนในประเทศไทย

๔. ผลต่อภาพลักษณ์ประเทศไทยในประชาคมระหว่างประเทศ

ประเทศไทยย่อมมีภาพลักษณ์ที่ดีในทางระหว่างประเทศ เนื่องจากมีกฎหมายและนโยบายที่สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันประเทศไทย ปัญหาการบอยคอตประเทศไทยที่เป็นอยู่ ก็จะมีคลี่คลายไปในที่สุด

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. การเริ่มต้นกระบวนการปรับกฎหมายและนโยบายไทยทั้ง ๑๒ ประเด็นดังกล่าวข้างต้นให้สอดคล้องกับพันธกรณีประเทศที่ผูกพันประเทศไทย

๒. การเริ่มต้นการศึกษาความเป็นไปได้ในการประมวลกฎหมายอาเซียนเพื่อรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในสถานการณ์ทั่วไป กล่าวคือ (๑) การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายเอกชน (๒) การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร (๓) การประมวลกฎหมายสัญชาติให้เป็นเอกรูป และ (๔) การประมวลกฎหมายคนเข้าเมืองให้เป็นเอกรูป

ส่วนที่ ๒

การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นการศึกษา

จากการศึกษาในประเด็นที่เห็นควรให้มีการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ได้พิจารณาประเด็นการศึกษา ดังนี้

๑. บทบัญญัติของกฎหมาย

(๑) ผู้ร่างกฎหมาย ขาดข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย และไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบของกฎหมายที่เสนออย่างเป็นรูปธรรม ทำให้กฎหมายมีความไม่เหมาะสม ขาดความชัดเจน ทั้งโดยลายลักษณ์อักษร และเจตนารมณ์

(๒) กฎหมายล้าสมัย ไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อน และขัดแย้งกัน ขาดความเชื่อมโยง ทำให้กฎหมายเข้าใจยากมีปัญหาในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย

(๓) กฎหมายบางฉบับสร้างภาระแก่ประชาชนและผู้บังคับใช้กฎหมายเกินสมควร

๒. ผู้บังคับใช้กฎหมาย

(๑) การบังคับใช้กฎหมายทั้งในระดับผู้รักษาการตามกฎหมายและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ไม่ใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย

(๒) ไม่มีความรู้ ไม่มีความเข้าใจ ในเนื้อหาสาระของกฎหมายและเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายที่ตนเองบังคับใช้อย่างแท้จริง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล

(๓) ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการประสานงานกันหรือปฏิบัติให้สอดคล้องกันในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ไม่มีการบูรณาการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

(๑) ไม่มีความรู้เรื่องกฎหมาย

(๒) มีความรู้เรื่องกฎหมาย แต่ไม่เข้าใจในเนื้อหาสาระของกฎหมาย

(๓) มีความรู้เรื่องกฎหมาย แต่ไม่เคารพกฎหมาย หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเด็นปฏิรูป

๑. ด้านบทบัญญัติของกฎหมาย

(๑) ควรให้มีกระบวนการตรากฎหมายด้วยภาษาที่เรียบง่าย เจตนารมณ์ต้องชัดเจน และการบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม มีการสร้างกลไกปรับปรุงกฎหมายที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว

(๒) กำหนดสภาพบังคับของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางอาญา มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการจูงใจ ให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับลักษณะของกฎหมาย ตลอดจนพฤติการณ์ของการไม่เคารพหรือปฏิบัติตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงการใช้มาตรการจูงใจต่าง ๆ มากกว่ามาตรการลงโทษ

(๓) กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการควบคุม เช่น อนุญาต มาตรการกำกับ เช่น การลงทะเบียน และมาตรการส่งเสริม เช่น การแจ้ง ให้เหมาะสมกับลักษณะของกฎหมาย

(๔) กำหนดระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมายของรัฐมนตรี ผู้รักษาการ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งสภาพบังคับในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๕) กำหนดให้กฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและกำหนดไว้เฉพาะในกรณีจำเป็น

(๖) ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งกฎหมายที่สร้างภาระให้กับประชาชนเกินความจำเป็น

(๗) พิจารณารูปแบบของมาตรการการบังคับใช้กฎหมาย โดยเตรียมความพร้อม ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน เช่น การใช้เทคโนโลยี การส่งเสริมสนับสนุน จัดทำคู่มือการปฏิบัติตามกฎหมาย ให้ตรงตามเจตนารมณ์

๒. ด้านผู้บังคับใช้กฎหมาย

(๑) จัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐและจัดฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้และความเชี่ยวชาญในกฎหมายที่ตนเองบังคับใช้

(๒) สร้างกลไกการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติ และการละเลยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสมถูกต้องเป็นธรรม

(๓) ให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย พร้อมทั้งแก้ไขอุปสรรคที่อาจมีได้โดยเร็ว

(๔) ให้มีการดำเนินงานในลักษณะการลงพื้นที่ เพื่ออำนวยความสะดวกและความสะดวกให้กับประชาชนได้ โดยเฉพาะนอกเวลาทำการ

(๕) พัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายในหน่วยงานของรัฐ โดยใช้ระบบการตรวจสอบภายใน

(๖) เผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๓. ด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

(๑) ให้มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายให้แก่ประชาชนผ่านสื่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ในชีวิตประจำวัน รวมทั้งหน่วยงานราชการต้องมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุบัญญัติ เทศบัญญัติ สร้างค่านิยมและวัฒนธรรมให้เป็นกลไกในการทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

(๒) ให้มีการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสังกัดฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพ และความยุติธรรมแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ รวมทั้งพัฒนากลไกและวิธีปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามที่กำหนด และกำหนดมาตรการทางบริหาร รวมทั้งนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อให้สามารถตรวจสอบและประเมินการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน เช่น การกระทำความผิด กฎจราจร การออกคำสั่ง ลงโทษปรับ การชำระค่าปรับ อันจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันการทุจริตหรือประพฤตินิষอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

(๓) สร้างวัฒนธรรม พร้อมกับให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เกิดความเคารพกฎหมายและปฏิบัติตามกฎหมาย

๔. มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

- ให้มีกระบวนการตรวจสอบ ติดตาม การบังคับใช้กฎหมาย และตรวจสอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับราชการฝ่ายต่าง ๆ ให้สามารถป้องกันและแก้ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างรวดเร็ว

และเป็นรูปธรรมเพื่อรักษาและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รักษาผลประโยชน์ของรัฐและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน จึงควรมีมาตรการการส่งเสริม ติดตาม และการเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทำหน้าที่กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่รัฐ ของหน่วยงานราชการในทุกสังกัดที่คุ้มครองร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน ให้มีประสิทธิภาพ

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๑. แต่งตั้งคณะทำงานทำหน้าที่กำหนดกรอบการศึกษาและสรุปผลการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๒. ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Analysis) และข้อกฎหมายที่มีอยู่เดิม เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค. เพื่อให้เกิดการแก้ไขเรื่องการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป.....
๓. รวบรวมความเห็นจากทุกภาคส่วน อาทิ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ ตลอดจนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย
๔. นำกฎหมายที่มีอยู่เดิมมาเทียบเคียง พร้อมทั้งพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ของการบังคับใช้กฎหมายรูปแบบใหม่ โดยการประยุกต์จากกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายในต่างประเทศ

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์ สามารถบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรมและเสมอภาคมาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับของประชาชนทุกภาคส่วน เพราะมีความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๑. สร้างกลุ่มผู้รับผิดชอบ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ดูแลรักษากฎหมาย และติดตามอย่างใกล้ชิด
๒. การสอบข้อเท็จจริง สำหรับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้กฎหมายของประชาชน ให้ดำเนินการโดยเร็ว โดยให้หน่วยงานของรัฐทำการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายจัดทำรายงานผลการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงผลการปฏิบัติตามมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมาย
๓. เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมาย ให้พิจารณาดำเนินการในเรื่องความผิดทางวินัย และให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายได้

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

การเสนอยกร่างกฎหมายหรือการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายนั้นส่งผลโดยตรงต่อประชาชน เพราะได้รับความคุ้มครองร่วมกันในสังคม

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

รัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง ในการคุ้มครองประชาชนให้อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และได้รับความคุ้มครองจากรัฐไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ เห็นควรเสนอให้มีการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเฉพาะดังต่อไปนี้

๑. การเสนอแก้ไขกฎหมายในส่วนที่การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาในปัจจุบัน

- จัดให้มีกฎหมายการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทั้งระบบ
- มาตรการการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- แก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกป่า
- กำหนดมาตรการแก้ปัญหาการแข่งรถบนท้องถนนสาธารณะ
- มาตรการการแก้ปัญหาการแสวงประโยชน์จากการตั้งด่านบนถนนสาธารณะ
- มาตรการแก้ปัญหาการเก็บส่วยของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
- มาตรการการแก้ปัญหาการรับผลประโยชน์จากพนักงานเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ให้บริการ

ประชาชนด้านต่าง ๆ และอนุญาตให้ประชาชนทำกิจการด้านต่าง ๆ

- มาตรการแก้ปัญหาการพนัน
- มาตรการการแก้ปัญหาการจราจร
 - (๑) แยกหน่วยงานจราจรไปอยู่ท้องถิ่น
 - (๒) งานจราจรต้องไม่มีการเรียกผลประโยชน์
 - (๓) ให้มีมาตรการให้ประชาชนเคารพกฎจราจร
- เสนอเป็นนโยบายให้รัฐบาลจัดกระบวนการติดตามการบังคับการใช้กฎหมายที่มี

ประสิทธิภาพ

- ให้มีการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชน ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทุกปี

๒. การแก้ปัญหาค้นค้น

- ให้มีกฎหมายการปฏิรูประบบงานไกล่เกลี่ยทั้งระบบ
- ให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว แทนการลงโทษจำคุกและมาตรการการคุม

ประพฤติ

- ปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราว
- ให้ทุกเรือนจำมีการฝึกอาชีพที่มีฝีมือ เช่น การซ่อมคอมพิวเตอร์ การซ่อมเครื่องยนต์หรือ

ซ่อมรถยนต์ เป็นต้น

๓. การให้บริการประชาชนด้านกระบวนการยุติธรรมให้กว้างขวาง

- การจัดให้มีที่ทำการศาลบริการประชาชนทุกอำเภอ
- ให้มีการไกล่เกลี่ยชุมชนทุกตำบล
- ให้มีการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายและให้ความรู้แก่ประชาชนทางกฎหมาย

อย่างกว้างขวาง

- จัดทำกฎหมายไทยด้วยภาษาต่างประเทศต่าง ๆ

ส่วนที่ ๓

การปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม

๑. การปฏิรูปองค์กรศาล

ประเด็นการศึกษา

การอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีมาตรฐานระดับสากลโดยกำหนดให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษาคดีหรือวินิจฉัยคดีด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม มีมาตรการการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เช่น การไกล่เกลี่ยและการอนุญาโตตุลาการ รวมถึงมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค ควรเสนอให้มีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเฉพาะทาง เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และประสบการณ์แก่ผู้พิพากษาศาลาการให้มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญคดีเฉพาะด้าน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี รวมถึงการให้ผู้พิพากษาศาลาการมีหลักประกันการทำงานด้านความเป็นอิสระเป็นกลางและมีความรู้อย่างมืออาชีพ รวมทั้งมีระบบป้องกันการแทรกแซงการวินิจฉัยชี้ขาดคดีด้วย การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ควรมีการยกร่างและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานศาล

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

(๓) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

(๔) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายวิธีพิจารณาความ

(๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๔

(๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘

(๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

(๔) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล

พ.ศ. ๒๕๘๕

(๗) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(๘) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๙) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑๐) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

- (๑๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลป้องกันการค้าทุจริตและวิธีพิจารณาคดีป้องกันการค้าทุจริต พ.ศ. (ยกร่าง)
- (๑๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง พ.ศ. (ยกร่าง)
- (๑๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ยกร่าง)

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

- (๑) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรศาล
- (๒) การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะในองค์กรศาล
- (๓) ปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่เกี่ยวข้องในองค์กรศาล
- (๔) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ทั่วถึง
- (๕) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรศาล
- (๖) ระบบการอุทธรณ์ฎีกาในองค์กรศาล
- (๗) การบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายตุลาการในองค์กรศาล
- (๘) การเกษียณอายุ การดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้พิพากษาอาวุโสหรือตุลาการอาวุโส
- (๙) หน่วยงานเพื่อรองรับการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล
- (๑๐) ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในประเทศไทย
- (๑๑) เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืน เป็นไปในการที่จะให้เกิดผลตามหลักการโดยเร็ว และเป็นอนุวัตรการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ในการที่จะได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีกรณีที่มีทรัพย์สินของแผ่นดินที่ถูกเอาไปโดยทุจริตได้มีการโอนย้ายไปต่างประเทศ และเป็นการป้องกันปราบปราม และชี้แจงปัจเจกบุคคล ให้มาช่วยกันมิให้มีการทุจริตและมีให้ผู้กระทำการทุจริตเป็นที่ยอมรับในสังคมต่อไป จึงได้ร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลป้องกันการค้าทุจริตและวิธีพิจารณาคดีป้องกันการค้าทุจริต พ.ศ. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- (๑) การอำนวยความสะดวกธรรมมีมาตรฐานระดับสากล
 - พิจารณาพิพากษาคดีหรือวินิจฉัยคดีด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม
 - ระบุข้อพิพาททางเลือกว่าด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เช่น การไกล่เกลี่ยและการอนุญาโตตุลาการ
 - การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค
- (๒) การกระชับความร่วมมือทางการศาล การยุติธรรม และความร่วมมือทางวิชาการในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคอาเซียน และระดับนานาชาติ
- (๓) การให้บริการการเรียนรู้แก่ประชาชน ด้านกฎหมายและการอำนวยความสะดวกของศาล ที่มีมาตรฐานระดับสากล
- (๔) การสนับสนุนการอำนวยความสะดวกด้วยความสะดวก รวดเร็ว และการให้บริการประชาชน ที่มีคุณภาพสูงสุด

(๕) ควรมีหลักการหันเหคือออกจากกระบวนการยุติธรรม เพื่อมิให้ผู้กระทำผิดคดีบางประเภท ต้องถูกตัดสินโทษให้มีมลทินติดตัว

(๖) ควรมีมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษมากขึ้นกว่าที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบันโดยคำนึงถึง ผู้กระทำผิดที่เป็นผู้หญิงด้วยตามหลักการของข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rule) ด้วย

(๗) ควรจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเฉพาะทางเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และประสบการณ์แก่ผู้พิพากษา ตุลาการให้มีความเชี่ยวชาญและชำนาญคดีเฉพาะด้าน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดคดี

(๘) ผู้พิพากษาตุลาการจะต้องมีหลักประกันการทำงานด้านความเป็นอิสระเป็นกลางและมีความรู้ อย่างมืออาชีพ รวมทั้งมีระบบป้องกันการแทรกแซงการวินิจฉัยชี้ขาดคดีและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย

(๙) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

(๑๐) มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง

(๑๑) มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลป้องกันปราบปรามการทุจริตและวิธีพิจารณาคดีป้องกันปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

๒. การปฏิรูปองค์กรอัยการ

ประเด็นปฏิรูป

ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง มีอำนาจ หน้าที่และการแบ่งส่วนงานตามที่กฎหมายบัญญัติ

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

การปฏิรูปองค์กรอัยการ ได้ศึกษาปัญหาการทำหน้าที่ของอัยการในกระบวนการยุติธรรม ศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่และปัญหาอุปสรรคขององค์กรอัยการ และข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไข ปัญหาการทำงานในองค์กรอัยการ

