



คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้

ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑

วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๐.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๙

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

ผู้มาประชุม

- | | | |
|----|--|------------------|
| ๑. | ปลัดกระทรวงยุติธรรม
ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
นายกฤษฎา บุญยสมิต
อธิบดีอัยการสำนักงานวิชาการ | อนุกรรมการ |
| ๓. | ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
พลตำรวจตรีชัยพร พานิชอัตรา
รองผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี | อนุกรรมการ |
| ๔. | ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม
นางสาวกัญจนพร แสงเทศ
นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมายและวิชาการยุติธรรม | อนุกรรมการ |
| ๕. | ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี ธีบุญสิริ
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง | อนุกรรมการ |
| ๖. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
นางสาวนริศรา แดงไผ่
ผู้อำนวยการกองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม | อนุกรรมการ |
| ๗. | ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ
นายเอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล
ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบ | อนุกรรมการ |
| ๘. | ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
นายวิทยา นิตธรรม
เลขานุการกรม | อนุกรรมการ |

๙. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ
นายธรรมบุญ เรืองดิษฐ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุกรรมการ
๑๐. ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ของภาครัฐซึ่งเป็นกรรมการ
ในคณะกรรมการฯ อนุกรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์
ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๑๑. ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ของภาคเอกชนซึ่งเป็นกรรมการ
ในคณะกรรมการฯ อนุกรรมการ
รองศาสตราจารย์พรชัย สุนทรพันธุ์
คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
๑๒. ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อนุกรรมการ
นายสมโภชน์ ราชแพทยาคม
รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
๑๓. ผู้แทนสภาพนายความ อนุกรรมการ
ว่าที่พันตรี สมบัติ วงศ์กำแหง
อุปนายกฝ่ายบริหาร
๑๔. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานฯ อนุกรรมการฯ อนุกรรมการ
ให้ความเห็นชอบ
ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๑๕. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อนุกรรมการ
นายวัลลภ นาคบัว
๑๖. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย อนุกรรมการและเลขานุการ
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและกระบวนการยุติธรรม
๑๗. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายวิฒนากร สันนุ้ย
นิติกรชำนาญการพิเศษ
๑๘. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางสาวเปรมมิศรา หนูเรืองงาม
นิติกรชำนาญการ
- ผู้ไม่มาประชุม
๑. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานฯ อนุกรรมการฯ ติตราชการ
ให้ความเห็นชอบ
ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นางสาวกัลยา ถ้ำทอง

นักวิชาการยุติธรรม

สำนักงานกิจการยุติธรรม

๒. นางสาวฐิตานันท์ ศรีภัทรานุสรณ์

นิติกร

สำนักงานกิจการยุติธรรม

๓. นางสาววรรณนที บรรณมาศ

เจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิรูปตำรวจ

และสร้างการรับรู้ด้านกฎหมาย

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบ
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑ ชั้น ๙ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ โดยฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำรายงานการประชุมและแจ้งเวียนให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ โดยมีอนุกรรมการ ขอแก้ไขรายงานการประชุม จำนวน ๑ ท่าน ได้แก่

ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ได้ขอแก้ไขเพื่อให้ข้อความมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายและสามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น ดังนี้

(๑) หน้า ๔ วาระที่ ๔.๑ ข้อ ๑ ที่ได้มีการอ้างถึงมาตรา ๑๓๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เห็นควรให้แก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายว่า

“...ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ ได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่ามทา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา...”

(๒) หน้า ๖ ประเด็นอภิปราย ข้อ ๑ บรรทัดที่ ๔-๕ ที่ระบุไว้ว่า

“...บทบัญญัติดังกล่าวได้นำหลักการของระบบไต่สวนมาใช้ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบกล่าวหาที่ผู้ถูกล่ามทาไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งได้ ... นั้น เห็นว่า ถ้อยคำที่ว่า ในระบบกล่าวหาผู้ถูกล่ามทาไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งได้ น่าจะมีใจหลักการของระบบกล่าวหา เนื่องจากระบบดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือคู่ความทั้งสองฝ่ายสามารถนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้ แต่ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีบทบาทและอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง”

(๓) หน้า ๗ - ๘ ข้อ ๕ บรรทัดที่ ๖-๑๐ เห็นควรแก้ไขเป็นว่า

“... ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มิได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายหน้าที่และอำนาจให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาคหรือจังหวัดได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ได้กำหนดกลไกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการได้รองรับหลักการนี้ไว้เช่นกัน

/ดังนั้น...

ดังนั้น ข้อเสนอที่ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาคหรือจังหวัดอาจจะมีปัญหาในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้...”

(๔) หน้า ๘ ข้อ ๗ ที่ระบุว่า “ฝากขังสุดท้ายต้องส่งมาก่อนฝากสุดท้ายหนึ่งฝาก” เห็นควรปรับข้อความให้สามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น

(๕) หน้า ๙ บรรทัดที่ ๔ - ๖ เห็นควรแก้ไขเป็นว่า

“... ได้มีการแก้ไขกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญกำหนดกลไกการมอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เฉพาะแล้ว ข้อเสนอดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องระบุไว้อีกเนื่องจากไม่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน สำหรับข้อเสนอ...”

(๖) แก้ไขเพิ่มเติมคำผิดและปรับรูปแบบเล็กน้อย

ประเด็นอภิปราย

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอแก้ไขรายงานการประชุมในหน้าที่ ๗ ข้อ ๓ บรรทัดที่ ๔ จากเดิม “ในการพิจารณาคดีของศาลซึ่งเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เป็น “ในการพิจารณาของศาลทั้งศาลชั้นต้น และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ

๓.๑ มติคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑

เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๑ : แนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อพุธที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ มีมติรับทราบผลการดำเนินงานการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างวัฒนธรรมยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรี โดยในการดำเนินการควรพิจารณาให้เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และควรมีการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การยอมรับและเคารพกฎหมาย รวมทั้งให้มีการประเมินผลการดำเนินงานในส่วนของการเผยแพร่กรอบกฎหมายที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วนั้น

สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้นำเสนอแนวทางการดำเนินงานในด้านที่ ๓ แนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐไปยัง กพยช. เพื่อทราบ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๑ โดยที่ประชุมมีมติรับทราบและมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำประเด็นอภิปรายไปพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๑. จัดทำแนวทาง/กระบวนการในการรวบรวมเจตนารมณ์ของกฎหมายในทุกขั้นตอนของการยกร่างโดยเฉพาะกฎหมายใหม่ ให้สอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และโครงการไทยนิยม ยั่งยืน โดยต้องเป็นแนวทางที่สามารถปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้จริง

