

รายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กร เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย



คำนำ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นให้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภายใต้วิสัยทัศน์ของการเป็นองค์กรแห่งความรู้ ยึดหลักการประชาชนเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปกฎหมาย โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความเป็นสากล หลักนิติธรรม และหลักธรรมาธิปไตย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สนับสนุนงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดำเนินการสนับสนุนงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชุดที่ ๑ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร เป็นประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ครบวาระ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๔ – พ.ศ. ๒๕๕๘) และมีผลการดำเนินงานในการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนทั้งสิ้น ๑๕๙ เรื่อง งานวิจัยและคู่มือประเมินกฎหมายรวม ๕๓ เรื่อง

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เล็งเห็นความสำคัญในการประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ ๑ และการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงได้จัดทำรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อประกอบการประเมินผลองค์กรคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ ๑ ด้วยการรวบรวมข้อมูลความเป็นมา พัฒนาการของแนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ และการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนและจุดแข็ง เพื่อช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาทิศทางการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต่อไปในอนาคตด้วย

ดร. ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คำนำ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ เจตจำนงของการประเมินผลองค์การ.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์การประเมินผลองค์การ.....	๒
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา.....	๒
๑.๔ การดำเนินการ.....	๓
๑.๕ เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลองค์การ.....	๓
๑.๖ ระยะเวลาการดำเนินการ.....	๖
๑.๗ ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	๗
๑.๘ งบประมาณ.....	๗
๑.๙ ผู้รับผิดชอบโครงการ.....	๗

บทที่ ๒ เหตุผลความจำเป็นของการปฏิรูปกฎหมายและการมีองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

๒.๑ สภาพการณ์ปัญหาของระบบกฎหมายไทย.....	๙
๒.๒ ความจำเป็นที่ต้องมีองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย.....	๒๑

บทที่ ๓ องค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ

๓.๑ ประเทศอังกฤษ.....	๒๔
๓.๒ ประเทศแคนาดา.....	๓๐
๓.๓ ประเทศออสเตรเลีย.....	๓๖
๓.๔ ประเทศนิวซีแลนด์.....	๓๘
๓.๕ ประเทศสิงคโปร์.....	๔๒
๓.๖ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	๔๘
๓.๗ ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	๕๓
๓.๘ สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย.....	๕๗

บทที่ ๔ พัฒนาการขององค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

๔.๑ แนวคิดการผลักดันให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระบบกฎหมายไทย.....	๖๒
๔.๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	๖๗
๔.๓ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย.....	๗๑
๔.๔ แนวคิดขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๗๖
๔.๕ การจัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย.....	๘๔

บทที่ ๕ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

๕.๑ โครงสร้างองค์กรคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.....	๘๖
๕.๒ ยุทธศาสตร์เร่งด่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.....	๙๐
๕.๓ ยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.....	๑๑๗
๕.๔ ผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome).....	๑๒๒
๕.๕ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์	๑๖๔
๕.๖ สภาพปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓.....	๑๗๔

บทที่ ๖ บทวิเคราะห์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

พ.ศ.๒๕๕๓

๖.๑ สรุปแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย.....	๑๙๑
๖.๒ สรุปแนวคิดและแนวทางขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ และประเทศไทย.....	๑๙๓
๖.๓ สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงาน.....	๒๐๓
๖.๔ ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกฎหมาย.....	๒๐๖

ภาคผนวก

สรุปสาระสำคัญการประชุมเวทีรับฟังความคิดเห็น

๑. เวทีเครือข่ายภาคประชาชน..... ๑
๒. เวทีอดีตกรรมการเฉพาะเรื่อง อนุกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ..... ๑๑
๓. เวทีพนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย..... ๑๘

สรุปสาระสำคัญการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

๑. ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ ๑ ๓๖
๒. ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ ๒ ๓๘
- ๓ ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ ๓ ๔๒

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ เจตจำนงของการประเมินผลองค์การ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยังมีพันธกิจเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม หรือตรากฎหมายที่จำเป็นตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมาย รวมทั้งให้คำปรึกษาและสนับสนุนกระบวนการจัดทำกฎหมายของประชาชน พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของประชาชนโดยการให้ข้อมูลและความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชุดที่ ๑ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร เป็นประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ รวมระยะเวลา ๔ ปี ๒ เดือน ๓ วัน (พ.ศ.๒๕๕๔ – พ.ศ. ๒๕๕๘) มีผลการดำเนินงานในการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน เสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภา จำนวน ๑๕๙ เรื่อง ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๒๐/๒๕๕๘ เรื่อง ระวังการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอชื่อเป็นกรรมการปฏิรูป โดยข้อ ๓ ของคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สนับสนุนงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ (โดยมีภารกิจสำคัญในการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมายรวมทั้งข้อมูลอื่น ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามเป้าหมาย นโยบาย และแผนงานโครงการ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการปฏิรูปกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป) จึงได้จัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยรวบรวมข้อมูลความเป็นมา พัฒนาการของแนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ และการจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย ตามมาตรา ๘๑ (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นที่มาของการกำหนดพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ รวมทั้งผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ ๑ และการดำเนินงานของสำนักงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย และการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้รับความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute : TDRI) โดย ดร.จักรกฤษณ์ ครอบพจน์ และคณะ เพื่อทำการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รวบรวมข้อมูลพัฒนาการแนวคิดและแนวทางการพัฒนาองค์การปฏิรูปกฎหมายทั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทย รวมทั้งข้อมูลผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ดูรายละเอียดในบทที่ ๑ – ๖) เพื่อให้ทาง TDRI ได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์ประเมินผลองค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ดูรายละเอียดในบทที่ ๗-๘)

สำหรับแนวทางการประเมินผลองค์การดังกล่าว นอกจากการนำข้อมูลที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายรวบรวมให้ดังที่กล่าวมาแล้ว สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ยังได้สัมภาษณ์เชิงลึกต่อกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กรรมการเฉพาะเรื่อง และอนุกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาชนที่ขอสนับสนุนการให้คำปรึกษาในการร่างกฎหมาย มาประกอบการประเมินผลขององค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่ามีผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างไร และนำไปสู่การมีข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑.๒ วัตถุประสงค์การประเมินผลองค์การ

๑) เพื่อศึกษาพัฒนาการแนวคิดและแนวทางของการจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศและในประเทศไทย

๒) เพื่อรายงานผลการดำเนินงานขององค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – พ.ศ. ๒๕๕๘

๓) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ ๑ และการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

๔) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

๑) เหตุผลและความจำเป็นของการปฏิรูปกฎหมายและการเมืองการเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

๒) แนวคิดและแนวทางขององค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ

๓) พัฒนาการของแนวคิดและแนวทางการเมืองการเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

๔) การดำเนินงานขององค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

๕) บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการดำเนินงานขององค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๖) การประเมินผลกระทบการดำเนินงานขององค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๗) ข้อเสนอแนะและความจำเป็นที่ต้องมีองค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

๑.๔ การดำเนินการ

๑) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จัดทำโครงการรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยรวบรวมข้อมูล ศึกษา ค้นคว้า และจัดทำรายงานการศึกษา (ดูรายละเอียดในรายงานตั้งแต่บทที่ ๑ ถึงบทที่ ๖) และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ ๑) รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ ๓ ครั้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายดังนี้ ครั้งที่ ๑ พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ครั้งที่ ๒ คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ และครั้งที่ ๓ เครือข่ายประชาชนที่ขอการสนับสนุนในการขอรับคำปรึกษาหรือสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมาย (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ ๒)

๒) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute) (ผู้รับจ้างงาน) ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ และจัดทำข้อเสนอแนะต่อความจำเป็นที่ต้องมีองค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในสังคมไทย ข้อเสนอแนะต่อทิศทางการดำเนินงานขององค์การ และแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ (ดูรายละเอียดในบทที่ ๗ ถึงบทที่ ๘)

๑.๕ เครื่องมือในการประเมินผลองค์กร

ศึกษาและประมวลข้อมูลทั้งหมดจากรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ตามเค้าโครงเนื้อหาการจ้างศึกษาวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย บทที่ ๑ ถึงบทที่ ๖ สำหรับการประเมินผลและข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานขององค์การคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามเอกสารแนบท้ายขอบเขตงานวิจัย (TOR)) รวมถึงการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นของอดีตกรรมการเฉพาะเรื่อง และเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้าชื้อเสนอกฎหมาย เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประมวลผล และประเมินผลเพื่อจัดทำรายงานประเมินผลองค์กรและข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ภายใต้ขอบเขตงานซึ่งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการไปแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ดังนี้

๑. การประเมินผลและข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกฎหมาย

(๑) อธิบายทฤษฎีและเครื่องมือในการประเมินผลคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ จะทำการวัดประสิทธิผลของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย โดยจะพิจารณาว่าองค์การมีประสิทธิผลในการดำเนินงานหรือไม่ โดยดูที่ผลของการดำเนินงานว่าบรรลุเป้าหมายขององค์การตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่ รวมทั้งประเมินผลกระทบการดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ โดยใช้วิธีการประเมินด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินงานในเชิงนโยบายดังนี้

(ก) วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมาย การจัดการ และการดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ เช่น คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฮองกง สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ฯลฯ เพื่อนำมาเทียบเคียงกับคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายของไทย โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริง ปัญหาเชิงนโยบาย และปัญหาเชิงกฎหมายในการดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะปรับปรุงนโยบาย บทบัญญัติของกฎหมาย และการจัดการของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อไป

(ข) สทนากลุ่ม (Focus Group) บุคลากรจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันการศึกษาและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จำนวน ๓ ครั้ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ประกอบด้วย

- การประชุมรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๑ ของพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- การประชุมรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๒ ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- การประชุมรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๓ ของเครือข่ายประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

(ค) สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ในประเด็นการประเมินผลกระทบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและปัญหาการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ในการประเมินผลและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย และต้องมีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีจำนวนประชากรในการสัมภาษณ์อย่างน้อย ๒๗ คน ดังนี้

- กรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ๙ คน
- กรรมการเฉพาะเรื่อง ๒ คน

- นักวิชาการ ๒ คน

• หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม ๑ คน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๑ คน อดีตสมาชิกผู้แทนราษฎร ๒ คน / สมาชิกวุฒิสภา ๒ คน / อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๒ คน / สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒ คน รวม ๑๐ คน

• องค์การภาคีเครือข่าย ภาคประชาสังคมและประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มาขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยแยกเป็นเครือข่ายละ ๑ คน รวม ๔ คน

(ง) วิเคราะห์บทบาทและความสำคัญของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของไทย โดยใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมด เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของไทยให้สามารถพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

(๒) จัดทำข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีประเด็นเนื้อหาดังต่อไปนี้

- หลักการปฏิรูปกฎหมายและยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมาย
- การกิจ อำนาจหน้าที่
- กระบวนการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA)

๒. สรุปผู้วิจัย : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยต้องมีประเด็นเนื้อหาดังต่อไปนี้

(๑) ความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย ความจำเป็นในทางหลักการ แนวคิดและความจำเป็นที่สะท้อนจากผลการศึกษาและประเมินองค์กร

(๒) ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะเชิงหลักการ และทิศทาง / ประเด็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๓. ดำเนินการวิจัยตามขอบเขตงานวิจัย (TOR) โครงการจ้างศึกษาวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ปีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ซึ่งจะศึกษารายละเอียดเค้าโครงเนื้อหาการศึกษาวิจัยประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบการจัดทำรายงานประเมินองค์การและข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

๑.๖ ระยะเวลาการดำเนินการ

วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๙

ลำดับ	กิจกรรม	วัน/เวลา/สถานที่
๑	ประชุมชี้แจงให้พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทราบ	วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
๒	จัดทำโครงการรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย	วันที่ ๑๐ - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
๓	เวทีประชุมรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๑ <u>กลุ่มเป้าหมาย</u> พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
๔	ดำเนินการจัดจ้างผู้รับงาน	วันที่ ๒ - ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
๕	เวทีประชุมรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๒ <u>กลุ่มเป้าหมาย</u> ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือ อนุกรรมการ	วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
๖	เวทีประชุมรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๓ <u>กลุ่มเป้าหมาย</u> เครือข่ายประชาชนที่ขอสนับสนุนการให้คำปรึกษา และการดำเนินการร่างกฎหมาย	วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
๗	จัดทำรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย บทที่ ๑ - ๖ โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	วันที่ ๑๐ ตุลาคม - ๓ ธันวาคม ๒๕๕๘
๘	ประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย	วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
๙	แก้ไขร่างรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	วันที่ ๕ - ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๘
๑๐	ส่งร่างรายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย (บทที่ ๑-๖) ให้กับ TDRI	วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
๑๑	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute) ดำเนินการจัดทำรายงาน	วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ - วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ลำดับ	กิจกรรม	วัน/เวลา/สถานที่
	การประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (บทที่ ๗-๘)	
๑๒	สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไข และจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	วันที่ ๒ – ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๑.๗ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ได้รายงานศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย (เนื้อหาใน บทที่ ๑ - บทที่ ๖) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒) ได้รายงานการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๔ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ (เนื้อหาใน บทที่ ๗ - บทที่ ๘) ซึ่งจัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute)

๑.๘ งบประมาณ

๕๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าแสนบาทถ้วน)

๑.๙ ผู้รับผิดชอบโครงการ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บทที่ ๒

เหตุผลและความจำเป็นของการปฏิรูปกฎหมาย และการมีองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

ความท้าทายประการหนึ่งของผู้ร่างกฎหมาย หรือฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การปฏิรูปกฎหมาย เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย ทักษะคติและค่านิยมความเชื่อต่าง ๆ ทั้งในทางศีลธรรม จริยธรรม ของประชาชนในสังคมย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วยกัน การปฏิรูปกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ให้ทันสมัย ซึ่งสะท้อนค่านิยม ความเชื่อ จารีตประเพณี กติกา และความจำเป็น ของสังคม ณ เวลานั้น

การจัดทำกฎหมายจึงต้องกำหนดชี้ชัด และศึกษาการเปลี่ยนแปลง ค่านิยม ความเชื่อ พฤติกรรม และความคาดหวังต่าง ๆ ของสังคม และจะต้องพิจารณาว่าจะยกร่างกฎหมายใหม่ หรือเป็นเพียง การแก้ไขปรับปรุง เนื่องจากสังคมมีความเป็นพลวัต การปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องไม่มีวันที่ จะสิ้นสุด อย่างไรก็ตาม กฎหมายจำเป็นจะต้องมีความยืดหยุ่น ทันสมัยและยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อคงไว้ ซึ่งความเป็นธรรม ตรงต่อเจตนารมณ์ของความต้องการของสังคม ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในสังคมนั้น

กฎหมายต้องเป็นกติกากลางที่ช่วยชี้ขาดเพื่อยุติข้อพิพาท ทำให้เกิดความถูกต้องสำหรับสังคม ให้ยอมรับร่วมกัน เหตุผลและความจำเป็นของกฎหมายสำหรับรัฐสมัยใหม่ได้ขยายวงออกไปจากอดีต นอกจาก จะเป็นเครื่องมือหลักในการปกครองเพื่อสร้างความสงบสุขในสังคมแล้ว ยังทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีระบบการเมืองการปกครอง ดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ สมดุล และยั่งยืน ตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยของชาติ

อย่างไรก็ตาม การใช้ภาษากฎหมายต้องง่ายต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนใน สังคม เพื่อให้กฎหมายนั้นเป็นหลักประกันที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนใน สังคม แต่ด้วยกฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากกระจัดกระจายกันอยู่ อาจทำให้ผู้ใช้บังคับกฎหมายและประชาชน เกิดความสับสน อีกทั้งกฎหมายอาจมีความขัดแย้งกันเอง หรือเข้าถึงได้ยาก ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การตรากฎหมายจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ

สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น การปฏิรูประบบกฎหมายมักใช้วิธีการรับเอากฎหมายของ ต่างประเทศมาเป็นกฎหมายของตัวเอง (legal transplant)^๑ หรือทำระบบกฎหมายของตัวเองให้ไปในทิศทาง เดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศตะวันตก อย่างไรก็ตาม การรับเอาระบบกฎหมายของ

^๑ Chachapon Jayaphorn “Reformation of the Thai Legal System at the Beginning of the 20th Century: Context and Origin” ใน <http://www.thailawforum.com/articles/reformation3.html> สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๘.

ประเทศอื่นมาเป็นระบบกฎหมายของอีกประเทศหนึ่ง อาจมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอันสืบเนื่องมาจากความแตกต่างโดยปัจจัยพื้นฐานทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นสภาพทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ภาษา เศรษฐกิจ หรือศาสนา กฎหมายเดิมถูกตราขึ้นภายใต้บริบทของสังคมในสมัยนั้นซึ่งแตกต่างจากสังคมปัจจุบัน ทั้งในเรื่องโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และคุณค่าในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

โดยทั่วไปหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน้าที่ของ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการหรือศาล หลายประเทศ^๒ ได้ใช้นโยบายของรัฐเป็นตัวตั้งโดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายในการพัฒนาประเทศ และยังได้เน้นที่การพัฒนากฎหมายเป็นหลัก สำหรับประเทศไทยกฎหมายเป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ มีการพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อตอบสนองต่อบริบทของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย ตลอดจนตามข้อผูกพันอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกต่าง ๆ เช่น กรณีคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ได้สนับสนุนให้รัฐบาลไทยเร่งพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนที่ดีต่อไปเมื่อ พ.ศ.๒๕๕๐ และกรณีแนวความคิดเรื่องการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม^๓ เป็นต้น

ประเทศไทยได้จัดให้มีกลไกเพื่อพัฒนากฎหมายขึ้นโดยตรงภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกา” และ “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” เพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมและความทันสมัยกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เหตุผลสำคัญของการมีองค์การดังกล่าว เพื่อให้มีหน้าที่ปฏิรูปกฎหมายที่เป็นอิสระจากรัฐบาล พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ เพื่อให้การศึกษาวิจัยมีคุณภาพ การจัดทำข้อเสนอดำเนินการโดยผู้มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ และเป็นที่ยอมรับในสังคมอย่างกว้างขวาง องค์การดังกล่าวนี้อย่างยิ่งมีข้อจำกัดตรงที่มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะความเห็น แม้จะมีอิทธิพลต่อการปฏิรูปกฎหมายในการตราหรือการพัฒนากฎหมายก็ตาม

๒.๑ สภาพการณ์ปัญหาในระบบกฎหมายไทย

๑) ปัญหาในระบบกฎหมายไทย

“งานพัฒนากฎหมาย” (Law Reform) นั้น ถือเป็นพื้นฐานสำคัญของงานร่างกฎหมาย (Law Drafting) เพราะกฎหมายที่ร่างขึ้นโดยขาดการพัฒนาหรือขาดการศึกษาวิจัยย่อมมิใช่ “กฎหมายที่ดี” และกฎหมายนั้นจะไม่สามารถทำให้เกิดระบบสังคมที่ดีได้ ดังนั้น งานด้านการพัฒนากฎหมายจึงเป็นประโยชน์

^๒ จะกล่าวต่อไปในบทที่ ๓

^๓ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ “ผู้บุกเบิกกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ใน

http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=900:2013-12-06-11-57-51&catid=23:research-forum&Itemid=218 สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นแนวคิดเรื่องการปฏิรูประบบกฎหมายไทยก่อนและหลังจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการ โดยเฉพาะด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่ง ดร.กิตติพงษ์ฯ ผู้ประสานงานโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยกับธนาคารโลก (World Bank) ตั้งแต่ช่วงก่อนร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอความเห็นไว้ในบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งในประเด็นของกระบวนการยุติธรรม.

สำหรับการพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายมาตั้งแต่รัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ที่มีความพยายามทำให้ระบบกฎหมายและระบบศาล ไทยทันสมัยทัดเทียมนานาอารยประเทศ ต่อมา มีการรวบรวมและจัดทำประมวลกฎหมายในสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โดยแนวทางการปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ ๕ ถึงรัชกาลที่ ๗ ตอนต้นนั้นมุ่งไปที่การจ้างนักกฎหมายจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายทำงานร่วมกับนักกฎหมายของรัฐบาลไทย

จนกระทั่งเข้าสู่ยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายทั้งปวงให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่มาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการทำหน้าที่หลักในการร่างกฎหมาย โดยการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑ – ๒๕๓๓ ยังมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ปฏิรูปกฎหมาย อย่างไรก็ตามได้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่พบว่า คณะกรรมการพัฒนากฎหมายยังไม่สามารถที่จะดำเนินการพัฒนากฎหมาย (Law Reform) ได้อย่างเต็มที่

ปัญหาเกี่ยวกับระบบกฎหมายนั้นปรากฏขึ้นในทุกประเทศ แม้จะเป็นประเทศที่พัฒนาในด้านกฎหมายแล้วก็ตาม โดยปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคหนึ่งอาจได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายในยุคนั้นได้ แต่ในกาลต่อมาเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นใหม่อาจไม่สามารถแก้ไขได้โดยกฎหมายเดิม เนื่องจากระบบสังคมและวัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และสิ่งแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และหากพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าปัญหาต่าง ๆ เกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเกิดจากตัวบุคคล ซึ่งเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ร่างกฎหมายยังไม่มีความรู้ในเรื่องแนวความคิด หลักเกณฑ์ เหตุผลในเรื่องนั้นมากเพียงพอ และไม่ได้ศึกษาถึงความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หลังจากร่างกฎหมายได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องพิจารณาอย่างละเอียด รอบคอบ หรือเมื่อกฎหมายได้ผ่านขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้บังคับใช้กฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ปัญหาอาจเกิดจากประชาชนไม่รู้กฎหมาย หรือประชาชนใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง หรือหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงกฎหมาย ประการสุดท้าย คือ การใช้กฎหมายของผู้พิพากษาในการตัดสินคดี หากตีความกฎหมายไปในทางที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมหรือแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบแล้ว ก็ล้วนแต่จะก่อให้เกิดปัญหาด้วยกันทั้งสิ้น

“กฎหมายล้าสมัย”

ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นสังคมโลกาภิวัตน์ ในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายให้เท่าทันกับสถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์

ในการดำเนินนโยบายของรัฐ และเป็นกฎกติกาในการกำกับ ส่งเสริม และพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศ

กระบวนการในการตรากฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพและลักษณะของสังคม หรือแม้ว่าครั้งหนึ่ง อาจจะสร้างกฎหมายที่เหมาะสมกับสภาพสังคมในขณะนั้น แต่ต่อมาสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายนั้นก็อาจจะไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพราะหากไม่มีการยกเลิกโดยการตรากฎหมายยกเลิกไปทั้งฉบับ หรือตรากฎหมายใหม่มาทดแทนกฎหมายเดิม สภาพบังคับของกฎหมายฉบับนั้นก็ยังคงอยู่ตลอดไป ไม่ว่าในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนั้นจะมีผลบังคับใช้อยู่หรือไม่ หรือไม่มีความเหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อสังคมโดยรวมอย่างไร^๔

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดสภาวะ “กฎหมายล้าสมัย” ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ ฎีกาศึกษา พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นก่อนปี พ.ศ.๒๔๗๕ ภายใต้การปกครอง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎหมายดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ท่ามกลางสังคมระบอบประชาธิปไตย หรือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งออกเป็นกฎหมายมากกว่า ๗๐ ปี แต่เป็นกฎหมายที่ไม่อาจบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม เป็นต้น แม้จะมีความพยายามในการดำเนินการแก้ไขความล้าหลังของ ระบบกฎหมายและพัฒนากฎหมายให้มีความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศเรื่อยมา ต่อมาเมื่อกฎหมายเริ่มมี จำนวนเพิ่มมากขึ้นจนส่งผลต่อการเกิดปัญหา “ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย” โดยไม่มีการรวบรวมเข้าเป็น หมวดหมู่ ทำให้การค้นหากฎหมายมีความยุ่งยาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและปัญหา การเข้าถึงกฎหมายของประชาชน ดังนั้น การชำระสะสางกฎหมายเป็นครั้งคราวไป หรือการยกร่างกฎหมายขึ้น ใหม่ หรือปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามาในสถานการณ์ของช่วงเวลานั้น โดยไม่พิจารณา การวางแผนการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบไปในอนาคตอย่างน้อย ๒๐ ปีข้างหน้า จึงไม่มีความเหมาะสม และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ ในอนาคต

“กระบวนการตรากฎหมายที่ขาดการมีส่วนร่วม”

สำหรับกระบวนการยกร่างกฎหมายของประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมาผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่อาจ ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีโอกาสน้อยมากในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ ร่างกฎหมายเกือบทุกขั้นตอน แม้ในระยะหลังหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายจะให้ความสำคัญกับ การรับฟังความคิดเห็นหรือการระดมความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายที่ตนเป็นผู้จัดทำมากขึ้น โดยมีการ จัดสัมมนา การจัดเวทีสาธารณะ และการจัดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย บ่อยครั้ง แต่ยังไม่มีการรวบรวมของการจัดรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การให้ความสำคัญต่อทุกความเห็นใน การพิจารณาสำหรับการปฏิรูปกฎหมายอย่างแท้จริง

^๔ โปรตดู อภิวัฒน์ คำโหมง, การปฏิรูปกฎหมาย ศึกษาในแง่องค์กร กระบวนการ และเทคนิค, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, ๒๕๓๙.

โดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม การบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส และให้โอกาสแก่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนความต้องการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด กฎหมายเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน การเสนอให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใด ๆ จึงต้องคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และป้องกัน แก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบของกฎหมายที่อาจมีต่อประชาชนด้วย

ดังนั้น ในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ฝ่ายบริหารของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว จึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติหลายมาตราที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมาตรา ๘๗ (๑) และ (๒) ของส่วนที่ ๕ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม การตัดสินใจทางการเมือง และการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนมาตรา ๕๗ วรรคสอง ได้ย้ำถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม รวมทั้งการออกกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน “กระบวนการตรากฎหมาย” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๘๑ (๓) โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะให้ป็นหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่สะท้อนให้เห็นถึง “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ต้องการให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายแต่ละฉบับ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จัดทำและเสนอโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่โดยปริยายที่ต้องเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายแต่ละฉบับได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจัดทำด้วย^๕ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายบริหารของประเทศไทยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะทำให้การจัดทำร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารของประเทศไทยเป็นไปอย่างโปร่งใส สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบที่อาจมีต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

^๕ โปรดดู ปกรณ์ นิลประพันธ์, บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ. ที่ http://lawdrafter.blogspot.com/๒๐๑๒/๐๙/blog-post_๑๐.html.

“การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย”

สภาพการณ์ที่เป็นปัญหาในระบบกฎหมายไทยประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ในบทเฉพาะกาล กำหนดว่า จะต้องบัญญัติกฎหมายลำดับรองมารองรับให้เสร็จทันภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งพบว่าแม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการอย่างใด ๆ ขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่พบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นอย่างครบถ้วน ยกตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๘๓ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีความพยายามจะแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นนั้น โดยได้กำหนดไว้ว่า “ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอจากรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ”

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้รัฐบาลซึ่งเข้าบริหารราชการแผ่นดินชุดแรกหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐบาล จวบจนปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้ว กฎหมายรายได้ท้องถิ่นก็ยังไม่ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย^๖

นอกจากนี้ยังพบว่ากฎหมายหลายฉบับ แม้กระทั่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายฉบับในอดีตไม่เอื้อต่อการส่งเสริมสิทธิของประชาชนมากนัก ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการใช้สิทธิทางศาล ที่พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติที่บังคับให้รัฐปฏิบัติตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้โดยตรง โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะมีคำว่า “ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่สิทธิหลายประการกลับไม่ถูกปฏิบัติเนื่องจากไม่มีการออกกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าว รวมถึงความล่าช้าในการดำเนินการออกกฎหมาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาลบังคับให้รัฐปฏิบัติตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธินั้น^๗

^๖ โปรดดู สุรสิทธิ์ มารู้, การปฏิรูประบบการคลัง (รายได้) ท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม <http://www.lrc.t.go.th/th/?p=๑๓๘๗๐>.

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ดังนี้

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

“พันธกรณีระหว่างประเทศ”

นอกจากระบบกฎหมายภายในประเทศแล้ว ความตกลงระหว่างประเทศ ถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐที่ได้แสดงเจตนาทำความตกลงนั้น ๆ โดยเมื่อรัฐได้แสดงเจตนารมณ์ใดในความตกลงใด ๆ ย่อมต้องผูกพันปฏิบัติตามความตกลงนั้น ๆ หากละเมิดพันธกรณีที่กำหนดไว้ในความตกลงนั้น ๆ ย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ต่อรัฐอื่น ๆ ที่เป็นคู่ภาคีแห่งความตกลงนั้น และได้รับความเสียหายจากการละเมิดพันธกรณีของรัฐดังกล่าวข้างต้น โดยหลักแห่งกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐทุกรัฐในประชาคมระหว่างประเทศมีอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ การทำความตกลงจึงอยู่บนพื้นฐานของความเป็นรัฐชาติที่เท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพในการที่จะตกลงเจรจา และการเข้าผูกพันตามผลของความตกลง ดังนั้น การทำความตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นการลดอำนาจอธิปไตยลงบางส่วนเพื่อไปผูกพันตามสนธิสัญญาความตกลงทั้งหลายที่รัฐได้ตกลงทำไปสำหรับกฎเกณฑ์ในการปรับใช้ของสนธิสัญญาในระบบกฎหมายภายในของไทยนั้น โดยทั่วไปจะปรับใช้เมื่อมีการออกเป็นกฎหมายภายในประเทศ แต่พบว่ามีข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับยังประสบปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งเกิดจากการรับรองกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศ และปัญหาเรื่องการขัดกันระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศ เมื่อมีความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในระบบกฎหมายภายในประเทศในทางปฏิบัติของศาลไทย รวมถึงยังไม่มีกรออกกฎหมายภายในประเทศมาอนุวัติการด้วย

แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) กับกฎหมายภายในประเทศ (Domestic Law) โดยทั่วไป หากศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) จะพบว่าแต่เดิมนั้นวิทยาการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการคมนาคมขนส่งยังไม่พัฒนามากนัก แต่ละรัฐจึงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ (Independent State) กฎกติกาในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของรัฐมีเฉพาะเรื่องที่เป็นสากล เช่น กฎหมายทะเล เป็นต้น ในยุคนี้ใครมีกำลังมากกว่าได้เปรียบ แม้จะมีการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐกันมากมายทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี แต่หลายรัฐยังไม่ค่อยปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ดังปรากฏให้เห็นจากการที่มีสงครามระหว่างรัฐเกิดขึ้นบ่อย ๆ ซึ่งรวมถึงสงครามโลกทั้งสองครั้งด้วย จนอาจกล่าวได้ว่าก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองนั้น กฎหมายระหว่างประเทศไม่มีบทบาทต่อกฎหมายภายในประเทศมากนัก

อย่างไรก็ดีภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง บทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศต่อกฎหมายภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นในปี ค.ศ.๑๙๔๕ ทำให้กฎหมายระหว่างประเทศมีบทบาทต่อกฎหมายภายในประเทศมากขึ้น และการ

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”.

จัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ การดำเนินกิจกรรมของประเทศต่าง ๆ ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ก็ยิ่งทำให้กฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณี

ระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี (Bilateral and Multilateral Obligations) ที่ยังไม่ถึงขนาดที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อกฎหมายภายในประเทศมากขึ้นด้วย เพราะรัฐไม่สามารถพัฒนามากฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว ซึ่งทำให้รัฐนั้นเสียโอกาสในการแข่งขันทางการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ในสังคมของวิทยาการทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และระบบการคมนาคมขนส่ง (Logistics) ได้พัฒนาอย่างก้าวกระโดดนับแต่ช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา ได้ทำให้ผู้คนในโลกมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น และมีความคิดหรือทัศนคติในเรื่องต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกันหรือเป็นสากลมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น (Interdependent) กฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศจึงมีอิทธิพลต่อกฎหมายภายในประเทศอย่างยิ่ง

ประเทศไทยก็อยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่ได้เป็นรัฐอิสระอย่างแท้จริงอย่างที่เคยเป็นเมื่อเจ็ดสิบปีที่ผ่านมาอีกต่อไปแล้ว ดังนั้น การตรากฎหมายในปัจจุบันจึงมีความซับซ้อนมากกว่าการตรากฎหมายในยุคก่อนที่จะเป็นการพิจารณาตามกรอบรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว แต่ในยุคนี้ต้องพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีด้วย กล่าวโดยสรุป ผู้ร่างกฎหมายในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้พิจารณากฎหมายด้วย จะคำนึงถึงเฉพาะแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในประเทศอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีด้วย โดยเฉพาะการที่ประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนก็ต้องพัฒนามากฎหมายภายในประเทศให้รองรับพันธกรณีด้านต่างๆของประชาคมอาเซียนเช่นกัน^{๑๔}

การดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในอดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเจ้าของเรื่องเป็นหลัก ประกอบกับที่ผ่านมาแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่เป็นเพียงการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่เล็กน้อยมิใช่ในส่วนนโยบายหรือส่วนสาระสำคัญของกฎหมาย ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยองค์กรอิสระที่เป็นกลาง (independent legislative advice) เป็นกระบวนการแนวทางใหม่ เพิ่มเติมจากแนวทางปกติที่อำนาจเสนอแก้ไขกฎหมายเป็นของรัฐมนตรี ผู้รักษาการ รัฐบาล และสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อชดเชยจุดอ่อนในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐสภามีเวลาน้อยในการพิจารณากฎหมาย และมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเบี่ยงเบนผลการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย

^{๑๔} โปรตุเกส ปกรณ์ นิลประพันธ์, การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน. ที่ http://lawdrafter.blogspot.com/๒๐๑๔/๐๔/blog-post_๒๗.html.

ตามหลักวิชาการ ซึ่งในแนวทางปกติบางครั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดนำแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวไปเสนอให้พิจารณา

โดยแนวทางใหม่นี้จะเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นโดยประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงข้อคิดเห็นด้วยตนเองโดยตรง และแนวทางใหม่ที่จะเกิดผลที่สมบูรณ์ทางวิชาการมากยิ่งขึ้นเมื่อการแก้ไขกฎหมายกระทำโดยมีการศึกษาขึ้นก่อน แล้วมีการเสนอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อความสำเร็จของข้อเสนอด้วยซึ่งนำมาสู่การยกย่องพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ นั้นเอง

๒) กระบวนการจัดทำกฎหมาย

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการจัดทำกฎหมาย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ากระบวนการนิติบัญญัติ หมายถึง ขั้นตอนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจนมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเฉพาะสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติระดับพระราชบัญญัติในมิติของกระบวนการเสนอกฎหมายเท่านั้น โดยปกติแล้วการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทยเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนิติบัญญัติ และยังสะท้อนถึงการใช้อำนาจอธิปไตย เมื่อพิจารณาการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา พบว่าผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หากบทบัญญัติใดหรือข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินนั้น จะเสนอได้ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ซึ่งสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติมีประเด็นพิจารณาอยู่หลายประการด้วยกัน ดังนี้

(๑) การริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีขีดจำกัดเรื่องความสามารถ ดังนี้

(๑.๑) โดยหลักการแล้ว คณะรัฐมนตรีควรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นผู้รู้เรื่องการบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะทราบว่าต้องบังคับใช้กฎหมายใดเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคอื่นที่มีใช่ฝ่ายรัฐบาล แม้จะมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะรัฐมนตรีมักจะใช้สิทธิพิเศษขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะรับหลักการไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอมานั้น คณะรัฐมนตรีก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันประกอบไปอีกหนึ่งฉบับ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและนำไปสู่การละเลยเจตจำนงของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามกฎหมาย^๙

^๙ มาริสา ไทพะยะทัตย์. (๒๕๔๐). ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๐. น. ๔๗-๔๘.

