



## คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้

ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐

วันศุกร์ที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๔  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

### ผู้มาประชุม

- |    |                                                                                                  |                  |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| ๑. | ปลัดกระทรวงยุติธรรม<br>ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ                                     | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด<br>นายกฤษฎา บุญยมิต<br>อธิบดีอัยการสำนักงานวิชาการ                    | อนุกรรมการ       |
| ๓. | ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<br>พลตำรวจตรีสหรัฐ ศักดิ์ศิลปชัย<br>ผู้บังคับการกองคดีอาญา           | อนุกรรมการ       |
| ๔. | ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม<br>นายอภิพงศ์ ฐานติเกษม<br>ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา | อนุกรรมการ       |
| ๕. | ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง<br>นางสมฤดี ธัญญศิริ<br>รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง                    | อนุกรรมการ       |
| ๖. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>นางสาวนริศรา แดงไผ่<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมายกระบวนกรยุติธรรม   | อนุกรรมการ       |
| ๗. | ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ<br>นายเอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบ            | อนุกรรมการ       |
| ๘. | ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<br>นายวิทยา นิตติธรรม<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมาย         | อนุกรรมการ       |

๙. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ  
นายธรรมบุญ เรืองดิษฐ์  
รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุกรรมการ
๑๐. ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ของภาครัฐซึ่งเป็นกรรมการ  
ในคณะกรรมการฯ อนุกรรมการ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์  
คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๑๑. ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ของภาคเอกชนซึ่งเป็นกรรมการ  
ในคณะกรรมการฯ อนุกรรมการ  
รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์  
คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
๑๒. ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อนุกรรมการ  
นางสาวชนิตา อึ้งผาสุข  
รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
๑๓. ผู้แทนสหภาพนายควม อนุกรรมการ  
นายทักษ์ไวย ไชยแขวง  
อุปนายกฝ่ายต่างประเทศ
๑๔. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อนุกรรมการ  
นายวัลลภ นาคบัว
๑๕. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย อนุกรรมการและเลขานุการ  
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม  
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและกระบวนการยุติธรรม
๑๖. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
นายวัฒนกร สันนัย  
นิติกรชำนาญการ
๑๗. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
นางสาวเปรมมิศา หนูเรืองงาม  
นิติกรชำนาญการ

#### ผู้ไม่มาประชุม

๑. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานฯ อนุกรรมการฯ ตีตราชการ  
ให้ความเห็นชอบ  
ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานฯ อนุกรรมการฯ ตีตราชการ  
ให้ความเห็นชอบ  
ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นางสาวปริญญ์ สันติวงษ์

นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ

สำนักงานกิจการยุติธรรม

๒. นางสาวกัลยา ถ้ำทอง

นักวิชาการยุติธรรม

สำนักงานกิจการยุติธรรม

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๐๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบ  
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑ ชั้น ๙ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำรายงานการประชุม และแจ้งเวียนให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐ โดยเบื้องต้นมีอนุกรรมการขอแก้ไขรายงานการประชุม จำนวน ๑ ท่าน ได้แก่

ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ได้ขอแก้ไขข้อความหน้าที่ ๑๙ บรรทัดที่ ๒๗ - ๓๑ ดังนี้

(๒) ร่างระเบียบฉบับนี้เป็นการก่อสิทธิ เพราะมีการขึ้นทะเบียนบุคคลให้เป็นล่าม และมีสิทธิบางประการเกิดขึ้น รวมถึงการเพิกถอนสิทธิ จึงต้องมีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้นด้วย ซึ่งคำสั่งต่าง ๆ จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะถ้าเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่เป็นล่ามย่อมมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่อยากฝากให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยพิจารณา คือเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของร่างระเบียบฉบับนี้แล้วจะสามารถจัดทำเป็นเพียงร่างระเบียบได้หรือไม่ เกินอำนาจแม่บทหรือไม่ หรือต้องจัดทำในรูปแบบกฎหมาย

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ

คำสั่งแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานอนุกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบ  
แทนตำแหน่งที่ว่างลง

ตามที่ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ทำให้คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ขาดผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑ คน เพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ในการนี้ ประธานอนุกรรมการได้เห็นชอบแต่งตั้งให้ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการดังกล่าวต่อไป