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

เพื่อให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายใด เพื่อจะได้ ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเอาผิดเอาโทษผู้กระทำความผิดได้มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๑. เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ทั้งการแทรกแซงด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารองค์กรด้านอื่น ๆ

๒. องค์กรอัยการ มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ทำหน้าที่บริหารองค์กร และบริหารงานบุคคล ขององค์กรอัยการ องค์ประกอบของ ก.อ. ยึดโยงกับประชาชนทำนองเดียวกับศาล คือ มี ก.อ. ที่วุฒิสภาเลือกตั้ง ๒ คน คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.อ. อื่นเลือก ๑ คน

๓. อัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การฟ้องคดีอาญานักการเมืองต่อศาลฎีกา จึงต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล

๔. อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ มีความรับผิดชอบทางการเมือง คืออาจถูกถอดถอน โดยวุฒิสภาได้ เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

๕. พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ว่าต่างแตกต่างให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

๖. ในระดับสากล หลายประเทศได้จัดองค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศในเอเชีย ได้แก่ อินเดีย พม่า สาธารณรัฐประชาชนจีน ในลาตินอเมริกา ได้แก่ เม็กซิโก เวเนซุเอลา ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย เอกวาดอร์ โดมินิกัน คิวบา ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม ได้แก่ สหภาพโซเวียต และกลุ่มบริวารของรัสเซีย ประเทศในยุโรป เช่น สวีเดน หรือบางประเทศก็แยกองค์กรอัยการออกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เช่น สหพันธรัฐสวิส

๗. ให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินอย่างแท้จริง คือ เป็นโจทก์แทนรัฐในการฟ้องคดีอาญาเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ รักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๘. ในคดีสำคัญให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน

๙. ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพื่อหยุดคดีก่อนฟ้องคดีต่อศาล เช่น ให้มีกระบวนการชะลอการฟ้อง หรือเปรียบเทียบคดีปรับในชั้นพนักงานอัยการ

๑๐. พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอย่างอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน

๑๑. อายุราชการของพนักงานอัยการให้เป็นเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม

ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๑. องค์กรอัยการปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

๒. องค์กรอัยการทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมอย่างมีมาตรฐานระดับสากล

๓. การปฏิรูปองค์กรทนายความ

องค์กรทนายความเป็นหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าศาล พนักงานอัยการ ตำรวจ ฯลฯ

วิชาชีพทนายความได้เกิดขึ้นมาในประเทศไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๘๙๙ สมัยกรุงศรีอยุธยา วิชาชีพทนายความก็มีการพัฒนาขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งได้มีบทบัญญัติทนายความอย่างเป็นทางการในรูปแบบกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติโดยเริ่มมีพระราชบัญญัติทนายความฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๗ และพัฒนาจนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นฉบับล่าสุดจากนั้นวิชาชีพทนายความก็ได้มีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของสังคมมาจนถึงปัจจุบัน

วิชาชีพทนายความจึงควรมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงตั้งแต่องค์กรทนายความ การบริหารงานในองค์กรและการพัฒนาวิชาชีพทนายความให้มีความรู้ความสามารถให้เป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมและสามารถให้ทนายความได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันและให้อำนวยความเป็นธรรมด้วยการเป็นหน่วยงานที่ค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องเพื่อให้ศาลนำมาเป็นพยานหลักฐานในการตัดสินคดีความได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป

ประเด็นปฏิรูป

จากหลักการและเหตุผลเบื้องต้นสามารถสรุปประเด็นที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูป ดังนี้

๑. การปฏิรูปองค์กรทนายความและการปฏิรูปการบริหารงานในองค์กรสภาทนายความ
๒. การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพทนายความ เพื่อให้มีการพัฒนาวิชาชีพทนายความให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และเป็นที่ยึดหลักของประชาชนอีกองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม

๓. เพื่อให้ทนายความสามารถช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีอื่น ๆ ได้อย่างสมบูรณ์

๔. ให้ทนายความเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่สามารถพัฒนาให้ทำหน้าที่เป็นอัยการหรือศาลได้

วิธีพิจารณาคดีทนายความ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเห็นควรให้มีการยกร่างและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘
๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรศาลและพนักงานอัยการ
๓. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากประเด็นการปฏิรูป สามารถสรุปผลการพิจารณาในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. การปฏิรูปองค์กรทนายความและการบริหารงานในองค์กรสภาทนายความ
๒. การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพทนายความ

ทั้งนี้ การยกระดับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพทนายความมีความจำเป็นต้องปฏิรูปทั้งในแง่องค์กรวิชาชีพ โดยองค์กรวิชาชีพทนายความต้องเป็นผู้มีบทบาทหลักในการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพทนายความ มีการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ทนายความมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรอย่างแท้จริง และการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของทนายความเอง โดยต้องมีมาตรการที่กระตุ้นให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีการพัฒนาความรู้ให้มีความทันสมัยและพัฒนาความสามารถในการประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอ ยกระดับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพทนายความระดับสูง และขยายการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทนายความในปัจจุบันให้ครอบคลุมการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอื่น ๆ ที่กระทบต่อประชาชน เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการได้รับบริการทางกฎหมายที่ไม่ได้มาตรฐาน

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

การปฏิรูปองค์กรทนายความและการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพทนายความ เป็นดังนี้

๑. ขยายขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ครอบคลุมการให้บริการทางกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การให้บริการเป็นที่ปรึกษากฎหมายต่างประเทศ และกำหนดขอบเขตการควบคุมที่ปรึกษากฎหมายต่างประเทศ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทนายความ ให้บทนิยามคำว่า “ทนายความ” ครอบคลุมถึงการให้บริการเป็น “ที่ปรึกษากฎหมาย” ทั้งนี้

การบัญญัติค่านิยมทนายความต้องมีความชัดเจน มีหลักการแน่นอน และไม่เป็นการแก้ไขซึ่งส่งผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพอื่น ๆ

๒. กำหนดให้มีมาตรฐานขั้นสูงในการประกอบวิชาชีพทนายความนอกเหนือจากมรรยาท ทนายความ

๓. ยกเลิกใบอนุญาตว่าความประเภทตลอดชีพ และกำหนดให้มีใบอนุญาตว่าความ เฉพาะประเภท ๕ ปี

๔. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้นายกสภา ทนายความและกรรมการสภาทนายความที่ได้รับเลือกตั้งมีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียวเท่านั้น

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้มีผู้แทนจาก เนติบัณฑิตยสภาเป็นหนึ่งในกรรมการมรรยาททนายความและให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการมรรยาท ทนายความ

๖. ให้ทนายความสามารถเป็นนายแก้ต่างให้กับหน่วยงานราชการและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้

๗. ให้ทนายความอาวุโสที่ปฏิบัติหน้าที่มาอย่างต่อเนื่องสามารถขอเข้าเป็นผู้พิพากษาหรือ พนักงานอัยการได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

๑. องค์กรทนายความสามารถควบคุมดูแลมาตรฐานการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะการให้บริการเป็น “ที่ปรึกษาทางกฎหมาย” เพื่อให้การให้คำปรึกษาทางกฎหมายมีมาตรฐานและ คุณภาพ โดยอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากองค์กรวิชาชีพ

๒. มาตรฐานการให้บริการทางกฎหมายแก่ประชาชนสูงขึ้น ทนายความมีมาตรฐานการ ประกอบวิชาชีพสูงขึ้น โดยมีการกระตุ้นให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความต้องเรียนรู้เพิ่มเติม และเสริมสร้างทักษะ ทางกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ

๓. การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทนายความมีความโปร่งใสขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ สภาทนายความมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน เปิดโอกาสให้บุคลากรที่มีความสามารถเข้ามามีบทบาทในการ บริหารองค์กร

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. ประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการของทนายความมากขึ้น ประชาชนตระหนักว่า ทนายความสามารถเป็นที่พึ่งในกระบวนการยุติธรรม และการประกอบวิชาชีพทนายความมีภาพลักษณ์ที่ดี ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชน

๒. สถิติการร้องเรียนเรื่องทนายความประพฤติผิดมรรยาทลดลง

๔. ปฏิรูปองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ประเด็นปฏิรูป

- (๑) ด้านการสรรหาคณะกรรมการในแต่ละองค์กร
- (๒) ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่และภารกิจ
- (๓) ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าและซ้ำซ้อน
- (๔) ข้อจำกัดในการทำงานที่เกิดจากข้อกฎหมาย
- (๕) การกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานและบทลงโทษ
- (๖) ปัญหาการเสนอรายงานต่อรัฐสภาต้องให้องค์อำนาจเป็นผู้เสนอรายงาน
- (๗) กรณีการรายงานผลการดำเนินงานควรมีการดำเนินการให้สาธารณชนทราบ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบการทำงานขององค์กรอิสระ ซึ่งจะทำให้สามารถดำเนินการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนอย่างเป็นมาตรฐานสากล มีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับ มั่นคง และยั่งยืน

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในองค์กรอิสระ ได้ศึกษาปัญหาการทำงานที่ขององค์กรอิสระในกระบวนการยุติธรรม ศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่และปัญหาอุปสรรคขององค์กรอิสระ และข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำงานในองค์กรอิสระ ได้มีการประชุมและพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. ประเภทขององค์กรอิสระ

องค์กรที่มีอำนาจอิสระที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแบ่งออกได้ ๓ ประเภท

๑.๑ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

๑.๒ องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจตัดสินใจ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

๑.๓ องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบและให้คำปรึกษา ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์องค์กรอิสระทั้งสามประเภทดังกล่าวข้างต้น ที่ประชุมพบว่าองค์กรอิสระที่เป็นปัญหาและสมควรได้รับการแก้ไข คือ องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจตัดสินใจ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

๒. หลักการขององค์กรอิสระ

จุดมุ่งหมายขององค์กรที่มีอำนาจอิสระที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ คือ ให้องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบนั้น สามารถกระทำได้อย่างมีอิสระและเป็นกลาง กล่าวคือ

๒.๑ หลักการของความเป็นกลาง

๑) ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดทั้งในด้านองค์กรและส่วนตัวโดยเฉพาะความเห็นทางการเมือง

๒) ปราศจากอคติ หมายถึง ไม่มีความลำเอียง รัก โลภ โกรธ หลง หรือมีความเห็น คล้อยตามไปยิ่งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

การทำงานขององค์กรอิสระจะต้องมีความเที่ยงธรรม โดยพิจารณาจากหลักฐานที่ปรากฏ และตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การพิจารณาจะต้องกระทำโดยปราศจากความรู้สึกหรือ ความเอนเอียงไปยังความเห็นใดความเห็นหนึ่ง หรือโดยปราศจากหลักฐานเอกสาร หรือปราศจากหลักกฎหมาย อ้างอิง ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระนอกจากการใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระปราศจากการควบคุมสั่งการจาก หน่วยงานอื่นแล้วยังต้องปราศจากอคติและการเอนเอียงในความเห็นส่วนตัวด้วย เพื่อให้ความเป็นอิสระในการใช้ ดุลพินิจเป็นไปโดยชอบธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักความเป็นกลางนี้ใช้ได้ทั้งในส่วนของการคัดสรรบุคคลเข้าและออกจากตำแหน่งและ การปฏิบัติงานตลอดจนการเสนอความเห็นใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทั้งหมด

๒.๒ หลักการของความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระคือ การไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานใด เพื่อให้มี ความอิสระในการทำงานและมีอิสระต่อการเสนอความเห็นในการตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้การตรวจสอบ เป็นไปอย่างถูกต้อง เที่ยงตรงและบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมและ หลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ องค์กรอิสระย่อมถูกตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรอื่น และถูกควบคุมด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๑. การบริหารจัดการองค์กร

(๑) การสรรหา โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นควรให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการคัดสรรบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนการตั้งตัวแทนจากองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เช่นในปัจจุบัน และเป็นโอกาสให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถหลากหลายเข้ามาทำงาน สัดส่วนของคณะกรรมการ คัดสรรควรแบ่งออกเป็นสามฝ่าย คือ จากประชาชนโดยตรงหนึ่งส่วน จากรัฐสภาหนึ่งส่วน และจากองค์กร หรือหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยมีอัตราส่วนที่เท่ากัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจ ไม่ใช่ กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กับทั้งให้บุคคลที่ผ่านการคัดสรรสามารถทำงานด้วยความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และปราศจากอคติ ซึ่งตรงกับหลักการขององค์กรอิสระที่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระไม่ลำเอียง

(๒) นโยบาย องค์กรอิสระต้องมีอิสระในการจัดทำนโยบายโดยไม่ถูกแทรกแซงจาก ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และเพื่อให้การทำงานขององค์กรอิสระมีแนวทางการทำงานเป็นของตนเอง ที่เป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้ เมื่อได้มีการคัดสรรคณะกรรมการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก่อนเริ่ม เข้าปฏิบัติงานให้คณะกรรมการจัดทำนโยบายแถลงและขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาที่ประชุมร่วมกัน) เพื่อให้ทราบถึงทิศทางการทำงานของคณะกรรมการว่าจะไปในทิศทางใด พร้อมทั้ง เปิดโอกาสให้สามารถได้ซักถามหรือแสดงความคิดเห็นตามความเหมาะสมและรัฐสภาต้องมีมติเห็นชอบนโยบาย ก่อนจึงจะถือได้ว่ากระบวนการคัดสรรสิ้นสุดและให้เริ่มปฏิบัติงานได้ คำแถลงนี้ถือเป็นคำมั่นสัญญาของ คณะกรรมการที่ให้ไว้ต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางรัฐสภาที่จะต้องยึดถือเป็นหลัก ในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นแนวทางให้สามารถตรวจสอบคณะกรรมการได้ทั้งโดยผ่านทางรัฐสภาเช่นเดียวกับการ ทำงานของรัฐบาลและโดยการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรงผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ประชาชนสามารถขอตรวจสอบการทำงานและถอดถอนคณะกรรมการได้

(๓) โครงสร้าง ปัจจุบันถึงแม้กฎหมายจะระบุให้ประธานกรรมการมีอำนาจในการกำกับดูแลสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยธุรการ แต่ในความจริงแล้วพบว่าการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการและสำนักงานเป็นไปในรูปแบบการบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแลส่งผลให้สำนักงานไม่มีอิสระในการทำงานซึ่งขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรให้สำนักงานมีอิสระในการสอบสวนสำนวนคดีต่าง ๆ ตลอดจนงานธุรการและให้คณะกรรมการรับผิดชอบในการพิจารณาจากสำนวนที่จัดทำโดยสำนักงาน แต่หากสำนวนบกพร่องหรือมีข้อโต้แย้งก็ให้สั่งการให้สำนักงานดำเนินการใหม่เพิ่มเติมได้ แทนที่จะเป็นเสมือนการบังคับบัญชาโดยตรงเช่นในปัจจุบัน เพื่อให้สำนักงานมีอิสระในการบริหารงาน การเสนอความเห็นหรือจัดทำสำนวนการสอบสวนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ การทำงานของสำนักงานจะต้องมีกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอนการทำงานของสำนักงานไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพป้องกันปัญหาความล่าช้าหรือการเลือกปฏิบัติ