๒. กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเผยแพร่กฎหมายให้ชัดเจน จำแนกประเภทของกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ประชาชนควรรู้ กฎหมายที่ประชาชนต้องรู้ รวมถึงหาวิธีการ/รูปแบบ/เทคนิคการนำเสนอให้มีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน

๓. เผยแพร่กฎหมายใน ๒ ระดับ ได้แก่ (๑) เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายตั้งแต่ขั้นการยกร่าง การแก้ไข รวมไปถึงคำพิพากษา (๒) ประชาชน ควรสร้างวัฒนธรรมในการเคารพกฎหมายโดยเผยแพร่ให้ทั่วถึง รวดเร็ว และหากกฎหมายมีการแก้ไขเพิ่มเติมต้อง Update อย่างต่อเนื่อง

๔. จัดทำหลักสูตรฝึกอบรม (หลักสูตรประจำ/หลักสูตรวงรอบ) เพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายใหม่และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในการนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เรียนให้คณะอนุกรรมการฯ ทราบว่า การจัดทำแนวทาง/กระบวนการในการรวบรวมเจตนารมณ์ของกฎหมายในทุกขั้นตอนของการยกร่าง โดยเฉพาะกฎหมายใหม่ตามข้อ ๑ นั้น เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฯลฯ โดยฝ่ายเลขานุการฯ จะได้แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการเผยแพร่กฎหมายตามข้อ ๒ การเผยแพร่กฎหมายใน ๒ ระดับ ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนตามข้อ ๓ และการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมตามข้อ ๔ เป็นแนวทางที่หน่วยงานเจ้าของกฎหมายมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการจะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ผ่านแบบตรวจสอบการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ (LAMP 1) และรายงานผลการดำเนินการตามแบบรายงานการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ (LAMP 2)

มติที่ประชุม รับทราบ

๓.๒ มติคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๑ : การพัฒนาระบบสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและคดีค้ามนุษย์ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบไต่สวนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ ได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอโครงการศึกษาวิจัยฯ เกี่ยวกับการไต่สวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ว่าไม่มีข้อบกพร่องในส่วนของกรอบกฎหมาย (Legal Framework) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ (Practice) มีความจำเป็นต้องปรับทัศนคติและวิธีปฏิบัติของพนักงานสอบสวน โดยการจัดทำแนวทาง คู่มือ หรือระเบียบเพื่อให้พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการสอบสวนให้สอดคล้องกับระบบการไต่สวนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ได้มอบหมายให้สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ เป็นหน่วยงานกลางในการประสานจัดประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวนี้

สำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอผลการดำเนินงานและข้อเสนอหรือแนวทางการพัฒนาระบบสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและคดีค้ามนุษย์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบไต่สวนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ไปยังคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม

แห่งชาติ (กพยช.) เพื่อทราบ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๑ โดยที่ประชุม
มีมติรับทราบและมอบหมายฝ่ายเลขานุการนำประเด็นอภิปรายไปพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๑. การพัฒนาการสอบสวน เช่น การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการรวบรวมพยานหลักฐาน
๒. ความร่วมมือและการถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวน
๓. การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน
๔. การเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นๆ เช่น พนักงานปกครอง รวมถึงประชาชนเข้ามา

มีส่วนร่วม

ทั้งนี้ มอบหมายให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมประสานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องหาข้อสรุป
แนวทางดำเนินการโดยกำหนดเจ้าภาพ (หลัก/รอง/ร่วม) และเครื่องมือ/วิธีการดำเนินการ ทั้งนี้ ให้เสนอ
คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้พิจารณาต่อไป

ในการนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เรียนให้คณะอนุกรรมการฯ ทราบว่า จะรับไป
ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องและรายงานผลการดำเนินงานให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาต่อไป

มติที่ประชุม รับทราบ

๓.๓ โครงการวิจัยเพื่อนำเครื่องมือประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย หรือ LEI

มาทดลองใช้

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ในการประชุมครั้งที่
๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ ได้มีมติรับทราบกรอบแนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้เกิด
ประสิทธิผลในการบังคับใช้ในประเด็นเกี่ยวกับด้านการกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลด้านการบังคับใช้
กฎหมาย โดยมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำเครื่องมือการประเมินกฎหมายและติดตามประเมินผล หรือ LEI
ไปทดลองประเมินกฎหมายซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษากร และให้นำผลการประเมินรายงาน
ให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเครื่องมือให้มีประสิทธิภาพต่อไปนั้น

ในการนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อนำเครื่องมือการประเมินผล
การบังคับใช้กฎหมายไปทดลองประเมินกฎหมายจำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ดำเนินการวิจัยโดยผู้ช่วย
ศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพงษ์ สีสากิจไพศาล อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
สวนดุสิต ซึ่งจะดำเนินการแล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๑

๒) พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย
ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดำเนินการวิจัยโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณนารถ
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาทางนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
โดยจะดำเนินการแล้วเสร็จในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๑

โดยการดำเนินโครงการเพื่อนำเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย
มาทดลองใช้ทั้ง ๒ โครงการนั้น จะเน้นการนำเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายไปใช้อย่างน้อย ๔
องค์ประกอบ จากทั้งสิ้น ๗ องค์ประกอบ ได้แก่ ๑) บทบัญญัติของกฎหมาย ๒) การนำกฎหมายไปบังคับใช้
๓) ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย และ ๔) ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย
โดยผลจากการดำเนินโครงการทั้ง ๒ โครงการ จะทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายทั้ง
๒ ฉบับ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เพื่อพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงให้กฎหมายมีความสอดคล้อง

/ต่อความจำเป็น...

ต่อความจำเป็นในการตรากฎหมาย บริบทของสังคม รวมทั้งทำให้ทราบว่าเครื่องมือการประเมินการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำไปประเมินกฎหมายฉบับอื่นๆ หรือไม่ หรือมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเครื่องมือดังกล่าวในส่วนใดเพื่อให้เครื่องมือดังกล่าวสามารถพัฒนาไปเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ต่อไป ทั้งนี้ หากการดำเนินโครงการวิจัยโดยนำเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเสร็จสมบูรณ์ ฝ่ายเลขานุการฯ จะรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการฯ ทราบต่อไป

ประเด็นอภิปราย

ประธานฯ ได้มอบหมายฝ่ายเลขานุการฯ รายงานผลการดำเนินการของทั้ง ๒ โครงการเป็นระยะหากมีความคืบหน้าที่สำคัญโดยไม่จำเป็นต้องรอให้เสร็จสิ้นโครงการ

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อพิจารณา

๔.๑ กรอบแนวทางการดำเนินการ

ด้านที่ ๔ การบูรณาการงบประมาณด้านการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

ตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ทั้ง ๔ ด้าน โดยมอบหมายให้ปรับปรุงกรอบการดำเนินงานเพื่อให้มีความชัดเจน ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ในความเห็นชอบกรอบแนวทางแต่ละด้าน ได้แก่ การประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านที่ ๑ การพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ การประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบกรอบแนวทางด้านที่ ๒ การพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้ การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ เห็นชอบกรอบแนวทางด้านที่ ๓ การเผยแพร่เพื่อสร้างการรับรู้และสร้างวัฒนธรรมการยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ

ในการประชุมครั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ขอเสนอแนวทางการดำเนินงานด้านที่ ๔ การบูรณาการงบประมาณด้านการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

๑. ที่มาของแนวคิดการบูรณาการงบประมาณด้านกฎหมาย

การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานทำงานร่วมกันในลักษณะประสานเชื่อมโยงแบบเครือข่าย มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์รวม โดยคำนึงถึงหลักประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแผนงานบูรณาการด้านปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรมซึ่งมีงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ปรับปรุงและการบังคับใช้กฎหมาย โดยได้จัดทำแผนงานบูรณาการด้านกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ จนถึงปัจจุบัน

๒. แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ – ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ มีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

๒.๑ แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้การพัฒนา ปรับปรุง และบังคับใช้กฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ไว้ในเป้าหมายที่ ๑ โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ๒ แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ ๑ เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประชาชน และแนวทางที่ ๒ การพัฒนาปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

๒.๒ แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดให้การพัฒนา ปรับปรุงและการบังคับใช้กฎหมายไว้ในเป้าหมาย เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานยุติธรรมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ๑ แนวทาง ได้แก่ การพัฒนา ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันผ่านการอบรมการบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยกำหนดตัวชี้วัด จำนวน ๒ ตัว ได้แก่ กฎหมายและมาตรฐานด้านกระบวนการยุติธรรมได้รับการพัฒนาและปรับปรุง จำนวน ๓ เรื่อง และร้อยละ ๘๕ ของเจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกอบรมในการบังคับใช้กฎหมายมีความรู้ความเข้าใจผ่านเกณฑ์ที่กำหนด

๒.๓ แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้การพัฒนา ปรับปรุงและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยยึดแนวทางการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ใน ๓ ด้าน มาเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ ๑ เรื่อง การพัฒนา ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งสร้างการรับรู้เรื่องสิทธิและความรู้พื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมประกอบไปด้วย ๓ องค์กรประกอบ ได้แก่ การพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและสถานการณ์ปัจจุบัน (สอดคล้องกับด้านที่ ๑) การพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย (สอดคล้องกับด้านที่ ๒) และการเผยแพร่ รวมทั้งการสร้างการรับรู้ด้านกฎหมาย สิทธิและความรู้พื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (สอดคล้องกับด้านที่ ๓) โดยแต่ละองค์กรประกอบมีรายละเอียด ดังนี้

องค์กรประกอบที่ ๑ การพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและสถานการณ์ปัจจุบัน โดยนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) หรือศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย

องค์กรประกอบที่ ๒ การพัฒนาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การสร้างจริยธรรม ทักษะ ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในลักษณะที่เป็นองค์ความรู้ทั่วไปและเฉพาะทางที่สอดคล้องกับลักษณะงานที่รับผิดชอบให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและผู้ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

องค์กรประกอบที่ ๓ การเผยแพร่ รวมทั้งการสร้างการรับรู้ด้านกฎหมาย สิทธิและความรู้พื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยจัดให้มีชุดความรู้ และกำหนดช่องทาง/กิจกรรมในการเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องสิทธิและความรู้พื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประชาชน เช่น ช่องทาง/กระบวนการขั้นตอน/ระยะเวลา/ค่าใช้จ่าย เป็นต้น รวมทั้งความรู้กฎหมายในประเด็นต่างๆที่น่าสนใจ เช่น การทำนิติกรรมสัญญา และการขอระงับข้อพิพาท การบังคับคดีและล้มละลาย เป็นต้น โดยกำหนดตัวชี้วัด จะต้องมีการเผยแพร่หรือมาตรฐานด้านกระบวนการยุติธรรมได้รับการพัฒนาและปรับปรุงจำนวน ๕ เรื่อง

๓. ข้อเสนอกรอบแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ในแผนบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบการยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอว่า การกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนา ปรับปรุง และการบังคับใช้กฎหมายในแผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและระบบการยุติธรรมในรอบ ๓ ปีที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่า กรอบแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ได้กำหนด ขั้นตอนและวิธีการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายที่มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยปัจจุบัน สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ คณะที่ ๒.๔ อยู่ระหว่างการจัดทำกรอบแนวทางการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการและปฏิรูปกฎหมายและพัฒนา ระบบการยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และเพื่อให้กรอบแนวทางดังกล่าวมีความครบถ้วน สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฝ่ายเลขานุการฯ ได้วิเคราะห์แนวทางการจัดทำกฎหมาย ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยร่วมกับแนวทางการแผนบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและ พัฒนาระบบการยุติธรรมที่ผ่านมาเพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ แผนงานบูรณาการการปฏิรูปกฎหมายฯ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการขอจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

๑. ชื่อกรอบแนวทาง : การพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ รวมทั้ง การเผยแพร่กฎหมายและสร้างการรับรู้ด้านกฎหมายและวัฒนธรรมการยอมรับกฎหมายของประชาชน และหน่วยงานภาครัฐ

๒. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ :

๒.๑ การพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ต้องมีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางด้านที่ ๑ ของคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ซึ่ง กพยช. ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งประกอบไปด้วย การพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ มีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และการประเมินกฎหมาย และติดตามประเมินผล สอดคล้องกับสาขากฎหมายที่ต้องพัฒนา

๒.๒ การเผยแพร่กฎหมายและสร้างการรับรู้ด้านกฎหมายและวัฒนธรรมการยอมรับกฎหมายของประชาชนและหน่วยงานภาครัฐต้องมีความสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑

๓. องค์ประกอบของแนวทางการดำเนินงาน :

องค์ประกอบที่ ๑ กระบวนการก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมหรือยกร่างกฎหมายใหม่ ได้แก่ การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA)

ประกอบไปด้วยกิจกรรม :

๑) การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาหรือความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างกฎหมายใหม่ (เช่น การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การจัดเวทีประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นต้น)

๒) การจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาวิจัย ประกอบไปด้วยกิจกรรม การทบทวนวรรณกรรม การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การประชุมเพื่อวิพากษ์ การจัดทำงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

/องค์ประกอบ...