มติที่ประชุม รับทราบ

## ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อพิจารณา

### ๔.๑ กรอบแนวทางการดำเนินการ

- ด้านที่ ๒ การพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้

#### กฎหมาย

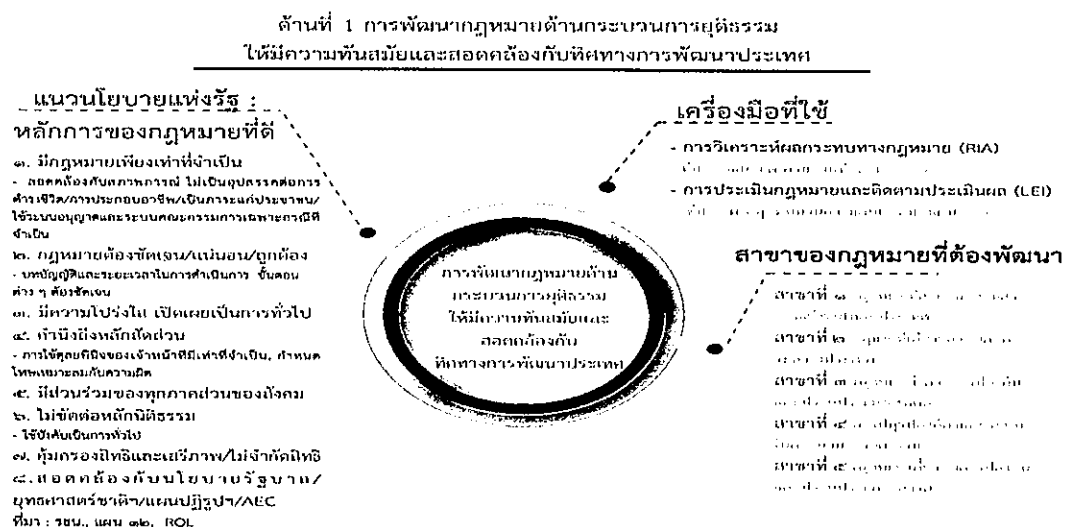
ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๐ ได้เห็นชอบกรอบการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ โดยมอบหมายฝ่ายเลขานุการฯ ปรับปรุงกรอบการดำเนินงานเพื่อให้มีความชัดเจน และในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ คณะอนุกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านที่ ๑ การพัฒนากฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ในการประชุมครั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เสนอแนวทางการดำเนินงานด้านที่ ๒ การพัฒนาประสิทธิภาพให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งพัฒนามาจาก “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย” ที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ รวมทั้งได้มีการทบทวนสภาพปัญหาของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ มาสังเคราะห์ร่วมกับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยแบ่งเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

- ๑) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านตัวบทบัญญัติของกฎหมาย
- ๒) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย
- ๓) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย
- ๔) การกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย

#### (๑) ส่วนที่ ๑ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านตัวบทบัญญัติของกฎหมาย

คณะอนุกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการพัฒนากฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศซึ่งมีองค์ประกอบ ๓ ประการ ได้แก่ ๑) หลักการของกฎหมายที่ดีตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ๒) เครื่องมือที่ใช้ และ ๓) สาขาของกฎหมายที่ต้องพัฒนา รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ ๑ ซึ่งมีความสอดคล้องกับส่วนที่ ๑ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความครอบคลุมแล้ว

ภาพที่ ๑



## (๒) ส่วนที่ ๒ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย

การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายมีขอบเขตและสาระสำคัญ  
ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ได้แก่

มิติการพัฒนาด้านคุณสมบัติและสมรรถนะของผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย  
โดยการเสริมสร้างทักษะ ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในลักษณะที่เป็นองค์ความรู้ทั่วไปและเฉพาะ  
ทางที่สอดคล้องกับลักษณะงานที่รับผิดชอบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีศักยภาพในการปฏิบัติงาน

มิติด้านค่าตอบแทนและแรงจูงใจให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ความรู้  
ความสามารถ ประสบการณ์และภาระความรับผิดชอบในหน้าที่

มิติด้านการสร้างจริยธรรมและกลไกคุ้มครองผู้ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย  
โดยมีการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมที่วางหลักเกณฑ์และบทลงโทษทางวินัย รวมทั้งมีหน่วยงานที่เป็น  
อิสระในการดำเนินการทางวินัยและมีกลไกให้ความคุ้มครองทั้งต่อผู้ร้องเรียนและต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่  
บังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการร้องเรียนอันจะนำมาซึ่งการให้บริการของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มี  
ความเป็นมืออาชีพ มีความรวดเร็ว อิสระ เป็นกลาง

เนื่องจากแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย  
มีความสอดคล้องกับภารกิจของคณะอนุกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงาน  
ยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำแนวทางการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มติ/ข้อสั่งการของ  
คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ผลักดัน  
การบรรจุองค์ความรู้ด้านกระบวนการยุติธรรมในการเรียนการสอนของสถาบัน อุดมศึกษา การสร้างจิตสำนึก  
รักความยุติธรรม และสร้างค่านิยมร่วมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม จึงเห็นควรมอบหมาย  
คณะอนุกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรมดำเนินการตามขอบเขต  
และสาระสำคัญของแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายต่อไป

### ประเด็นอภิปราย

ประธานฯ อภิปรายว่า การประชุมครั้งนี้เพื่อพิจารณากรอบแนวทางการดำเนินงานด้าน  
ที่ ๒ ซึ่งพัฒนาจากมติที่ประชุมของ กพยช. ประกอบไปด้วย ๔ ส่วน คือ ๑) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านตัวบทบัญญัติ  
ของกฎหมาย ๒) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย ๓) การเพิ่มประสิทธิภาพด้าน  
ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย และ ๔) การกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย โดยส่วนที่ ๑  
คณะอนุกรรมการฯ ได้เคยให้ความเห็นชอบไปแล้ว สำหรับส่วนที่ ๒) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงาน  
บังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย ๓ มิติ ได้แก่ ๑) มิติการพัฒนาด้านคุณสมบัติและสมรรถนะของผู้ทำหน้าที่  
บังคับใช้กฎหมาย ๒) มิติด้านค่าตอบแทนและแรงจูงใจให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และ ๓) มิติด้านการ  
สร้างจริยธรรมและกลไกคุ้มครองผู้ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ  
คณะอนุกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรม จึงเห็นควรมอบหมายให้  
คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวรับไปดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หากคณะอนุกรรมการฯ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม  
หรือเห็นควรกำหนดให้มีมิติอื่นๆ เพื่อบริหารให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวรับไปดำเนินการในกรอบการพัฒนา  
บุคลากรก็สามารถดำเนินการได้

ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง อภิปรายว่า การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงาน  
บังคับใช้กฎหมายใน ๓ มิติ มีข้อสังเกต ดังนี้

๑. มิติที่ ๒ ด้านค่าตอบแทนและแรงจูงใจให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ อยู่ใน  
อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรมด้วยหรือไม่

/เนื่องจาก...