(๔) งบประมาณ ความเป็นอิสระทางงบประมาณมิได้หมายความว่าไม่ต้องมีการจัดทำงบประมาณหรือมีการจัดทำงบประมาณเท่าใดก็ได้ตามนั้น แต่จะกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือ องค์กรอิสระต้องเข้มงวดต่อการจัดทำและการใช้งบประมาณมากกว่าหน่วยงานของรัฐตามปกติ เพราะองค์กรอิสระเหล่านี้เป็นผู้ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายต่อหน่วยงานอื่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างรัดกุมตามหลักวิธีการงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ และเป็นตัวอย่างให้กับองค์กรอื่น ๆ แต่งบประมาณที่องค์กรอิสระได้รับจะต้องเพียงพอและเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานภายใต้หลักกฎหมาย ระเบียบ และกฎต่าง ๆ สำหรับการบริหารงานภาครัฐตามปกติเช่นเดียวกับการดำเนินการขององค์กรอื่น ๆ ของรัฐ เพราะองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพียงแต่มีอิสระในการทำงานโดยปราศจากการครอบงำหรืออยู่ภายใต้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

เพื่อให้องค์กรอิสระสามารถใช้งบประมาณได้อย่างเหมาะสมเห็นควรตั้งกองทุนเพื่อใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนอกเหนือจากงบประมาณปกติซึ่งมีจำนวนจำกัดและจะต้องจัดสรรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานทุกหน่วยงานโดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้เงินกองทุนเป็นค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน แน่นนอนและเป็นค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เช่น การเบิกจ่ายค่าอาหารทำการนอกเวลาราชการ เป็นต้น ไม่ใช่งบประมาณซึ่งต้องขอในงบประมาณปกติ

การตัดทอนเงินงบประมาณสามารถทำได้แต่ต้องไม่ใช่เป็นเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายตามปกติ เช่น เงินค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค ส่วนการพิจารณาหมวดอื่น ๆ เช่น หมวดลงทุน ครุภัณฑ์ ให้พิจารณาโดยยึดหลักเกณฑ์เดียวกันกับการพิจารณางบประมาณปกติโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าในการลงทุนและผลงานที่ได้รับเพื่อให้เกิดความเสมอภาคเช่นเดียวกับทุกหน่วยงานและคุ้มค่าต่องบประมาณแผ่นดิน

การตรวจสอบติดตามประเมินผล

เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้เห็นควรมีการดำเนินการดังนี้

๑. การตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ องค์กรอิสระถึงแม้จะมีอิสระในการทำงานมีอำนาจในตัวเองแต่การใช้อำนาจต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ถึงแม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะถูกสอบสวนหรือดำเนินคดีก็ตามเพราะหากองค์กรอิสระใช้อำนาจได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุมจะก่อให้เกิดการใช้ปัญหาโดยมิชอบหรือมีการบิดเบือนอำนาจเกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดองค์กรและกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระไว้อย่างชัดเจนภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ องค์กรของรัฐย่อมถูกตรวจสอบและ

ถ่วงดุลโดยองค์กรอื่นเสมอภายใต้หลักนิติรัฐที่การกระทำใด ๆ ของรัฐหรือองค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ภายใต้หลักการ “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ”

๒. การจัดทำรายงานประจำปีแถลงต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบ การปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามที่แถลงนโยบายไว้หรือไม่ประการใด และเปิดโอกาสให้รัฐสภามีโอกาสอภิปราย และถอดถอนคณะกรรมการหรือเลขาธิการสำนักงานได้ก่อนครบวาระเช่นเดียวกันกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐบาลเพื่อให้องค์กรอิสระได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติต่อประเทศชาติและเพื่อป้องกัน ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติได้ ดังเช่นการที่มีส่วนการสอบสวน คงค่างหรือหมตอายุความโดยไม่ได้มีการดำเนินการให้เสร็จสิ้นแต่ประการใด การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมี ผู้รับผิดชอบและบุคคลที่ปล่อยให้มีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจะต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกัน ถือได้ว่าเป็นบุคคล ที่ละเว้นหรือบกพร่องต่อหน้าที่อื่นที่จะต้องพิจารณาว่าเหมาะสมจะให้ดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ อย่างไร

การตรวจสอบการปฏิบัติงานนี้ให้มีการตรวจสอบทั้งในส่วนของคณะกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานทั้งสองส่วน ในส่วนของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้อยู่ในอำนาจของสำนักงาน เป็นผู้รับผิดชอบ ในส่วนของคณะกรรมการให้ประธานกรรมการมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งในส่วนของการทำงาน ทั้งคณะและตัวบุคคล

๓. จัดให้มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่งานธุรการตลอดจนค่าตอบแทน การปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้การทำงานขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างเป็น ระบบและสามารถตรวจสอบได้ และใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงาน ตลอดจนประชาชนได้ทราบถึงสิทธิ และหน้าที่ภายใต้หลักนิติธรรมและการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุล เช่น ระบบงาน ธุรการ การรับเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละองค์กรอิสระต้องมีความชัดเจน ปราศจากความซับซ้อน ลำดับ เรื่องเข้าและออกของแต่ละส่วนเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ การกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนในการทำงาน ของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการในแต่ละกรณี เพื่อป้องกันการล่าช้าหรือเลือกปฏิบัติอันอาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่อทางราชการและกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปองค์กรอิสระมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการปฏิรูป ดังนี้

๑. ด้านการตรวจสอบและติดตามการทำงานขององค์กรอิสระ เห็นควรให้มีการ วางแนวทางในการตรวจสอบการทำงานในส่วนของกรรมการและสำนักงานของแต่ละองค์กรอิสระ ซึ่งจะต้องมี การบัญญัติกฎหมายให้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่ออำนวยความสะดวกและการทำงาน นอกจากนี้ ในส่วนของการรายงานผลการดำเนินการขององค์กรอิสระจะต้องมีการรายงานต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยการรายงานผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย รวมทั้งการรายงานผลการดำเนินการของ องค์กรอิสระต้องให้องค์กรอำนาจเป็นผู้รายงานซึ่งจะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญต่อไป

ทั้งนี้ โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกรรมการ และสำนักงานของแต่ละองค์กรอิสระ ประกอบด้วย

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. การปฏิรูปกระบวนการทำงาน เนื่องด้วยองค์กรอิสระถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา ตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องร้องเรียน เรื่องทุจริตและความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้น

จึงต้องมีขั้นตอนและกระบวนการทำงานที่มีความชัดเจน มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ง่าย เช่น เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งพบว่ามีจำนวนมาก ส่งผลต่อภาระหน้าที่ในการดำเนินการอันเนื่องมาจากต้องรับภาระในการพิจารณาสำนวนคดีต่าง ๆ มากมาย จากหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ฉะนั้นแล้ว หากสามารถพัฒนาระบบการรับเรื่องให้มีความชัดเจนโดยมีการกำหนดตารางเวลาการทำงาน (Timeline) และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ได้ การติดตามตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาขององค์กรอิสระ จะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความโปร่งใสมากขึ้น

๓. เพื่อเป็นการส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันปราบปรามการทุจริต ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และเป็นอนุวัตรการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ที่ประเทศไทย เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ในการที่จะได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีที่มีทรัพย์สินของแผ่นดินที่ถูกเอาไป โดยทุจริตได้มีการโอนย้ายไปต่างประเทศ และเป็นการแสดงเจตจำนงว่าประเทศไทยจะให้ความร่วมมือกับ รัฐภาคีในอนุสัญญาที่มีการโอนย้ายทรัพย์สินของรัฐต่างประเทศมาอยู่ในประเทศไทย จึงได้ร่างพระราชบัญญัติ เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืน จากการทุจริต โดยได้ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

- (๑) ทำให้ระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะเกิดความสมดุล การพิจารณาคดีมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนได้ทันกาล
- (๒) มีระบบและกลไกในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระ (Check and Balance) อย่างมีประสิทธิภาพ
- (๓) ก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง
- (๔) พัฒนาระบบงานขององค์กรอิสระให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

- (๑) มีระบบการบังคับใช้กฎหมายและกลไกการคุ้มครองความยุติธรรมมีประสิทธิภาพ
 - พิจารณาคดีและรวบรวมหลักฐาน และจัดทำสำนวนคดีด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม
 - สามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม
 - การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค
- (๒) มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นที่มีภารกิจในทำนองเดียวกัน
- (๓) มีการสนับสนุนและส่งเสริมการเรียนรู้แก่ประชาชน ด้านกฎหมายและการอำนวยความสะดวกที่มีมาตรฐานระดับสากล
 - (๔) มีการสนับสนุนการอำนวยความสะดวกด้วยความสะดวก รวดเร็ว และการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพสูงสุด
 - (๕) มีพระราชบัญญัติคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ.

ส่วนที่ ๔ การปฏิรูปการแก้ปัญหายาเสพติดให้โทษร้ายแรง

๑. การปฏิรูปด้านนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

๑. สถานการณ์ปัญหายาเสพติดอดีตถึงปัจจุบัน
๒. กรอบคิดด้านนโยบายยาเสพติดของไทย
๓. ความสำคัญของการปฏิรูปด้านนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

ประเด็นปฏิรูป

การปฏิรูปด้านนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งประกอบด้วยประเด็นในการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอทิศทางการปฏิรูปนโยบายยาเสพติด ดังนี้

๑. วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายด้านยาเสพติด การขับเคลื่อนนโยบาย และกลไกการดำเนินงาน
 - ๑.๑ นโยบายด้านยาเสพติดก่อนรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
 - ๑.๒ นโยบายด้านยาเสพติดปัจจุบัน
 - ๑.๓ วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายด้านยาเสพติด การขับเคลื่อนนโยบาย และกลไกการดำเนินงาน
๒. วิเคราะห์จุดแข็ง และจุดอ่อนของนโยบายยาเสพติด การขับเคลื่อนนโยบาย และกลไกการดำเนินงาน

- ๒.๑ มิติการควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด
- ๒.๒ มิติด้านการป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติด
- ๒.๓ มิติผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด และการบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด
- ๒.๔ มิติด้านการบริหารจัดการ

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ศึกษาวิเคราะห์ทิศทางและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปนโยบายด้านยาเสพติด โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการประมวลผลการศึกษาวิจัย ที่เผยแพร่ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๕๘ ประกอบกับบทความทางวิชาการ ข้อมูล ข่าวสารของหน่วยงาน/องค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต

แหล่งอ้างอิง :

งานวิจัย/เอกสาร/บทความ

- แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๒, สำนักงาน ป.ป.ส., ๒๕๕๘
- สังเคราะห์สถานการณ์สารเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๕๕, คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด, ๒๕๕๗
- รายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหายาเสพติด, คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อศึกษาปัญหายาเสพติด, ๒๕๕๕
- การศึกษาและวิจัยนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด, มานพ คณะโต และคณะ, ๒๕๕๓
- นโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, ฉัตรสมุน พงศ์มิถิญา, ๒๕๕๑

- การวิเคราะห์นโยบาย มาตรการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย, เดชา สังฆวรรณ และคณะ, ๒๕๔๖

- ความแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์, นำพล สุวรรณภาศ, ๒๕๕๗ ฯลฯ

เว็บไซต์

- ศูนย์วิชาการด้านยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (<http://nctc.oncb.go.th>)

- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (<http://www.nrct.go.th>)

- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (<http://www.trf.or.th>)

- ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์และงานวิจัยของนิสิตและคณาจารย์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(<http://cuir.car.chula.ac.th>) ฯลฯ

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

ข้อเสนอด้านนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด

๑. มิติการควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด

๒. มิติด้านการป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติด

๓. มิติผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด และการบำบัดรักษาฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด

๔. มิติด้านการบริหารจัดการ

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๑. นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด

๒. การปรับโครงสร้างหน่วยงานกลาง : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

- โครงสร้างองค์กร

- ขั้นตอนการดำเนินงาน

- ระยะเวลาดำเนินการ

๓. การปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด

- โครงสร้างองค์กร

- ขั้นตอนการดำเนินงาน

- ระยะเวลาดำเนินการ

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. มีนโยบายด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ส่งผลให้สามารถลดปริมาณยาเสพติดภายในประเทศ นำผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษา และติดตามดูแลช่วยเหลือ ตลอดจนป้องกันผู้เสพรายใหม่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดซึ่งเป็นองค์กรกลางด้านการอำนวยความสะดวกป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดมีความเหมาะสม สามารถขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศได้อย่างเป็นเอกภาพ

๓. มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบภารกิจด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เพื่อให้ผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดได้รับการดูแลที่เหมาะสม รวมทั้งมีระบบข้อมูลผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดที่เป็นเอกภาพ ระดับประเทศและพื้นที่

ผลกระทบ

การปรับโครงสร้างของหน่วยงานทั้งหน่วยงานกลาง (สำนักงาน ป.ป.ส.) และหน่วยงานด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด จะกระทบโครงสร้างของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาล

๒. ปฏิรูปด้านการบำบัด ฟื้นฟู ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด

เนื่องจากปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาระดับชาติที่สำคัญและพลวัตของยาเสพติดจำเป็นต้องปรับนโยบายและกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอ การจัดการต่อยาเสพติดสมัยใหม่ผ่านอิทธิพลของทรศนะแบบปฏิฐานนิยม (Prohibitionist) โดยมีอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านการควบคุมยาเสพติดและปัจจัยอื่น ๆ เป็นกระแสหลักของโลก ทรศนะนี้ก่อให้เกิดนโยบายการต่อสู้ยาเสพติด (war of drug) ซึ่งถือเคร่งครัดต่อการกระทำที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในทุกรูปแบบดังกล่าวข้างต้น นโยบายและกฎหมายจึงมุ่งแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดและมุ่งลงโทษทั้งนักค้าและผู้ใช้ยาเสพติด (drug traffickers and users) ผู้ได้รับผลประโยชน์จากยาเสพติดเป็นศัตรู และถือว่าการใช้ยาเสพติดเป็นเหตุของอาชญากรรมอื่น ๆ และเป็นเหตุทำให้ติดยาเสพติด ต่อมาทรศนะแบบปฏิฐานนิยมอ่อนคลายลงและค่อย ๆ ถูกแทนที่ด้วยทรศนะแบบสุขภาพนิยมที่ถือว่าการใช้สารเสพติดเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับปัญหาสุขภาพซึ่งต้องบำบัดรักษามากกว่าการลงโทษ (medicalization) ควรมีการกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสม อาชญากรรมที่ร้ายแรง (serious crime) หมายถึงการค้ายาเสพติด (drug trafficking) ที่ดำเนินการเป็นเครือข่ายอาชญากรรมแตกต่างจากการเสพยาเสพติดหรือมีไว้เพื่อเสพหรือเป็นความผิดอื่น ๆ ที่กระทำโดยปัจเจกหรือคนไม่กี่คน โดยมีพฤติการณ์ที่ไม่รุนแรงและเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น ควรต้องมีมาตรการทางเลือกต่าง ๆ หรือมีการบำบัดฟื้นฟูให้โอกาสโดยติดตามช่วยเหลือดูแลก่อนและหลังการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งกฎหมายในประเทศไทยที่กล่าวถึงการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ได้แก่ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟู

นโยบายยาเสพติดในส่วนที่เกี่ยวกับผู้เสพยาเสพติดนั้นมีเป้าหมายในการปฏิรูปด้านการบำบัด ฟื้นฟู ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด เพื่อลดติまんด หรือความต้องการที่จะเสพยาให้น้อยที่สุด ดังนั้น จึงเป็นบันไดก้าวแรกหรือกระดุมเม็ดแรกของความสำเร็จส่วนหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั้งระบบหรือขบวนการ และมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดแตกต่างจากการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ เป็นการตัดวงจรยาเสพติดด้วยกระบวนการตัดกลุ่มผู้เสพออกจากวงจรผู้ค้าในเบื้องต้น และตัดวงจรผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดให้หมดสิ้นไม่มีการสร้างเครือข่ายหรือเข้าสู่วงจรเป็นผู้เสพ ผู้ติด และผู้ค้าทั้งรายย่อยและรายใหญ่ต่อไป