องค์ประกอบที่ ๒ กระบวนการจัดทำกฎหมาย ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายตามมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐

ประกอบไปด้วยกิจกรรม :

๑) การนำร่างกฎหมายอัฟโหลดผ่าน Website ของหน่วยงานหรือ www.lawamendment.com เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป (ไม่มีค่าใช้จ่าย)

๒) การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายตามมาตรา ๗๗ อาทิเช่น การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การจัดเวทีประชาวิจารณ์ (Public Hearing) เป็นต้น

องค์ประกอบที่ ๓ กระบวนการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ ได้แก่ การสร้างการรับรู้และการเผยแพร่กฎหมายผ่านช่องทางประชาสัมพันธ์ต่างๆ /การจัดฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างความรู้ของการบังคับใช้กฎหมาย (Training) /การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

ประกอบไปด้วยกิจกรรม :

การสร้างการรับรู้และการเผยแพร่กฎหมายผ่านช่องทางประชาสัมพันธ์ต่างๆ

(๑) การเผยแพร่กฎหมายผ่านสื่อต่างๆ อาทิ การผลิต CD/DVD เพื่อแจกจ่าย การผลิตสื่อ Digital การจัดทำ info graphic การจัดทำแผ่นพับหรือโปสเตอร์ เป็นต้น

(๒) การสร้างการรับรู้กฎหมายระดับพื้นที่ในรูปแบบกิจกรรมต่างๆ เช่น การแสดงผลงานในเส้นทางต่างๆ(Roadshow) การจัดทำคาราวาน รถเคลื่อนที่ (Transit Advertising) การจัดเวทีเผยแพร่ เป็นต้น

การจัดฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างความรู้ของการบังคับใช้กฎหมาย (Training) การเตรียมความพร้อมผู้ปฏิบัติงาน (เช่น การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน การประชุมสัมมนา การประชุมกลุ่มย่อย การประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น)

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

(๑) การนำเครื่องมือการประเมินการบังคับใช้กฎหมาย (LEI)

(๑.๑) การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาหรือผลการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนั้นๆ (เช่น การประชุมสัมมนา การประชุมกลุ่มย่อย การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมวิพากษ์ การประชาวิจารณ์ เป็นต้น)

(๑.๒) การจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาวิจัย ประกอบไปด้วยกิจกรรม การทบทวนวรรณกรรม การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การประชุมเพื่อวิพากษ์ การจัดทำงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

(๒) การจัดทำคำแปลกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอเพิ่มเติมว่า ฝ่ายเลขานุการฯ ได้รับมอบหมายจากรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พลอากาศเอกประจิม จั่นตอง) ให้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑ เรื่อง การจัดทำกฎหมายตามแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ทำการวิเคราะห์กฎหมายที่ต้องจัดทำตามแผนการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม พบว่า แผนปฏิรูปดังกล่าวมีกฎหมายที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดทำ

ประมาณ ๖๓ ฉบับ ซึ่งการจัดทำกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมตามแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๗ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการจัดทำกฎหมายตามแผนการปฏิรูปประเทศและกรอบแนวทางการขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายตามแผนปฏิรูปประเทศสามารถขอจัดสรรงบประมาณตามกรอบแนวทางนี้เพื่อให้การจัดทำกฎหมายตามแผนการปฏิรูปประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ได้

ประเด็นอภิปราย

๑. ข้อเสนอกรอบแนวทางการขอจัดสรรงบประมาณตามแผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอจะเน้นไปที่กระบวนการจัดทำกฎหมาย โดยเชื่อมโยงกับกฎหมายที่ต้องจัดทำตามแผนปฏิรูปประเทศ แต่ไม่ได้เน้นเนื้อหาของกฎหมาย เพราะมิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของกฎหมายไว้ นอกจากนี้ได้สอบถามถึงกรณีกฎหมายอื่นที่มีได้อยู่ในแผนปฏิรูปประเทศแต่มีความจำเป็นต้องจัดทำจะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร และหากคณะอนุกรรมการฯ เห็นชอบกรอบแนวทางดังกล่าว จะมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไรต่อไป ฝ่ายเลขานุการฯ สามารถเสนอไปยังสำนักงบประมาณได้ทันทีหรือต้องเสนอไปยังคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์หรือเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติพิจารณาก่อน รวมไปถึงหน่วยงานที่ต้องดำเนินการจัดทำกฎหมาย ๖๓ ฉบับ ต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

๒. แผนการบูรณาการด้านการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นผู้ริเริ่มกำหนดให้มีการบูรณาการงบประมาณด้านการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การขอจัดสรรงบประมาณบูรณาการที่ผ่านมา จะเน้นไปที่การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน (Function Base) มากกว่า เนื้อหาของงาน (Agenda Base) ที่ควรจะมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานมากกว่า การจัดทำกรอบการดำเนินงานด้านที่ ๔ จะส่งผลให้สำนักงบประมาณได้เห็นความชัดเจนของกรอบแนวคิดแผนงานด้านการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่มีความชัดเจนขึ้น และในปีต่อ ๆ ไป ควรมุ่งเน้นการขอจัดสรรงบประมาณที่เน้น Agenda Base ให้มากขึ้น โดยที่ผ่านมาการบูรณาการงบประมาณในมิติที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายยังไม่มีชัดเจน มีแต่มีมติเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ การลดความเลื่อมล้ำในสังคม หรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกต่างๆ การเสนอกรอบแนวทางบูรณาการงบประมาณด้านกฎหมายจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำกฎหมายต่อจากนี้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด เช่นเดียวกับเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศด้านกระบวนการยุติธรรมที่ในอดีตก็ไม่มีชัดเจน เนื่องจากถูกนำไปรวมไว้กับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (DE) ในปีที่ผ่านมาสำนักงานกิจการยุติธรรม ภายใต้การขับเคลื่อนของคณะกรรมการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นคณะกรรมการภายใต้กรอบ กพยช. จึงได้ริเริ่มให้มีแผนบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศด้านกระบวนการยุติธรรมเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศด้านกระบวนการยุติธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ มีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น

๓. กรอบแนวทางในการจัดสรรงบประมาณฯ ที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอนอกจากยึดโยงกับแผนการปฏิรูปประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังกำหนดให้การเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณไปยังรัฐสภาต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดส่งยุทธศาสตร์ชาติให้หน่วยงานต่างๆ