เนื่องจากไม่ปรากฏรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ อีกทั้งหากพิจารณาเพียงชื่อเห็นว่าจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว

๒. ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายไม่กล้าตัดสินใจเพราะกลัวที่จะต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ฉะนั้นหากพิจารณาถึงกลไกการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวด้วยหรือไม่ เพราะหากมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งสองประการข้างต้นก็จะสามารถมอบหมายงานต่อไปได้

ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อภิปรายว่า มติของ กพยช. เป็นแนวทางที่คณะกรรมการทุกชุดจะต้องปฏิบัติ ดังนั้น การดำเนินงานจึงมีความเชื่อมโยงกัน อีกทั้งคณะกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานทั้งก่อนระหว่าง และหลังปฏิบัติงาน ประกอบกับคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๐ เห็นชอบกรอบแนวทางพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมใน ๔ เรื่องหลัก ได้แก่ ๑) เรื่องความรู้ด้านกระบวนการยุติธรรมให้กับสถาบันการศึกษา ๒) เรื่องการสร้างจิตสำนึก ๓) เรื่องค่านิยมร่วม และ ๔) หลักสูตรของการพัฒนาบุคลากรระดับต้น กลาง และสูง สำหรับเรื่องคำตอบแทนคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดจ้างผู้เชี่ยวชาญศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ เพื่อศึกษาในประเด็นดังกล่าว โดยโครงการศึกษาวิจัยดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วและจะเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรมในเดือนนี้เช่นกัน ดังนั้น คำถามของผู้แทนสำนักงานศาลปกครองในประการที่ ๑ เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวมีความครอบคลุมแล้ว สำหรับคำถามในประการที่ ๒ เป็นประเด็นที่ยังไม่เคยมีการกล่าวถึงมาก่อนซึ่งอาจต้องกำหนดประเด็นให้ชัดเจน หากคณะกรรมการฯ เห็นว่าควรเพิ่มประเด็นหรือมิติตามที่ผู้แทนสำนักงานศาลปกครองเสนอ หรือหากมีความเห็นว่าควรดำเนินการไปในทิศทางหรือมิติใดเพิ่มเติมสามารถเสนอเพื่อกำหนดเป็นประเด็นนอกเหนือจากที่ฝ่ายเลขานุการฯ นำเสนอได้ เพื่อบอกหมายให้คณะกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรมดำเนินการและฝ่ายเลขานุการฯ จะได้ติดตามและรายงานผลการดำเนินการมายังคณะกรรมการชุดนี้ทราบต่อไป

ประธานฯ อภิปรายว่า เรื่องคำตอบแทนและแรงจูงใจ เป็นสิ่งที่กระทบต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมค่อนข้างชัดเจน หน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมก็ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากโดยเฉพาะการโอนย้ายของตำแหน่งนิติกร ซึ่งเรื่องการกำหนดคำตอบแทนนายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นผู้พิจารณาภาพรวม หากคณะกรรมการฯ เห็นร่วมกันว่าทั้งสามประเด็นที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ สามารถดำเนินการต่อไปได้ จะได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรมรับไปดำเนินการและให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายและบังคับใช้ทำหน้าที่ติดตามการดำเนินงานรายงานผลการดำเนินการมายังคณะกรรมการชุดนี้ทราบ

### (๓) ส่วนที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

การเพิ่มประสิทธิภาพผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายมีขอบเขตและสาระสำคัญครอบคลุมการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายใน ๒ มิติ ดังนี้

#### (๓.๑) มิติก่อนได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

มิติก่อนได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการป้องกัน (Prevention) ก่อนเพื่อให้ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย การสร้างกระบวนการป้องกันดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการ ๒ ประการ ได้แก่ กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย โดยการทบทวนกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางกฎหมาย และกระบวนการสร้างการรับรู้หรือสามารถสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้

/(๓.๒) มิติหลัง...

### (๓.๒) มิติหลังกฎหมายบังคับใช้

นอกเหนือจากมิติก่อนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางกฎหมายและการบังคับใช้ รวมถึงการสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนซึ่งจะช่วยป้องกันประชาชนจากการได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามที่ฝ่ายเลขานุการ ฯ ได้นำเสนอในข้างต้นแล้ว เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย รัฐย่อมมีหน้าที่ในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการอำนวยความยุติธรรม อันจะนำไปสู่วัฒนธรรมแห่งการเคารพกฎหมาย (Culture of Lawfulness) ทั้งนี้ ในส่วนที่หนึ่งการสร้างการมีส่วนร่วม เห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายรับข้อเสนอแนะทางการแก้ไขตามที่ฝ่ายเลขานุการ ฯ เสนอ ไปปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่สองการสร้างการรับรู้หรือสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ฝ่ายเลขานุการ ฯ ขอนำเสนอในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๐ ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ ๒

ภาพที่ ๒



### ประเด็นอภิปราย

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด อภิปรายว่า การใช้ถ้อยคำจะอย่างไรให้ภาคประชาชนเข้าใจ มีส่วนร่วม และมีความเข้มแข็งขึ้น หากใช้คำว่า ประสิทธิภาพ เมื่อนำไปปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่จะเกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน

ประธานฯ อภิปรายว่า การใช้คำว่า ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย น่าจะหมายถึงประชาชนในฐานะผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง หากมองว่ากฎหมาย คือ กฎ และประชาชน คือ ผู้ถูกบังคับ อีกทั้งไม่ใช่เรื่องของประสิทธิภาพ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องการพัฒนาแล้วทำให้กระบวนการมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นหรือต้นทุนน้อยลง ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือการสร้างการรับรู้ เป็นการสร้างบทบาทให้กับประชาชนมากขึ้น เพราะหากตั้งเป้าหมายให้ประชาชนเกิดการเคารพกฎหมาย ต้องเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความสมัครใจ และหากมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย บุคคลนั้นต้องได้รับการเยียวยาหรือเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม เมื่อแบ่งเป็นมิติก่อนและมิติหลัง โดยมิติก่อนเป็นขั้นตอนกระบวนการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เพราะเชื่อว่าถ้าประชาชนมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความเคารพกฎหมายซึ่งอาจจะเป็น

/ไปได้หรือไม่...

ไปได้หรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเป็นมิติหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว จะเป็นเรื่องของการสร้างการรับรู้กฎหมายให้กับประชาชน ซึ่งจะเสนอในการประชุมครั้งถัดไป

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อภิปรายว่า เห็นด้วยกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะให้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดบ้าง ตลอดจนการสร้างการรับรู้กฎหมายจะมีขอบเขตเพียงใด จะหมายถึงการรับรู้ตัวบทบัญญัติของกฎหมายหรือการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงกฎหมายหมายถึง การรับรู้กฎหมาย แต่อาจจะเป็นกรณีที่กฎหมายสามารถใช้บังคับกับประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันหรือไม่ แต่ในขณะนี้ยังมองภาพรวมไม่เห็นว่าจะมีกระบวนการอย่างไร

ประธานฯ อภิปรายว่า หากพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการฯ ประเด็นสำคัญอาจอยู่ที่การรับรู้กฎหมายหรือการเข้าถึงกฎหมาย เพราะการรับรู้อาจจะรับรู้ก่อนหรือหลังก็ได้ เพราะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกิดขึ้นเนื่องจาก ๑) การไม่รู้กฎหมาย และ ๒) รู้กฎหมายแต่ไม่เคารพกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องการรับรู้ และการเคารพกฎหมายโดยเป็นการสร้างค่านิยม เห็นควรให้แยกการรับรู้ออกเป็น การรับรู้ และการเคารพกฎหมาย

ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม อภิปรายว่า เมื่อพิจารณากรอบแนวทางการดำเนินงานของคณะอนุกรรมชุดนี้ ประกอบด้วย ๓ เรื่องหลักๆ คือ ๑) การพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ๒) การพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้ และ ๓) การเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างวัฒนธรรมการยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกรอบแนวทางการดำเนินงานในด้านที่ ๓ นี้ สอดคล้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายในด้านของการรับรู้และการเคารพกฎหมาย ซึ่งจะเป็นประเด็นในการประชุมครั้งต่อไป

ประธานฯ อภิปรายว่า การรับรู้และการเคารพกฎหมาย วัฒนธรรมการเคารพกฎหมายจะไปอยู่ในด้านที่ ๓ ดังนั้น จึงเหลือกรอบการเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น โดยฝ่ายเลขานุการฯ ได้เสนอกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย คณะอนุกรรมการฯ คิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถอยู่ด้านที่ ๓ เรื่องการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างวัฒนธรรมการยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชน ได้หรือไม่ โดยอาจปรับชื่อเรื่องเป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนเรื่องการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย

ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อภิปรายว่า หากพิจารณาเฉพาะเรื่องกฎหมาย จะสอดคล้องกับประเด็นที่นายกรัฐมนตรีได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการสร้างการรับรู้ การสร้างความเข้าใจ ซึ่งสมมติฐานของนายกรัฐมนตรี คือ ประชาชนไม่ทราบกฎหมาย ซึ่งจะกลายมาซึ่งประเด็นที่ประธานฯ กล่าวข้างต้นว่า ถึงแม้ประชาชนจะรู้กฎหมาย แต่ก็เลือกที่จะชั่งน้ำหนักระหว่างการฝ่าฝืนกฎหมายกับความเสียหายหรือผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับว่ามีมากน้อยเพียงใด ประเด็นสำคัญประการแรก คือ ถ้าหากประชาชนอยากรู้กฎหมายประชาชนต้องมีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้น ดังนั้นมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดเป็นพื้นฐานแล้ว แต่หากประชาชนต้องการที่จะเสนอชื่อกฎหมายฝ่ายเลขานุการฯ จะเสนอแนวทางการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และประการที่สอง คือ เมื่อประชาชนถูกบังคับใช้กฎหมายแล้วแม้กฎหมายจะดีเพียงใด มีผู้บังคับใช้ที่ดี แต่เมื่อมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น ฝ่ายเลขานุการฯ จึงเชื่อมโยงไปสู่การให้ความช่วยเหลือผ่านกองทุนยุติธรรมหรือตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ อย่างไรก็ตาม ในมิตินี้ยังไม่ถือว่าเป็นข้อยุติ แต่เป็นกรอบในภาพกว้าง ฝ่ายเลขานุการฯ ต้องนำด้านการสร้างการรับรู้ไปพัฒนาและนำกลับมาเสนอต่อที่ประชุมต่อไป

/อย่างไรก็ดี...