บริบทหรือความสำคัญของปัญหา เพื่อให้การดำเนินการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด เป็นไปโดยความเหมาะสมและมีมาตรการทางเลือก เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่า กระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟู

จะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องยาเสพติดเป็นปัญหาสังคมประการหนึ่ง กฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมา เพื่อใช้บังคับในสังคมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น สิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงวิธีการต่าง ๆ ในเรื่องของเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาแบบไม่มีขีดจำกัด โดยกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ กับคนในสังคมต้องเป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพต่อสังคมในทุกระดับ ซึ่งบางครั้งคนที่มีฐานะทางสังคมที่ต่างกันอาจมีหนทางที่ทำให้คนเหล่านั้นได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันจนเห็น ได้อย่างชัดเจน เปรียบเสมือนเป็นกรรเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถกระทำได้กับ บุคคลในสังคมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น หากปัญหายาเสพติดยังไม่หมดสิ้นไปจากสังคมไทย คงต้องมึ การออกกฎหมายเพื่อมาใช้บังคับอยู่อีกต่อไปตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองให้ประชาชนอยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุขในสังคม

ประเด็นปฏิรูป

๑. แก้ไขกฎหมายให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจน โดยอาจจะเป็นคำสั่งในส่วนของมาตรการคุมเข้ม สถานที่หรือแหล่งที่จะเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เช่น โรงเรียน สถานบันเทิง ให้มีเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ทำหน้าที่คัดกรอง เฝ้าระวังผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด หรืออาจจะออกเป็นกฎหมายการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น แก้กฎหมาย การตรวจปัสสาวะ ซึ่งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจปัสสาวะ ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย พนักงานฝ่ายปกครอง รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของตนเองหรือส่วนรวม อันหมายถึง ผู้ประกอบการ หรือผู้ว่าจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีอำนาจในการตรวจปัสสาวะเพื่อหาสารเสพติดทั้งก่อนและหลังการ ปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ทั้งนี้ ไม่ถือว่าเป็นการผิดกฎหมายหรือละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคล หากพบว่ามีสารเสพติด อาจมีการให้ออกาสโดยผู้เสพ หรือผู้ติดยาเสพติดเองที่จะได้รับโอกาสในทางเลือกเข้าบำบัด ฟื้นฟู ด้วยความสมัครใจ และมีการตรวจซ้ำเป็นจำนวนถึง ๓ ครั้ง จนพบว่าไม่มีสารเสพติด จึงได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ที่ไม่เสพ หรือไม่ติดยาเสพติด แต่หากพบว่ามีสารเสพติด ทั้งนี้ ถือว่าเป็นผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่ “สังคมตั้งข้อรังเกียจ” ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชน มีสิทธิให้ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือถูกเลิกจ้างได้ โดยไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงานอันว่าด้วยการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม

๑.๑ ทางรัฐบาลควรมีมาตรการดูแลและออกค่าใช้จ่ายตามระเบียบการเบิกจ่าย ที่เหมาะสมหรืออาจจะกำหนดเป็นมาตรการในการลดหย่อนภาษีให้กับภาคเอกชน ต่อไป

๑.๒ ปัจจุบันพบว่าสถานที่บำบัด ฟื้นฟู โดยหน่วยงานภาครัฐยังไม่เพียงพอและมีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร หากต้องการให้การบำบัด ฟื้นฟู ประสบความสำเร็จ ก็ควรออกกฎหมายที่เอื้อต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานที่ในการบำบัด ฟื้นฟู ที่ต้องได้รับการดูแล เป็นพิเศษ

๑.๓ ในเรื่องของสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการตรวจพิสูจน์ สารเสพติด และผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ควรมีระยะความถี่ที่มากขึ้น มีการตรวจอย่างจริงจัง และเข้มงวด โดยมีวลีที่ว่า “ตรวจพบสารเสพติด เท่ากับตัดวงจรยาเสพติด”

๒. กรณีกฎกระทรวง กำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๘/๑

และมาตรา ๘๘/๒ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๔๖ นั้น ประเด็นสถานที่ซึ่ง เห็นว่า กรณีนักโทษบำบัดหรือฟื้นฟู
ควรนำนักโทษไปยังสถานที่อื่นเป็นเอกเทศเฉพาะ

๓. เพื่อความคล่องตัวและสะดวกแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเสนอให้
คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้คัดกรอง ผู้บำบัด ฟื้นฟู
ให้เสมือนมีองค์กรกลางในการปฏิบัติหน้าที่

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ การพัฒนาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ ผู้ติดยา ได้มีโครงการเพิ่มประสิทธิภาพ
การบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังติดยาเสพติดในรูปแบบชุมชนบำบัด (แบบเข้มข้น) ๔ เดือน ระหว่าง
๑. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ๒.สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ๓. กรมราชทัณฑ์ ๔. กรมการแพทย์
๕. กรมสุขภาพจิต ๖. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (พบว่าปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นำร่อง
๗ แห่ง ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ขยายผล ๓๙ แห่ง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ดำเนินการ ๗๐ แห่ง ปี พ.ศ. ดำเนินการ ๘๕ แห่ง
และข้อมูลผลการดำเนินการพิจารณาได้ดังนี้

ปีงบประมาณ	เรือนจำ/แห่ง	เป้าหมาย/คน	ผลการ ดำเนินงาน	ผู้ผ่านการบำบัด ได้รับการปล่อยตัว/ คน	กระทำผิดซ้ำ ภายใน ๑ ปี/ คน	ร้อยละ
๒๕๕๕	๘๔	๑๒,๖๐๐	๑๖,๕๘๔	๕,๑๑๗(ปี๕๔)	๒๗	๐.๕
๒๕๕๖	๗๗	๑๐,๐๐๐	๑๐,๔๓๐	๔,๖๑๑(ปี๕๕)	๑๘	๐.๓๙
๒๕๕๗	๗๕	๑๐,๐๐๐	๑๕,๔๑๔	๒,๑๓๕(ปี๕๖)	๒๘	๑.๑๓
๒๕๕๘	๘๕	๑๕,๙๑๐	๗,๖๖๓	-	-	-

หมายเหตุ ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

ซึ่งจะเห็นได้ว่า แหล่งข้อมูลดังกล่าวที่ใช้ประกอบความเห็นเหตุผลของข้อเสนอให้มีการปฏิรูป
ผู้เสพ และผู้ติดยาเสพติดจะครอบคลุมไปถึงผู้ที่ยังไม่ได้รับโทษในเรือนจำหรือทัณฑสถาน เพื่อเป็นการแก้ปัญหา
ที่ต้นเหตุก่อนที่จะส่งให้ผู้เสพ หรือผู้ติดยาเสพติดไปสู่การพิจารณาโทษ ทั้งนี้ จะเห็นว่า แม้ในเรือนจำหรือ
ทัณฑสถานยังพบว่า มีผู้ที่ผ่านการบำบัดและได้รับการปล่อยตัวเป็นจำนวนตัวเลขที่น่าพอใจ หากจะนำวิธีการ
เช่นนี้มาใช้ในการปฏิรูปผู้เสพ หรือผู้ติดยาเสพติดใน ๒ กลุ่ม อายุตามที่กล่าวข้างต้น น่าจะเกิดผลเป็นที่น่าพอใจ
มากกว่าและเป็นการตัดวงจรการขยายผู้เสพ ผู้ติดและผู้ค้าได้เป็นอย่างดี

อนึ่ง วิธีการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดที่น่าสนใจ คือ ประกาศ
คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดตามกฎหมาย
เกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟูและการดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การ
ดำเนินการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดเป็นไปโดยเหมาะสม สมควรกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดฐาน
เสพยาเสพติดหรือเสพหรือมียาเสพติดไว้ในครอบครอง ตามลักษณะ ชนิด ประเภท และปริมาณที่กำหนดนั้น
ซึ่งไม่มีพฤติกรรมการอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้อื่นหรือสังคม ได้รับการบำบัดฟื้นฟูโดยการยินยอมและได้รับ
การดูแลอย่างต่อเนื่องภายหลังผ่านการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ
ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ นั้นมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการช่วยเหลือ เยียวยา ผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด จนมีวลีที่ว่า
“ผู้เสพ คือ ผู้ป่วย” ทั้งนี้ แนวทางในการปฏิรูปด้านผู้เสพและผู้ติดยาเสพติดก็มีความคิดเห็นคล้ายกับ
ประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ หากแต่จะมีวลีเพิ่มเติมไปว่า “ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด
เป็นได้ทั้งผู้ป่วยและผู้กระทำผิด หากต้องมีการบำบัดซ้ำ” นั้นหมายถึง แนวทางปฏิรูปจะเป็นไปในแนวที่รักษา

บำบัด ฟันฟู ผู้เสพและผู้ติดยาให้หายขาดจากการเสพและติดยาเสพติด อีกทั้งไม่เป็นการสร้างเครือข่ายหรือเพิ่มวงจรเป็นผู้ค้ารายย่อยและรายใหญ่ หากมีพฤติการณ์เช่นนี้ ถือว่าเป็นผู้กระทำผิด ย่อมได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นการตัดโอกาสในการบำบัด ฟันฟูก่อนเข้าสู่เรือนจำหรือทัณฑสถาน แต่ไม่เป็นการตัดโอกาสในการบำบัด ฟันฟูในเรือนจำหรือ ทัณฑสถาน ต่อไป

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. การพัฒนาฟันฟูสมรรถภาพผู้เสพ ผู้ติดยา เป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุก่อนที่จะส่งให้ผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดไปสู่การพิจารณาโทษ
๒. กฎหมายที่ใช้นี้ได้ดำเนินการบำบัดฟันฟูผู้เสพยาเสพติดเป็นไปโดยเหมาะสม ได้รับการบำบัดฟันฟูโดยการยินยอมและได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่องภายหลังผ่านการบำบัดฟันฟู
๓. การปฏิรูปกฎหมายที่จะใช้บังคับนี้จะใช้บังคับกับทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างคนจนกับคนรวย หรือคนที่มีความยากกับคนที่ด้อยโอกาสทางสังคม
๔. การปฏิรูปกฎหมายที่จะใช้บังคับนี้ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการภาครัฐและเอกชนชัดเจนมากขึ้นในการที่จะใช้อำนาจในการป้องกัน บำบัดฟันฟูผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่จะเป็นการช่วยสร้างจิตสำนึกและความรังเกียจต่อการเสพหรือติดยาเสพติดที่อาจส่งผลต่อการประกอบอาชีพสร้างรายได้และอนาคตของผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด
๕. การปฏิรูปกฎหมายที่จะใช้บังคับนี้มีความทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ตามสถานการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะดำเนินการกับผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

เสนอให้มีแผนการปฏิรูปที่ชัดเจนใน ๓ ด้าน ดังนี้

๑. สร้างจิตสำนึกและมาตรการส่งเสริมให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด สมัครงใจเข้าบำบัด ฟันฟูด้วยตนเอง อาจจะเป็นการรณรงค์ของหน่วยงานรัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่บุคคลเข้าถึงชุมชน เข้าถึงหมู่บ้าน เพื่อให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดสมัครงใจเข้าบำบัด ฟันฟู
๒. การคัดกรองและส่งต่อผู้เสพ ผู้ติดยาเข้าสู่การบำบัดของศูนย์เพื่อคัดกรองผู้เข้ารับการบำบัดฟันฟูตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ นั้น มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น ข้อเสนอจึงเห็นควรให้ผู้ประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องได้มีการคัดกรองและส่งต่อผู้เสพ ผู้ติดยาเข้าสู่การบำบัดได้เช่นกัน
๓. ในการดำเนินงานด้านการบำบัดฟันฟูยังมีข้อจำกัดภายใต้พระราชบัญญัติฟันฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕ ในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมาย คาดการณ์ว่าจะมีคดีไม่มาก แต่ในปัจจุบันกลับมีคดีและจำนวนคนที่เข้าสู่ระบบดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยข้อจำกัดที่ว่าไม่มีสถานที่หรือหน่วยงานรองรับ ขาดแคลนบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการฟันฟูฯ ทำงานหลายหน้าที่ และขาดความเชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ทั่วไป และผู้บริหารเห็นความสำคัญของการบำบัดและฟันฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังติดยาเสพติดน้อยกว่าภารกิจด้านอื่น ๆ

ต้องพึ่งหน่วยงานภายนอก และกระบวนการติดตาม ดูแลช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัด ที่พันโทฯยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สังคมไม่ยอมรับและถูกตีตรา)

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๑. ควรสนับสนุนให้มีการนำมาตรการเบี่ยงเบนคดีมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมโดยไม่ต้องโทษจำคุก
๒. ต้องแยกหน่วยบำบัดเป็นเอกเทศเพื่อปฏิบัติงานด้านนี้โดยเฉพาะ
๓. ต้องเน้นการพัฒนามาตรฐานให้กับหน่วยบำบัดฟื้นฟู
๔. บุคลากรต้องทำงานเป็นทีม (มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะทำงานด้านการบำบัดฟื้นฟูฯ ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน)
๕. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ต้องให้ความสำคัญต่อการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังติดยาเสพติด
๖. ควรทบทวนกฎหมายด้านยาเสพติดให้สามารถแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง เช่น โทษการนำเข้ายาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน (กรณีผู้เสพที่ซื้อยาจากประเทศเพื่อนบ้านและติดตัวมาเพื่อเสพ โดยไม่รู้ว่ามียาในข้อหานำเข้ายาเสพติด) เป็นต้น
๗. ควรสนับสนุนให้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สังคมยอมรับและให้โอกาสแก่ผู้ผ่านการบำบัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้พันโทฯ

ผลลัพธ์ที่ได้รับ

๑. จะมีการคัดกรองผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ให้อำนาจเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การปฏิรูปจะให้อำนาจหน่วยงานเอกชนทำหน้าที่คัดกรองผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ทั้งนี้ อาจมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น แต่ก็คุ้มค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น อาจจะมีมาตรการลดหย่อนภาษีหรือแรงจูงใจตอบแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๒. การคัดกรองและบำบัดผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ถือเป็น การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ข้อดีอาจจะไม่มีผู้ค้ารายย่อยหรือรายใหญ่เกิดขึ้น แต่ผลกระทบหากการปฏิรูปขาดความเคร่งครัด จริงจังต่อผู้บำบัด ฟื้นฟู อาจเกิดการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายค้ายาเสพติด ดังนั้น จึงต้องมีแผนการเฝ้าระวังเป็นอย่างดี
๓. การคัดกรองและบำบัดผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือผู้ประกอบการอาชีพ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ก็จะมีจิตสำนึก รั้งเกียจยาเสพติด เพราะการติดยาเสพติด สังคมไม่ยอมรับและปฏิเสธการทำงานได้โดยไม่ผิดกฎหมาย
๔. การบำบัด ฟื้นฟูผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด ทั้งก่อนและหลังการรับโทษ จะเป็นการตัดวงจรยาเสพติดได้ดีที่สุด
๕. การบำบัด ฟื้นฟูผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและประเทศ อีกทั้งเป็นการดูแลรักษา สุขภาพ สวัสดิภาพและความปลอดภัยของบุคคลและสังคมส่วนรวม