พิจารณาและให้ความเห็นเรียบร้อยแล้ว และคาดว่าจะเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๑ เมื่อยุทธศาสตร์ชาติประกาศใช้หน่วยงานต่างๆ ที่เสนอขอจัดสรรงบประมาณจะต้องระบุว่าจะเสนอจัดสรรงบประมาณดังกล่าวว่ามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนการพัฒนาต่าง ๆ ด้านใด อย่างไรก็ดี องค์ประกอบการดำเนินงานการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ รวมทั้งการเผยแพร่กฎหมายและสร้างการรับรู้ด้านกฎหมายและวัฒนธรรมการยอมรับของประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ เป็นเพียงการกำหนดกระบวนการให้เป็นมาตรฐาน แต่ในเชิงเนื้อหาของแต่ละเรื่อง ในขั้นการพิจารณาของรัฐสภาจะเกิดคำถามที่ว่า การดำเนินการนั้น ๆ ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร ซึ่งองค์ประกอบการดำเนินการฯ ของฝ่ายเลขานุการฯ อาจไม่สามารถตอบคำถามได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงต้องตั้งโจทย์ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ แผนปฏิรูปหรือแผนพัฒนาด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติควรมีการจัดลำดับว่าจะดำเนินการเรื่องใดก่อน - หลัง และหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลัก หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานรอง เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรตามแผนพัฒนา รวมถึงการขอจัดสรรงบประมาณในการทำกฎหมายนั้นควรพิจารณาในกรอบเชิงเนื้อหามากกว่ากระบวนการ

๔. กรอบแนวทางในการจัดสรรงบประมาณฯ ตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ จะทำให้การจัดทำงบประมาณด้านกฎหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการใช้เป็นแนวทางว่าการขอสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำกฎหมายจะสามารถเสนอเข้ามาในกระบวนการใดได้บ้าง เนื่องจากงบประมาณการจัดทำกฎหมายที่ผ่านมาไม่เคยถูกกำหนดไว้ โดยเฉพาะในขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว มักจะประสบปัญหาว่าเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วประชาชนไม่ค่อยรู้ถึงกฎหมายนั้นๆ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำกฎหมายที่สำคัญ เช่น ให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ แต่ไม่ได้กำหนดงบประมาณไว้ ดังนั้น กรอบแนวทางในการจัดสรรงบประมาณฯ ซึ่งมีความครอบคลุมไปถึงการเผยแพร่กฎหมายให้ประชาชนได้รับรู้ ที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอ จะเป็นกรอบการดำเนินงานจัดทำกฎหมายที่เป็นแนวทาง (Guideline) ให้กับหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการจัดทำกฎหมายให้เป็นในทิศทางเดียวกัน

๕. กรอบแนวทางการขอจัดสรรงบประมาณตามแผนบูรณาการด้านกฎหมาย ที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอจะเป็นการกำหนดมาตรฐานของกระบวนการสร้างผลผลิตทางกฎหมายที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบ คือ ๑) กระบวนการก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือยกร่างกฎหมายใหม่ ๒) กระบวนการจัดทำกฎหมาย และ ๓) กระบวนการภายหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้กำหนดกระบวนการจัดทำกฎหมายที่หน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบที่ ๓ กระบวนการภายหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ ข้อ ๓.๓ การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เห็นควรให้มีการปรับถ้อยคำให้สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด” ประกอบกับ องค์ประกอบดังกล่าวเป็นขั้นตอนที่รวมถึงการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้อง ชัดเจน และครอบคลุมจึงเห็นควรให้แก้ไขข้อความเดิมเป็น “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย/การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย” จะมีความเหมาะสมมากกว่า

๖. การกำหนดว่าต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย (RIA) จะถูกพิจารณาออกเป็นสองส่วนทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายใหม่ และส่วนที่จะแก้ไขกฎหมาย และในการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาหรือความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างกฎหมายใหม่ตามองค์ประกอบการดำเนินงานฯ องค์ประกอบที่ ๑ ข้อ ๑ แต่การดำเนินการตามข้อ ๒

การจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการวิจัยเป็นเรื่องที่ไม่ได้บังคับให้ทุกหน่วยงานจำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด
ดังนั้น หน่วยงานจะดำเนินการตามข้อ ๒ นี้หรือไม่ก็ได้ เห็นควรให้มีการกำหนดคำว่า “ถ้ามี” เข้าไปด้วยเพื่อเป็น
ทางเลือก

๗. ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายซึ่งมี
นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน อยู่ระหว่างการยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้การจัดทำกฎหมายเป็นไปตามขั้นตอน
หรือกระบวนการตามที่มาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ มีแนวทาง
การจัดทำกฎหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกิจกรรมอื่นใดที่เห็นว่ามีประโยชน์และ
จำเป็นต่อกระบวนการจัดทำกฎหมายนอกจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด อาจจะบัญญัติไว้ใน
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพิ่มเติมว่า “หรือการดำเนินการอื่นที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๗๗” ก็ได้
เพื่อให้เกิดสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๘. สำหรับขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ และของฝ่ายเลขานุการฯ
เมื่อคณะอนุกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบข้อเสนอรอบแนวทางฯ คือ เมื่อแผนการปฏิรูปประเทศประกาศใช้
หน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๖๕ ตามที่แผนปฏิรูป
ประเทศกำหนด ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ อาจพิจารณากิจกรรมหรือโครงการที่ต้องดำเนินการตามแผนปฏิรูปที่จะ
เกิดขึ้นในปี ๒๕๖๓ และขอจัดสรรงบประมาณเข้ามาภายใต้กรอบแนวทางนี้ได้ โดยกิจกรรมหรือโครงการที่ต้อง
ดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศอาจได้รับการจัดลำดับความสำคัญในระดับแรก ๆ เนื่องจากต้องดำเนินการ
ให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลา สำหรับกรอบแนวทางการขอจัดสรรงบประมาณการที่ฝ่ายเลขานุการฯ
นำเสนอ หากคณะอนุกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ จะนำเสนอ กพยช. พิจารณาและเสนอไปยังคณะกรรมการ
พิจารณาจัดทำงบประมาณการเชิงยุทธศาสตร์ คณะที่ ๒.๔ ซึ่งดูแลแผนบูรณาการด้านกฎหมาย
และกระบวนการยุติธรรมเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถขอจัดสรรงบประมาณ
ผ่านช่องทางนี้ได้ สำหรับกฎหมายที่มีได้อยู่ในแผนปฏิรูปประเทศ หน่วยงานสามารถดำเนินการขอรับ
การจัดสรรงบประมาณแผนงานบูรณาการฯ เช่นเดียวกัน กรอบแนวทางการขอจัดสรรงบประมาณเพื่อ
การจัดทำกฎหมายนี้ จะทำให้การจัดทำกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะตามแผนปฏิรูปประเทศหรือไม่
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้อย่างไรก็ตาม
หากหน่วยงานเห็นว่า การจัดทำกฎหมายตามแผนปฏิรูปประเทศเป็นแผนการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงาน
และไม่ประสงค์จะขอสนับสนุนผ่านช่องทางแผนการบูรณาการงบประมาณก็สามารถดำเนินการขอจัดสรร
งบประมาณตามขั้นตอนปกติได้เช่นเดียวกัน