อย่างไรก็ดี การประชุมครั้งนี้คณะอนุกรรมการฯ อาจจะทำให้ข้อสังเกตเฉพาะกรอบที่ ๒ ของ ๔ ส่วนย่อยเพื่อไปปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง อภิปรายว่า ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่สิ่งที่น่าพิจารณาคือ กฎหมายในปัจจุบันนั้นได้ผลเพียงพอหรือไม่ เช่น มาตรา ๗๗ ที่กำหนดไว้เมื่อนำมาบังคับใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งกำหนดว่า เมื่อมีกฎหมายฉบับใดต้องการที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ อย่างน้อยต้องประกาศในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นโดยกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย ๑๕ วัน อย่างไรก็ตาม สำนักงานศาลปกครองได้เคยดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้วจำนวน ๒ ครั้ง แต่ผลการดำเนินการไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากมีประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนน้อย เช่นนี้การเข้าถึงของประชาชนในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจะคิดเป็นร้อยละเท่าไรของประชากรทั้งหมด ดังนั้น ประเด็นสำคัญ คือ ทำอย่างไรให้กลไกต่างๆ ในปัจจุบันเกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ดี เห็นด้วยกับประเด็นตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ ได้วิเคราะห์มา คือมีกฎหมายจริงแต่ประชาชนได้มีส่วนร่วมจริงหรือไม่ ประการที่สอง การสร้างการรับรู้ คือการที่ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งอาจเกิดจาก ๑) การไม่รู้กฎหมาย และ ๒) การรู้กฎหมายแต่ไม่เคารพ ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ จะแก้ปัญหาอย่างไร และหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว ประชาชนที่ไม่รู้กฎหมายนี้จะมีช่องทางในการรับรู้ได้อย่างไรเมื่อได้รับผลกระทบ เพราะเมื่อกฎหมายมีการบังคับใช้ประชาชนไม่ได้รับผลกระทบในทันทีทันใดการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ทำให้ประชาชนรู้กฎหมาย สิ่งที่คณะอนุกรรมการต้องพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร หรือมีกลไกในการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับรู้สิทธิหน้าที่ของประชาชนได้อย่างไร

ประธานฯ อภิปรายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถนำมาใช้และได้ผลจริงหรือไม่ เป็นเรื่องของประสิทธิภาพไม่ใช่เรื่องของประสิทธิผล สำหรับเรื่องกลไกการเข้าถึงกฎหมาย ตามที่ผู้แทนสำนักงานศาลปกครองกล่าวมานั้น ประชาชนจะสามารถเข้าถึงกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมได้อย่างไรเมื่อกฎหมายบังคับใช้แล้ว ซึ่งแตกต่างจากการเข้าถึงตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ เนื่องจากการเข้าถึงของประชาชนตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอเป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเสียหายมาแล้วและต้องได้รับการเยียวยา หรือได้รับการคุ้มครองดูแลในเรื่องของความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิของประชาชน

ฝ่ายเลขานุการฯ อภิปรายว่า การดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการฯ พยายามจะวิเคราะห์ว่ามีมิติด้านการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายจะประกอบไปด้วยอะไรบ้าง โดยได้ทบทวนมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นกฎหมายที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นทาง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการเสนอกฎหมาย และเมื่อกฎหมายบังคับใช้แล้วต้องการสร้างการรับรู้ และในส่วนที่ ๓ หากมองที่ตัวผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ และประชาชนได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนั้นๆ เช่นนี้จะมีกฎหมายฉบับใดที่ให้สิทธิหรือเปิดโอกาสให้ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้สามารถที่จะกลับเข้ามาสู่ฐานะเดิม ซึ่งจากการทบทวนจะเห็นว่าปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่เป็นคดีความ หรือพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา เป็นกฎหมายที่ชดเชยหรือเยียวยาให้กับผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา และกฎหมายอีกหลายฉบับที่ฝ่ายเลขานุการฯ เห็นว่ามีความครอบคลุมที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย จึงได้นำประเด็นดังกล่าวมาเสนอไว้ในกรอบนี้

ประธานฯ อภิปรายว่า ซึ่งที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอเป็นเรื่องของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือ Access to justice กล่าวคือเมื่อประชาชนหรือผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายพยายามที่จะ /เข้าถึง...

เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมแต่ไม่สามารถเข้าถึงได้จึงต้องมีการเยียวยา แต่การที่จะให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมาย อาจจำเป็นต้องมีกระบวนการ Legal Aid หรือการให้คำปรึกษาเข้ามาช่วยเหลือ จึงเห็นว่าฝ่ายเลขานุการฯ ต้องทบทวนประเด็นดังกล่าวหรือหากต้องการที่จะดำเนินการในประเด็นตามที่เสนอต่อไป ฝ่ายเลขานุการฯ อาจจะต้องแยกระหว่างกลไกการเข้าถึงกฎหมายและการเยียวยาทางกฎหมายซึ่งมีความแตกต่างกัน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์ อภิปรายว่า กลไกการเข้าถึง ตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอมานั้น หมายถึงการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนที่จะสามารถใช้กฎหมายเพื่อที่จะ รักษาสิทธิหรือเพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์ของตนใช้หรือไม่