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ตัวชี้วัด หรือ Key Performance Indicators หรือกุญแจสำคัญที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ การลดปริมาณผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดทั้งก่อนและหลังการดำเนินคดี อีกทั้งเป็นการตัดวงจรการเป็นผู้ค้า ยาเสพติด จากตัวเลขล่าสุดเมื่อปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ พบว่าการพัฒนาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ ผู้ติดยา ในเรือนจำและทัณฑสถาน ๗๕ แห่ง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผู้ผ่านการบำบัดฯ และได้รับการปล่อยตัวจำนวน ๒,๑๓๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๑๓ และการนำผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดตามประกาศ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ จำนวน ๑๕,๖๖๖ คน ส่งรับบำบัดในค่ายปรับเปลี่ยน ๑๔,๒๓๔ คน ส่งรับการบำบัดในสถานพยาบาล ๑,๔๑๔ คน (ไปบำบัดจริง ๑,๐๒๒) บำบัดทางจิต ๑๘ คน ข้อมูลจากระบบ บตส.และ NISPA และผลการดำเนินงานการคืนคนดีสู่สังคม การติดตามผู้ผ่านการบำบัดฯ ทุกระบบ เป้าหมาย ๒๓๐,๐๐๐ คน ได้มีผลงานปี ๒๕๕๘ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึง ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑๕๔,๒๑๙ คน คิดเป็น ๖๗ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นผลการดำเนินงานจากระบบ บตส. และ NISPA ตัดรายชื่อที่ซ้ำแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นตัวเลขที่น่าพอใจ

ดังนั้น เพื่อเป็นการจัดการต่อยาเสพติดสมัยใหม่ผ่านอิทธิพลของทรศณะแบบสุขภาพนิยม ที่ถือว่าการใช้สารเสพติดเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับปัญหาสุขภาพซึ่งต้องบำบัดรักษามากกว่าการลงโทษ (medicalization) ควรมีการกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนและความเหมาะสม โดยมีเป้าหมายไปที่กลุ่มปัจเจกหรือคนไม่กี่คนที่มีความผิดที่รุนแรง และเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น โดยมีมาตรการทางเลือกให้มีการบำบัดฟื้นฟูให้โอกาสก่อนและหลังการบำบัดฟื้นฟู ทั้งนี้ ความคาดหวังจากความสำเร็จ สามารถวัดได้จากจำนวนตัวเลขที่มีผู้เข้ารับการบำบัด ฟื้นฟู แล้วกลับตัวเป็นคนดี เพราะมีแรงจูงใจต่อการประกอบอาชีพ หากสังคมจะตั้งข้อรังเกียจผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ให้เป็นบุคคลว่างงาน และไม่มีที่ยืนในสังคม นั้นหมายถึง ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด จะเกิดจิตสำนึกต่อยาเสพติดที่เป็นพิษภัยต่อชีวิตอย่างร้ายแรง

๓. การปฏิรูปด้านการแก้ไขปัญหากับผู้ค้ายาเสพติด

ด้วยปัจจุบันการสืบสวน จับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ส่วนใหญ่จะเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้เสพ หรือผู้ค้ายาเสพติดที่เป็นรายเล็ก หรือเป็นเพียงผู้ร่วมทำงานกับกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่เท่านั้น ทั้งจากหลีกเลี่ยงและปรับเปลี่ยนวิธีการที่จะเข้าถึงยาเสพติดและผลตอบแทนของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ทำให้การสืบสวนจับกุมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยความยากลำบาก รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นปฏิรูป

๑. นิยามหรือคำจำกัดความของผู้ค้ายาเสพติดว่าเป็นผู้ใดบ้าง เพื่อให้ครอบคลุมทั้งเครือข่ายของผู้ร่วมกระทำความผิด

๒. กำหนดประเภทของผู้ค้ายาเสพติดให้เป็นผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ รายกลาง และรายเล็ก เนื่องจากกฎหมายยาเสพติดปัจจุบันยังกำหนดอัตราโทษของผู้ค้ายาเสพติดทั้งหมดไว้เท่ากัน ทั้งที่ความรุนแรงของการกระทำความผิดจะแตกต่างกันออกไป โดยจะต้องพิจารณาจากการแบ่งหน้าที่ของบุคคลในกลุ่มกระบวนการนั้น ๆ เช่น เป็นนายทุนเจ้าของเงิน เจ้าของยาเสพติด ผู้ขนลำเลียงยาเสพติด เป็นผู้จำหน่ายยาเสพติด หรือเป็นผู้สนับสนุนทางการเงิน การบัญชี หรือให้ความช่วยเหลือทางด้านอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่เงื่อนไขของการกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสมของผู้กระทำความผิด

วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

โดยจะศึกษาจากข้อเท็จจริง ข้อมูลคดี สถิติ วิธีการ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คณะกรรมการป้องกันการฟอกเงิน หรือสำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติของคดีที่ขึ้นการพิจารณาของพนักงานอัยการและในชั้นศาลด้วยว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร แนวทางการรับฟังพยานหลักฐานเป็นอย่างไร

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. สามารถที่จะนำผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่มาดำเนินคดีได้มากขึ้น
๒. แก้ไขบทสันนิษฐานของผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ให้มีการผลักภาระการพิสูจน์ให้ผู้กระทำ ความผิดในการพิสูจน์ตนเองว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจริงตามที่ถูกฟ้องคดี
๓. มาตรการเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการปราบปราม ปัญหาเสพติด จึงควรมีการพิจารณาในส่วนนี้ด้วย
๔. ปรับอัตราโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้ค้าเสพติดรายกลางและรายย่อยให้เหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น
๕. ผู้ค้ายาเสพติดรายย่อยควรผลักดันเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูตามประกาศคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๙๔ และพระราชบัญญัติ ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๙

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๑. แก้ไขกฎหมายเรื่องการผลักภาระการพิสูจน์ให้ผู้กระทำ ความผิดในการพิสูจน์ตนเองว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
๒. การกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้กระทำ ความผิด
๓. แก้ไขมาตรการเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินเพื่อเป็นการตัดช่องทางทางการเงินของกลุ่มค้ายาเสพติด

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้

ทำให้สามารถดำเนินคดีผู้กระทำ ความผิดที่เป็นผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ได้มากขึ้น รวมถึงป้องกันการ ค้ายาเสพติดได้หากตัดช่องทางทางการเงินของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดแล้ว และเมื่อผลักดันกลุ่มรายย่อยเข้าสู่ กระบวนการฟื้นฟูแล้วยังสามารถแก้ไขปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้

ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. สถิติคดียาเสพติดรายใหญ่ลดลง
๒. ปัญหานักโทษในเรือนจำลดลง
๓. สามารถสร้างฐานข้อมูลโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กองบัญชาการตำรวจปราบปราม ยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือกรมราชทัณฑ์ ประสานข้อมูล โดยมีหน่วยงานกลาง เพื่อให้มีการรวบรวมและ นำเสนอข้อมูล พยานหลักฐานในทุกชั้นการพิจารณาคดี
๔. ทำให้ผู้กระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้รับโทษตามกฎหมายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

ส่วนที่ ๕

การปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน (ซึ่งเป็นวาระการปฏิรูปที่ ๖)

หลักการและเหตุผล

เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาสำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะต้องเร่งรัดแก้ไข หรือทำการปฏิรูปเพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

ประเด็นการศึกษา

คณะกรรมการฯ ได้กำหนดประเด็นการศึกษาไว้ดังนี้

๑. ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจ และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง
๒. การกระจายอำนาจการบริหารราชการไปสู่ระดับจังหวัด
๓. ถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจ กลับไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ
๔. สร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และสถานีตำรวจทุกแห่ง
๕. สร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะอำนาจ ถ่วงดุลการสอบสวน โดยไม่กระทบต่อความรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรม ให้พนักงานอัยการผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวนได้ ในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม
๖. การพัฒนาคุณภาพข้าราชการตำรวจ และวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการตำรวจ
๗. การแยกระบบงานสอบสวน ให้เป็นองค์กรอิสระ ไม่ขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือให้เป็นหน่วยงานอิสระแต่ยังขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๘. ให้มีการใช้อุปกรณ์บันทึกภาพและเสียงในขั้นตอนการสอบสวน
๙. การพัฒนาระบบงบประมาณของตำรวจ และตรากฎหมายว่าด้วยกองทุนให้ประชาชน เสียภาษีในเขตปกครองนั้น ๆ ในการนำไปใช้ในกิจการตำรวจ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
๑๐. จัดระบบงานด้านนิติวิทยาศาสตร์เป็นแห่ง โดยขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๑๑. กำหนดมาตรการการแก้ปัญหา ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และป้องกันไม่ให้มีการเรียกรับ สินบน รวมถึงการซื้อขายตำแหน่ง และมีมาตรการในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปรู้เห็นหรือช่วยเหลือ หรือสนับสนุนกิจการที่ผิดกฎหมาย
๑๒. กำหนดแผนการเพิ่มเครื่องมือและอุปกรณ์เทคโนโลยี ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
๑๓. กำหนดมาตรการการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความสามารถและเพิ่มหลักประกันในการ ทำหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ
๑๔. ทบทวน ฝึกฝน ให้ความรู้ เพิ่มความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการตำรวจ
๑๕. มีการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

วิธีการพิจารณาศึกษา

จากการศึกษาโดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงาน ดำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ได้ดำเนินการ

๑. ศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมายและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม เพื่อแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทาง ในการดำเนินการ

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. เรื่อง ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจ และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

๑.๑ กำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้เกิดการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

๑.๒ กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการตำรวจ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒. เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารราชการไปสู่ระดับจังหวัด

๒.๑ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นกับหน่วยราชการใด มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็น ๓ ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

๒.๒ ให้ยุบเลิกกองบัญชาการตำรวจนครบาล และกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค

๓. เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจ กลับไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

- ถ่ายโอนภารกิจ เช่น งานจราจร งานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานท่องเที่ยว งานทางหลวง งานรถไฟ งานตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๗/๒๕๕๗

๔. เรื่อง การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและสถานีตำรวจทุกแห่ง

๔.๑ กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการตำรวจ ตั้งแต่ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๔.๒ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและลดอาชญากรรมในพื้นที่

๔.๓ เปิดเผยข้อมูลที่ใช้ประกอบการแต่งตั้งโยกย้าย และข้อมูลคดีอาญาทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบ ติดตามผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

๕. เรื่อง การสร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะอำนาจ ถ่วงดุลการสอบสวน โดยไม่กระทบต่อความรวดเร็วในกระบวนการยุติธรรม ให้พนักงานอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวนได้ ในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม

๕.๑ เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพิ่มเติมมาตรา ๑๘/๑ กำหนดหลักการถ่วงดุลอำนาจสอบสวนไว้ให้ชัดเจน

๕.๒ เสนอให้มีการยกเลิกมาตรา ๒๑/๑ และมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งออกโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗

๖. เรื่อง การพัฒนาคุณภาพข้าราชการตำรวจ และวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

๖.๑ พัฒนาคุณภาพข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้ารับราชการ จัดให้มีสวัสดิการในด้านต่างๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอต่อการดำรงชีพ

๖.๒ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจผ่านทางคณะกรรมการบริหารกิจการตำรวจและการสอบสวน

๗. เรื่อง การปฏิรูปร่างสอบสวน

คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ได้เสนอให้กรมการโยกย้ายข้าราชการตำรวจโอนอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง “สำนักงานสอบสวนคดีอาญาแห่งชาติ” เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

๘. เรื่อง การใช้อุปกรณ์บันทึกภาพและเสียงในขั้นตอนการสอบสวน

กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการบันทึกภาพ และเสียงในการสอบสวนคดีอาญา

๙. เรื่อง การพัฒนาระบบงบประมาณของตำรวจ และตรากฎหมายว่าด้วยกองทุนให้ประชาชนเสียหายในเขตปกครองนั้น ๆ ในการนำไปใช้ในกิจการตำรวจ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๙.๑ กำหนดให้ยังคงงบประมาณเดิมที่ใช้จ่ายตามปกติ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๙.๒ กำหนดให้มีงบประมาณที่อุดหนุนจากท้องถิ่น ตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

๙.๓ กำหนดให้มีเงินอุดหนุนจากงบประมาณในส่วนงบกลางที่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรี หากตำรวจมีงบประมาณไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่

๙.๔ กำหนดให้มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ประชาชนในเขตปกครองนั้น สามารถเสียหายพิเศษให้เป็นเงินสนับสนุนในการปฏิบัติงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของตำรวจ และงานสอบสวน

๑๐. เรื่อง การจัดระบบงานด้านนิติวิทยาศาสตร์เป็นแห่ง ให้ขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑๐.๑ ให้แยกงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ออกเป็นอิสระ กำหนดให้หน่วยงานด้านนิติวิทยาศาสตร์เป็นนิติบุคคล มีสายการบังคับบัญชา (แห่งงาน) ของตนเอง

๑๐.๒ ให้มี “คณะกรรมการบริหารกิจการพิสูจน์หลักฐานตำรวจ” ทำหน้าที่บริหาร กำหนดนโยบาย ให้ผู้บริหาร นำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑๐.๓ มี “สภาวิชาชีพนิติวิทยาศาสตร์” เพื่อเป็นองค์กรกลางของประเทศมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล กำกับดูแลหน่วยงานนิติวิทยาศาสตร์ของทุกองค์กร

๑๐.๔ ให้ประชาชนเข้าถึงการอำนวยความสะดวกด้วยศาสตร์ทางนิติวิทยาศาสตร์ได้มากขึ้น

๑๐.๕ พัฒนาคุณภาพงานการพิสูจน์หลักฐานและงานนิติวิทยาศาสตร์

๑๑. เรื่อง การกำหนดมาตรการการแก้ปัญหา ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และป้องกันไม่ให้มีการเรียกรับสินบน รวมถึงการซื้อขาดตำแหน่ง และมีมาตรการในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปรู้เห็นหรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจการที่ผิดกฎหมาย

๑๑.๑ เพิ่มช่องทางการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตของข้าราชการตำรวจให้ครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และสามารถติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินการได้โดยง่าย

๑๑.๒ ปรับปรุงระบบการทำงานของตำรวจให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส เสมอภาค เข้าถึงง่าย มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

๑๑.๓ ปรับปรุงระบบการแต่งตั้ง โยกย้าย ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ป้องกันการซื้อขาย ตำแหน่ง

๑๑.๔ ปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้วัดผลได้จริงในเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อใช้ประกอบการแต่งตั้ง

๑๒. เรื่อง การกำหนดแผนการเพิ่มเครื่องมือและอุปกรณ์เทคโนโลยี ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๑๒.๑ กระจายอำนาจการจัดซื้อให้กับกองบัญชาการตำรวจในแต่ละภูมิภาค โดยจะต้องทำการศึกษาข้อมูล กับความจำเป็นที่ต้องมีวัสดุ อุปกรณ์ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ ก่อนมีการจัดซื้อ

๑๒.๒ ปรับมาตรฐานอุปกรณ์พื้นฐานที่ต้องใช้ประกอบในการปฏิบัติหน้าที่สำหรับดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้เป็นมาตรฐานตามหลักสากล

๑๒.๓ การจัดทำปรับปรุงพัฒนาระบบฐานข้อมูล (Data Base Management System) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นมาตรฐานเดียวเชื่อมโยงกันทั้งองค์กร

๑๒.๔ การเพิ่มสมรรถนะการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการ ให้เชี่ยวชาญการใช้อุปกรณ์ด้านป้องกันปราบปรามอยู่ตลอดเวลา

๑๓. เรื่อง การกำหนดมาตรการการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความสามารถและเพิ่มหลักประกันในการทำหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๑๓.๑ การเพิ่มหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่

๑๓.๒ การกำหนดตัวชี้วัดโดยการปฏิบัติงานและความพึงพอใจในผลของการปฏิบัติงาน ทั้งผู้บังคับบัญชาและตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่

๑๔. เรื่อง การทบทวน ฝึกฝน ให้ความรู้ เพิ่มความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการตำรวจ

๑๔.๑ จัดการฝึกอบรมเฉพาะทาง

๑๔.๒ ทบทวน ความรู้ความสามารถ

๑๔.๓ ให้ทดสอบภาควิชาการและภาคปฏิบัติ

๑๕. เรื่อง การประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๑๕.๑ กำหนดให้มีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในด้านต่าง ๆ