๙. สำหรับข้อเสนอในการปรับปรุงถ้อยคำในองค์ประกอบของกรอบแนวทางเพื่อให้
สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ฝ่ายเลขานุการฯ จะรับไปปรับปรุง
ตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ ต่อไป

มติที่ประชุม เห็นชอบแนวทางดำเนินการ ด้านที่ ๔ การบูรณาการงบประมาณด้านการพัฒนา
กฎหมายและการบังคับใช้ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงและการบังคับใช้ รวมทั้งการเผยแพร่
กฎหมายฯ เพื่อเสนอขอจัดสรรงบประมาณบูรณาการ แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนา
กระบวนการยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓ โดยให้ฝ่ายเลขานุการปรับแก้ไขถ้อยคำตามข้อสังเกตของ
คณะอนุกรรมการ หากดำเนินการแล้วเสร็จให้เสนอรอบแนวทางดังกล่าวให้ กพยช. พิจารณา ก่อนดำเนินการ
ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔.๒ กฎหมายรายประเด็น : กฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากร

ตามที่คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาหลักการของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากร เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ และมีมติให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการศึกษาหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากรของต่างประเทศและประเทศข้างเคียงเพิ่มเติม และพิจารณาว่าลักษณะใดที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย พร้อมทั้งจัดทำหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายและนำเสนอคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาครั้งถัดไป นั้น

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการศึกษาการจัดเก็บทะเบียนประวัติอาชญากรของประเทศไทย โดยกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๓๒ การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. ๒๕๕๔ และกฎหมายต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐเท็กซัสและมลรัฐเดอลาแวร์) สหราชอาณาจักร แคนาดา ออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ และตารางข้อมูลกฎหมายทะเบียนประวัติอาชญากรต่างประเทศ รวมทั้งได้ทำการศึกษาในรายประเด็น ดังนี้

๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนประวัติอาชญากรในต่างประเทศ โดยแบ่งเป็น ๒ กรณี ได้แก่ ประเทศที่กำหนดเรื่องทะเบียนประวัติอาชญากรไว้ในประมวลกฎหมาย (ประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐเท็กซัส และมลรัฐเดอลาแวร์ และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส) และที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ (ประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และประเทศสิงคโปร์) และมีเพียงประเทศสิงคโปร์ที่ได้รวมเรื่อง DNA ไว้ในกฎหมายทะเบียนประวัติอาชญากร

๒. หน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดเก็บทะเบียนประวัติอาชญากร มี ๒ แนวทาง ได้แก่ ประเทศที่จัดเก็บโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และประเทศที่จัดเก็บโดยกระทรวงยุติธรรม

๓. การจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร มี ๒ แนวทาง ได้แก่ ประเทศที่มีกระบวนการจัดเก็บนับตั้งแต่มีคำพิพากษา และประเทศที่มีกระบวนการจัดเก็บนับตั้งแต่จับกุม

๔. การเปิดเผยข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร มี ๓ แนวทาง ได้แก่ ประเทศที่เปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลโดยเฉพาะเจาะจง ประเทศที่เปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลโดยทั่วไป และประเทศที่มีทั้งการเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลโดยเฉพาะเจาะจงและทั่วไป (ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส)

๕. การลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร มี ๓ แนวทาง ได้แก่ ประเทศที่ใช้การลบข้อมูลโดยอัตโนมัติ ประเทศที่ใช้การลบข้อมูลโดยการยื่นคำร้องขอ และประเทศที่มีทั้งการลบข้อมูลโดยอัตโนมัติและการลบโดยการยื่นคำร้องขอ (ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสิงคโปร์)

๖. กระบวนการยื่นคำร้องขอลบทะเบียนประวัติอาชญากร มี ๒ แนวทาง คือ ประเทศที่ใช้การยื่นคำร้องขอต่อศาล และประเทศที่ใช้การยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ (ผบ.ตร.)

๗. ข้อมูลที่ห้ามลบบอกจากทะเบียนประวัติอาชญากร โดยมีทั้งประเทศที่กำหนดฐานความผิดในการห้ามลบข้อมูล และประเทศที่ไม่กำหนดข้อห้ามในการลบข้อมูล โดยจะอยู่ในเงื่อนไขของการลบโดยอัตโนมัติหรือการลบโดยการร้องขอ

๘. ผลของการลบทะเบียนประวัติอาชญากร ในแต่ละประเทศมีผลที่คล้ายคลึงกัน เช่นถือว่าไม่มีประวัติอาชญากรอีกต่อไป ห้ามมิให้มีการเผยแพร่ หรือการนำข้อมูลไปใช้ เป็นต้น

๙. บทกำหนดโทษของทะเบียนประวัติอาชญากร ซึ่งมีทั้งประเทศที่มีบทกำหนดโทษในกรณีบุคคลใดไม่ให้ความร่วมมือในการจัดเก็บข้อมูล และประเทศที่ไม่มีบทกำหนดโทษ

๑๐. การลบทะเบียนประวัติอาชญากรในกรณีเยาวชนกระทำความผิด มีปรากฏหลักเกณฑ์ไว้ในบางประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา (มลรัฐเท็กซัส และมลรัฐเดอลาแวร์) และประเทศออสเตรเลีย

ประเด็นอภิปราย

๑. ปัจจุบันมีแนวคิดในการจัดระบบทะเบียนประวัติอาชญากรในหลายหน่วยงาน โดยพบประเด็นปัญหา คือ อาชญากรที่กระทำความผิดและผ่านกระบวนการขั้นตอนเพื่อพัฒนาพฤตินิสัยแล้ว เมื่อเสร็จสิ้นการพัฒนาพฤตินิสัยแล้วจะเป็นอย่างไร โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก กรณีเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดและถูกบันทึกในทะเบียนประวัติอาชญากร แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไม่ให้มีการนำทะเบียนประวัติอาชญากรไปใช้ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๔ ที่บัญญัติหลักการว่า “ห้ามมิให้เปิดเผยหรือนำประวัติการกระทำความผิดอาญาของเด็กและเยาวชนไปพิจารณาเป็นผลร้ายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมแก่เด็กหรือเยาวชนนั้นไม่ว่าทางใดๆ ” แต่ในทางปฏิบัติหลายหน่วยงานกลับนำประวัติการกระทำความผิดไปใช้ ซึ่งทำให้เด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิด เมื่อจะไปสมัครงานประกอบอาชีพจึงเกิดปัญหาไม่สามารถสมัครงานได้ ประเด็นที่ ๒ กรณีผู้ใหญ่กระทำความผิดและถูกบันทึกในทะเบียนประวัติอาชญากร ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และเมื่อพิจารณาจากสถิติการกระทำความผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์พบว่าภายใน ๑ ปี จะกลับมากระทำความผิดซ้ำร้อยละ ๑๔ ภายใน ๒ ปี จะกลับมากระทำความผิดซ้ำร้อยละ ๒๕ และภายใน ๓ ปี จะกลับมากระทำความผิดซ้ำร้อยละ ๓๓ แต่พบว่าหากได้รับการพักการลงโทษภายใน ๓ ปี จะกลับมากระทำความผิดซ้ำร้อยละ ๑๕ ซึ่งน้อยกว่ากรณีปกติที่ไม่ได้รับการพักการลงโทษ ดังนั้น ประวัติอาชญากรจะมีผลต่อเรื่องการรับเข้าทำงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานได้มีการบัญญัติห้ามโดยกฎหมาย จึงควรหาทางแก้ไข ซึ่งอาจจะต้องมีการยกร่างกฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากรและในระยะเร่งด่วนอาจดำเนินการเสนอแนวทางแก้ไขกฎระเบียบของทางราชการต่อ กพยช. และ ครม.เพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