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด อภิปรายว่า อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ พัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ คำว่าพัฒนากฎหมายหมายถึง ๑) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านตัวบทบัญญัติ ของกฎหมายซึ่งได้พิจารณาไปแล้ว ๒) การเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะส่งต่อไปยัง คณะอนุกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรม ๓) การเพิ่มประสิทธิภาพ ด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่ามิมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ที่บัญญัติให้ปวงชนชาวไทยต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ บัญญัติ ให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

เช่นนี้ กรอบแนวทางที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอมานั้นหมายถึงหน้าที่ของทั้งปวงชนชาวไทยและหน้าที่ของรัฐตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ปรากฏว่าหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัดก็จะมีบุคคลอยู่สองประเภท คือ ผู้ที่ไม่รู้กฎหมาย กับผู้ที่รู้กฎหมายแต่ไม่เคารพ นี่คือ ปัญหาและอุปสรรคที่คณะอนุกรรมการต้องหาวิธีแก้ไขตามปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมถึงปัญหา และอุปสรรคในส่วนของหน้าที่ของรัฐด้วย

รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์ อภิปรายว่า รายการบางรายการที่ประชาชน สอบถามหรือมีคำถามเข้ามาสอบถามยังผู้รู้ ปรากฏว่าผู้ที่ตอบคำถามให้ประชาชนกลับให้ความรู้แบบผิดๆ เช่นนี้ไม่ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้กฎหมายได้ ดังนั้น หากต้องการให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานต้องให้ความรู้แก่ประชาชนด้วย ซึ่งการจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชน ก็ได้ เช่น การเผยแพร่ความรู้ทางวิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น โดยการจัดรูปแบบให้น่าสนใจ น่าฟัง และมีความสนุก พร้อมสาระแฝงเข้าไปด้วย เช่นนี้ประชาชนก็จะได้รับความรู้ แต่การเผยแพร่ดังกล่าวต้องเกิดจากการเผยแพร่ ความรู้ของเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพและมีความรู้ในเรื่องนั้นๆ โดยพิจารณาจากกรอบการทำงานของแต่ละ หน่วยงานเพื่อจัดทำทำให้ความรู้แก่ประชาชน

ประธานฯ อภิปรายว่า ในเรื่องของการสร้างการรับรู้ นั้น เป็นเรื่องต้องสร้างกลไกอีก หลายประการในการดำเนินการ เพราะในบางครั้งการที่หน่วยงานเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชน แต่ในขณะนั้นประชาชนไม่ต้องการที่จะทราบในเรื่องนั้นๆ ก็ไม่เป็นประโยชน์กับประชาชน

ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม อภิปรายว่า ส่วนที่ ๓ เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ ด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงวิธีการและมาตรการแล้วจะเน้นการมีส่วนร่วม การสร้างการรับรู้ กฎหมายเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เข้าสู่การกระทำความผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มบุคคลกระทำความผิดซ้ำ อันเป็นกลุ่มคนที่รู้กฎหมายแต่ยังคงกระทำความผิดอีกทำให้คนกลุ่มนี้เข้าออก เรือนจำเป็นประจำซึ่งอาจเป็นประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขแบบฟื้นฟูและการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำทั้งยัง ไม่เห็นว่าในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นปรากฏอยู่ในกรอบแนวทางการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการฯ ดังนั้น จึงขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่าควรรวมถึงกลุ่มผู้กระทำความผิดซ้ำหรือไม่

/ประธานฯ...

ประธานฯ อภิปรายว่า ประเด็นนี้เป็นเรื่องของการสร้างความเคารพกฎหมายให้แก่ประชาชนซึ่งจะเป็นการดำเนินงานในด้านที่ ๓ การเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างวัฒนธรรมการยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ สำหรับเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายอาจเห็นชอบในหลักการได้เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการฯ รับข้อสังเกตไปพัฒนาต่อ และขอเริ่มพิจารณาในเรื่องการกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นเครื่องมือเพื่อนำมาประเมินผลด้านบทบาทปฏิบัติของกฎหมายซึ่งเครื่องมือดังกล่าวมีที่มาอย่างไร และได้นำไปประเมินกับบทบาทปฏิบัติของกฎหมายมาแล้วหรือไม่ และมีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด และสามารถนำมาประเมินได้จริงหรือไม่ว่ากฎหมายไหนดี กฎหมายไหนไม่ดี

ผู้แทนสำนักงบประมาณ อภิปรายว่า

(๑) รายละเอียดในข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายเพียงข้อสรุปสั้นๆ หรือประเด็นสั้นๆ แล้วให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมาย จะเป็นการสร้างภาระให้กับหน่วยงานรัฐมากเกินไป มองในแง่ที่ว่าประชาชนจะใช้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายนั้นประชาชนต้องมีเจตนาที่มุ่งมั่นและมีการศึกษามาพอสมควร ดังนั้น รัฐควรที่จะสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางด้านข้อมูลมากกว่า แต่หากให้ประชาชนเสนอกฎหมายเข้ามาและหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำกฎหมายตามที่ประชาชนเสนอ เช่นนี้หากหน่วยงานของรัฐไม่ทำหรือจัดทำล่าช้าหน่วยงานของรัฐจะมีความผิดทันที

(๒) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๑๐ ว่าด้วยการปฏิรูป บัญญัติว่า การปฏิรูปต้องดำเนินการให้เกิดผลอย่างน้อย กล่าวคือ ต้องมีกลไกในการช่วยเหลือในการจัดทำกฎหมาย แต่ไม่ใช่การที่หน่วยงานของรัฐต้องเข้ามาจัดทำเอง ฉะนั้นหากประชาชนมีปัญหาในเรื่องการร่างกฎหมายหน่วยงานของรัฐต้องมีกลไกในการช่วยเหลือการร่างกฎหมายดังกล่าวแต่ไม่ถึงขนาดที่หน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปจัดทำร่างนั้นให้