๑๕.๒ นำผลการประเมินไปประกอบการพิจารณาความดี ความชอบ

(หมายเหตุ : ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๘ วันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ต่อมาในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาการปฏิรูปที่ ๖ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ปรากฏว่ายังไม่ได้ข้อยุติ จึงเห็นชอบให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจเพื่อสนับสนุนและขับเคลื่อน ผลการศึกษาเรื่องการปฏิรูปกิจการตำรวจ เพื่อแยกพิจารณาและแยกรายงานออกเป็นอีกฉบับหนึ่ง)

๕. ข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ
ที่นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๕.๑ คณะกรรมาธิการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาปฏิรูปแห่งชาติ ในวาระการปฏิรูปที่ ๗ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้พิจารณาแผนการปฏิรูปที่แบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ประกอบด้วย

- (๑) การปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำกฎหมาย
- (๒) การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ
- (๓) การปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม
- (๔) การปฏิรูปการแก้ปัญหาอาชญากรรมให้โทษร้ายแรง
- (๕) การปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของ

ประชาชนซึ่งอยู่ในวาระการปฏิรูปที่ ๖ (ยังไม่ได้ข้อยุติในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ และที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ เห็นชอบให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ เพื่อสนับสนุนและขับเคลื่อนผลการศึกษารื่องการปฏิรูปกิจการตำรวจ ซึ่งแยกพิจารณาและแยกรายงานออกเป็นอีกฉบับหนึ่ง)

โดยมีประเด็นการปฏิรูปเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนี้

ส่วนที่ ๑ การปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำกฎหมาย

การปฏิรูปการร่างกฎหมาย

๑. การกำหนดองค์กรหลักในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย
๒. การปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๓. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
๔. การจัดทำประมวลกฎหมาย ในปัจจุบัน มี ๔ รูปแบบ ได้แก่

๑. นำกฎหมายและคำวินิจฉัยของตุลาการและบทความทางวิชาการมารวบรวม

๒. นำกฎหมายเรื่องเดียวกันมารวมกันไว้ในประมวลกฎหมายโดยจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบ

๓. นำกฎหมายมารวมกันโดยไม่แก้ไขหลักการ แต่แก้ไขรายละเอียดเฉพาะส่วนการบริหาร

ราชการเพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อน

๔. นำกฎหมายมารวมกัน โดยแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหลักการและรายละเอียด (เช่นเดียวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบเดิม)

นอกจากนี้ ในช่วงของการปฏิรูปกฎหมายนั้นควรกำหนดให้มีคณะกรรมการการจัดทำประมวลกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ และกรรมการอื่น ได้แก่ กรรมการจากฝ่ายนิติบัญญัติ กรรมการจากฝ่ายบริหาร กรรมการจากฝ่ายตุลาการ ผู้แทนหน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมาธิการรัฐสภา และนักวิชาการด้านวิชานิติศาสตร์ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำประมวลในเรื่องนั้น ๆ ทุกรากิติ ภายหลังจากการปฏิรูปแล้วเสร็จ ควรกำหนดให้การจัดทำประมวลกฎหมายโอนย้ายไปยังองค์กรที่มีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายอย่างเช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวตามที่กฎหมาย

กำหนด และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรนั้นสำเร็จตามเจตนารมณ์จึงควรที่จะมีการกำหนดงบประมาณในการบริหารจัดการองค์กรอย่างเพียงพอ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการจัดทำประมวลกฎหมายแห่งชาติมุ่งเน้นในการกำหนดกรอบและทิศทางในการจัดทำประมวลกฎหมาย ได้แก่

- ๑) จัดทำแผนงานหรือโครงการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและเสนอต่อรัฐมนตรี
 - ๒) วางระเบียบว่าด้วยกระบวนการ รูปแบบและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ
 - ๓) กำหนดขอบเขตการจัดทำประมวลกฎหมายแต่ละเรื่อง
 - ๔) ติดตามผลการจัดทำประมวลกฎหมายและปัญหาที่เกิดจากการจัดทำประมวลกฎหมายรวมทั้งการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
 - ๕) ติดตาม เร่งรัด กำกับดูแล และให้คำแนะนำการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย
 - ๖) จัดทำและพิจารณาร่างประมวลกฎหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
 - ๗) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
 - ๘) เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย
 - ๙) ตรวจสอบ ติดตาม เร่งรัด กำกับดูแล และให้คำแนะนำในการปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ได้ประกาศบังคับใช้แล้ว
 - ๑๐) วางระเบียบและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน
- สำหรับหลักเกณฑ์ที่น่าจะต้องคำนึงถึงในการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย ผู้กร่างประมวลกฎหมายจะต้องจัดทำร่างประมวลกฎหมายให้มีลักษณะดังต่อไปนี้
- ๑) ความครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องหนึ่งแต่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายมากมายหลายฉบับรวมไว้ในที่เดียวกันให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้การศึกษา ค้นคว้าข้อกฎหมายในเรื่องหนึ่งเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น
 - ๒) ความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ บทบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมารวบรวมในประมวลกฎหมายจะต้องว่าด้วยเรื่องเดียวกัน หรือมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในระดับที่สมควรนำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน
 - ๓) ความเป็นระบบ กล่าวคือ ต้องมีการจัดรูปแบบการนำเสนอระบบกฎหมายในเรื่องใหม่โดยการผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดหมวดหมู่ในส่วนต่าง ๆ ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผล
 - ๔) ไม่ควรจัดทำประมวลกฎหมายที่มีขอบเขตเนื้อหาสาระกว้างเกินไปเพราะจะทำให้เนื้อหาของประมวลกฎหมายนั้นขาดความกระชับไม่สะดวกแก่การนำไปปรับใช้ หรือไม่ควรถูกกำหนดเนื้อหาให้แคบเกินไปเพราะจะทำให้เนื้อหาไม่ครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องครบถ้วน
 - ๕) การจัดทำประมวลกฎหมายนั้นควรตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าเป็นการรวบรวมกฎหมายเพื่อประโยชน์หรือความสะดวกสำหรับผู้ใช้กฎหมายเป็นหลัก ไม่ใช่เป็นการรวบรวมเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ
 - ๖) ไม่ควรมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะกาลมาบัญญัติรวมไว้ในประมวลกฎหมายหรือบัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว

๗) ควรกำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมายให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด

๘) ควรแบ่งเค้าโครงเป็นหัวข้อหลักและหัวข้อย่อยให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ

การจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

๑. สร้างความเข้าใจกับผู้รักษาการตามกฎหมาย ตลอดจนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหากฎหมายและความยุติธรรมที่เหมาะสมที่สุด บนความสมดุลของความมั่นคงของรัฐไทยและหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการปฏิรูปประเด็นสำคัญ ๑๒ ประเด็นที่ทำให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐไทยยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย

๒. สร้างความเข้าใจในบริบทอาเซียนเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายที่จำเป็นเพื่อรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย และสร้างแผนการปฏิรูปกฎหมายไทยว่าด้วยการจัดการประชาชนอาเซียน “Blueprint for Change of Thailand for ASEAN People”

๓. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อให้พร้อมต่อการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนสัญชาติไทยในประเทศอาเซียนอื่น ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ความเป็นคนหลายรัฐหลายสัญชาติที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อมีการข้ามชาติอย่างเป็นทางการระหว่างประชาชนอาเซียน โดยเฉพาะเพื่อกฎหมายว่าด้วยการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในสถานการณ์ทั่วไป ทั้ง ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) การปฏิรูปกฎหมายเอกชนไทยว่าด้วยบุคคล ทั้งในระดับกฎหมายแพ่งสารบัญญัติ และกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย ให้สอดคล้องกับบริบทอาเซียน และ (๒) การปฏิรูปกฎหมายมหาชนไทยว่าด้วยสัญชาติและคนเข้าเมือง ตลอดจนการทะเบียนราษฎรให้สอดคล้องกับบริบทอาเซียน

๔. ปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อให้พร้อมต่อการจัดการปัญหาคนต่างด้าวทั้งที่เป็นประชาชนอาเซียน และที่ไม่เป็นประชาชนอาเซียน

๕. สร้างแผนปฏิรูปกฎหมายและนโยบายของรัฐไทยเพื่อความยุติธรรมทางสังคมแก่มนุษย์ในสังคมไทยที่มีปัญหาการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายในทุกสถานการณ์ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

๖. ระยะต้น คือ เกิด (ร่าง) ข้อเสนอหลักการและประเด็นปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการจัดการประชาชนอาเซียนของประเทศไทย

๗. ระยะกลาง คือ รายงานการประชุมหารือ เพื่อปรับปรุง (ร่าง) ข้อเสนอหลักการปฏิรูปการจัดการประชาชนอาเซียน เพื่อเสนอที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๘. ระยะท้าย คือ เกิดแผนการปฏิรูปกฎหมายไทยว่าด้วยการจัดการประชาชนอาเซียน เพื่อเป็น Blueprint for Change of Thailand for ASEAN People ซึ่งจะประกอบด้วยประเด็นปฏิรูป และกระบวนการปฏิรูปเพื่อประชาชนอาเซียน ทั้งที่เป็นคนสัญชาติไทยและเป็นคนต่างด้าว จะได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่ความสามารถที่จะใช้อื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องต่อไป

ส่วนที่ ๒ การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๑. สร้างกลุ่มผู้รับผิดชอบ ที่มีความเชี่ยวชาญ ดูแล รักษากฎหมาย และให้มีการติดตามการบังคับใช้กฎหมายอย่างใกล้ชิด

๒. การสอบข้อเท็จจริง สำหรับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้กฎหมายของประชาชน ให้ดำเนินการโดยเร็ว โดยให้หน่วยงานของรัฐทำการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย จัดทำรายงานผลการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมาย

๓. เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมาย ให้พิจารณาดำเนินการในเรื่องความผิดทางวินัย และให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายได้

ส่วนที่ ๓ การปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม
การปฏิรูปองค์กรศาล

- (๑) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรศาล
- (๒) การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะในองค์กรศาล
- (๓) ปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่เกี่ยวข้องชาอยู่ในแต่ละองค์กรศาล
- (๔) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ทั่วถึง
- (๕) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรศาล
- (๖) ระบบการอุทธรณ์ฎีกาในองค์กรศาล
- (๗) การบริหารงาน การจัดสรรงบประมาณของฝ่ายตุลาการในองค์กรศาล
- (๘) การเกษียณอายุ การดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้พิพากษาอาวุโสหรือตุลาการอาวุโส
- (๙) หน่วยงานเพื่อรองรับการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล
- (๑๐) ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในประเทศไทย

(๑๑) เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืน เป็นไปในการที่จะให้เกิดผลตามหลักการโดยเร็ว และเป็นอนุวัตรการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ในการที่จะได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีกรณีที่มีทรัพย์สินของแผ่นดินที่ถูกเอาไปโดยทุจริตได้มีการโอนย้ายไปต่างประเทศ และเป็นการป้องกันปราบปราม และชี้้นำปัจเจกบุคคล ให้มาช่วยกันมิให้มีการทุจริตและมีให้ผู้กระทำการทุจริตเป็นที่ยอมรับในสังคมต่อไป จึงได้ร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลป้องกันทุจริต และวิธีพิจารณาคดีป้องกันทุจริต พ.ศ. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

(๑๒) การถูกกล่าวหาว่ากระบวนการยุติธรรมมีสองมาตรฐานควรได้รับการแก้ไขโดยระบบ การพิจารณาคดีของประชาชนทั่วไปให้มีการพิจารณาคดีในสามชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยเฉพาะคดีความผิดในทางการเมืองที่เคยขึ้นกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมืองนั้น ควรให้มีการพิจารณาในสองชั้นศาลคือเริ่มต้นในศาลอุทธรณ์และสิ้นสุดที่ศาลฎีกา

การปฏิรูปองค์กรอัยการ

๑. เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ทั้งการแทรกแซงด้านการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารองค์กรด้านอื่น ๆ

๒. องค์กรอัยการ มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ทำหน้าที่บริหารองค์กร และบริหารงานบุคคล ขององค์กรอัยการ องค์ประกอบของ ก.อ. ยึดโยงกับประชาชนทำนองเดียวกับศาล คือ มี ก.อ. ที่วุฒิสภาเลือกตั้ง ๒ คน คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.อ. อื่นเลือก ๑ คน

๓. อัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การฟ้องคดีอาญานักการเมืองต่อศาลฎีกา จึงต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล

๔. อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ มีความรับผิดชอบทางการเมือง คืออาจถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาได้ เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

๕. พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ว่าต่างแก่ต่างให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

๖. ในระดับสากล หลายประเทศได้จัดองค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศในเอเชีย ได้แก่ อินเดีย สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาชนจีน ในลาตินอเมริกา ได้แก่ เม็กซิโก เวเนซุเอลา ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย เอกวาดอร์ โดมินีกัน คิวบา ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม ได้แก่ สหภาพโซเวียต และกลุ่มบริวารของรัสเซีย ประเทศในยุโรป เช่น สวีเดน หรือบางประเทศก็แยกองค์กรอัยการออกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เช่น สมาพันธรัฐสวิส

๗. ให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายแผ่นดินอย่างแท้จริง คือ เป็นโจทก์แทนรัฐในการฟ้องคดีอาญาเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ รักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๘. ในคดีสำคัญให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน

๙. ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เพื่อให้ยุติคดีก่อนฟ้องคดีต่อศาล เช่น ให้มีกระบวนการชะลอการฟ้อง หรือเปรียบเทียบคดีปรับในชั้นพนักงานอัยการ

๑๐. พนักงานอัยการต้องไม่เป็นการแทรกแซงหรือกีดขวางหรือกิจการอย่างอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน

๑๑. อายุราชการของพนักงานอัยการให้เป็นเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม

การปฏิรูปองค์กรทนายความ

การปฏิรูปองค์กรทนายความและการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพทนายความ

๑. ขยายขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ครอบคลุมการให้บริการทางกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การให้บริการเป็นที่ปรึกษากฎหมายต่างประเทศ และกำหนดขอบเขตการควบคุมที่ปรึกษากฎหมายต่างประเทศ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทนายความ ให้คํานิยาม “ทนายความ” ครอบคลุมถึงการให้บริการเป็น “ที่ปรึกษากฎหมาย” ทั้งนี้ การบัญญัติคํานิยามทนายความต้องมีความชัดเจน มีหลักการแน่นอน และไม่เป็นการแก้ไขซึ่งส่งผลกระทบต่อกรอบอาชีพอื่น ๆ

๒. กำหนดให้มีมาตรฐานขั้นสูงในการประกอบวิชาชีพทนายความนอกเหนือจากมรรยาททนายความ

๓. ยกเลิกใบอนุญาตว่าความประเภทตลอดชีพ และกำหนดให้มีใบอนุญาตว่าความเฉพาะประเภท ๕ ปี

๔. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้นายกสภาทนายความและกรรมการสภาทนายความที่ได้รับเลือกตั้งมีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้มีผู้แทนจากเนติบัณฑิตยสภาเป็นหนึ่งในกรรมการมรรยาททนายความและให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการมรรยาททนายความ

การปฏิรูปองค์กรอิสระในกระบวนการยุติธรรม

๑. การบริหารจัดการองค์กร

๑) การสรรหา โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดสรรบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนการตั้งตัวแทนจากองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เช่นในปัจจุบัน และเป็นการเปิดโอกาสให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถหลากหลายเข้ามาทำงาน สัดส่วนของคณะกรรมการคัดสรรควรแบ่งออกเป็นสามฝ่าย คือ จากประชาชนโดยตรงหนึ่งส่วน จากรัฐสภาหนึ่งส่วนและจากองค์กรหรือหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยมีอัตราส่วนที่เท่ากัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจไม่ใช้กลุ่ม