(๑.๒) คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาคือตัวแทนขององค์กรนิติบัญญัติ เพราะนายกรัฐมนตรีคือบุคคลที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจเสนอแต่งตั้งไปเป็นประมุขฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ สิทธิหรืออำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น ทำให้เห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมีกว้างขวางไม่จำเป็นต้องได้รับการรับรองจากผู้ใด โดยกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีเสมอ

หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นายกรัฐมนตรีก็ไม่ต้องให้คำรับรอง เพราะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่แล้ว แต่จะมีปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากนายกรัฐมนตรีไม่พิจารณาหรือพิจารณาไม่รับรองโดยไม่มีกรอบระยะเวลาให้ไว้ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น^{๑๐} ซึ่งควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีโดยสมควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่ฝ่ายบริหารจะใช้พิจารณา^{๑๑}

อีกทั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรจะมีการเสนอสองรูปแบบ คือ แบบธรรมดาและแบบเร่งด่วน อันมีผลต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เพราะการพิจารณาของรัฐสภาปกติแล้วจะต้องพิจารณาตามระเบียบวาระการประชุม ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดคณะรัฐมนตรีเสนอมาแบบเร่งด่วนจะเข้าสู่การพิจารณาได้รวดเร็วกว่าการเสนอแบบธรรมดา นอกจากนี้การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สิทธิคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยขอให้สภาพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วนได้นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างอยู่ในระเบียบวาระต้องรอการพิจารณาอยู่นานกว่าเรื่องด่วนจะได้รับการพิจารณาจนแล้วเสร็จ หากคณะรัฐมนตรีมีเรื่องเร่งด่วนบ่อยครั้งย่อมหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติอื่นที่เสนอมาแบบธรรมดาย่อมได้รับการพิจารณาล่าช้าออกไปด้วยนั่นเอง และบางครั้งอาจจะไม่ได้รับการพิจารณาเพราะเหตุทางการเมืองคือรัฐบาลยุบสภาเสียก่อน^{๑๒} ดังนั้น ปัญหาการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร จึงอาจก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความเป็นกลางของประธานสภาในการใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายแบบเร่งด่วนของคณะรัฐมนตรี ที่เป็นปัญหาหนึ่งที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอแบบธรรมดาไม่ได้รับการพิจารณาและค้างอยู่ในสภาจำนวนมาก^{๑๓}

^{๑๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, น. ๔๘-๔๙.

^{๑๑} นิตินันท์ ศรีเมฆ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : ศึกษาปัญหากรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จาก <http://www.lrc.go.th/th/?p=๑๗๓๗๖>.

^{๑๒} พินิต อารยะศิริ. พระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๓. น. ๑๑๗.

^{๑๓} มนตรี รูปสุวรรณ. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด ๒๕๒๒-๒๕๒๖, ชุด ๒๕๒๖-๒๕๓๙ และชุดปัจจุบัน “ รัฐสภาสาร ๓๕ (มีนาคม ๒๕๓๐), น. ๗.

(๒) การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย^{๑๔} กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยให้แก่ภาคประชาชนอย่างแท้จริง ดังนี้

(๒.๑) กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องใช้งบประมาณจำนวนมากสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในด้านเอกสารที่ต้องเตรียมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลักฐานยื่นประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จากการสำรวจงานวิจัยพบว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องหนึ่งมีต้นทุนกว่าสองแสนบาท^{๑๕} เมื่อพิจารณารูปแบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในต่างประเทศกลับพบว่าใช้เฉพาะเพียงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่เป็นภาระด้านต้นทุนการดำเนินงานของภาคประชาชนมากเกินไป ควรกำหนดให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายใช้เพียงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยอ้างอิงยึดโยงกับหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก

(๒.๒) ในอดีตกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ใช้บังคับ กลับตัดบทบาทขององค์กรดังกล่าวออกไป คงให้เหลือเพียงหน่วยงานทางวิชาการที่จะสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายเท่านั้น อันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมาย การตัดช่องทางดังกล่าวทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างเต็มที่ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระหว่างบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายแล้วพบว่า คณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายเป็นองค์กรทางวิชาการที่เน้นการทำงานโดยอาศัยองค์ความรู้ทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ในช่วงเวลาที่ผ่านมากomiteกรรมการปฎิรูปกฎหมายได้รับความไว้วางใจและความคาดหวังจากภาคประชาชนมากพอสมควร โดยมีการเสนอกฎหมายให้คณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายช่วยดำเนินการกว่า ๓๖ ฉบับ ซึ่งบางฉบับสามารถผลักดันข้อเสนอบางประการต่อรัฐสภา จนสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรให้คณะกรรมการปฎิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการให้การช่วยเหลือและสนับสนุนประชาชนในการร่างกฎหมายและกระบวนการเข้าชื่อของประชาชนแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเสริมสร้างให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้สอดคล้องกับ

^{๑๔} นิตินันท์ ศรีเมฆ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : ศึกษาปัญหาการดำเนินการเสนอกฎหมายโดยประชาชน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=๑๗๓๗๖>.

^{๑๕} ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ. ๒๕๕๗. ประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐. สถาบันพระปกเกล้า.

มาตรา ๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

(๒.๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชน แต่กลับกำหนดบทลงโทษอันมีลักษณะเป็นการควบคุม การบัญญัติกฎหมายลักษณะนั้นนอกจากไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีคนกระทำความผิดกฎหมายแล้ว ยังทำให้เกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ จึงเห็นควรตัดบทบัญญัติที่เป็นเรื่องบทลงโทษออกจากกฎหมายดังกล่าว โดยบังคับใช้กฎหมายอาญาตามปกติแทน

(๒.๔) ปัญหาเรื่อง การลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อกฎหมายเป็นของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในลำดับถัดไป ซึ่งขั้นตอนที่เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญคือวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เพราะหากไม่ผ่านการพิจารณาในขั้นนี้แล้ว จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันได้อีกไม่ได้ ต้องรอให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณารับหลักการไปแล้วตกไปในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือตราเป็นพระราชบัญญัติแล้วจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

จากการศึกษาพบว่ากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน แต่รับหลักการเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ทั้งที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติตามช่องทางการเสนอกฎหมายโดยประชาชนสิ้นสุดลง

นอกจากนี้ การที่ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนจะไม่ได้รับการพิจารณาแล้ว ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นจะไม่มีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเมื่อร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไม่เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ที่จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเป็นการเฉพาะ ตัวแทนของประชาชนก็จะไม่ได้การแต่งตั้งเป็นกรรมการหนึ่งในสาม ซึ่งกระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเรียกร้องของประชาชนจะต้องเข้าสู่กระบวนการลงประชามติเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมายได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน อันทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตกไป ให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณา หากรัฐบาลยังคงไม่รับร่างพระราชบัญญัติของประชาชนไว้พิจารณา ให้นำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการประชามติเพื่อสอบถามประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายเช่นเดียวกับแนวทางของต่างประเทศ

(๓) ปัญหาการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

(๓.๑) ปัญหาเรื่องของบุคลากร กล่าวคือ โดยหลักการแล้วการเสนอร่างกฎหมายที่เสนอโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้นจะมีเจ้าหน้าที่กฎหมาย หรือเรียกว่า นิติกร หรือคณะทำงานยกร่างกฎหมาย ที่ส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาและรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำมาขอมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่านักกฎหมายที่ทำงานในส่วนราชการขาดองค์ความรู้เรื่องการร่างกฎหมายโดยตรง และงานร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคเฉพาะ และต้องมีประสบการณ์ในการทำงานอย่างต่อเนื่องและยาวนาน มิใช่เพียงลอกแบบแล้วปรับปรุงถ้อยคำอย่างที่มีผู้เข้าใจกัน^{๑๖} เพราะภาระงานที่ทำนั้นมักจะเป็นการให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือเป็นกรรมการสอบวินัย หรือทำหน้าที่อื่น ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรีในขั้นแรกแล้ว ก็จะมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่พิจารณากลับกรองความถูกต้องเหมาะสมอีกชั้นหนึ่ง ถึงกระนั้นก็ตามเจ้าหน้าที่กฎหมายที่ทำงานในส่วนราชการขอที่จะได้รับการอบรมฝึกฝนในเรื่องการร่างกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่ว่าฝ่ายบริหารมีความจำเป็นจะต้องนำนโยบายหรือแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปปฏิบัติซึ่งการจัดให้มีกฎหมายถือเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของรัฐตามหลักนิติรัฐ (Legal State)

(๓.๒) การขาดกรอบแนวคิดที่ชัดเจน^{๑๗} กล่าวคือ ส่วนราชการมักนำนโยบายของฝ่ายบริหารมาเสนอกฎหมายโดยไม่ได้กำหนดกรอบแนวคิดของกฎหมายให้ชัดเจนก่อน ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอขาดความชัดเจนมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เฉพาะเรื่องเฉพาะประเด็น ไม่เป็นระบบ นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับเป็นกฎหมายที่กระทบถึงโครงสร้างของระบบกฎหมายไทย หรือเป็นเรื่องทางเทคนิค แต่ไม่มีการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อเป็นพื้นฐานในการร่างกฎหมาย หรือมีเพียงการศึกษาในลักษณะกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Study) กฎหมายต่างประเทศ หรือระหว่างกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศหรือสำรวจจากเอกสารที่เป็น primary source หรือหนังสือที่เป็น authority text หรือ authoritative text, authoritative book แล้วนำส่วนที่กฎหมายไทยยังไม่มีมาบรรจุไว้ในกฎหมายโดยขาดการวิเคราะห์ (Analysis) ความเหมาะสมของการนำกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ในบริบทของสังคมไทย (Thai context) ทำให้การกำหนดหลักการของกฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายปราศจากกรอบแนวคิดที่ชัดเจน มาตรการตามกฎหมายไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนระบบกฎหมายของประเทศ และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

^{๑๖} สรุปลักษณะจาก มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. (เมษายน ๒๕๔๔). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. น.๖๕.

^{๑๗} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗ ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายปรณ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๐๐-๑๑.๐๐ น. ณ กฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

(๓.๓) ขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ^{๑๘} กล่าวคือ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เพราะส่วนราชการเกรงว่าเมื่อนำร่างพระราชบัญญัติออกรับฟังความคิดเห็นแล้วจะถูกต่อต้าน แม้ในระยะหลังจะมีการนำร่างพระราชบัญญัติออกรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมากขึ้น แต่ร่างพระราชบัญญัติที่นำไปรับฟังความคิดเห็นนั้น เกือบทั้งหมดเป็นการนำตัวร่างพระราชบัญญัติออกรับฟังความคิดเห็น โดยไม่มีการจัดทำสรุปหลักการหรือสาระสำคัญของร่างกฎหมายโดยละเอียด (Explanatory memorandum) แนบไปด้วย ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องและคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้นเนื่องจากความยากของภาษากฎหมายการอธิบายหรือให้ความเห็นของประชาชนจึงกลายเป็นเรื่องถ้อยคำมากกว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

สภาพการณ์ที่เป็นปัญหาในระบบกฎหมายไทยโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำกฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติมีข้อปัญหาอยู่หลายประการ แต่ที่ได้นำเสนอในหัวข้อนี้จะให้ความสำคัญกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะผู้ที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาที่ยกขึ้นกล่าวข้างต้นได้มีอยู่เสมอมา พบเห็นในงานศึกษาวิจัยหลายชิ้น แต่ทว่าถูกละเลยจากภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องในการนำไปปรับปรุงแก้ไข ซึ่งอาจเกิดจากเหตุผลทางการเมืองหรือความไม่พร้อมหรือไม่จริงใจที่จะแก้ไขปัญหา ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งกว่างานศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์รวบรวมในหัวข้อนี้จะช่วยสะท้อนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของกระบวนการจัดทำกฎหมายไทยอันนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายต่อไปในอนาคต

๒.๒ ความจำเป็นที่ต้องมีองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

๑) กฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ ทำให้ต้องมีการตีความกฎหมายใหม่ รวมทั้งต้องมีร่างกฎหมายลูกขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ และบางประเด็นในรัฐธรรมนูญที่บทบัญญัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย

๒) แนวคิดระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วม ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสะท้อนความคิดเห็น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนเจตจำนงของประชาชนดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

๓) การขาดความเชื่อมโยงที่แสดงถึงบทบาทของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายและนิติบัญญัติ โดยเฉพาะตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม องค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายจึงต้องเป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระในการดูแลภาพรวมของประเทศ การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เห็นว่าไม่เหมาะสม โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง เพื่อให้ได้กฎหมายที่เป็นธรรมต่อประชาชน เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และต้องทำหน้าที่พัฒนากฎหมายของประเทศอย่างต่อเนื่อง

^{๑๘} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗.

๔) การดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมยังไม่มีองค์กรที่ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ อีกทั้งการปฏิรูปกฎหมายต้องเป็นการวางแผนระยะยาวไม่ใช่เรื่องที่ทำเพียงชั่วคราว เพราะสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตตลอดเวลา รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย ดังนั้น องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นองค์กรในทางวิชาการที่จะช่วยจัดทำกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ให้เป็นระบบและเพื่อผลักดันให้กฎหมายเป็นรูปธรรมมากขึ้น

๕) องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและต้องมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย รวมทั้งเป็นช่องทางให้ประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยผ่านคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นกลไกให้แก่ประชาชน

๖) การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย มิได้เพิ่งเริ่มกระทำเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เป็นสิ่งที่รัฐบาลทำมานานแล้ว เพียงแต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นระบบให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นการบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถนำแนวคิด ความประสงค์ของประชาชน หรือการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ มาวิเคราะห์และพิจารณาเพื่อการปฏิรูปกฎหมายได้

๗) องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายกับคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณา ให้ความเห็น และตรวจตรากฎหมายของรัฐบาล แต่องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรต่างหากที่ทำหน้าที่ในด้านการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและตอบสนองต่อเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (sustainable development goal/SDG) อีกทั้งต้องสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยให้สัตยาบัน ดังนั้น องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายจึงจำเป็นต้องสร้างระบบและกระบวนการทำงานร่วมกับเครือข่ายหรือประชาชน เพื่อการรวบรวมประสบการณ์และความรู้ของประชาชน มาสังเคราะห์ควบคู่กับผลงานวิจัยที่มีการศึกษาแบบสหวิทยาการ (legal pluralism) และพัฒนาเป็นแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล การทำงานซึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาล จึงมีหน้าที่ให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำในการร่างกฎหมายแก่รัฐบาล แต่องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายต้องมีความเป็นอิสระในทางวิชาการที่เกี่ยวกับกฎหมาย โดยสามารถดำเนินการทางวิชาการเพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะว่ากฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันล้าสมัย หรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสมควรต้องมีการแก้ไขหรือร่างกฎหมายเสนอขึ้นมาตามกระบวนการทางกฎหมาย และบทบาทสำคัญขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย คือ การเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายและมีศักยภาพในการวิเคราะห์กฎหมายและมีบทบาทในการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับองค์กรดังกล่าว

ดังนั้นบทบาทขององค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในข้อ ๗ จึงสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีเจตจำนงแต่เริ่มแรกในการ จัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย ไว้ในมาตรา ๘๑ (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

(๑) เป็นองค์การทางวิชาการ มีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้เป็นระบบ การดำเนินการทางวิชาการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะว่า กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันฉบับใดไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมกับสังคม ต้องมีการแก้ไขหรือต้องมีกฎหมายใดขึ้นมาใหม่โดยการยกร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง

(๒) มีการดำเนินการที่เป็นอิสระจากระบบราชการ เนื่องจากหากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งครอบงำ การทำงานศึกษา วิจัย วิเคราะห์ หรือยกร่างกฎหมายจะไม่สามารถเป็นกลาง หรือเป็นธรรม ได้

(๓) เป็นช่องทางหนึ่งเพื่อเป็นกลไกสำหรับประชาชนที่ต้องการเสนอกฎหมายให้ได้รับการ สนับสนุนจัดทำเป็นร่างกฎหมายตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือ หน่วยงานใดดำเนินการได้สำเร็จหรือดำเนินการอย่างจริงจัง

บทที่ ๓

องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ^{๑๙}

ในบทนี้ได้สรุปรูปแบบลักษณะการจัดตั้งองค์กร ภารกิจอำนาจหน้าที่ ขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศจำนวน ๘ ประเทศ อันได้แก่ อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐแทนซาเนีย เพื่อมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยและเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงองค์กรปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทยต่อไป

๓.๑ ประเทศอังกฤษ

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เนื่องจากทั้งตัวบทกฎหมาย และระบบกฎหมายได้เกิดขึ้นจากกระบวนการความคิดของกลุ่มบุคคลหนึ่ง ดังนั้นเมื่อกาลเวลาผ่านไป ความจำเป็นที่จะต้องทำให้กฎหมายมีความทันสมัยเป็นปัจจุบันจึงเกิดขึ้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย และของประชาชน ตามแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) เพราะกฎหมายย่อมเกิดจากเจตจำนงร่วมของประชาชนในสังคม ที่มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนในสถาบันนิติบัญญัติกฎหมายที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ และเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและความสงบสุขของสังคม Law Commission จึงเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว โดยในปีค.ศ. ๑๙๖๕ การประกาศใช้กฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย และจัดตั้งองค์กรดังกล่าวให้มีเขตอำนาจบังคับใช้ในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร ภารกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร

ลักษณะการจัดตั้งองค์กร

Law Commission Act 1965 กำหนดสถานะโดยทั่วไปของ Law Commission ให้เป็นองค์กรที่สามารถดำเนินการปฏิรูปกฎหมายได้โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจใด ๆ ของรัฐ ทั้งยังมีอิสระในทางวิชาการที่จะเสนอโครงการสำหรับการปฏิรูปกฎหมายใด ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยในส่วนของ การดำเนินการขององค์กรจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกระทรวงยุติธรรมเพื่อประสานผลประโยชน์ของสาธารณชน ผ่านกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งแม้จะดำเนินการร่วมกับกระทรวงยุติธรรม แต่ด้วยโครงสร้างขององค์กรรัฐบาลจะต้องเคารพในความอิสระของ Law Commission เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีความน่าเชื่อถือสูงสุด

^{๑๙} โปรดดูเพิ่มเติมใน เอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย จัดทำโดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐.