ประธานฯ อภิปรายว่า ประเด็นตามที่ผู้แทนสำนักงบประมาณ กล่าวมานั้น เห็นควรเปลี่ยนเป็นเปิดโอกาสให้ประชาชนริเริ่มที่จะเสนอแนวคิดในการที่จะปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปพิจารณาความเหมาะสมเพื่อปรับปรุงร่าง อันจะเป็นการลดภาระทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร

#### ส่วนที่ ๔ การกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย

การกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมายเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การกำหนดมาตรฐานคุณภาพของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมุ่งเน้นการประเมินผลภายหลังจากที่กฎหมายบังคับใช้แล้ว ผ่านการพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้ตัวชี้วัดหรือหลักเกณฑ์การประเมินที่มีความชัดเจน เทียบตรง เป็นระบบและสะท้อนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง สามารถสะท้อนคุณภาพของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ทั้งในมิติด้านบทบัญญัติหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายว่ามีผลการดำเนินการเป็นอย่างไร ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยในการประเมินผลต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลด้วย โดยการประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินโครงการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลกระบวนการบังคับใช้กฎหมายผ่านเกณฑ์หรือตัวชี้วัด ดังนี้

๑. ความจำเป็นในการมี/ใช้กฎหมายในปัจจุบัน

๒. บทบัญญัติของกฎหมาย

๓. การนำกฎหมายไปบังคับใช้

๔. การรับรู้ การตระหนักและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังที่กฎหมายบังคับใช้

๕. ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย

๖. ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

๗. ความคุ้มค่าของการตราและใช้กฎหมายเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับ

ฝ่ายเลขานุการฯ จึงขอความเห็นชอบเครื่องมือการประเมินกฎหมายและติดตามประเมินผล หรือ LEI ซึ่งประกอบไปด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินผลด้านบทบัญญัติของกฎหมาย และรายชื่อ/ชื่อกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายเลขานุการนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้ในการติดตามและประเมินกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประเด็นอภิปราย

ประธานฯ อภิปรายว่า เรื่องเครื่องมือ LEI นั้น เห็นว่าไม่ควรเสนอเพียงแค่หลักการ แต่ควรมีการนำเครื่องมือดังกล่าวไปทดลองใช้กับบทบัญญัติกฎหมายก่อน เพื่อให้คณะกรรมการฯ สามารถทราบได้ว่าเครื่องมือ LEI สามารถประเมินและใช้ได้จริงและเป็นรูปธรรม เพราะเครื่องมือดังกล่าวจะได้รับการยอมรับหรือไม่นั้นจะมีศาสตร์ของการประเมินอยู่ จึงเห็นควรให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำเครื่องมือ LEI ดังกล่าวไปประเมินบทบัญญัติของกฎหมาย โดยอาจนำกฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการหรือกฎหมายที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ (มติหลัง) ก่อนก็ได้

ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อภิปรายว่า กรอบของการกำกับดูแลติดตามและประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย หรือ LEI มีลักษณะคล้ายกับเครื่องมือการวัดผลกระทบของการออกกฎหมาย หรือ RIA ซึ่ง RIA เป็นกระบวนการก่อนออกกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๗๗ แต่เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ไปแล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ออก พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของการออกกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีการกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก ๕ ปีที่กฎหมายใช้บังคับ และเมื่อพิจารณาเครื่องมือ LEI แล้วเห็นว่ามีส่วนที่ทับซ้อนกันอยู่ กล่าวคือแนวคิดหรือวัตถุประสงค์ในการประเมินนั้นต้องมีการทำรายงานเหมือนกับที่ต้องรายงานในขั้นตอนของการทำ RIA หรือไม่ หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้วอาจจะนำเครื่องมือ LEI ที่ฝ่ายเลขานุการฯ พัฒนามาประกอบกันเพื่อให้เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์และไม่เกิดความทับซ้อนกันในการทำงาน โดยฝ่ายเลขานุการฯ อาจประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ามีแนวคิดในเรื่องนี้ อย่างไร

ประธานฯ อภิปรายว่า เครื่องมือที่ถูกใช้ในการประเมินหลายมีหลายเครื่องมือ เช่น ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดซ้ำได้เริ่มมีการสร้างเครื่องมือประเมินความเสี่ยงของการกระทำความผิดซ้ำในเชิงสถิติ หรืออย่างกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีการพัฒนาเครื่องมือ Risk and need analysis (RNN) สามารถประเมินดีซ้ำขึ้นมาได้โดยแสดงออกมาเป็นค่าของสถิติที่จะบอกถึงความแน่นอนเป็นเปอร์เซ็นต์สำหรับเครื่องมือที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอมานั้น ควรจะได้มีการทดลองก่อนเพื่อให้เป็นรูปธรรม

มติที่ประชุม เห็นชอบกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านที่ ๒ การพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีข้อสังเกตดังนี้

/๑. ด้านการ...