๒. ในการพิจารณาเรื่องทะเบียนประวัติอาชญากร ประเด็นสำคัญ คือ ทำอย่างไรให้การเข้าถึงข้อมูลตอบสนองต่อประโยชน์ในเรื่องการคืนคนดีสู่สังคม และการควบคุมและป้องกันอาชญากรรมให้เกิดความสมดุลกัน แต่ในปัจจุบันประเทศไทยขาดความสมดุล เพราะเมื่อมีการบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรแล้ว กลับไม่มีการลบข้อมูลออก ซึ่งไม่ตอบสนองต่อหลักการคืนคนดีสู่สังคม โดยเมื่อพิจารณาจากการศึกษาในต่างประเทศพบว่าจะมีทั้งกรณีให้ลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร (ลบโดยอัตโนมัติหรือลบโดยการร้องขอ) และกรณีที่ไม่ให้มีการลบข้อมูลเลย จึงต้องมีการจัดระบบให้มีการสมดุลพร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรด้วย

๓. การเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรของตำรวจมีข้อยกเว้นตามหลักการคืนคนดีสู่สังคมเช่นกัน เช่น กรณีทำร้ายร่างกาย หากเป็นการทำร้ายร่างกายบุคคลคนเดียว และไม่มีเจตนา ก็ให้สามารถรับเข้าทำงานได้ แต่ถ้าเป็นการร่วมกันทำร้าย การใช้อาวุธ ก็จะไม่ให้มีการรับเข้าทำงาน จึงเห็นด้วยหากให้มีการควบคุมกรณีผู้กระทำความผิดที่ยากต่อการแก้ไขฟื้นฟู แต่บางฐานความผิดที่สามารถที่จะเยียวยาได้ ก็ต้องให้สามารถกลับเข้าไปทำงานได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานสัมพันธ์แก่หน่วยงานต่างๆ ให้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดเข้าทำงานได้

๔. การนำข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรออกจากทะเบียนจะเป็นการเอาออกไปทั้งหมด หรือเอาออกจากทะเบียนแล้วยังคงมีข้อมูลอยู่เพื่อให้หน่วยข่าวกรองหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมสามารถตรวจสอบได้ แต่หากเพื่อประโยชน์ของการทำงานจะกำหนดให้สามารถตรวจสอบได้ กฎหมายหลายประเทศบัญญัติว่าเมื่อมีการลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรไปแล้ว ผลของการลบ คือ เมื่อถูกถามถึง

ประวัติอาชญากรต้องตอบว่าไม่เคยมีประวัติอาชญากร รวมไปถึงข้อมูล DNA จะต้องไปรวมกับทะเบียนประวัติอาชญากรอย่างไร เพราะในปัจจุบันมีแนวคิดที่จะตั้ง National Identity Center ซึ่งจะช่วยในการระบุตัวตนผู้กระทำความผิด แต่ไม่ได้ใช้ในการตรวจสอบว่ามีข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรหรือไม่ จึงอาจพิจารณาแยกการดำเนินการดังกล่าวออกจากกัน

๕. ควรให้มีการนำจำนวนผู้กระทำความผิดตามสถิติของกรมราชทัณฑ์มาศึกษาวิเคราะห์ประเมินผลกระทบ เพื่อพิจารณาว่าถ้าบัญญัติกฎหมายรูปแบบใดมาแล้วจะทำให้บุคคลได้รับโอกาสในการหลุดจากกระบวนการหรือกลับคืนสู่สังคมได้เท่าไร ซึ่งจะส่งผลในเรื่องอัตราการกระทำความผิดซ้ำ หรือการเพิ่มโอกาสในการรับบุคคลเข้าทำงานอย่างไร

๖. การจะยกร่างกฎหมายทะเบียนประวัติอาชญากรทั้งฉบับจะมีรายละเอียดมาก อาจไปพิจารณาตามแนวทางของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ได้มีการแก้ไขเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โดยให้ยกเลิกความใน (๖) ของวรรคหนึ่ง ในข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน คือ “(๖) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือเป็นผู้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี” และวรรคสองกำหนดให้ “การจ้างบุคคลผู้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปีตามวรรคหนึ่งเข้าเป็นพนักงานราชการต้องกำหนดให้บุคคลผู้นั้นยื่นหนังสือรับรองความประพฤติว่าไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่น่ารังเกียจของสังคมตามแบบที่เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย” เนื่องจากการจะแก้กฎหมายทั้งฉบับจะใช้ระยะเวลานาน และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๗๗ ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อาจใช้การแก้ไขกฎหมายในระเบียบข้าราชการต่างๆ ทำนองเดียวกับการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ จะรวดเร็วกว่าหรือไม่

๗. ปัจจุบันตำรวจมีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร แต่ยังเกิดปัญหาไม่ครอบคลุม เพราะตำรวจจะจัดเก็บข้อมูลเฉพาะข้อมูลที่ดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในคดีอาญาประเภทอื่นที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้อง หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฟ้องเอง และยังคงมีหน่วยงานอื่นๆ อีกที่ดำเนินการเองโดยไม่ผ่านตำรวจ ข้อมูลเหล่านี้กลับไม่มีอยู่ในฐานข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรของตำรวจ ซึ่งเป็นช่องว่างในการจัดเก็บข้อมูล จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าควรจะมีระบบการจัดการข้อมูลที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการเก็บรวบรวมของตำรวจอย่างไร ซึ่งควรดำเนินการหาแนวทางให้เกิดการประสานการทำงาน เพื่อให้ข้อมูลประวัติอาชญากรจากหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากตำรวจ ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลไปในระบบเดียวกันกับตำรวจได้