บุคคลใดบุคคลหนึ่งกับทั้งให้บุคคลที่ผ่านการคัดสรรสามารถทำงานด้วยความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และปราศจากอคติ ซึ่งตรงกับหลักการขององค์กรอิสระที่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระไม่ลำเอียง

๒) นโยบาย องค์กรอิสระต้องมีอิสระในการจัดทำนโยบายโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และเพื่อให้การทำงานขององค์กรอิสระมีแนวทางการทำงานเป็นของตนเองที่เป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้ เมื่อได้มีการคัดสรรคณะกรรมการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก่อนเริ่มเข้าปฏิบัติงานให้คณะกรรมการจัดทำนโยบายแถลงและขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ประชุมร่วมกัน) เพื่อให้ทราบถึงทิศทางการทำงานของคณะกรรมการว่าจะไปในทิศทางใด พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถได้ซักถามหรือแสดงความเห็นตามความเหมาะสมและรัฐสภาต้องมีมติเห็นชอบต่อนโยบายก่อนจึงจะถือได้ว่ากระบวนการคัดสรรสิ้นสุดและให้เริ่มปฏิบัติงานได้ คำแถลงนี้ถือ เป็นคำมั่นสัญญาของคณะกรรมการที่ให้ไว้ต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางรัฐสภาที่จะต้องยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นแนวทางให้สามารถตรวจสอบคณะกรรมการได้ทั้งโดยผ่านทางรัฐสภาเช่นเดียวกับการทำงานของรัฐบาลและโดยการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรงผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ประชาชนสามารถขอตรวจสอบการทำงานและถอดถอนคณะกรรมการได้

๓) โครงสร้าง ปัจจุบันถึงแม้กฎหมายจะระบุให้ประธานกรรมการมีอำนาจในการกำกับดูแลสำนักงาน แต่ในความจริงแล้วพบว่าการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการและสำนักงานเป็นไปในรูปแบบการบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแลส่งผลให้สำนักงานไม่มีอิสระในการทำงานซึ่งขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรให้สำนักงานมีอิสระในการสอบสวนสำนวนคดีต่าง ๆ ตลอดจนงานธุรการและให้คณะกรรมการรับผิดชอบในการพิจารณาจากสำนวนที่จัดทำโดยสำนักงาน แต่หากสำนวนบกพร่องหรือมีข้อโต้แย้งก็ให้สั่งการให้สำนักงานดำเนินการใหม่เพิ่มเติมได้ แทนที่จะเป็นเสมือนการบังคับบัญชาโดยตรงเช่นในปัจจุบัน เพื่อให้สำนักงานมีอิสระในการบริหารงาน การเสนอความเห็นหรือจัดทำสำนวนการสอบสวนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้การทำงานของสำนักงานจะต้องมีกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอนการทำงานของสำนักงานไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพป้องกันปัญหาความล่าช้าหรือการเลือกปฏิบัติ

๔) งบประมาณ ความเป็นอิสระทางงบประมาณมิได้หมายความว่าไม่ต้องมีการจัดทำงบประมาณหรือมีการจัดทำงบประมาณเท่าใดก็ได้ตามนั้น แต่จะกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือ องค์กรอิสระต้องเข้มงวดต่อการจัดทำและการใช้งบประมาณมากยิ่งขึ้นกว่าหน่วยงานปกติเพราะองค์กรอิสระเหล่านี้เป็นผู้ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายต่อหน่วยงานอื่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างรัดกุมตามหลักวิธีการงบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ และเป็นตัวอย่างให้กับองค์กรอื่น ๆ แต่งบประมาณที่องค์กรอิสระได้รับจะต้องเพียงพอและเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานภายใต้หลักกฎหมาย ระเบียบ และกฎต่าง ๆ สำหรับการบริหารงานภาครัฐตามปกติเช่นเดียวกับการดำเนินการขององค์กรอื่น ๆ ของรัฐ เพราะองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพียงแต่มีอิสระในการทำงานโดยปราศจากการครอบงำหรืออยู่ภายใต้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

เพื่อให้องค์กรอิสระสามารถใช้งบประมาณได้อย่างเหมาะสมเห็นควรตั้งกองทุนเพื่อใช้จ่ายในการปฏิบัติงานนอกเหนือจากงบประมาณปกติซึ่งมีจำนวนจำกัดและจะต้องจัดสรรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานทุกหน่วยงานโดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินกองทุนเป็นค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน แน่นนอนและเป็นค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เช่น การเบิกจ่ายค่าอาหารทำการนอกเวลาราชการ เป็นต้น ไม่ใช้งบลงทุนซึ่งต้องขอในงบประมาณปกติ

การตัดทอนเงินงบประมาณสามารถทำได้แต่ต้องไม่ใช่เป็นเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายตามปกติ เช่น เงินค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค ส่วนการพิจารณาหมวดอื่น ๆ เช่น หมวดลงทุน ครุภัณฑ์ ให้พิจารณาโดยยึดหลักเกณฑ์เดียวกันกับการพิจารณางบประมาณปกติโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าในการลงทุนและผลงานที่ได้รับเพื่อให้เกิดความเสมอภาคเช่นเดียวกับทุกหน่วยงานและคุ้มค่าต้องประมาณแผ่นดิน

การตรวจสอบติดตามประเมินผล

เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้เห็นควรมีการดำเนินการดังนี้

๑. การตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ องค์กรอิสระถึงแม้จะมีอิสระในการทำงานมีอำนาจในตัวเองแต่การใช้อำนาจต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ถึงแม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะถูกสอบสวนหรือดำเนินคดีก็ตามเพราะหากองค์กรอิสระใช้อำนาจได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุมจะก่อให้เกิดการใช้ปัญหาโดยมิชอบหรือมีการบิดเบือนอำนาจเกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดองค์กรและกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระไว้อย่างชัดเจนภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตยกล่าวคือ องค์กรของรัฐย่อมถูกตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรอื่นเสมอภายใต้หลักนิติรัฐที่การกระทำใด ๆ ของรัฐหรือองค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดภายใต้หลักการ “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ”

๒. การจัดทำรายงานประจำปีแถลงต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามที่แถลงนโยบายไว้หรือไม่ประการใด และเปิดโอกาสให้รัฐสภามีโอกาสอภิปรายและถอดถอนคณะกรรมการหรือเลขานุการสำนักงานได้ก่อนครบวาระเช่นเดียวกันกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเพื่อให้องค์กรอิสระได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติต่อประเทศชาติและเพื่อป้องกันความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติได้ ดังเช่นการที่มีสำนวนการสอบสวนคงค้างหรือหมดยุคความโดยไม่ได้มีการดำเนินการให้เสร็จสิ้นแต่ประการใด การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีผู้รับผิดชอบและบุคคลที่ปล่อยให้มีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจะต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกัน ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ละเว้นหรือบกพร่องต่อหน้าที่อันที่จะต้องพิจารณาว่าเหมาะสมจะให้ดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ อย่างไร

การตรวจสอบการปฏิบัติงานนี้ให้มีการตรวจสอบทั้งในส่วนของคณะกรรมการและเลขานุการสำนักงานทั้งสองส่วน ในส่วนของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้อยู่ในอำนาจของสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบ ในส่วนของคณะกรรมการให้ประธานกรรมการมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งในส่วนของการทำงานทั้งคณะและตัวบุคคล

๒. จัดให้มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่งานธุรการตลอดจนค่าตอบแทนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน

เพื่อให้การทำงานขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างเป็นระบบและสามารถตรวจสอบได้และใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงาน ตลอดจนประชาชนได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ภายใต้หลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุล เช่น ระบบงานธุรการ การรับเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละองค์กรอิสระต้องมีความชัดเจน ปราศจากความซ้ำซ้อน ลำดับเรื่องเข้าและออกของแต่ละสำนวน เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ การกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนในการทำงานของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการในแต่ละกรณี เพื่อป้องกันการล่าช้าหรือเลือกปฏิบัติอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการและกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปองค์กรอิสระมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการปฏิรูป ดังนี้

๑. ด้านการตรวจสอบและติดตามการทำงานขององค์กรอิสระ เห็นควรให้มีการวางแผนงานในการตรวจสอบการทำงานในส่วนของการบริหารและสำนักงานของแต่ละองค์กรอิสระ ซึ่งจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่ออำนวยความสะดวกและการทำงาน นอกจากนี้ในส่วนของการรายงานผลการดำเนินการขององค์กรอิสระจะต้องมีการรายงานต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยการรายงานผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย รวมทั้ง การรายงานผลการดำเนินการขององค์กรอิสระต้องให้องค์กรอำนาจเป็นผู้รายงานซึ่งจะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกรรมการและสำนักงานของแต่ละองค์กรอิสระ ประกอบด้วย

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. การปฏิรูปกระบวนการทำงาน เนื่องด้วยองค์กรอิสระถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องร้องเรียน เรื่องทุจริตและความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีขั้นตอน และกระบวนการทำงานที่มีความชัดเจน มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ง่าย เช่น เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งพบว่ามีจำนวนมากส่งผลกระทบต่อภาระหน้าที่ในการดำเนินการอันเนื่องมาจากต้องรับภาระในการพิจารณาสำนวนคดีต่าง ๆ มากมายจากหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ฉะนั้นแล้วหากสามารถพัฒนาระบบการรับเรื่องให้มีความชัดเจนโดยมีการกำหนดตารางเวลาการทำงาน (Timeline) และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ได้ การติดตามตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาขององค์กรอิสระจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความโปร่งใสมากขึ้น

๓. เพื่อเป็นการส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และเป็นอนุวัตรการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ในการที่จะได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีกรณีที่มีทรัพย์สินของแผ่นดินที่ถูกเอาไปโดยทุจริตได้มีการโอนย้ายไปต่างประเทศ และเป็นการแสดงเจตจำนงว่าประเทศไทยจะให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีในอนุสัญญาที่มีการโอนย้ายทรัพย์สินของรัฐต่างประเทศมาอยู่ในประเทศไทย จึงได้ร่างพระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต โดยได้ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ส่วนที่ ๔ การปฏิรูปการแก้ปัญหายาเสพติดให้โทษร้ายแรง

การปฏิรูปด้านนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ปัญหายาเสพติด

๑. นโยบายการแก้ปัญหายาเสพติด

๒. การปรับโครงสร้างหน่วยงานกลาง : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

- โครงสร้างองค์กร
- ขั้นตอนการดำเนินงาน
- ระยะเวลาดำเนินการ

๓. การปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด

- โครงสร้างองค์กร
- ขั้นตอนการดำเนินงาน
- ระยะเวลาดำเนินการ

ปฏิรูปด้านการบำบัด ฟื้นฟู ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด

๑. สร้างจิตสำนึกและมาตรการส่งเสริมให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด สมัครใจเข้าบำบัด ฟื้นฟู ด้วยตนเอง อาจจะเป็นการรณรงค์ของหน่วยงานรัฐ หรือมีเจ้าหน้าที่บุคคลเข้าถึงชุมชน เข้าถึงหมู่บ้าน เพื่อให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดสมัครใจเข้าบำบัด ฟื้นฟู

๒. การคัดกรองและส่งต่อผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่การบำบัดของศูนย์เพื่อคัดกรองผู้เข้ารับการบำบัด ฟื้นฟูตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ นั้น มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขหรือเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น ข้อเสนอจึงเห็นควรให้ผู้ประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องได้มีการคัดกรองและส่งต่อผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่การบำบัดได้เช่นกัน

๓. ในการดำเนินงานด้านการบำบัดฟื้นฟูยังมีข้อจำกัดภายใต้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมาย คาดการณ์ว่าจะมีคดีไม่มาก แต่ในปัจจุบัน กลับมีคดีและจำนวนคนที่เข้าสู่ระบบดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยข้อจำกัดที่ว่าไม่มีสถานที่ หรือหน่วยงานรองรับ ขาดแคลนบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานด้านการฟื้นฟูฯ ทำงานหลายหน้าที่ และขาดความเชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ทั่วไป และผู้บริหาร เห็นความสำคัญของการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังติดยาเสพติดน้อยกว่าภารกิจด้านอื่น ๆ ต้องพึ่งหน่วยงานภายนอก และกระบวนการติดตาม ดูแลช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัด ที่พื้นที่ยังไม่สามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สังคมไม่ยอมรับและถูกตีตรา)

การปฏิรูปด้านการแก้ไขปัญหากับผู้ค้ายาเสพติด

๑. แก้ไขกฎหมายเรื่องการผลักภาระการพิสูจน์ให้ผู้กระทำความผิดในการพิสูจน์ตนเองว่า ไม่ได้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

๒. การกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้กระทำความผิด

๓. แก้ไขมาตรการเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินเพื่อเป็นการตัดช่องทางทางการเงินของกลุ่มค้ายาเสพติด

๕.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการลดจำนวนคดีในชั้นศาล

เพื่อให้มีมาตรการการลดจำนวนคดีในชั้นศาลจึงขอเสนอแนวทางการปฏิรูปเพื่อลดจำนวน คดีในศาล ดังนี้

๑. ให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย

เนื่องจากปัจจุบันมีร่างกฎหมายว่าด้วยการยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยถูกส่งให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหลายฉบับ แต่ละฉบับมีความซ้ำซ้อนกันบางประการ จึงจำเป็นต้องมี กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยมีฐานะเป็นกฎหมายกลาง ให้กำหนด กระบวนการ ขั้นตอน และผลของกระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่ยุติข้อพิพาท ให้แก่ประชาชน สามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้ โดยกฎหมายนี้จะต้องไม่ทับซ้อนกับ

ร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณา และต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือกฎหมายที่กำลังจะมีผลบังคับใช้ในอนาคต

ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยดังกล่าว ให้มีสถานะเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นร่างพระราชบัญญัติการยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย เพื่อให้มีการยุติข้อพิพาทโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

กระบวนการไกล่เกลี่ยนี้ เป็นกระบวนการให้ประชาชนสามารถยุติข้อพิพาทบางประเภทได้จากความตกลงโดยสมัครใจของคู่พิพาทเอง ประหยัดค่าใช้จ่ายและประหยัดเวลาโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาในศาล

๒. ให้แก้ไขกระบวนการปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวโดยมีประกันหรือไม่มีหลักประกัน

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ในกระบวนการยุติธรรม ยังผลให้ประชาชนทุกระดับฐานะมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาค ซึ่งการปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราว โดยเฉพาะในคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปีระหว่างพิจารณาคดีให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวไว้ก่อน เว้นแต่จะเป็นความผิดทางอาญาร้ายแรงหรือเป็นคดีที่มีความเสียหายจำนวนมาก อาจพิจารณาให้มีการปล่อยตัวชั่วคราวโดยมีเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งการแก้ไขกระบวนการปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวโดยมีประกันนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักการยอมรับให้ ผู้ต้องหาหรือจำเลย ในกรณีได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นพนักงานสอบสวนโดยมีการวางเงินสดหรือหลักทรัพย์อื่นเป็นประกันมาแล้ว หากประสงค์จะใช้หลักประกันเดิมเพื่อร้องขอปล่อยชั่วคราวในชั้นพนักงานอัยการหรือชั้นศาล แล้วแต่กรณี กฎหมายก็เปิดช่องให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำได้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมซึ่งแยกการดำเนินงานออกจากกัน ขาดการบูรณาการระหว่างองค์กร ก่อให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายดังกล่าว กระทั่งไม่สามารถปรับใช้บทบัญญัติให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขการดำเนินงานในทางปฏิบัติของแต่ละองค์กร