๑. ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย เห็นชอบให้นำขอบเขตและสาระสำคัญของมิติต่างๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย เสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในงานยุติธรรม พร้อมทั้งติดตามผลการดำเนินการและรายงานให้ที่ประชุมทราบต่อไป

๒. ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย เห็นชอบแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วม และการสร้างการรับรู้ โดยเรื่องการสร้างการรับรู้จะเชื่อมโยงกรอบแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการในกรอบที่ ๓ ซึ่งจะนำเสนอในการประชุมครั้งถัดไป และมอบหมายฝ่ายเลขานุการฯ ทบทวนการใช้ถ้อยคำการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายและกลไกการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนให้มีความชัดเจน

๓. ด้านการกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลด้านการบังคับใช้กฎหมาย มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำเครื่องมือการประเมินกฎหมายและติดตามประเมินผล หรือ LEI ไปทดลองประเมินกฎหมายซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการ แล้วนำผลการประเมินรายงานให้คณะกรรมการฯ พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเครื่องมือให้มีประสิทธิภาพต่อไป

#### ๔.๒ กฎหมายรายประเด็น : ร่างพระราชบัญญัติโนตารี พ.ศ. ....

ตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโนตารี พ.ศ. .... ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ โดยคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติโนตารี พ.ศ. .... ในเบื้องต้น พร้อมมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ รับข้อสังเกตจากที่ประชุมไปประกอบการพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งมอบหมายฝ่ายเลขานุการฯหารือร่วมกับสภานายความและนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาโดยเร็วต่อไป โดยสภานายความได้มีหนังสือที่ ๓๑๐๑๓/๒๕๖๐ เรื่องแจ้งความคืบหน้าผลการหารือร่างพระราชบัญญัติโนตารี พ.ศ. .... และขอให้สำนักงานกิจการยุติธรรมถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกจากขั้นตอนการเสนอกฎหมาย และร่วมกันแต่งตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาและร่วมยกร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป ฝ่ายเลขานุการฯ จึงขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อไปหารือร่วมกับสภานายความและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเสนอมายังคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาโดยเร็วอีกครั้งหนึ่ง

#### ประเด็นอภิปราย

ประธานฯ อภิปรายว่า ระบบโนตารี หากเป็นลาตินโนตารีไม่ได้มีหน้าที่เพียงรับรองเอกสารแต่จะมีหน้าที่ในการทำสัญญาบางอย่างที่สามารถบังคับได้โดยไม่ต้องไปฟ้องศาล แต่ก็ยังคงมีประเด็นถกเถียงเสมอว่าทนายความจะเป็นโนตารีได้หรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นลาตินโนตารีโดยแท้ทนายความจะเป็นโนตารีไม่ได้ เพราะฉะนั้นเรื่องนี้จึงเป็นข้อขัดแย้งทางวิชาชีพซึ่งหากไม่สามารถหาจุดสมดุลได้ก็จะไม่สามารถหาทางออกได้โดยเร็ว ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการหาข้อยุติให้เรียบร้อยก่อนที่จะร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการเสนอขึ้นไป การขอถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปเพื่อหาข้อยุตินั้นมีระยะเวลากำหนดไว้หรือไม่ และการปรับปรุงบทบัญญัติต่างๆ นั้น เน้นให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมด้วย

ผู้แทนสภานายความ อภิปรายว่า เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ แต่มีบางประเด็นที่ควรมีความชัดเจน เช่น จะเป็นโนตารีประเภทใดและจะให้อำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ถ้าเพียงแค่รับรองเอกสารปัจจุบันประเทศไทยมีแล้ว แต่ถ้าจะให้มีความอำนาจหน้าที่เหมือนเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ถึงขนาดนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ดี ยังมีข้อกังวลว่าการที่โนตารีสามารถออกคำบังคับได้ซึ่งปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย พ.ศ. .... ที่ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถมีคำขอคำบังคับได้ แต่ในด้านของโนตารีนั้นมองว่าสภานายความมีโนตารีผู้รับรองเอกสารมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเห็นปัญหาว่ารัฐจะให้อำนาจกับเอกชนมากถึงขนาดที่จะให้เป็นการรับรองเอกสารอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและสามารถนำไปบังคับใช้ได้

/ด้วยหรือไม่...

ด้วยหรือไม่ จึงกลับไปยังคำถามแรกว่าต้องการที่จะให้มีโนตารีประเภทใด หรือจะพัฒนาจากสิ่งที่มีอยู่แล้วคือ หนายความผู้รับรองลายมือชื่อและเอกสารที่มีกฎหมายรับรองอยู่แล้วตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ จึงเห็นควรให้ถอนร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อนเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อภิปรายว่า ข้อเสนอขอถอนร่าง พระราชบัญญัติโนตารี พ.ศ. .... ได้เสนอไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้วว่าจะขอถอนร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กับฝ่ายกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งกลับมามีร่างพระราชบัญญัติ ฉบับอื่นอีกหรือไม่ที่ต้องการจะถอนเพื่อที่จะเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาพร้อมกัน

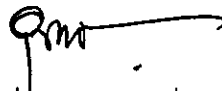
มติที่ประชุม เห็นชอบให้ถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกจากการพิจารณาของ คณะอนุกรรมการฯ เพื่อนำไปหารือกับสภานายความและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติและเสนอ คณะอนุกรรมการฯ ต่อไป

เลิกประชุมเวลา

๑๔.๓๐ น.



(นางสาวเปรมมิศา หนูเรืองงาม)  
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
ผู้จัดรายงานการประชุม



(นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม)  
อนุกรรมการและเลขานุการ  
ผู้ตรวจรายงานการประชุม