๘. ในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการใช้ข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรเช่นกันในขั้นตอนที่ต้องเสนอให้ศาลทราบ แต่อย่างไรก็ดียังเกิดข้อขัดข้องเนื่องจากไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลรวบรวมไว้ ทำให้ต้องไปสอบถามจากหน่วยงานอื่นๆ กรณีนี้อาจต้องไปใช้แนวทางของระบบ DXC (Data Exchange Center) ซึ่งเป็นระบบเชื่อมโยงข้อมูลในด้านสารสนเทศ เพื่อให้สามารถค้นหาประวัติผู้กระทำความผิดที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษได้ในหลายหน่วยงาน ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว และมีความครอบคลุมครบถ้วน

๙. ปัญหาข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรที่ไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ส่งผลต่อประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่ต้องการใช้ข้อมูล และยังคงมีข้อมูลประวัติอาชญากรติดตัว ทั้งๆ ที่ศาลยกฟ้องไปแล้ว ทำให้ประชาชนต้องไปสอบถามจากกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

/ซึ่งจะสร้าง...

ซึ่งจะสร้างภาระให้กับประชาชน ดังนั้น ถ้ามีการบริหารจัดการข้อมูลได้จะช่วยลดภาระแก่ประชาชน และเห็นควรจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากร เพื่อให้เกิดความเป็นรูปธรรม รวมไปถึงแม้จะมีการลงทะเบียนประวัติอาชญากรไปแล้ว แต่ควรให้ส่วนราชการทราบว่าบุคคลนั้นเคยกระทำความผิดอะไรมาบ้าง เพื่อประกอบการพิจารณาในการรับเข้าทำงานด้วย

๑๐. ปัญหาที่สำคัญของระบบทะเบียนประวัติอาชญากรในประเทศไทย คือ การจัดเก็บข้อมูลที่ไม่เป็นระบบ ควรแก้ไขให้การจัดเก็บสามารถเข้าถึงได้ และเป็นระบบเดียวกัน นอกจากนี้ในประเทศไทยยังขาดเรื่องการลงทะเบียนประวัติอาชญากร เพื่อให้บุคคลมีโอกาสดูกลับเข้าสู่สังคมได้ และทำให้ไม่มีประวัติอาชญากรติดตัวไปตลอดกาล ซึ่งเป็นหลักการที่ควรต้องสนับสนุน โดยต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน และควรให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อคุ้มครองป้องกันผู้เสียหาย ซึ่งก็ต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับเช่นกัน

๑๑. การลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรจะกระทบกับคุณสมบัติในการแต่งตั้ง และในการบรรจุบุคคลเข้าทำงาน ดังนั้นกฎหมายทะเบียนประวัติอาชญากรที่จะยกกร่างขึ้นใหม่ จะต้องมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เพราะการจะไปแก้กฎหมายแต่ละฉบับในเรื่องดังกล่าวจะเป็นภาระกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมาก

๑๒. กรณีบุคคลได้รับโทษจำคุกในความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา แล้วต่อมาไปประกอบอาชีพทนายความ สถานทนายความจะมีหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตว่าความโดยการประกาศให้มีผู้มาคัดค้านคุณสมบัติ ถ้าไม่มีการคัดค้าน และบางกรณีอาจไม่ได้มีการสอบถามข้อมูลประวัติอาชญากรจากตำรวจเมื่อไม่ได้เป็นข้าราชการหรือไม่ได้มีประวัติมาจากหน่วยงานต่างๆ ทางสถานทนายความจะไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ได้ ซึ่งเมื่อไม่มีการคัดค้านก็จะมีกรณีเสนอเข้าคณะกรรมการเพื่อพิจารณา หากคุณสมบัติครบถ้วนก็สามารถประกอบอาชีพเป็นทนายความได้ แต่หากเป็นกรณีที่ถูกลบชื่อออกจากการเป็นทนายความ กรณีนี้ต้องเว้นระยะ ๕ ปีขึ้นไป จึงจะสามารถมาขอใบอนุญาตให้เป็นที่ทนายความใหม่ได้ โดยคณะกรรมการจะพิจารณาประวัติ คุณงามความดี ที่สามารถนำมาหักล้าง และให้โอกาสแก่บุคคลนั้นได้ และจะอนุญาตให้กลับเข้ามาเป็นที่ทนายความได้ อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติของผู้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตทนายความต้องมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๕ โดยเฉพาะใน (๖) ไม่เคยต้องโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเป็นรายกรณีไป

๑๓. ควรบูรณาการข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรจากหลายหน่วยงาน มีการดำเนินการให้สามารถตรวจสอบได้ง่าย และหน่วยงานใดจะสามารถเข้ามาขอใช้ข้อมูลในฐานะข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรดังกล่าวได้บ้าง ควรกำหนดกรอบในการใช้ประโยชน์ให้ชัดเจน รวมไปถึงการลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร อาจไปเปรียบเทียบกับเครดิตบูโร เพราะมีกระบวนการในการลบข้อมูลเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดีบางกรณีมีการลบข้อมูลไปแล้ว แต่ในกระบวนการยังถูกนำข้อมูลไปใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจที่กระทบสิทธิของบุคคลได้ ดังนั้น ควรต้องให้มีการลบข้อมูลอย่างถาวร และให้มีข้อห้ามที่ไม่นำข้อมูลไปใช้ รวมทั้งมีกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลด้วย

มติที่ประชุม เห็นชอบแนวทางในการยกกร่างกฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากรในประเด็นเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร การจัดการข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร การลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร และผลของการลบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรและในประเด็นอื่นๆ ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมาย

ว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากร และในระยะเร่งด่วนให้ดำเนินการศึกษาแนวทางในการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือเด็กและเยาวชนที่เคยกระทำความผิดได้รับโอกาสในการเข้าถึงแหล่งงานหรือสถานประกอบการที่สอดคล้องกับความรู้สามารถภายหลังการพ้นโทษหรือออกจากกระบวนการยุติธรรมแล้วเสนอคณะอนุกรรมการฯ และ กพยช. ต่อไป

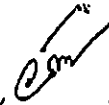
ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่นๆ (ถ้ามี)

ไม่มี

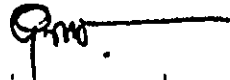
เลิกประชุมเวลา ๑๒.๓๐ น.



(นางสาวเปรมมิตา หนูเรืองงาม)
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้จดยางานการประชุม



(นายวิฒนากร สันนุ้ย)
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้จดยางานการประชุม



(นางอุษา จันพลอย บุญเปี่ยม)
อนุกรรมการและเลขานุการ
ผู้จดยางานการประชุม