ภารกิจ บทบาทหน้าที่

Law Commission ทำหน้าที่ร่วมกับฝ่ายบริหารและกระทรวงยุติธรรม โดยฝ่ายบริหารต้องให้ความอิสระกับ Law Commission ในเรื่องของการให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย การรับพิจารณาโครงการเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่หน่วยงานของฝ่ายบริหารต้องการ โดยภายใน Law Commission จะมีบุคคลที่มาจากภาครัฐบาลเป็น Committee ซึ่งมีหน้าที่เป็นตัวกลาง เพื่อถ่วงดุล การดำเนินงานและตรวจสอบผลประโยชน์ที่รัฐพึงได้รับจากการปฏิรูปกฎหมาย รวมไปถึงอำนาจในการ พิจารณาให้ความเห็นตลอดจนถึงอำนาจในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ และอำนาจอนุมัติให้การปฏิรูป กฎหมายต่าง ๆ มีผลบังคับใช้เป็นของ Lord Chancellor

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติของบุคลากรใน Law Commission Commissioners

มีลักษณะเป็น Commission และเป็นคณะกรรมการเต็มเวลาทั้งหมดโดยมีคณะกรรมการ ทั้งสิ้น ๕ คน แบ่งเป็นประธานคณะกรรมการจำนวน ๑ คน เป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์ของอังกฤษ และเวลส์ และคณะกรรมการจำนวน ๔ คน ประกอบไปด้วยบุคคลผู้มี ประสบการณ์ คือ ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ หรืออาจารย์สอนวิชากฎหมาย^{๒๐} ที่เป็นผู้ซึ่ง Lord Chancellor พิจารณาแล้วว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งโดยอาจจะเป็นผู้ที่ดำรง ตำแหน่งใน Judicial Office หรือเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม Section 71 of the Courts and Legal Service Act 1990 (เป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆของศาลฎีกา หรือ County Courts หรือ Crown Court หรือ Magistrates Courts ในอังกฤษ และเวลส์) หรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยของ อังกฤษ และเวลส์

ประธานกรรมการ และคณะกรรมการ ทั้งหมดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ และ ๕ ปี ตามลำดับ โดยเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ Lord Chancellor จะเป็นผู้ กำหนดพร้อมกันกับการแต่งตั้งบุคคลนั้นๆให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และ commissioners ทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมของตนเพื่อที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ เพื่อให้เมื่อระยะเวลาดำรงตำแหน่งดังกล่าวสิ้นสุดลง หรือมีการลาออก ประธาน คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการดังกล่าว จะไม่เสียสิทธิที่จะกลับเข้ารับตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการในสมัยต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office อยู่ก่อนเข้ารับ ตำแหน่ง มีสิทธิที่จะเข้ารับตำแหน่งได้โดยไม่จำเป็นต้องลาออกจากความเป็น Judicial Office เพียงแต่จะต้อง ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ Judicial Office ในขณะที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ

ทั้งนี้ ในอนาคตเมื่อมีการแก้ไข Law Commission Act 1965 ในส่วนของจำนวน คณะกรรมการ มีความเป็นไปได้ว่าจะมีการจัดจ้าง Part-Time Commissioners เพื่อที่จะมาช่วยดำเนิน โครงการใหม่ๆ ที่เร่งด่วนและตอบสนองความต้องการของสาธารณชน

^{๒๐} <http://www.lawcom.gov.uk/about/who-we-are/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

Commissioners ทั้งหมด มีหน้าที่เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีความหมายครอบคลุมในส่วนของการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ จัดหมวดหมู่กฎหมาย ตัดส่วนที่ไม่ได้ใช้ออกไปเสีย ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย ลดจำนวนกฎหมายที่ผิดแปลกแตกแยกออกไป รวมไปถึงมีหน้าที่ทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ใช้ง่ายและมีความทันสมัยมากขึ้น รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาช่วยในการพัฒนา โดยกฎหมายที่จะได้รับการปฏิรูป คือ กฎหมายที่อยู่ในส่วนของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Commercial and Common Law) กฎหมายอาญา (Criminal Law) กฎหมายปกครอง (Housing and Administrative Justice) ความเสียหายทางกฎหมาย (Damages) กฎหมายละเมิด (Tort) กฎหมายมหาชน (Public Law) กฎหมายทรัพย์สินและหลักทรัพย์ (Property Trust Law) เป็นต้น และยังรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการรับข้อเสนอต่างๆ ให้คำแนะนำในการปรับปรุงกฎหมาย โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรี (the Minister) และเตรียมพร้อมสำหรับการร่างกฎหมายใหม่ หรือปรับปรุงแก้ไข หาก the Minister ต้องการ โดยยื่นร่างหรือความเห็นต่าง ๆ ผ่านทาง the Secretary of State for Constitutional (Lord Chancellor)

นอกจากนี้แล้ว Commissioners ยังต้องให้คำแนะนำและข้อมูลต่าง ๆ แก่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับการปฏิรูปกฎหมาย รวมถึงหน้าที่อื่น ๆ ที่ช่วยส่งเสริมการปฏิรูปกฎหมาย อาทิ นำระบบและตัวกฎหมายของต่างชาติมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม เป็นต้น

ประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office ในส่วนของเงินค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ Lord Chancellor และกระทรวงการคลัง ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการซึ่งอาจจะมิได้รับเงินบำนาญ ค่าชดเชย เงินรางวัล เมื่อเกษียณอายุ หรือตาย Lord Chancellor จะเป็นผู้พิจารณาและเสนอเรื่องต่อสภา และสภาจะเป็นผู้อนุมัติ และกำหนดจำนวนเงินในส่วนนี้

Ministerial Committee on the Law Commission

เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ มีลักษณะเป็น Committee โดยได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ ที่มีโครงการสำหรับการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับ Law Commission ในขณะนั้น Cabinet Office ผู้นำ และคณะกรรมการประสานงานของสภาสามัญ ตัวแทนนักกฎหมายต่าง ๆ และ Law Commission ของสกอตแลนด์ในบางครั้ง

หน้าที่หลักคือ ดูแลผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ พิจารณาให้ความเห็นและคำแนะนำแก่ Lord Chancellor ในเรื่องการดำเนินงานของ Law Commission โดยทำให้แน่ใจว่าประโยชน์สาธารณะจะไม่ถูกทำให้เสียหาย ตรวจสอบคุณสมบัติและความสามารถ ของผู้ที่ จะทำการปฏิรูปกฎหมาย ตรวจสอบว่าโครงการต่าง ๆ ของ Law Commission ที่ได้รับอนุมัติแล้ว จะไม่ขัดหรือแย้งต่อการดำเนินงานก่อนหน้านี้ พิจารณาและทำรายงานเสนอต่อ Lord Chancellor ในเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Law Commission และหน่วยงานฝ่ายบริหาร วิเคราะห์และประเมินผลงานของ Law Commission รวมไปถึงตรวจสอบกระบวนการต่างๆ ของ Law Commission และทำให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารให้ความร่วมมือกับ Law Commission ได้อย่างดี หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ให้ความเห็นในการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และมีการพิจารณา

เป็นรายปีในเรื่องคำแนะนำ คำปรึกษาของ Law Commission ที่มีถึงฝ่ายบริหารสำหรับโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเหตุผลในการจัดลำดับความสำคัญในการทำงาน ตารางการทำงานประจำปี ประมาณการค่าใช้จ่าย วิเคราะห์ผลประโยชน์ที่จะได้รับการโครงการและกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินงานร่วมกับ Law Commission

Secretariat to the Ministerial Committee

Secretariat to the Ministerial Committee เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการต่าง ๆ ของ the Ministerial Committee ซึ่งบุคลากรใน Secretariat to the Ministerial Committee เป็นบุคคลที่มาจากทีมช่วยเหลือสำหรับการปฏิรูปกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นแก่หน่วยงานภาครัฐในเรื่องกระบวนการดำเนินงานของ Law Commission รวมถึงตรวจดูการตอบสนองของภาครัฐต่อการปฏิรูปกฎหมายต่อ Ministerial Committee on the Law Commission และต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปกฎหมายในขณะนั้น

ฝ่ายเลขาธิการ Law Commission

ถูกบริหารงานโดยหัวหน้าฝ่ายเลขาธิการ (Chief Executive) ซึ่งมีความรับผิดชอบในการจัดหาและบริหารงานทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ฝ่ายเลขาธิการได้รับการแต่งตั้งโดยกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารที่มาจาก Government Legal Service ๒๐ คน ที่ปรึกษาของรัฐบาล ๔-๕ คน และผู้ช่วยนักวิจัย ๑๕ คน รวมไปถึงนักกฎหมายจากกระทรวงการคลังและผู้ที่ไม่ใช่นักกฎหมาย นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยบุคลากรอีกจำนวนหนึ่งโดย Lord Chancellor และกระทรวงการคลัง เป็นผู้ที่มีอำนาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะเข้ารับการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน บุคลากรเหล่านี้ถูกว่าจ้างภายใต้เงื่อนไขของ Law Commission ที่จะกำหนดให้ผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่มีคุณสมบัติที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ข้อกำหนดดังกล่าวต้องมีความยืดหยุ่น โดยในปัจจุบันนิยมให้มีการจ้างงานในระยะเวลายาว ๆ

ฝ่ายเลขาธิการมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมของ the Ministerial Committee และทำรายงานการประชุมส่งถึง Law Commission ทำหน้าที่ปรึกษาและหาข้อสรุปของโครงการ ในเรื่องที่กำลังเป็นที่สนใจ มีความรับผิดชอบในการจัดการกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อการดำเนินการของ Law Commission โดยการทำงานต้องเคารพต่อหน้าที่บางด้านที่อาจทับซ้อนกับอำนาจของประธานคณะกรรมการและเป็นตัวกลางคอยประสานผลประโยชน์ของบุคลากรในหน่วยงานของตนกับของคณะกรรมการ ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่กระทรวงยุติธรรมในการริเริ่มโครงการใหม่ๆ จำแนกภารกิจ เป้าหมาย และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิรูปกฎหมาย โดยตัวเลขานุการ หรือ Chief Executive เป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายเลขา

Network of Senior Officials in all Domestic Whitehall Departments

เป็นหน่วยงานที่ไม่ขึ้นกับ Law Commission จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ แต่มีส่วนในกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย โดยเป็นหน่วยงานที่ช่วยจัดหากลยุทธ์ต่างๆ ในการพัฒนากระบวนการปฏิรูปกฎหมายและประสานงานกันระหว่าง Law Commission

และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปอย่างเรียบร้อยและประสานงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ช่วยสนับสนุนการพิจารณา ประเมินผล และทำให้เป็นจริงสำหรับการดำเนินการของ Law Commission ที่ได้รับมอบหมายมาจากหน่วยงานภาครัฐ ตรวจสอบให้การปฏิรูปกฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐที่ตนสังกัดอยู่และประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปกฎหมาย ในปัจจุบันประกอบไปด้วยฝ่ายบริหาร เช่น ตัวแทนจากกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัฒนธรรมและกีฬา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการคลัง

งบประมาณ

มีแหล่งที่มาหลักๆ แล้ว ๒ แหล่งคือ

๑. งบประมาณหลัก มาจากกระทรวงยุติธรรม โดยจ่ายในนามของรัฐบาล ซึ่งกระทรวงมีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายของ Commission ได้

๒. งบประมาณอื่น ๆ มีความเป็นไปได้ที่หน่วยงานต่างๆ ต้องการให้ Commission ช่วยทำการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน หรือสำหรับการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการไปแล้วแต่ล่าช้า หน่วยงานดังกล่าวอาจจะให้เงินสนับสนุนเงินดังกล่าวจะเป็นเงินส่วนเพิ่ม ซึ่งทาง Commission ไม่สามารถรับไว้รวมกับงบประมาณหลักได้ ถ้าหาก Commission ยอมรับเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว จะต้องแจ้งให้ฝ่ายงบประมาณของกระทรวงยุติธรรมทราบ ซึ่งสามารถรับไว้ได้ ๒ วิธี คือ

๒.๑) กระทรวงยุติธรรมจะส่งใบเรียกเก็บเงินจากหน่วยงานดังกล่าว แล้วนำไปเพิ่มในส่วนดุลงบประมาณของกระทรวงยุติธรรมและจะออกใบเสร็จโดยกระทรวงยุติธรรม แต่เขียนระบุว่า Law Commission contributions

๒.๒) ทั้งกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานดังกล่าว จะทำการประมาณเงินดังกล่าว แล้วโอนจากงบประมาณของหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งงบประมาณนี้จะต้องตรวจสอบโดยกระทรวงยุติธรรม และต้องส่งรายงานเรื่องดังกล่าวไปยังกระทรวงยุติธรรมในเรื่องทรัพยากรคงเหลือ รายงานการจัดการเป็นรายเดือนในเรื่องปัญหา ความสำเร็จต่าง ๆ รายงานกลางรอบปี และรายงานประจำปี ในรายงานประจำปีประกอบไปด้วยค่าใช้จ่ายของ Commission และค่าใช้จ่ายในโครงการพิเศษ หรือโครงการที่ไม่จำเป็นที่ปรากฏในแต่ละรอบปีปฏิทิน โดยงบประมาณค่าใช้จ่ายของ Law Commission ซึ่งรวมไปถึงค่าจ้างเจ้าหน้าที่หน่วยงานอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมายฉบับนี้ โดยเงินจำนวนดังกล่าวจะถูกจ่ายผ่านทางสภา

การเสนอโครงการเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

๑. เสนอโดย Law Commission โดยคณะกรรมการต้องเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลและประมวลผลในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย รวมทั้งรวบรวมความคิดเห็นจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จัดทำรายงานผู้ที่สมควรเข้าร่วมประชุม โดยเฉพาะตัวแทนของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายในส่วน

ดังกล่าว เพื่อดำเนินการประชุมหาแนวทางความคิดเห็นต่าง ๆ ที่จำเป็น ทำการประเมินข้อดี ข้อเสีย และค่าใช้จ่ายคร่าว ๆ ระยะเวลาดำเนินการ รวมถึงความเป็นไปได้ของโครงการนั้น ๆ จัดหาเอกสารที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการปฏิรูป ต่อมาเมื่อทางภาครัฐได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วย ให้จัดทำรายงานได้ทันที โดยเมื่อมีการประชุมหารือแล้ว Law Commission จะต้องจัดทำร่างวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าว และจะถูกพิจารณาโดย Ministerial Committee และ Ministerial Committee จะให้ความเห็นและคำแนะนำต่อร่างโครงการดังกล่าว ว่ามีข้อดีข้อเสีย ความเสี่ยง เมื่อเห็นชอบแล้วจะส่งต่อไปเพื่อให้ Lord Chancellor อนุมัติ เมื่อ Lord Chancellor อนุมัติโครงการดังกล่าวแล้ว ให้ตีพิมพ์ร่างโครงการเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการและ Law Commission จะดำเนินการปฏิรูปต่อไป

๒. จัดทำขึ้นตามที่หน่วยงานภาครัฐร้องขอ โดยทางหน่วยงานภาครัฐต้องทำการหารือในขั้นต้นกับ Law Commission ก่อน เพื่อเตรียมกระบวนการต่อ ๆ ไป แล้วดำเนินการตามข้อหนึ่ง เมื่อ Law Commission เห็นว่าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมและสามารถทำได้จริง ก็ให้มีการเสนอร่างโครงการอย่างเต็มรูปแบบต่อ the Secretariat Ministerial Committee โดยจะให้คำแนะนำสำหรับวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการโครงการให้สำเร็จและส่งต่อไปให้ Ministerial Committee เพื่อให้พิจารณาต่อไปภายในระยะเวลาอย่างน้อย ๑๐ วันทำการ และให้ประธานของ the Ministerial Committee วินิจฉัยว่าควรเห็นชอบอนุมัติหรือไม่ โดยความเห็นชอบดังกล่าวให้ทำในนามของ Lord Chancellor เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการความเห็นของ Lord Chancellor ก็ให้ส่งร่างโครงการดังกล่าวไปยัง Lord Chancellor

หากเป็นกรณีที่โครงการดังกล่าว สามารถอ้างอิงหรือมีความเกี่ยวพันไปถึงการปฏิรูปครั้งก่อนได้ ไม่จำเป็นต้องให้ Ministerial Committee ทั้งหมดเห็นชอบเพียงแต่ประธานของ the Ministerial Committee เห็นชอบคนเดียวก็สามารถใช้ได้แล้ว เมื่อได้รับอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปแล้ว the Secretariat Ministerial Committee จะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบอย่างเป็นทางการ เมื่อโครงการข้างต้นได้รับอนุมัติต้องจัดให้มีการหารือระหว่าง Law Commission หน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

การจัดทำเอกสารสรุปวัตถุประสงค์โครงการ ผลกระทบ รายละเอียดอื่นๆ ของโครงการ และผลกระทบโดย Law Commission ต้องติดต่อหน่วยงานที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวควรจะต้องกลับมาภายในเวลา ๑ เดือน หากหน่วยงานดังกล่าวสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหาก Law Commission ต้องการความเห็นอื่น ๆ อาจจะจัดให้มีการสัมมนา ตั้งคณะที่ปรึกษา หรือจัดทำแบบสอบถาม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานควรมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวข้างต้นหากเป็นไปได้ Law Commission สามารถที่จะจ้างที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ ทำการวิจัย ซึ่งการวิจัยจะสามารถช่วยให้ Law Commission ตัดสินใจในส่วนที่สำคัญ และอาจจะเป็นตัวเลือกใหม่ ๆ ที่สามารถใช้แทนได้ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มุมมองในส่วนนั้นเพิ่มขึ้น

หลังจากการดำเนินการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว Law Commission จะร่างหนังสือคำแนะนำ (สำหรับการปฏิรูปกฎหมาย) และตีพิมพ์ คำแนะนำต่าง ๆ ส่งถึงองค์กรที่ต้องการและหน่วยงานที่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและพิจารณาสิ่งที่ได้รับตอบกลับมาอย่างรอบคอบ เพื่อหาวิธีการใหม่ ๆ ที่เหมาะสม

ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะถูกตีพิมพ์หากมีผู้ต้องการ เว้นแต่ในส่วนที่ต้องการให้เก็บเป็นความลับ ต่อมาต้องให้มีการประชุมในเรื่องการจัดทำหนังสือให้คำแนะนำสำหรับการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้มีการถกเถียงกันอีกครั้ง เมื่อได้ข้อสรุปจะทำการสรุปการประชุมเพื่อวิเคราะห์และสรุปรายละเอียดอีกครั้ง โดย the Ministerial Committee จะต้องมีความเห็นต่อรายงานของ Law Commission ภายใน ๖ เดือนนับจากรายงานดังกล่าวถูกตีพิมพ์ และต่อมาหน่วยงานราชการจะสามารถรับ หรือไม่รับ หรือส่งให้กลับไปแก้ไขได้ เมื่อกระบวนการดังกล่าวเสร็จสิ้นลง โดยจะต้องเสนอรายงานต่อเลขาธิการ Law Commission และสำเนาถึง the Secretariat Ministerial Committee เมื่อรายงานถูกตีพิมพ์แล้วภายในระยะเวลา ๒ ปีครึ่ง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องทำการสรุปผลครั้งสุดท้าย ยืนยันว่าได้พิจารณารายงานดังกล่าวแล้วและแถลงว่าไม่มีโครงการใดที่จะดำเนินการในอนาคตซ้ำซ้อนอีก ในกรณีที่ไม่ว่าจะเป็น Law Commission หรือหน่วยงานราชการต้องการที่จะเริ่มโครงการใดๆ ทั้ง ๒ องค์กรดังกล่าว จะต้องมีการประชุมกันเพื่อหาข้อตกลงในการที่จะจัดลำดับก่อนหลัง ในกรณีที่มิใช่โครงการก่อนๆ ค้างอยู่ในกระบวนการและในรายงานต่างๆจะต้องไม่ปรากฏในเรื่องเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ

๓.๒ ประเทศแคนาดา

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ความจำเป็นของการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย

ชาวแคนาดาต้องการให้กฎหมายของตนแสดงออกซึ่งความยุติธรรมและต้องการให้ระบบกฎหมายส่งเสริมอุดมการณ์นี้ พวกเขาคาดหวังว่าสถาบันทางกฎหมายควรเข้าถึงได้ (accessible) และมีความรับผิดชอบ (accountable) อีกทั้งยังต้องการให้กฎหมายเคารพและส่งเสริมคุณค่าของวิถีการเมืองแบบประชาธิปไตย (democratic political traditional) ในขณะเดียวกันก็ปรารถนากฎหมายซึ่งตอบสนองกับความต้องการของสังคม

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ท้าทายความพอเพียงของกฎหมายและสถาบันทางกฎหมายในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายมักจะล้าสมัยในเรื่องข้อสันนิษฐาน นโยบายและอายุความ นอกจากนี้ ขนบธรรมเนียมทางกฎหมายบางเรื่อง กระบวนการและวิธีปฏิบัติทางกฎหมายบางอย่างล้าสมัยหรือไม่ผลใช้บังคับแล้ว รัฐบาลจึงต้องการคำแนะนำที่เป็นอิสระ มีแนวทางที่ถูกต้องและถูกเวลาในเรื่องนโยบายกฎหมาย เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการรับรู้ข้อบกพร่องเหล่านี้และหาวิธีเยียวยาที่เหมาะสม

Law Commission of Canada ได้มุ่งหมายที่จะจัดเตรียมคำแนะนำเช่นนั้นซึ่งได้รับรู้มาจากการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง จากคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาวิชาและการคิดแบบใหม่ Law Commission of Canada จะจัดเวทีสาธารณะแก่ชาวแคนาดาให้แสดงออกถึงความกังวลของพวกเขาในเรื่องของกฎหมายและความยุติธรรม และสกัดมุมมองให้มีความชัดเจนด้วยความเข้าใจอย่างลึกซึ้งที่ได้รับรู้จากการรับฟังสาธารณะ ความปรารถนาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคือการทำความเห็นที่มุ่งให้กฎหมายส่งเสริมความผาสุกของปวงชนและปัจเจกชนชาวแคนาดา

จากการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้และความเข้าใจ รู้สึกไม่มีอำนาจและขาดความมั่นใจในกระบวนการและสถาบันทางกฎหมาย ยิ่งกว่านั้นคนส่วนใหญ่ยังกังขาในวิธีการทำงานของกฎหมาย พวกเขารู้สึกว่ากฎหมายเป็นอุปสรรค ไม่สามารถเข้าถึงได้ และไม่ยุติธรรม ทั้งยังไม่เห็นความเกี่ยวข้องของตนเองกับกระบวนการยุติธรรม ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นในกระบวนการและผลลัพธ์อันเป็นผลผลิตมาจากระบบกฎหมาย หลายคนรู้สึกว่ากฎหมายล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมจึงทำให้เกิดแรงผลักดันจากผู้เสียหาย ทำให้ประชาชนทั้งผู้ใหญ่และเยาวชนต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจแบบสังคมอันหลากหลายของแคนาดา การเปลี่ยนแปลงในแบบแผนชีวิตของชนบทและเมือง และโครงสร้างสังคมที่ประกอบด้วยพหุวัฒนธรรมของประเทศได้ชี้ให้เห็นถึงความต้องการเรื่องความเข้าใจกฎหมายและวิธีการฟื้นฟูมากกว่าความยุติธรรมแบบแก้แค้น

สถาบันการปกครองของรัฐมักจะตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมไม่ทัน นอกจากนี้วิวัฒนาการของค่านิยมร่วมกัน การริเริ่มของเทคโนโลยีใหม่ และระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ยังท้าทายความชอบธรรมของสถาบันต่าง ๆ รัฐสภา รัฐบาล ศาลและตำรวจถูกมองอย่างสงสัย การตัดสินใจของสถาบันเหล่านี้ถูกมองว่าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ ไม่มีส่วนร่วมและถูกครอบงำ อีกทั้งการมีส่วนร่วมในชีวิตต่อพื้นที่สาธารณะกำลังลดน้อยลง เนื่องจากประชาชนรู้สึกว่าสถาบันดั้งเดิมเหล่านี้ไม่ปรึกษาและไม่รับฟังพวกเขาประชาชนแคนาดากำลังมองหาวิธีการใหม่ที่จะรับรู้และลดความขัดแย้ง คนส่วนใหญ่ตั้งคำถามว่าความขัดแย้งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในชีวิตสังคม ครอบครัว ความสัมพันธ์ของผู้บริโภค การจ้างงาน และเรื่องสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องจัดการโดยการไปศาลหรือไม่ เนื่องจากประชาชนเห็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยวิธีการป้องกัน ชาวแคนาดาสงสัยว่าระบบยุติธรรมทางอาญามีผลในการป้องกันบุคคลซึ่งถูกตัดสินว่ามีความผิดจากการเป็นผู้กระทำผิดซ้ำหรือไม่ และเห็นว่าทางเลือกอื่น ๆ ในการจัดการความยุติธรรมทางอาญา เช่น ความเกี่ยวพันของเหยื่อและชุมชนของเหยื่อและการแก้ปัญหาสภาพทางเศรษฐกิจแบบสังคมที่สำคัญเป็นนโยบายที่ดีกว่า^{๒๑}

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร ภารกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร

ลักษณะการจัดตั้งองค์กร

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถูกตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลและรัฐสภาสำหรับคำแนะนำที่เป็นอิสระ อยู่บนพื้นฐานที่กว้างขวางและมีแนวทางที่ถูกต้องในเรื่องนโยบายกฎหมายและเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย^{๒๒}

Law Commission of Canada เป็นสถาบันอิสระซึ่งถูกตั้งโดยรัฐสภาเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ ตามกฎหมายของ Law Commission of Canada Act ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๗ และคณะกรรมการเริ่มปฏิบัติการเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๗^{๒๓}

^{๒๑} http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/law_commission_of_canada-ef/2006-10-20/www.lcc.gc.ca/default-en.asp เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

^{๒๒} โปรดดู BACKGROUNDER LAW COMMISSION OF CANADA จาก <http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/1995/lccba.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

ภารกิจ บทบาทหน้าที่

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีภารกิจ คือ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชาวแคนาดาในเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย (renewal of the law) เพื่อให้กฎหมายตรงกับปัญหา ตอบสนอง มีผลบังคับใช้เข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน และมีความยุติธรรม รวมทั้งเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจอย่างเป็นระบบโดยการสะท้อนข้อความคิดและขนบธรรมเนียมของระบบกฎหมาย (Common law and civil law) กฎหมายของแคนาดา และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจที่เป็นอิสระในเรื่องการพัฒนา กฎหมาย การทำให้กฎหมายทันสมัย และการปฏิรูปกฎหมายซึ่งจะทำให้ระบบกฎหมายที่ยุติธรรมสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงของสังคมแคนาดากับปัจเจกบุคคลในสังคม

คณะกรรมการรับผิดชอบงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของกฎหมาย ประเมินงานกฎหมายโดยการใช้วิธีวิจัยที่หลากหลายและปฏิบัติงานในวิธีที่เปิดกว้าง และครอบคลุม และผลกระทบต่อชาวแคนาดา รวมทั้งให้ความสนใจในเรื่องหลักการหรือผลกระทบของกฎหมายที่ยุติธรรม กฎหมายจัดตั้ง (Law Commission of Canada) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสำหรับคณะกรรมการ ดังนี้

๑. เพื่อพัฒนาความคิดและวิธีการใหม่ของกฎหมาย
๒. เพื่อพิจารณากฎหมายทำให้ระบบกฎหมายมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเข้าถึงได้มาก
๓. เพื่อส่งเสริมการอภิปรายเกี่ยวกับกฎหมายและวิธีจัดการอภิปรายในสังคมแคนาดา เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนเครือข่ายกับแวดวงวิชาการและแวดวงอื่นเพื่อที่จะมั่นใจในความร่วมมือและการประสานงานกันในการริเริ่มปฏิรูปกฎหมาย
๔. เพื่อกำจัดความลำเอียงและความผิดปกติกฎหมายปัจจุบัน

การจัดโครงสร้างองค์กร แยกได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการซึ่งเป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นกรมที่มีความเป็นอิสระ (independent departmental corporation) โดยเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขององค์กรปฏิรูปกฎหมายของแคนาดา รับผิดชอบการพัฒนาวาระแนวทางกลยุทธ์ขององค์กร จัดทำแผนงานประจำปี (Annual Work Plan) และโครงการวิจัยต่าง ๆ (Programmes of Research) แต่งตั้งสภาที่ปรึกษา (Advisory Council) และเป็นประธานของคณะศึกษา (Study Panel) ในแต่ละโครงการ ทั้งยังอนุมัติ (approve) รายงานและคำแนะนำทั้งหลายที่ออกในนามคณะกรรมการ

คณะกรรมการจะกำหนดนโยบายและวิธีการทำงานของคณะกรรมการ และพิจารณาตรวจสอบการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญของเลขาธิการ (Executive Director) และผู้อำนวยการสำนักวิจัย (Research Director) ตามนโยบายของคณะกรรมการ

^{๒๓} ข้อมูลจาก http://www.infosource.gc.ca/inst/cld/fedpr_e.asp?format=print เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการห้าคนซึ่งถูกแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ (Governor in Council) โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยผู้ว่าการรัฐจะแต่งตั้งประธานกรรมการซึ่งทำงานแบบเต็มเวลา (full-time commissioner) และกรรมการแบบไม่เต็มเวลา (part-time) อีกสี่คน กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินห้าปี ประธานกรรมการเป็นประธานบริหาร (chief executive officer) ของคณะกรรมการและเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการ นอกจากนี้ ประธานต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ของสำนักงานใหญ่ของคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการเป็นตัวแทนที่หลากหลายและเป็นหลักประกันว่า คณะกรรมการจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการได้รับการคัดเลือกจากการเปิดกว้างของภูมิหลังและความชำนาญที่หลากหลายสาขา โดยกฎหมายกำหนดว่าการจัดตั้งคณะกรรมการให้พิจารณาตัวผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการต้องไม่จำกัดแต่ในวงการกฎหมาย^{๒๔}

๒. สภาที่ปรึกษา (Advisory Council) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกจากคณะกรรมการไม่เกิน ๒๔ คน มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีและมีสิทธิได้รับเลือกกลับมาเป็นที่ปรึกษาอีกได้ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม (The Deputy Minister of Justice) เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง สมาชิกสภาที่ปรึกษาเป็นตัวแทนความหลากหลายทางเศรษฐกิจแบบสังคมและวัฒนธรรมของแคนาดา และเป็นตัวแทนของความรู้ที่หลากหลาย โดยสมาชิกไม่จำเป็นต้องออกจากอาชีพกฎหมาย

สภาที่ปรึกษาจะให้คำแนะนำคณะกรรมการเกี่ยวกับทิศทางกลยุทธ์ โครงการวิจัยระยะยาว การตรวจสอบการปฏิบัติงานและเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ

สมาชิกสภาที่ปรึกษาจะประชุมกันอย่างเป็นทางการสองครั้งต่อปี ซึ่งปกติจะประชุมกันช่วงต้นเดือนพฤศจิกายนและปลายเดือนมีนาคม

สมาชิกแต่ละคนจะได้รับคำปรึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของงานวิจัย การกำหนดโครงการเฉพาะ และตัวนักวิจัย องค์กรและกลุ่มซึ่งคณะกรรมการประสงค์จะร่วมมือด้วย องค์กรประกอบของคณะศึกษา และสมาชิกสภาที่ปรึกษาอาจทำงานในคณะศึกษา

๓. เจ้าหน้าที่ (Staff) คณะกรรมการได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายเลขานุการซึ่งควบคุมโดยเลขาธิการ (Executive Direction) Executive Director เจ้าหน้าที่และลูกจ้างถูกแต่งตั้งภายใต้กฎหมาย (Public Service Employment) (มาตรา ๑๕ Law Commission of Canada Act)

ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประกอบด้วย ๓ สำนัก คือ^{๒๕}

- สำนักวิจัย (Research Directorate) มีบทบาทเป็นผู้นำในการกำหนดวัตถุประสงค์งานวิจัย ความต้องการและความสนใจพิเศษของคณะกรรมการ และเป็นผู้นำในการพัฒนาหุ่นส่วนใหม่และเครือข่าย

^{๒๔} โปรดดู BACKGROUNDER LAW COMMISSION OF CANADA, เพิ่งอ้าง, ๒๕๕๘.

^{๒๕} ข้อมูลจาก [http:// www.infosource.gc.ca/inst/cld/fedpr_e.asp?format=print](http://www.infosource.gc.ca/inst/cld/fedpr_e.asp?format=print) เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

งานวิจัยของคณะกรรมการส่วนใหญ่ถูกดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอก เช่น ผู้รับจ้างจากแวดวงวิชาการ และจากภาคเอกชนภายใต้คำสั่งของผู้อำนวยการวิจัย (Director of Research)

- สำนักงานบริหาร (Administration Directorate) ให้ความสนับสนุนบริการในเรื่อง ทรัพยากรบุคคล เรื่องการเงิน สินทรัพย์และการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก โทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการจัดการข้อมูล และรับผิดชอบการวางแผน กิจกรรมการพิจารณา และการริเริ่มดำเนินการความร่วมมือพิเศษ เช่น Modern Comptrollerships

- สำนักสื่อสาร (Communications Branch) จะส่งเสริมนโยบาย โครงการ และบริการของ คณะกรรมการ และทำให้คณะกรรมการเป็นที่รู้จัก เข้าถึงได้ และรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยให้บริการ แนะนำการจัดการในเรื่องทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อกับสาธารณชนและสื่อมวลชน รวมทั้งรับผิดชอบการจัดการเว็บไซต์ของคณะกรรมการด้วย

๔. คณะศึกษา (Study Panel) ได้รับการแต่งตั้งตามความจำเป็นเพื่อทำความเข้าใจใน โครงการวิจัยเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คณะศึกษาแต่ละคณะถูกควบคุมโดยคณะกรรมการหนึ่งคนและ ประกอบด้วยอาสาสมัครผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขาวิชาและจากสมาชิกของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

นอกเหนือจากนี้ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นหลักประกัน ความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระและความรับผิดชอบซึ่งพิจารณาได้จาก

๑. วาระของคณะกรรมการ (The Commission's agenda) คณะกรรมการมีความเป็นอิสระ ในการสรุปวาระของตนเอง แต่จะถูกถ่วงดุลตามกฎหมายโดยให้คำปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ก่อนที่จะกำหนดวาระในขั้นสุดท้าย

๒. อำนาจการขอคำแนะนำ (Reference Power) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจ ส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำคำแนะนำเมื่อจำเป็นและเหมาะสม อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จะต้องปรึกษากับคณะกรรมการก่อนการร้องขอจะถูกกำหนดขึ้น

๓. การตอบโต้ของรัฐมนตรีแก่งานของคณะกรรมการ (Ministerial response to Commission work) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจำเป็นต้องได้ตอบรายงานของคณะกรรมการตามที่ กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีความยืดหยุ่นตามสภาพของการโต้ตอบนั้น

ตามความใน Law Commission of Canada Act คณะกรรมการรับผิดชอบในการทำ ความเห็นที่เป็นอิสระเรื่องการปฏิรูปกฎหมายของแคนาดา คำแนะนำนี้มีฐานมาจากความรู้และประสบการณ์ ของหลากหลายกลุ่มและบุคคล คณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม

ความเป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรมอนุญาตให้คณะกรรมการรับผิดชอบโครงการปฏิรูป กฎหมายของหลายหน่วยงานซึ่งไม่จำเป็นต้องกำหนดโดยร่างกฎหมายของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นหน่วยงาน

อิสระ คณะกรรมการสามารถทำให้การทำความเข้าใจระยะยาวของเรื่องที่ซับซ้อนเกี่ยวกับการนิติบัญญัติ สถาบัน และนโยบายที่จำเป็นให้เกิดผลขึ้นได้^{๒๖}

บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระบบกฎหมาย

อำนาจหน้าที่^{๒๗}

คณะกรรมการมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ใน Law Commission of Canada Act มาตรา ๔ ดังนี้

๑. ดำเนินการส่งเสริม ริเริ่มและประเมินผลการศึกษาและการวิจัย
๒. สนับสนุน ตีพิมพ์ จำหน่ายและเผยแพร่ผลการศึกษา รายงานและเอกสารอื่น
๓. ส่งเสริมทางการเงินและสนับสนุนการประชุม การสัมมนา และการประชุมอื่น
๔. ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือของคณะกรรมการ รัฐบาล ชุมชนวิชาการ วิชาชีพ กฎหมาย และองค์กรอื่นและบุคคลซึ่งสนใจในงานของคณะกรรมการ
๕. ได้รับเงิน หลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นใดจากของขวัญ มรดก หรือเก็บ ใช้ ลงทุน จัดการ หรือจำหน่ายออกซึ่งทรัพย์สินนั้นภายในระยะเวลาที่ให้ไว้
๖. ก่อให้เกิดรายได้ผ่านการจัดหาสินค้าและบริการ
๗. ภายในปีงบประมาณ ให้ใช้จ่ายเงินซึ่งได้รับจากรัฐสภาหรือแหล่งอื่นโดยการกระทำ ปฏิบัติการนั้น ภายในระยะเวลาที่เงินนั้นได้ถูกจัดให้
๘. ทำสิ่งทั้งปวงที่นำไปสู่วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

รวมทั้ง ในบัญญัติ Law Commission of Canada Act มาตรา ๕ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

๑. ปรีกษากับรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับโปรแกรมการศึกษาประจำปี คณะกรรมการเสนอให้ดำเนินการ
๒. จัดเตรียมรายงานเรื่องที่รัฐมนตรีร้องขอ
๓. เสนอรายงานที่คณะกรรมการริเริ่มหรือรายงานตามคำร้องตามคำร้องขอของรัฐมนตรีให้ รัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

^{๒๖} โปรดดู Law Commission of Canada Departmental Performance Report March 31, 2006.

^{๒๗} โปรดดู Law Commission of Canada Act.