๓. แก้ไขกระบวนการปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวโดยมีประกัน

๓.๑. แก้ไขปัญหาให้ผู้ต้องหาสามารถใช้หลักประกันอย่างต่อเนื่อง จากในชั้นพนักงานสอบสวนไปสู่ชั้นพนักงานอัยการ โดยเสนอแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๗๗ โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นคู่สัญญาในสัญญาประกันกับนายประกันแทนพนักงานอัยการในจังหวัดอื่น นอกจากเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย

๓.๒ การแก้ไขปัญหาให้ผู้ต้องหาสามารถใช้หลักประกันอย่างต่อเนื่อง จากในชั้นพนักงานอัยการไปสู่ชั้นศาล แนวทางการแก้ไข กำหนดมาตรการให้ผู้พิพากษาสั่งให้ปล่อยจำเลยชั่วคราวได้ โดยยอมรับหลักประกันซึ่งจำเลยมีอยู่ในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นพนักงานอัยการโดยไม่จำเป็นต้องมีหลักประกันนั้นปรากฏต่อศาลในขณะยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราว โดยจัดทำข้อตกลงระหว่างองค์กรตำรวจ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล (Memorandum of Understanding) เรื่อง แนวทางปฏิบัติให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถใช้หลักประกันต่อเนื่องตลอดทุกขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม

๓.๓ การแก้ไขกระบวนการปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวโดยมีประกัน

๑) แก้ไขปัญหาให้ผู้ต้องหาสามารถใช้หลักประกันอย่างต่อเนื่อง จากในชั้นพนักงานสอบสวนไปสู่ชั้นพนักงานอัยการ โดยเสนอแก้ไข กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕ แห่ง

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๔๗๗ โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นคู่สัญญาในสัญญาประกันกับนายประกันแทนพนักงานอัยการในจังหวัดอื่น นอกจากเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย

๒) การแก้ไขปัญหาให้ผู้ต้องหาสามารถใช้หลักประกันอย่างต่อเนื่อง จากในชั้นพนักงานอัยการไปสู่ชั้นศาล แนวทางการแก้ไข กำหนดมาตรการให้ผู้พิพากษาสั่งให้ปล่อยจำเลยชั่วคราวได้ โดยยอมรับหลักประกันซึ่งจำเลยมีอยู่ในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นพนักงานอัยการโดยไม่จำเป็นต้องมีหลักประกันนั้นปรากฏต่อศาลในขณะยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราว โดยจัดทำข้อตกลงระหว่างองค์กรตำรวจ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล (Memorandum of Understanding) เรื่อง แนวทางปฏิบัติให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถใช้หลักประกันต่อเนื่องตลอดทุกขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม

๕. ผู้ต้องหาสามารถใช้หลักประกันในการขอปล่อยชั่วคราวได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ประสบอุปสรรคจากทางปฏิบัติในองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

๖. ลดภาระแก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในการเก็บรักษาหลักประกัน และลดความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักประกันในกรณีที่หลักประกันอาจสูญหาย เสียหายระหว่างอยู่ในความครอบครองของตน ลดภาระแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการส่งมอบหลักประกันซ้ำซ้อนหลายครั้ง

๖. กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือขั้นตอนการดำเนินการ

๑. ให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้สำเร็จ คือ

๑.๑ การปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

(๑) สร้างระบบคุณธรรมให้เจ้าหน้าที่ราชการในหน่วยงานยุติธรรมได้รับความเป็นธรรม เป็นเบื้องต้น

(๒) ให้ทุกหน่วยงานในการกระบวนการยุติธรรมขับเคลื่อนการปฏิรูปหน่วยงานเพื่อให้มี การทำงานที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการพัฒนาองค์กรให้กระชับ มีการทำงานที่ไม่ซับซ้อน มีการให้บริการประชาชนโดยสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสามารถให้คำตอบ แก่ประชาชนได้ทุกเรื่อง

(๓) กำหนดสถานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ให้กับประชาชน และคุ้มครองประชาชน ในการใช้สิทธิเข้าร้องเรียนหรือร้องทุกข์ที่จะไม่ถูกดำเนินคดีข้อหาแจ้งความเท็จหรือ หมิ่นประมาทในทุกกรณี เว้นแต่จะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับผู้ร้องด้วย

(๔) ให้ทุกหน่วยงาน มีคณะกรรมการตรวจสอบข้อร้องทุกข์หรือร้องเรียนจาก ประชาชนในทุก ๆ กรณี และให้แจ้งขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ประชาชนผู้ร้องทราบโดยเร็ว เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ การให้มีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ทุก ๆ หน่วยงาน นอกจากที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลแล้ว ต้องให้หัวหน้าหน่วยงานระดับปลัดกระทรวง และอธิบดี รวมถึงหัวหน้าสูงสุดทุกหน่วยงานและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องแถลงแนวทางการทำงาน และวางแนวทางและนโยบายการทำงานต่อสาธารณะเพื่อประกาศแนวทางการปฏิบัติตัวของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ด้วยการ

(๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยให้การบริการประชาชนด้วยความรวดเร็วและไม่สร้างเงื่อนไขให้ประชาชนเดือดร้อนจากการทำหน้าที่ หรือการติดต่องานราชการ

(๒) ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน โดยกำหนดข้อห้ามพนักงานและเจ้าหน้าที่เรียก รับ ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในทุก ๆ กรณี จากบุคคลที่เข้ามาติดต่องานราชการ ไม่ว่าในหรือนอกสถานที่

(๓) หากพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืน จะถูกไล่ออกจากงานและงดบำเหน็จบำนาญ รวมถึงจะต้องถูกลงโทษถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาอย่างเฉียบขาด

(๔) ให้ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าหนึ่งชั้นมีส่วนรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

๑.๓ การสร้างมาตรการการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

(๑) ให้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ของประชาชนอย่างเข้มงวด

(๒) ให้ใช้กฎหมายเพื่อการอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน และให้มีมาตรการ ทำให้กระบวนการยุติธรรมต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชน และสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ได้อย่างมีมาตรฐาน

(๓) การพัฒนาองค์กรในกระบวนการยุติธรรม จะต้องทำให้ประชาชนเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง

(๔) กระบวนการปฏิรูป ต้องดำเนินการปฏิรูปร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทุกระดับ

(๕) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการปฏิรูปและเสนอความต้องการในการพัฒนากระบวนการยุติธรรม

(๖) ขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคมได้ทุกระดับ

(๗) พัฒนาองค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้มีมาตรฐานสากล รวมถึงให้มีอุปกรณ์และเครื่องมือที่ทันสมัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพ

(๘) จะต้องมีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมทุกปี

(๙) ก้าวทำให้ประชาชนยอมรับและพึงพอใจของการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมเป็นแนวทางและเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

๒. งานการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่รัฐสามารถทำได้ทันที

๒.๑ ให้มีการตรวจและติดตามการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเสมอภาค

๒.๒ การสร้างจิตสำนึกให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในราชการ มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่

๒.๓ พัฒนาการเรียนรู้ให้กับประชาชนตั้งแต่เยาว์วัย เริ่มมีวินัยและรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน

๒.๔ ให้มีหลักสูตรวินัยและการบังคับใช้กฎหมายในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ชั้นพื้นฐาน

๒.๕ การลดขั้นตอนของงานราชการที่สร้างภาระให้กับประชาชน

๒.๖ การให้ข้าราชการให้บริการประชาชนโดยไม่หวังประโยชน์ตอบแทน และไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน

๒.๗ สร้างมาตรฐานการให้ความเป็นธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๒.๘ การให้มีกระบวนการติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

๒.๙ จัดระเบียบทางสังคมให้มีความเรียบร้อยและให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

๒.๑๐ จัดให้มีกฎหมายและกระบวนการการแก้ปัญหาคอรัปชั่นอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

๒.๑๑ ให้มีศูนย์รับความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

๒.๑๒ ให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม และสามารถทบทวนช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับความสะดวกจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม

๓. แผนงานการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ต้องดำเนินการปฏิรูปให้เสร็จภายใน ๑ ปี

๓.๑ ให้ศึกษารวบรวมงานในการบวนการยุติธรรมประเทศต่าง ๆ ที่มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นสากล

๓.๒ เสนอปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย และเสนอกฎหมายใหม่ เพื่อการปฏิรูปองค์กรและ
การทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๓.๓ การสร้างวัฒนธรรมหรือเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนให้มีระเบียบวินัยในการปฏิบัติ
ตามกฎหมาย

๓.๔ แก้ไขกฎหมายที่มีโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิด

๓.๕ สร้างกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีอุปกรณ์
ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๖ แก้ไขกฎหมายให้ลงโทษผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น ในความผิดบางประเภท เช่น

- ความผิดเกี่ยวกับการขับรถยนต์ในขณะมีนเมา
- ความผิดเกี่ยวกับการขับรถยนต์ที่ขาดระเบียบวินัย และเห็นแก่ตัว
- ความผิดเกี่ยวกับการขับรถแข่งบนถนนสาธารณะ
- ความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกป่าหรือที่สาธารณะ
- ความผิดเกี่ยวกับการละเมิดทางเพศ
- การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดเสียเอง
- ความผิดฐานทุจริตไม่ควรได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษในทุกกรณี

๓.๗ การให้หน่วยงานศาลสามารถเปิดบริการศาลเคลื่อนที่หรือศาลแขวงในแต่ละอำเภอ

๓.๘ เพื่อเป็นการถ่วงดุล ให้พนักงานอัยการหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วม
ในการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๓.๙ การให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งยุติคดีในคดีบางประเภท

๓.๑๐ ให้การทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
มีมาตรฐาน และไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน

๓.๑๑ การให้ทนายความ ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนและช่วยเหลือทางคดี
แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้เป็นองค์กรที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่เป็นที่ยอมรับของ
ประชาชน

๔. แผนงานการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ต้องดำเนินการปฏิรูปให้เสร็จ
ภายใน ๓ ปี

๔.๑ จัดระบบงานให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด

๔.๒ ให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการปรับปรุงหน่วยงานหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม
เพื่อให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๔.๓ การให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายและเสียค่าใช้จ่ายน้อย

๔.๔ ให้มีอุปกรณ์และเครื่องมือในการพัฒนาและใช้งานในหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม
ที่มีประสิทธิภาพ

๔.๕ ให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม กำหนดแนวทางและแผนงานการปฏิรูป
การทำงานโดยมุ่งหวังการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เสร็จ

๔.๖ ให้มีการจัดเก็บข้อมูลทุกด้านที่สามารถตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม

๔.๗ สร้างมาตรการการลดปัญหาอาชญากรรมอย่างเป็นระบบ และลดความล่อแหลมต่อการเกิดอาชญากรรม เช่น ให้มีมาตรการห้ามการพกอาวุธหรืออาวุธร้ายแรงออกนอกเคหสถาน และให้พัฒนาในการยกเลิกการให้มีอาวุธปืนหรืออาวุธร้ายแรงในการครอบครอง

๕. ข้อเสนอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย มีรายชื่อกฎหมายที่ต้องปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

๕.๑. การปฏิรูปการจัดทำกฎหมาย ปรับปรุงและยกร่างกฎหมาย

กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ประกอบด้วย

๑. พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕

๒. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕

๔. ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการ การออกบัตร และการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวคนพิการ การกำหนดสิทธิหรือการเปลี่ยนแปลงสิทธิ และการขอสละสิทธิของคนพิการ และอายุบัตรประจำตัวคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๖

๕.๒ การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ประกอบด้วย

๑. ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๒๗๖ ถึงมาตรา ๒๘๗) ความผิดเกี่ยวกับเพศ

๒. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๓. พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๗

๔. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ โดยกำหนดให้ศาลหรือเจ้าพนักงานที่ส่งปล่อยชั่วคราวมีอำนาจสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (EM) ในการติดตามตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ในกรณีที่ผู้นั้นยินยอม และกำหนดมิให้มีการเรียกประกันหรือหลักประกันเกินสมควร

กฎหมายที่ต้องยกร่างใหม่ ประกอบด้วย

๑. ร่างพระราชบัญญัติการยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.

๒. ออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดอุปกรณ์ หน่วยงานรับผิดชอบ และเงื่อนไขเกี่ยวกับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจัดการเดินทางและอาณาเขต พ.ศ.

๕.๓ การปฏิรูปองค์กรและการทำงานในกระบวนการยุติธรรม

๑. การปฏิรูปองค์กรศาล

กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ประกอบด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานศาล

๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

๓) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

๔) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา

๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายวิธีพิจารณาความ

๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘

๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

๔) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒

๕) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓

๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล พ.ศ. ๒๕๘๕

๗) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๘) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๙) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๐) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายที่ต้องยกร่างใหม่ ประกอบด้วย

๑. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลป้องกันการค้าฟิวเจอร์และวิธีพิจารณาคดีป้องกันการค้าฟิวเจอร์ พ.ศ.

๒. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง พ.ศ.

๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

๒. การปฏิรูปองค์กรอัยการ

กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ประกอบด้วย

๑. พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

๓. การปฏิรูปองค์กรทนายความ

- กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง คือ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

๔. การปฏิรูปองค์กรอิสระที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ประกอบด้วย

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

กฎหมายที่ต้องยกร่างใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ.

๕. การปฏิรูปการแก้ปัญหาเสพติดให้โทษร้ายแรง

กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ประกอบด้วย

๑. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕

๖. ความคาดหวังในการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

๖.๑ ภายใน ๑ - ๓ ปี บ้านเมืองควรสงบเรียบร้อย ประชาชนต้องได้เห็นกระบวนการยุติธรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

๖.๒ การทำ “กฎหมายให้เป็นกฎหมาย” กระบวนการยุติธรรมต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้มีการใช้กฎหมายในการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาทางสังคมด้านต่าง ๆ ให้ประชาชนอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและมีความสุขในบ้านเมือง

๖.๓ แก้ปัญหาและทำความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมที่ถูกกล่าวอ้างว่ากระบวนการยุติธรรมมีสองมาตรฐานควรได้รับการแก้ไขโดยระบบการพิจารณาคดีของประชาชนทั่วไปให้มีการพิจารณาคดีในสามชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยเฉพาะคดีความผิดในทางการเมืองที่เคยขึ้นกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมืองนั้น ควรให้มีการพิจารณาในสองชั้นศาลคือเริ่มต้นในศาลอุทธรณ์ และสิ้นสุดที่ศาลฎีกา

๖.๔ “กระบวนการยุติธรรม” ต้องเป็นที่พึ่งพา โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖.๕ การสร้างมาตรฐานในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่ยอมรับทุกระดับตั้งแต่กระบวนการก่อนชั้นศาลและการพิจารณาคดีในชั้นศาลต้องให้เป็นที่ยอมรับกับทุกฝ่ายและให้ความเป็นธรรมกับประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๖.๖ ให้การทำงานในกระบวนการยุติธรรมมีความรวดเร็วในทุกระดับ

๖.๗ สร้างความเชื่อมั่นและสร้างความมั่นใจ ในส่วนงานใน “กระบวนการยุติธรรม” ให้ประชาชนพึงพอใจต่อการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รวมถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

๖.๘ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่สร้างภาระหรือปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และให้ขจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนให้หมดสิ้นไป

๖.๙ มีการประเมินการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทุกปี เพื่อทราบความพึงพอใจของประชาชน

จึงขอเสนอแผนปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้สภาพัฒนา
และเสนอให้คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเพื่อออกเป็นนโยบายและให้มีบทบัญญัติของ
กฎหมายต่อไป

พลเอก



(จิระ โกมุทพงศ์)

เลขาธิการคณะกรรมการการ