ความสัมพันธ์กับองค์กรในระบบกฎหมาย^{๒๘}

๑. คณะกรรมการต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาสำหรับการดำเนินงานของกิจการของคณะกรรมการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (มาตรา ๖)

๒. ภายในสามเดือนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ ประธานคณะกรรมการต้องส่งรายงานประจำปีในเรื่องกิจกรรมของคณะกรรมการในปีนั้น ๆ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณา รวมถึงแถลงการณ์เรื่องการเงินของคณะกรรมการและรายงานการตรวจบัญชีของคณะกรรมการ (มาตรา ๒๓)

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะส่งสำเนารายงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการให้รัฐสภาภายในสิบห้าวันแรกของการนั่งพิจารณาของรัฐสภานับจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้รับรายงานนั้น (มาตรา ๒๔)

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะส่งสำเนาการโต้ตอบรายงานของคณะกรรมการแก่รัฐสภาภายในสิบห้าวันแรกของการนั่งพิจารณาของรัฐสภานับจากวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ให้การโต้ตอบนั้นแก่คณะกรรมการ (มาตรา ๒๕)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของแคนาดาจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่รูปแบบและวิธีการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประเทศไทยในการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายได้ อีกทั้งประเทศไทยควรต้องศึกษาการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของแคนาดาเป็นกรณีตัวอย่าง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาฝ่ายบริหารยกเลิกองค์กรปฏิรูปกฎหมายดังเช่นประเทศแคนาดา^{๒๙}

๓.๓ ประเทศออสเตรเลีย

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เพื่อตรวจตราทบทวนให้กฎหมายมีการพัฒนาให้เป็นระบบ และให้รองรับกับสถานการณ์ใหม่ ๆ รวมทั้งขจัดข้อบกพร่องในกฎหมาย ทำให้กฎหมายเข้าใจง่าย หาวิธีการใหม่ให้การใช้บังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพ พิจารณาข้อเสนอในการรวบรวมกฎหมาย และพิจารณาข้อเสนอให้กฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ สอดคล้องกัน

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร ภารกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร

ลักษณะการจัดตั้งองค์กร

เป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระ ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๙๖

^{๒๘} โปรดดู Law Commission of Canada Act.

^{๒๙} รัฐบาลแคนาดาได้ประกาศแผนการตัดการใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง (priorities) โดยตัดโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลเห็นว่าโครงการที่ไม่ใช่ความสนใจพิเศษของชาวแคนาดา หรือไม่คุ้มค่าใช้จ่าย ซึ่งรัฐบาลได้ตัดโครงการจากหลายหน่วยงานรวมทั้ง Law Reform Commission of Canada ด้วย ดูข่าว Tories' programme cuts \$1B savings. National Post. Tuesday, September 26, 2006.

ภารกิจ บทบาทหน้าที่

ทำหน้าที่ปฎิรูปกฎหมายตามคำร้องขอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney-General) วิธีการดำเนินงานในการปฎิรูปกฎหมายเพื่อจัดทำรายงานกฎหมายเฉพาะเรื่องด้วยวิธีการจัดทำรายงานการดำเนินงาน (Working papers) ดังนี้

๑. ทำเอกสารปรึกษาหารือ (consultative documents)
๒. รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing)
๓. ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนในการโฆษณาประชาสัมพันธ์
๔. เสนอรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney-General)
๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney-General) นำเสนอรายงานต่อรัฐสภา (House of the Parliament)

การจัดโครงสร้างองค์กร แยกได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการ

ประกอบด้วย ประธาน ๑ คน และกรรมการอย่างน้อยอีก ๔ คน หากมีตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด หรือมากกว่านั้นว่างลง ก็จะไม่กระทบถึงการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ โดย Governor-General เป็นผู้แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

๑.๑ ผู้พิพากษา หรือ Justice of a Federal Court หรือ justice of the Supreme Court of a State or Territory หรือ

๑.๒ ประกอบอาชีพทางด้านกฎหมายจาก High Court, or of the Supreme Court of a State or Territory มาไม่น้อยกว่า ๕ ปี หรือ

๑.๓ จบการศึกษาด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัย และมีประสบการณ์เป็นสมาชิกของ The Academic Staff of a Tertiary Educational institution หรือ

๑.๔ มีคุณวุฒิ หรือประสบการณ์พิเศษสมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของ Governor-General

ประธานและรองประธานเป็นแบบเต็มเวลา (Full-time) สมาชิกคนอื่นมีทั้งแบบเต็มเวลา (Full-time) และแบบไม่เต็มเวลา (part-time) อย่างใดอย่างหนึ่ง คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๗ ปี ในกรณีพิเศษสามารถได้รับการแต่งตั้งซ้ำได้หากมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

ค่าตอบแทนของกรรมการมาจากงบประมาณที่กำหนดไว้แล้ว แต่กรรมการที่ไม่ใช่ holder of a judicial office or judge of the Supreme Court of a State or Territory จะถูกกำหนดโดย the Remuneration Tribunal ภายใต้ Remuneration Tribunal Act 1973

๒. ฝ่ายธุรการ

มีคณะกรรมการบริหาร (Board of Management) ในการบริหารงาน และมีอำนาจหน้าที่ทำทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ (Commission) บรรลุผลอย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการประกอบด้วยประธาน รองประธาน และสมาชิก Commission ที่เป็นแบบเต็มเวลา

บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระบบกฎหมาย

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำหน้าที่ตรวจสอบ Commonwealth Law ที่มีจุดประสงค์เพื่อการปฏิรูปและพัฒนากฎหมายอย่างเต็มระบบ โดยเฉพาะการที่จะนำไปสู่โครงสร้างทางกฎหมายที่มีเงื่อนไขเป็นที่ยอมรับและรับรองว่ามีความสำคัญในปัจจุบัน การเพิกถอนกฎหมายที่มีข้อบกพร่อง การทำกฎหมายให้ง่ายขึ้น การพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมาย การยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่จำเป็น การรวบรวมกฎหมายระหว่างมลรัฐกับดินแดนอาณาเขต และการบัญญัติกฎหมายของส่วนราชการทั้งหลาย

ความสัมพันธ์กับองค์กรในระบบกฎหมาย

ความสัมพันธ์กับรัฐบาล และรัฐสภา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายออสเตรเลียจะเริ่มต้นศึกษาเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจาก Attorney-General เสียก่อน ทำให้ขอบเขตที่จะเริ่มงานแคบกว่าของอังกฤษ แต่รัฐบาลจะกำหนดผลของข้อเสนอให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ได้ เพราะขัดต่ออิสระทางวิชาการตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่มีสิทธิจะบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอของตน โดยต้องเป็นไปตามกระบวนการปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเรียกร้องคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมไปถึงด้านงบประมาณหรือการเสนองบประมาณด้วย

๓.๔ ประเทศนิวซีแลนด์

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ความมุ่งหมายสำคัญที่ทำให้เกิดคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้นนั้นเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการทำงานกฎหมาย โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล โดยรัฐบาลบางครั้งไม่สามารถดำเนินการได้เพราะต้องไปผูกติดกับภาระการบริหารงานอื่น ตลอดจนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่แน่นอนเพราะอาจมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรืออาจต้องผลัดเปลี่ยนรัฐบาล เพราะการเลือกตั้งก็ได้ คณะกรรมการจึงเป็นแกนหลักในการพัฒนากฎหมายต่าง ๆ ของประเทศ

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร การกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร

ลักษณะการจัดตั้งองค์กร

มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกรรมการ มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง และสามารถยกเลิกคณะกรรมการได้ด้วยกฎหมายนิติบัญญัติเท่านั้น^{๓๐}

ภารกิจ บทบาทหน้าที่

ทำหน้าที่และรับผิดชอบร่วมกันกับคณะกรรมการในการนำเสนอข้อเสนอแนะต่อสาธารณชน รัฐบาลและรัฐสภา รวมทั้งให้การสนับสนุนคณะกรรมการในดำเนินงานโครงการต่าง ๆ

การจัดโครงสร้างองค์กร แยกได้ดังนี้

๑. คณะบริหาร (Board) ทำหน้าที่บริหารองค์กร และใช้อำนาจขององค์กร

๒. คณะกรรมการ (Commission) ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๓ – ๖ คน^{๓๑} มีทั้งกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา (Full-time Commissioner) และทำงานไม่เต็มเวลา หรือนอกเวลา (Part-time Commissioner) โดยมีกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และประธานกรรมการสามารถแต่งตั้งรองประธานกรรมการได้^{๓๒} ประธานกรรมการทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหาร (Chief Executive) และมีอำนาจควบคุมการทำงานของคณะกรรมการ^{๓๓} ส่วนคณะกรรมการมีหน้าที่หลัก คือ ดำเนินโครงการปฏิรูปกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวินัย การปรึกษาหารือ การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือรัฐบาล รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะเสนอต่อรัฐบาลด้วย

Crown Entities Act 2004 เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้กับทุกองค์กร โดยกำหนดรูปแบบให้องค์กรหนึ่งมีทั้งคณะบริหารและคณะกรรมการ แต่ในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของคณะกรรมการได้กำหนดให้ตัวกรรมการทุกคนทำหน้าที่เป็นคณะบริหารด้วย^{๓๔} ดังนั้น การดำเนินการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งหมดจึงอยู่ที่คณะกรรมการเท่านั้น ทั้งการบริหารงานองค์กร และการดำเนินโครงการปฏิรูปกฎหมาย

ปัจจุบัน Commissioner ประกอบด้วย^{๓๕}

(๑) Hon Justice Sir Grant Hammond KNZM ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ และหมดวาระในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

^{๓๐} Section 15 Crown Entities Act 2004 (Status of statutory entity).

^{๓๑} Section 9 Law Commission Act 1985.

^{๓๒} Section 13(2) Law Commission Act 1985.

^{๓๓} Section 13(1) Law Commission Act 1985.

^{๓๔} Section 9(2) Law Commission Act 1985.

^{๓๕} ข้อมูลจาก https://en.wikipedia.org/wiki/New_Zealand_Law_Commission สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

(๒) Judge Peter Boshier ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ และหมดวาระในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

(๓) Hon Dr.Wayne Mapp QSO ดำรงตำแหน่งเมื่อ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ และหมดวาระเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

(๔) Professor Geoff McLay ซึ่งดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ และหมดวาระเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. ฝ่ายธุรการ และนักวิจัย ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนคณะกรรมการในการดำเนินงานโครงการต่างๆ

๔. การแต่งตั้งคณะกรรมการ

(๔.๑) คุณสมบัติกรรมการ^{๓๖} ใน Crown Entities Act 2004 ได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของคณะกรรมการไว้ เช่น ต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชน หรือเคยถูกลงโทษจำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament) เป็นต้น

(๔.๒) คุณสมบัติของประธานกรรมการ นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการแล้วยังต้องมีคุณสมบัติเฉพาะที่กำหนดไว้ใน Law Commission Act 1985 คือ ต้องเคยเป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาหรืออดีตผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือศาลสูง หรือ Barrister หรือ Solicitor ที่ปฏิบัติหน้าที่มาไม่น้อยกว่าเจ็ดปี

(๔.๓) วิธีการแต่งตั้ง กรรมการจะต้องได้รับการแต่งตั้งจาก Governor-General โดยการเสนอของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

(๔.๔) วาระการดำรงตำแหน่ง ไม่เกินห้าปีและสามารถได้รับการแต่งตั้งอีกได้

(๔.๕) การพ้นจากตำแหน่ง โดยการลาออก หรือถูก Governor-General ถอดถอนโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี

๕. งบประมาณ และการบริหารงบประมาณ รายได้ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาจากเงินอุดหนุนของรัฐเป็นหลัก โดยคณะกรรมการในฐานะที่เป็นคณะกรรมการบริหาร (Board) จะต้องวางแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการล่วงหน้าและต้องทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีเรียกว่า Statement of Intent และในแต่ละปี ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องทำ Memorandum of Understanding ซึ่งเป็นข้อตกลงการทำงานในแต่ละปีงบประมาณอีกด้วย

งบประมาณของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะถูกนำเสนออยู่ในส่วนของกิจการยุติธรรม โดยกระทรวงยุติธรรมจะรวบรวมและนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจในการปรับแก้ไข Statement of Intent ได้

^{๓๖} Section 30 Crown Entities Act 2004.

เงินอุดหนุนที่รัฐให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในแต่ละปีงบประมาณส่วนใหญ่เป็นค่าตอบแทนคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ (ประมาณ ๓.๕ ล้านเหรียญดอลลาร์นิวซีแลนด์) โดยประธานกรรมการในฐานะที่เป็น Chief Executive มีอำนาจในการบริหารงานการเงินของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระบบกฎหมาย

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบกฎหมายอย่างเป็นระบบปฏิรูปและพัฒนากฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้^{๓๗}

(๑) ริเริ่มทำข้อเสนอสำหรับการทบทวนปฏิรูปและพัฒนากฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาข้อเสนอที่จัดทำหรืออ้างถึงโดยบุคคลอื่น

(๒) ริเริ่มสนับสนุน และดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ในเรื่องการศึกษาวิจัยที่เห็นว่ามีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๓) เผยแพร่การทำงานที่เห็นว่าเป็นประโยชน์เพื่อการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ค้นหาข้อคิดเห็นจากสาธารณะในข้อเสนอของคณะกรรมการต่าง ๆ

(๔) ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือ หรือข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่น ๆ ในเรื่องการศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปหรือการพัฒนากฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ

(๕) ให้คำปรึกษา รัฐมนตรียุติธรรมและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องกฎหมายโดยให้กฎหมายสามารถเข้าใจได้และเข้าถึงได้ และสามารถปฏิบัติได้

โดยในการจัดทำข้อเสนอ คณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงแง่คิดของชาวเมารี และเอาใจใส่ถึงความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายของประเทศ ตลอดจนความต้องการซึ่งความเรียบง่ายและเนื้อหาของกฎหมายที่สามารถปฏิบัติได้

คณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีดังนี้

(๑) จัดเตรียมและเสนอแผนงานการตรวจสอบกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ พร้อมความเห็นในการปฏิรูปหรือพัฒนากฎหมาย

(๒) ตรวจสอบกฎหมายใด ๆ ที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเรียกร้อง

(๓) ตรวจสอบกฎหมายใดก่อนหรือหลังตามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเรียกร้อง

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่พิจารณาอย่างกว้างขวาง โดยสามารถริเริ่มทำข้อเสนอการปฏิรูปและพัฒนากฎหมายเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณะได้เองหรือตามที่รัฐมนตรีเรียกร้อง ใน

^{๓๗} Section 6 Law Commission Act 1985.

แง่มุมต่าง ๆ ได้แก่ เนื้อหาของกฎหมาย กระบวนการจัดทำกฎหมาย การบริหารจัดการกฎหมาย การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการแก้ปัญหาระหว่างเอกชนด้วยกัน และเอกชนกับรัฐ

การทำงานและฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการรับผิดชอบร่วมกันในการนำเสนอข้อเสนอแนะต่อสาธารณชน รัฐบาล และรัฐสภา กรรมการแต่ละคนจะเป็นหัวหน้าโครงการ รับผิดชอบโครงการที่ตนมีความเชี่ยวชาญ และดำเนินการจนเสร็จสิ้น ซึ่งมีทั้งโครงการระยะสั้นและระยะยาว ในการทำงานของคณะกรรมการจะมีฝ่ายธุรการและนักวิจัยคอยสนับสนุน ซึ่งจะมีการทำสัญญาจ้างนักวิจัยแบบเต็มเวลาเป็นระยะเวลาตามโครงการนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีฐานข้อมูลห้องสมุดเป็นของคณะกรรมการอีกด้วย

ความสัมพันธ์กับองค์กรในระบบกฎหมาย

ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ แยกได้ดังนี้

๑. ผู้สำเร็จราชการแทน (Governor-General)
๒. รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Minister responsible for Law Commission)
๓. รัฐสภา (House of Representative)
๔. หน่วยงานอื่นๆ คณะกรรมการมีอำนาจขอข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามหน้าที่ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการปรึกษาหารือ ซึ่งในทางปฏิบัติมักมีการจัดประชุมร่วมกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันเสมอ

๓.๕ ประเทศสิงคโปร์

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Commission)

เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ และมีทรัพยากรธรรมชาติน้อย แต่กลับมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง ทั้งนี้เพราะประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ถูกจัดว่ามีปัญหาการทุจริตอยู่ในระดับต่ำ เมื่อการทุจริตเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลงทุนและการขยายตัวทางธุรกิจในประเทศกำลังพัฒนาของเอเชีย สิงคโปร์จึงเป็นประเทศที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติไปได้จำนวนมาก อีกทั้งเมื่อศึกษาในทางสังคมแล้วพบว่า สังคมในประเทศสิงคโปร์ มีลักษณะเป็นพหุสังคม แต่ประชาชนในประเทศสิงคโปร์กลับมีความปรองดองสมานฉันท์กัน ซึ่งต่างก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากประเทศสิงคโปร์ได้วางรากฐานทางกฎหมายที่ดี และอาจเป็นเพราะประเทศสิงคโปร์เคยอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษจึงได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของอังกฤษ นอกจากนั้นแล้วกฎหมายของสิงคโปร์ยังมีบทลงโทษทางกฎหมายที่รุนแรงอีกด้วย อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่จะทำให้ออกกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ ต้องจัดให้มีการทบทวนและวิจัยว่ากฎหมายฉบับ

ใดมีความล่าช้าไม่ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หรือปัญหาใดในสังคมที่จำเป็นต้องออกกฎหมายแก้ไขหรือป้องปรามก็จัดให้มีกฎหมายเพื่อการนั้นขึ้น

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร ภารกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร

โครงสร้างขององค์กร

ในการศึกษาเรื่องคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ต้องเริ่มศึกษาจากองค์กรที่มีชื่อว่า The Singapore Academy of Law (SAL) ก่อน เนื่องจากเป็นองค์กรที่เปรียบเสมือนร่มเงาของสังคมนักกฎหมาย โดยเป็นสถาบันเพื่อการพัฒนาและยกระดับจิตวิญญาณของนักกฎหมาย ส่งเสริมให้สังคมของนักกฎหมายมีความแข็งแกร่งมากขึ้น ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นศูนย์รวมแห่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย นอกจากนั้นแล้วยังเป็นองค์กรที่กำกับดูแลคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศสิงคโปร์อีกด้วย ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษาตามลำดับดังนี้

The Singapore Academy of Law (SAL)

SAL ถูกก่อตั้งขึ้นโดย Singapore Academy of Law Act เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๘ มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถฟ้องร้องและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ภายใต้ชื่อของ The Singapore Academy of Law และมีฐานะเป็นสถาบันเพื่อสาธารณะประโยชน์ที่มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- ๑) ส่งเสริมและรักษามาตรฐานที่เกี่ยวกับการศึกษาและวิชาชีพของนักกฎหมายให้อยู่ในระดับสูง
- ๒) พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมาย
- ๓) ส่งเสริมให้มีการวิจัยกฎหมาย โดยการจัดให้มีทุนการศึกษาเพื่อให้เกิดการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย
- ๔) จัดให้มีการศึกษากฎหมายแก่สมาชิก
- ๕) จัดให้มีการอบรม การศึกษา และการสอบ แก่บุคคลทั่วไปที่มีความตั้งใจที่จะประกอบวิชาชีพกฎหมาย
- ๖) พิจารณาคำแนะนำและข้อเสนอแนะต่าง ๆ
- ๗) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีและบทบาทหน้าที่ทางสังคมในระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง และแก่นักศึกษากฎหมาย และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและความยุติธรรม
- ๘) แต่งตั้งพนักงานทะเบียนหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
- ๙) จัดให้มีสำนักงานที่รับบริการด้านกฎหมายและบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา การพัฒนากระบวนการยุติธรรม การพัฒนาระบบกฎหมาย และจัดให้มีสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

๑๐) ดำเนินงานตามหน้าที่เมื่อมีผู้ขอคำปรึกษา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

ภารกิจ บทบาทหน้าที่

SAL ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ กฎหมาย นอกจากนั้นยังมีบทบาทในการให้การศึกษาทางด้านกฎหมายอย่างต่อเนื่องแก่สมาชิก เผยแพร่ สิ่งพิมพ์และผลงานวิจัยทางกฎหมาย ให้ทุนการศึกษาทางด้านกฎหมาย พัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย ตอบข้อ พินิจในทางกฎหมาย ปรับปรุงระบบการศึกษากฎหมายให้ดียิ่งขึ้นและพัฒนาประสิทธิภาพทางการฝึกฝน กฎหมายโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ๆมาให้การช่วยเหลือ ปัจจุบัน SAL มีสมาชิกกว่า ๗,๐๐๐ คน ประกอบไปด้วยผู้แทนในทางกฎหมายทั้งหมดในศาลฎีกา ทนายความทั้งหมดในศาลฎีกา คณะผู้พิพากษาของ สิงคโปร์ เจ้าหน้าที่ทางกฎหมาย หน่วยงานที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและสมาชิกสำนักศึกษากฎหมาย

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติของบุคลากร

ตำแหน่งประธานและรองประธานของ SAL

- ๑) ให้หัวหน้าผู้พิพากษาสูงสุดดำรงตำแหน่งเป็นประธานของ SAL
- ๒) ให้ Senate แต่งตั้งสมาชิก SAL ที่ Senate คิดว่าเหมาะสมขึ้นดำรงตำแหน่งรองประธาน SAL
- ๓) ประธาน SAL อาจมอบหมายให้รองประธาน SAL ปฏิบัติหน้าที่แทนได้ตามที่เห็นสมควร
- ๔) ในกรณีที่ประธาน SAL ไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ ให้รองประธาน SAL เป็นประธานในการประชุม
- ๕) เมื่อรองประธาน SAL คนใดขาดจากการเป็นสมาชิกของ SAL แล้ว ก็ต้องยุติบทบาทการเป็นรองประธาน SAL ด้วย

ฝ่ายบริหารของ SAL คือ Senate โดยที่ Singapore Academy of Law Act ให้อำนาจ Senate เป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินสมบัติของ SAL

The Senate

สภาสูงแห่ง SAL ประกอบไปด้วย

- (๑) หัวหน้าผู้พิพากษาสูงสุด (เป็นประธาน The Honorable the Chief Justice)
- (๒) ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๓) อัยการสูงสุด
- (๔) รองอธิบดีกรมอัยการ
- (๕) ประธานของ The Law Society

(๖) คณะบดีคณะนิติศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ ของ The National University of Singapore

(๗) ประธานกรรมการของ The Legal Education

(๘) สมาชิกอื่นอีก ๙ คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าผู้พิพากษาสูงสุด โดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุด ประธานของ The Law Society คณะบดีคณะนิติศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ ของ The National University of Singapore ซึ่งสมาชิกอีก ๙ คนนี้ต้องมีคุณสมบัติขั้นพื้นฐานคือ เป็นสมาชิกของ The Singapore Academy of Law และต้องเป็นประชาชนชาวสิงคโปร์ สมาชิกประเภทนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๑ ปี และเมื่อครบวาระแล้วถ้ายังมีคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่ก็สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีกจนกว่าจะหมดอายุการทำงาน

Senate มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) Senate มีอำนาจหน้าที่ที่พึงปวงที่ SAL มี ตามที่ Senate เห็นว่าเหมาะสม

๒) Senate ในนามของ SAL มีอำนาจรับเงินสนับสนุน เงินช่วยเหลือ ทรัพย์สินที่ยกให้ตามพินัยกรรมและของกำนัล ตามเงื่อนไขที่ Senate กำหนด

๓) Senate มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจว่าจะให้มีการจ้างงานในตำแหน่งใดและในอัตราเงินเดือนเท่าใด เท่าที่เห็นว่าเป็นการจำเป็น

๔) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะผู้บริหารใดๆ ตามที่ Senate เห็นว่าจะเป็นการดีเพื่อให้วัตถุประสงค์ของ SAL บรรลุผล

๕) มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองใดๆ ที่เป็นการจำเป็นแก่กิจการงานของ SAL คำสั่งใดๆ ของ Senate ต้องเกิดจากการประชุมของ Senate ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๕.๑) ให้มีการประชุมตามวันเวลาและสถานที่ที่ Senate หรือ President กำหนด

(๕.๒) การประชุมต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม คณะแนเสียงข้างมากของสมาชิก Senate จึงจะครบองค์ประชุม

(๕.๓) ทุกประเด็นที่เกิดจากการประชุมจะถูกตัดสินโดยการลงมติเสียงข้างมากของสมาชิก Senate ปัจจุบัน

(๕.๔) กรณีที่แต่ละฝ่ายมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ผู้เป็นประธานในที่ประชุมเป็นผู้ลงคะแนนตัดสิน

(๕.๕) ในขณะที่ประชุม Senate มีอำนาจในการออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติใด ๆ ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับการควบคุมการประชุม การนัดประชุม การเก็บรักษารายงาน การประชุมและการตรวจทานรายงานการประชุม

(๕.๕) ความถูกต้องของขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของ SAL บรรลุผล Senate จัดตั้ง The Law Reform Committee (LRC) ขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านการปฏิรูปกฎหมายให้มีความทันสมัยต่อสภาพสังคมของประเทศสิงคโปร์ในปัจจุบัน

The Law Reform Committee (LRC)

ที่มา

The Law Reform Committee (LRC) ถูกก่อตั้งขึ้นในปีค.ศ. ๑๙๘๙ อาศัยอำนาจตามความใน Singapore Academy of Law Act Article 8^{๓๘} ที่ให้อำนาจ Senate แต่งตั้ง Committee ใด ๆ ก็ตามที่ Senate เห็นว่าเป็นจำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของ SAL บรรลุผล โดยในตอนแรกคณะกรรมการนี้มีชื่อเรียกว่า The Law Revision Committee

องค์ประกอบ

LRC เป็นคณะกรรมการชั้นสูงซึ่งประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการและสมาชิกอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๕ คน ทั้งนี้ Senate จะเป็นผู้ทำการแต่งตั้งโดยคัดเลือกมาจากประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาในศาลสูง อัยการสูงสุด นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย ปัจจุบันมีจำนวน ๔๕ คน ซึ่งมีทั้งตำแหน่งของศาล อัยการ และนักวิชาการที่มีตำแหน่งวิชาการ และแต่งตั้งโดยชื่อคนที่ไม่ได้ระบุตำแหน่งโดยชัดเจน^{๓๙}

ทั้งนี้ ปัจจุบัน Committees ของประเทศสิงคโปร์ หรือ The Executive Board ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ดังนี้^{๔๐}

๑. Legal Development มี Judicial Commissioner SEE Kee Oon เป็น Chair

๒. Legal Technology มี Justice LEE Seiu Kin เป็น Chair และ Justice CHAN Seng Onn เป็น Chair, LMC

๓. Legal Publishing & Knowledge มี Judge of Appeal Justice Andrew PHANG Boon Leong เป็น Chair

๔. Legal Education

๕. Corporate Development & Services

^{๓๘} SINGAPORE ACADEMY OF LAW ACT (CHAPTER 294A, SECTION 27).

<http://statutes.agc.gov.sg/aol/download/0/0/pdf/binaryFile/pdfFile.pdf?Compld:251bdd1b-06ba-4129-92eb-e6ae5ad7db73>

เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

^{๓๙} <http://www.sal.org.sg/content/SALsenatecomm.aspx> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

^{๔๐} ข้อมูลจาก <http://www.sal.org.sg/content/SALsenatecomm.aspx> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

ฝ่ายบริหาร

Senate เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทั้งในส่วนของ The Singapore Academy of Law (SAL) และในส่วนของ The Law Reform Committee (LRC) โดยมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และออกกฎระเบียบที่ใช้ใน LRC

ภารกิจ

The Law Reform Committee (LRC) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็นต้องปฏิรูป ในช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๓ LRC ทำงานโดยการตั้งคณะกรรมการแบบถาวรขึ้นชุดหนึ่งเพื่อประสานงานกับ Committee โดยทำหน้าที่ในการศึกษาเรื่องการรับเอากฎหมายจากอังกฤษมาใช้ ในกฎหมายแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายพยานหลักฐาน กฎหมายเกี่ยวกับหุ้นส่วนบริษัท กฎหมายล้มละลายและความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างประเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งในการนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะเจาะจงแต่ในประเด็นที่สำคัญ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ เป็นต้นมา LRC ได้กลายมาเป็นองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการวิจัยและทบทวนกฎหมายในสาขาต่าง ๆ โดย SAL ได้สร้างงานวิจัยออกมามากมาย ซึ่งบางส่วนของผลงานวิจัยได้ถูกนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้วให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นและบางส่วนได้ถูกนำไปตราเป็นกฎหมายใหม่

ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

LRC ทำงานใกล้ชิดกับ The Law Reform and Revision Division (LRRD) โดยเป็นหน่วยงานแผนกหนึ่งของ The Attorney-General's Chambers ซึ่งทำงานเกี่ยวกับนโยบายทางกฎหมาย (Policy Law) ส่วน LRC นั้นจะมุ่งประเด็นไปกับตัวกฎหมายที่เรียกว่า lawyer's law ทั้งนี้ LRRD ดำเนินงานตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนงานประจำปี ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว LRC ยังทำหน้าที่ทบทวนกฎหมายก่อนที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาและให้คำแนะนำถึงจุดที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

บทสรุป

ตั้งแต่มีการจัดตั้ง LRC ขึ้นก็ได้สร้างผลงานมากมายจนเป็นที่ประจักษ์ โดยงานวิจัยเรื่องการปฏิรูปกฎหมายบางฉบับได้ถูกนำไปปรับปรุงแก้ไขเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบกฎหมายและก่อให้เกิดผลดีต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจของสิงคโปร์โดยรวม ทำให้ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่มีความเจริญก้าวหน้าอย่างยิ่ง

๓.๖ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ฮ่องกงเป็นเขตบริหารพิเศษที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางของสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลจีนได้ใช้นโยบายหนึ่งประเทศสองระบบในการปกครองฮ่องกง ตามกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองและบริหารฮ่องกงที่สภาประชาชนจีนได้อนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๓ โดยให้สิทธิแก่ฮ่องกงในการปกครองตนเองอย่างอิสระ สามารถดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การเงิน การพาณิชย์ ฯลฯ ได้ตามระบบเสรี รัฐบาลจีนได้กำหนดให้ฮ่องกงสามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีต่อไปได้อีกเป็นเวลา ๕๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลจีนได้รับฮ่องกงกลับคืนจากรัฐบาลอังกฤษ โดยในขณะที่จีนแผ่นดินใหญ่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law แต่ฮ่องกงมีระบบกฎหมายแบบ Common Law อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎหมายอาณานิคมของอังกฤษ (British Colonial Rule) ดังที่ปรากฏในมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งฮ่องกง (Basic Law of Hong Kong) ที่ได้บัญญัติอนุญาตให้ฮ่องกงสามารถอ้างอิงคำพิพากษาบรรทัดฐานที่ถูกทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีในศาลของประเทศ Common Law อื่น ๆ และในมาตรา ๘๒ และในมาตร ๘๒ ที่ได้บัญญัติอนุญาตให้ผู้พิพากษาจากศาล Common Law อื่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินคดีในศาลสูงสุดของฮ่องกง (Court of Final Appeal) และสามารถนั่งพิจารณาเสมือนเป็นผู้พิพากษาฮ่องกงได้

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร การกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร

ลักษณะการจัดตั้งองค์กร

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้ก่อตั้งขึ้นในเดือนมกราคม ค.ศ. ๑๙๘๐ โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญคือการปรับปรุงกฎหมายของฮ่องกง ซึ่งทางองค์กรปฏิรูปกฎหมายจะได้รับการมอบหมายเรื่องที่จะพิจารณาจากรัฐมนตรียุติธรรม (Secretary for Justice) หรือจากการมอบหมายของประธานศาลฎีกา (Chief Justice) สมาชิกของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเขตปกครองพิเศษฮ่องกงจะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Chief Executive) โดยคำแนะนำของรัฐมนตรียุติธรรม รวมถึงนักวิชาการ ทนายความและผู้ทรงคุณวุฒิ

รูปแบบองค์กรปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

พระราชบัญญัติจัดตั้ง

องค์กรปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมิได้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย หากแต่ถูกตั้งขึ้นโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (By Direction of the Executive Council) โดยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหาร

สถานะของคณะกรรมการ

เป็นแบบ Commission โดยมีรัฐมนตรียุติธรรมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ร่วมด้วยประธานศาลสูงสุดและเจ้าหน้าที่ที่กร่างกฎหมาย โดยทั้งสามคน

จะเป็นสมาชิกของคณะกรรมการฯ (Ex Officio) ส่วนสมาชิกที่เหลือของคณะกรรมการฯ (one of whom is usually a Judge of the High Court or the Court of Final Appeal. The remaining members include not only academics and practising lawyers, but also prominent non-lawyer members of the community. To-date, 77 individuals have served as members of the Commission since its establishment in 1980.) โดยหนึ่งในนั้นจะต้องเคยเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุด หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์สูงสุด สำหรับสมาชิกที่เหลือจะไม่รวมเพียงเฉพาะนักวิชาการและทนายความเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสมาชิกที่ไม่ได้เป็นทนายความแต่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงในชุมชนด้วย ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ จนถึงปัจจุบันมีสมาชิกที่เป็นคณะกรรมการแล้วทั้งสิ้น ๗๗ คน^{๔๑} จะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้มีวิชาชีพทางด้านกฎหมายและที่มิใช่นักกฎหมาย โดยตัว Commission เป็นการทำงานแบบ part-time และสมาชิกของคณะกรรมการฯ จะเป็นการทำงานแบบไม่มีค่าตอบแทน (unpaid) เป็นการอาสาเข้ามาทำงาน (volunteer) ปัจจุบัน Commission จำนวน ๑๓ คน ซึ่งมีทั้งตำแหน่งของศาล ผู้ร่างกฎหมาย และนักวิชาการที่มีตำแหน่งวิชาการ และแต่งตั้งโดยชื่อคนที่ไม่ได้ระบุตำแหน่งโดยชัดเจน^{๔๒}

หน่วยธุรการ

ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีรูปแบบการทำงานแบบ part-time ในส่วนของสำนักเลขานุการนั้นจะเป็นการทำงานแบบเต็มเวลา โดยตัวสำนักงานเลขานุการจะประกอบไปด้วยนักกฎหมายและเจ้าหน้าที่จากกระทรวงยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการในเรื่องงานวิจัยและบทกฎหมายต่างๆ และเมื่อทางองค์กรปฏิรูปกฎหมายได้จัดพิมพ์รายงานในขั้นสุดท้ายแล้ว ทางสำนักเลขานุการก็จะดำเนินการให้รายงานในเรื่องนั้นเข้าสู่กระบวนการบัญญัติกฎหมาย โดยการทำให้ออกมาในรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

งบประมาณ

งบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรและเป็นค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ทางองค์กรปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง โดยมีได้มีการแบ่งแยกงบประมาณขององค์กรไปโดยเอกเทศ หากแต่ได้มาจากงบประมาณส่วนหนึ่งของงบประมาณทั่วไปของกระทรวงยุติธรรม

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติของบุคลากร

เป้าหมายและภารกิจ

เป้าหมาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียงและความดีงามในการปฏิรูปกฎหมายทั้งในส่วนของการกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ

^{๔๑} <http://www.hkreform.gov.hk/en/members/members.htm> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

^{๔๒} <http://www.hkreform.gov.hk/en/members/members.htm> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

ภารกิจ เสนอความคิดเห็นในการปฏิรูปกฎหมายของฮ่องกงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เข้าถึงได้มากขึ้นและปรับใช้ได้ตรงตามความต้องการของสังคมให้มากที่สุด รมรค์และกระตุ้นให้ประชาชนให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายโดยการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย และโดยการประชาสัมพันธ์ภายในชุมชนให้มีประสิทธิภาพ

แนวคิดหลัก การคิดนอกกรอบ บุรณภาพ คุณภาพของงานวิจัย การมีส่วนร่วมของสังคม และการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ

อำนาจในการพิจารณากฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงไม่มีอำนาจในการเข้าไปศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายได้เอง ทางคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะพิจารณาศึกษาในประเด็นเรื่องใดได้ก็ต่อเมื่อได้รับการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยกระทรวงยุติธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาหัวข้อประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย หัวข้อที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น รัฐมนตรียุติธรรมและประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกมาจากบรรดาข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติมาจากข้อเสนอแนะของบรรดาสมาชิกของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเอง ผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมาย ภาคประชาชน และฝ่ายบริหาร

นับตั้งแต่องค์กรปฏิรูปกฎหมายก่อตั้งขึ้นมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการพิจารณาในประเด็นที่หลากหลายและหลายเรื่องก็มักจะเป็นเรื่องที่ซับซ้อน แต่อย่างไรก็ตาม มีหลายปัจจัยที่รัฐมนตรีนำเรื่องที่จะส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาทิ ในประเด็นว่ามีปัญหา หรือข้อบกพร่องในกฎหมายการพิจารณาจะถูกพิจารณาว่าในมาตรฐานเดียวกัน โดยจะไม่พยายามที่จะพิจารณาเป็นเอกเทศและหากเป็นกรณีที่เป็นแนวนโยบายจะสามารถยกขึ้นพิจารณาได้หรือไม่นั้น โดยปกติแล้วทางคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะไม่พิจารณาเรื่องที่มีลักษณะเป็นแนวนโยบายของรัฐบาล ด้วยเหตุที่ว่านโยบายของรัฐบาลย่อมมีการเปลี่ยนไปตามรัฐบาลแต่ละรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในประเด็นที่มันเกี่ยวข้องกับกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ เช่น เรื่องเกี่ยวกับนโยบายทางภาษี หรือเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายคนเข้าเมือง เป็นต้น ในกรณีที่ปรากฏว่าเรื่องที่จะพิจารณานั้นมีหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีหน้าที่ หรือมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยเฉพาะอยู่แล้ว ประเด็นในเรื่องนั้นก็ไม่น่าที่จะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และหากในประเด็นเรื่องนั้นเป็นที่เห็นได้ว่าจะไม่สามารถทำให้เกิดผล หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ เรื่องนั้นก็ย่อมไม่ถูกส่งไปยังคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเนื่องจากย่อมจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณทั้งในด้านของงบประมาณและบุคลากรโดยไม่เกิดประโยชน์นั่นเอง

การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมร่วมกับผู้พิพากษาสูงสุดในฐานะประธานคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาหัวข้อกฎหมายที่จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งโดยปกติจะมาจากการเสนอแนะของ

คณะกรรมการเอง ผู้มีวิชาชีพทางด้านกฎหมาย ข้อเรียกร้องของประชาชนและของฝ่ายบริหาร ข้อดีของการเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ

- มีความเป็นอิสระ เป็นที่มั่นใจได้ว่ามีคุณภาพและประสิทธิภาพ
- สมาชิกนอกจากจะประกอบไปด้วยผู้มีวิชาชีพทางด้านกฎหมายแล้วยังมีผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาวิชาชีพจึงมีองค์ความรู้ที่หลากหลาย กว้างขวาง
- มีกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายโดยการประชุมหารือกันและกระบวนการนับแต่เริ่มไปจนถึงขั้นสุดท้ายจะมีการอ้างอิงเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ
- รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและรายงานการประชุม จะต้องมีการจัดพิมพ์เผยแพร่แก่ประชาชน

การดำเนินการโครงการ

เรื่องที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะถูกพิจารณาอย่างละเอียดโดยคณะอนุกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งโดยปกติจะเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้วย คณะอนุกรรมการส่วนใหญ่จะประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ใช่กฏหมาย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาประเด็นปัญหาจากมุมมองต่าง ๆ แบบเป็นระบบ มิใช่พิจารณาแต่ประเด็นทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว โดยสมาชิกของคณะอนุกรรมการจะถูกแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม เมื่อได้รับการแต่งตั้ง หนึ่งในนักกฎหมายผู้มีความสามารถเหมาะสมกับงานของสำนักเลขาธิการจะดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการและนักวิจัยให้กับคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอาจพิจารณามอบหมายให้คณะอนุกรรมการริเริ่มดำเนินการวิจัย และสำนักงานเลขานุการจะทำการค้นคว้าหาหัวข้อในการวิจัย จัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการเขียนร่างรายงานวิจัย ส่วนสำคัญในโครงการต่าง ๆ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคือ การพิจารณาที่มีประเด็นเช่นเดียวกับที่ต่างประเทศประสบ ซึ่งปัญหาที่อ่องกงกำลังเผชิญในต่างประเทศอาจมีมุมมองที่ดี หรือมีวิธีการแก้ไขได้ แนวคิดสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคือ การพัฒนาอย่างจริงจังและดำเนินการต่อไปโดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่ปฏิรูปกฎหมายของกลุ่มประเทศ Common Law ทั่วโลก

การทำประชาพิจารณ์ (Consultation)

การที่คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในหัวข้อสำคัญหรือไม่ ขึ้นอยู่กับคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องแน่ใจว่าได้มีการปรึกษาหารือ อภิปรายกันในทุก ๆ โครงการก่อนที่จะมีการสรุปผลและโดยปกติเอกสารประชาพิจารณ์จะมาจากข้อสรุปเบื้องต้นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปสามารถยื่นเรื่องเพื่อแสดงความคิดเห็นไปยังคณะกรรมการได้ ระยะเวลาในการทำประชาพิจารณ์จะประมาณ ๓ เดือน โดยสมาชิกที่เกี่ยวข้องของคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือสำนักงานเลขานุการมักจะถูกเรียกให้จัดทำข้อสรุป ข้อเสนอแนะเผยแพร่ต่อประชาชนและสภานิติบัญญัติ หรือองค์กรที่มีส่วนได้เสียเป็นพิเศษ ซึ่งผลของ

การทำประชาพิจารณ์จะมีผลอย่างมากต่อการทำงานและสรุปข้อเสนอแนะต่างๆ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เมื่อได้จัดทำไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะเสนอรายงานสู่ที่ประชุม จากนั้นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะทำการพิจารณารายงานของคณะกรรมการในรายละเอียด โดยการช่วยเหลือของประธานและสมาชิกของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก่อนที่จะไปเผยแพร่ในขั้นสุดท้ายและรายงานนั้นจะถูกตีพิมพ์เผยแพร่ออกมาทั้งในภาษาอังกฤษและภาษาจีน และหากเรื่องที่น่าสนใจนั้นเป็นที่สนใจของประชาชนสมาชิกคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะออกมาแถลงต่อสาธารณชน ตัวรายงานที่เป็นที่สนใจและได้นำเสนอต่อประชาชนเหล่านั้นก็จะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร แต่โดยปกตินี้นักกฎหมายในสำนักงานเลขาธิการจะมีส่วนในการทำให้ตัวรายงานเกิดผลในทางปฏิบัติโดยการนำเข้าสู่กระบวนการบัญญัติกฎหมายและจะมีการจัดหาวิจัย ทรัพยากรและข้อมูลต่างๆ ให้แก่รัฐบาลและช่วยในเรื่องการเตรียมเอกสารร่างสำหรับกระบวนการนิติบัญญัติ ตลอดจนในระหว่างที่ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการร่างกฎหมาย

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ต่อกฎหมาย

มีลักษณะเป็นการเสนอแนวทางการมีกฎหมายใหม่ (The Commission Recommendation no Change to the Existing Law) โดยรายงานแต่ละเรื่องที่ทางองค์กรปฏิรูปกฎหมายได้ทำการค้นคว้าวิจัยจะถูกนำไปสู่กระบวนการนิติบัญญัติ โดยผ่านทางนโยบายของฝ่ายบริหารเพื่อพิจารณาบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ในบางกรณีทางรัฐบาลอาจจะไม่เห็นด้วยกับตัวรายงานขององค์กรปฏิรูปกฎหมายและปฏิเสธที่จะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาก็ได้ ดังนั้น รายงานของทางองค์กรปฏิรูปกฎหมายจึงไม่ผูกพันให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามทุกโครงการเสมอไป อย่างไรก็ตามทางฝ่ายเลขาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะพยายามผลักดันให้รายงานในเรื่องนั้นๆ สามารถผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยการจัดหาผลงานการวิจัยและข้อมูลต่างๆ รวมทั้งร่างกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งไปยังรัฐบาลในการผลักดันให้สามารถออกมาเป็นกฎหมายได้จริง

ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกล่าวคือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่ตัวรายงานและความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ได้ผูกพันให้รัฐบาลต้องรับไปดำเนินการในทุกกรณี สำหรับความเกี่ยวข้องกับจีนแผ่นดินใหญ่ ทางองค์กรปฏิรูปกฎหมายมิได้มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลของจีนแผ่นดินใหญ่และทางรัฐบาลของจีนแผ่นดินใหญ่มิได้เข้ามามีบทบาทในตัวองค์กรปฏิรูปกฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแต่ประการใด

๓.๗ ประเทศสหรัฐอเมริกา

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สหรัฐอเมริกาปกครองในระบอบประชาธิปไตยปกครองโดยรัฐธรรมนูญในรูปสหพันธรัฐ ประกอบด้วย ๕๐ มลรัฐ และ ๑ เขตการปกครอง โดยกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.เป็นที่ตั้งของศูนย์กลางการปกครองของสหพันธรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐและฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลกลางผ่านการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระดับมลรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายตุลาการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

กล่าวเฉพาะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ตามระบอบการปกครองสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งมลรัฐ ตลอดจนรัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจในการตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่แห่งการบริหารงานในแต่ละระดับการปกครอง

ความจำเป็นของการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย

สหรัฐอเมริกามีองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายหลายองค์กร อันเป็นผลสืบเนื่องจากการจัดรูปของรัฐและความสัมพันธ์ขององค์กรรัฐ เช่น Uniform Law Commission (The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws : NCCUSL) เนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) สถาบันกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Law Institute) สภารัฐบาลแห่งมลรัฐ (Council of State Government) ที่ประชุมแห่งชาติของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ (National Conference of State Legislatures) เป็นต้น

กล่าวเฉพาะ Uniform Law Commission (The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws : NCCUSL) ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่มีอายุมากกว่า ๑๐๐ ปี เป็นองค์กรที่อิสระ เนื่องจากการดำเนินงานไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐ

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร การกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร

ลักษณะการจัดตั้งองค์กร

ประมาณ พ.ศ. ๒๔๒๔ เนติบัณฑิตยสภาแห่งรัฐอัลลาบามา (The Alabama State American Bar Association) ได้เล็งเห็นปัญหาและตระหนักถึงผลกระทบจากความหลากหลายของกฎหมายในแต่ละรัฐที่สืบเนื่องจากการทำธุรกิจระหว่างมลรัฐและการอพยพระหว่างรัฐของผู้คนในสหรัฐฯ ว่าจะก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งต่อมาเนติบัณฑิตแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Bar Association) ในการประชุมประจำปีครั้งที่ ๑๒ ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว ในปีต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐนิวยอร์ก (New York Legislature) ได้มอบหมายให้ผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งกรรมการจำนวน ๓ คน โดยมีเนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกาให้ทำการรับรองการกระทำของมลรัฐนิวยอร์กอย่างเป็นทางการ และในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้ดำเนินการประชุมครั้งแรกของ The Conference of State Boards of Commissioners ขึ้น

ณ เมืองซาราโทกา สปริงส์ (Saratoga Spring) มลรัฐนิวยอร์ก โดยมีตัวแทนของ ๗ รัฐ เข้าร่วมการประชุมในครั้งนี้ เพื่อพิจารณาเรื่องการสนับสนุนให้กฎหมายในสหรัฐอเมริกามีความเหมือนกัน ซึ่งมีการประชุมต่อเนื่องตลอดมาจนทุกมลรัฐส่งตัวแทนเข้าร่วมครบถ้วนในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ และหมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Virgin Islands) ซึ่งเป็นดินแดนโพ้นทะเลของสหรัฐอเมริกาได้เข้าร่วมประชุมเป็นลำดับสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๕๓๑

NCCUSL เป็นองค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคลและไม่แสวงหากำไร เป็นองค์กรที่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง ที่ประชุมแห่งชาตินี้จะประกอบด้วยตัวแทนซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการ (Commissioner) จากมลรัฐต่าง ๆ โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดวิธีการแต่งตั้งและจำนวนกรรมการ อำนาจหน้าที่ของกรรมการและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของตัวแทนจากแต่ละมลรัฐนั้นไว้ในพระราชบัญญัติ (Statute) ทั้งนี้ NCCUSL อาจมีความตกลงเพื่อดำเนินการร่วมกับหน่วยงานทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อการตรากฎหมายได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ด้วยระบบการกำหนดที่มาของกรรมการและการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายนิติบัญญัติที่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความหลากหลายและไม่ถูกครอบงำในการปฏิบัติงานจากทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จึงทำให้ NCCUSL มีความเป็นอิสระสูง

ภารกิจ บทบาท หน้าที่

ธรรมนูญของ NCCUSL บัญญัติหลักการสำคัญไว้ว่า เป็นองค์กรสนับสนุนการทำให้กฎหมายที่ต้องการทำให้เหมือนกันและสามารถจะทำให้เหมือนกันได้ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ มีความเหมือนกัน ซึ่งไม่ใช่องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐ แต่เป็นองค์กรผู้ให้ข้อเสนอแนะทางกฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งไม่มีบทบังคับทางกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติตามข้อเสนอ และมีข้อเสนอที่เน้นต่อการปฏิรูปกฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ หรือกฎหมายธุรกิจเป็นสำคัญ การดำเนินงานทั้งหมดของ NCCUSL จะอยู่ภายใต้การประชุมแห่งชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ของการรวมตัวของนักกฎหมายผู้มีความรู้ความสามารถทั่วสหรัฐอเมริกาเข้าไว้ด้วยกัน

การจัดโครงสร้างองค์กร

คณะกรรมการและฝ่ายเลขานุการ

NCCUSL เป็นองค์กรที่มีลักษณะของการจัดรูปการดำเนินงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สมาชิกที่ประชุมแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิก ๔ ประเภท ที่ประกอบด้วยคุณสมบัติด้านกฎหมายในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นทนายความในทางปฏิบัติ (Practicing Lawyer) ผู้พิพากษา สภานิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวกับการออกกฎหมาย (Legislative Staff) หรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (Law Professors) ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของมลรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกทุกประเภทจะไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ โดยสมาชิก ๔ ประเภท ได้แก่

๑. Commissioner คือ ผู้ซึ่งเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาของมลรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่มีอำนาจของมลรัฐต่างๆ อาจเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดวิธีการแต่งตั้งและจำนวนกรรมการ อำนาจหน้าที่ของกรรมการ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ที่เป็นตัวแทนจากแต่ละมลรัฐนั้นไว้ในพระราชบัญญัติ (Statue) โดยวาระการดำรงตำแหน่งจะเกิน ๓ ปีไม่ได้

ทั้งนี้ Commissioner^{๔๓} ในปัจจุบัน มีตัวแทนของแต่ละมลรัฐซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องสัดส่วน เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มี ๑๓ คน มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ มี ๓ คน มลรัฐโอคลาโฮมา ๗ คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน ๓ คน และมาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา ๒ คน และการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน เป็นต้น

๒. Associate Member คือ ผู้ซึ่งเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาของมลรัฐที่ดำรงตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The Principle Administrative Officer) ของสำนักงานอ้างอิงเกี่ยวกับนิติบัญญัติ (State Legislative Reference Bureau) หรือหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน คือ ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการร่างกฎหมายตามข้อเรียกร้องของฝ่ายนิติบัญญัติหรือ Executive Officer ของมลรัฐ Associate Member ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตำแหน่ง

๓. Officer ของที่ประชุมแห่งชาติได้แก่ประธาน รองประธาน เหนรัญญิก และเลขานุการ โดยทุกตำแหน่งที่กล่าวมา ต้องเป็น Commissioner หรือ Life Member แต่ Life Member ที่ไม่ได้เป็น Commissioner จะขาดคุณสมบัติในการได้รับเลือกเป็นประธาน

๔. Executive Committee ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมแห่งชาติ มีทั้งหมด ๑๑ คน ประกอบด้วย Officer ๔ ตำแหน่ง ตามรายละเอียดข้อ ๑.๓ ประธานที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่ง (Immediate Past-President) ๑ ตำแหน่ง หัวหน้าของ Legislative Committee ๑ ตำแหน่ง หัวหน้าของ Committee On Scope and Program ๑ ตำแหน่ง Commissioner หรือ Life Member ที่ได้รับการแต่งตั้งอีก ๔ ตำแหน่ง

ประธานเป็นผู้เลือกสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้า Executive Committee มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของลูกจ้าง โดยมีอำนาจในการแต่งตั้ง Executive Director, Chief Administrative Officer, Legislative Director, Legislative Council และกำหนดค่าตอบแทนของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กล่าว มีหน้าที่สำคัญคือการทำให้นโยบายตามที่ประชุมรับรองในการประชุมให้เกิดผลสำเร็จ

๕. พนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติงานกับสำนักงานแห่งชาติของ NCCUSL ซึ่งทำงานอำนวยความสะดวกให้แก่ NCCUSL โดยสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ชิคาโก

^{๔๓} ข้อมูลจาก <http://www.uniformlaws.org/Committees.aspx> สืบค้น เข้าถึงเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘.

บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระบบกฎหมาย

อำนาจหน้าที่

NCCUSL สามารถดำเนินการริเริ่มแนวความคิด เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เสนอมาตรการดำเนินการตามกฎหมาย หรือให้ความเห็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ โดยพิจารณาว่ากฎหมายหนึ่งมีความต้องการทำให้เหมือนกันในมลรัฐต่าง ๆ และสามารถทำให้เหมือนกันได้หรือไม่ ด้วยการศึกษา ค้นคว้า วิจัย อภิปราย จัดทำร่างและเสนอทบทวนญัตติในขอบเขตกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาว่าต้องการให้มีความเหมือนกันในแต่ละมลรัฐ ตลอดจนผลักดันให้กฎหมายที่เป็นผลงานขององค์กรที่การนำไปบังคับใช้ โดยหลักการ NCCUSL สามารถพิจารณากฎหมายได้ทุกฉบับ แต่เน้นการพิจารณากฎหมายด้านเอกชน และหลีกเลี่ยงการพิจารณากฎหมายที่มีสภาพบังคับกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน สามารถริเริ่มการศึกษาขึ้นมาได้เองหรือรับข้อเสนอแนะจากภายนอกแล้วพิจารณาศึกษาและดำเนินการยกร่าง Uniform Act หรือ Model Law ซึ่งได้รับรองจากที่ประชุมแห่งชาติด้วยการลงคะแนนเสียงของรัฐโดยตัวแทนที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยทันทีเมื่อได้รับการรับรอง เพียงแต่เป็นข้อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเพื่อนำไปพิจารณาสำหรับการตรากฎหมายภายในแต่ละมลรัฐของตน โดยอาจนำ Uniform Act หรือ Model Law นั้น ตราเป็นกฎหมายในมลรัฐทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับแต่ละมลรัฐเป็นสำคัญ

ความสัมพันธ์กับองค์กรในระบบกฎหมาย

ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริการและฝ่ายนิติบัญญัติ

Commissioner ของ NCCUSL จะมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นกับวิธีการได้มา การแต่งตั้งและการกำหนดจำนวนกรรมการของแต่ละมลรัฐซึ่งมีอำนาจในการกำหนดเอง โดยทั่วไป กรรมการอาจแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว หรือแต่งตั้งโดยทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น มลรัฐโอคลาโฮมา (Oklahoma) กำหนดให้มีกรรมการตัวแทนมลรัฐ ๗ คน มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน ๓ คน การแต่งตั้งของวุฒิสภา ๒ คน และการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน หรือ มลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) กำหนดให้มีกรรมการตัวแทนมลรัฐ ๙ คน มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน ๕ คน และจากการแต่งตั้งของประธานสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน หัวหน้าฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ประธานวุฒิสภา ๑ คน และหัวหน้าฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในวุฒิสภา ๑ คน เป็นต้น

ความสัมพันธ์กับนิติบัญญัติสภาแห่งสหรัฐอเมริกา

NCCUSL จะประสานงานอย่างเป็นทางการกับองค์กรอื่นๆ หากมีความจำเป็นและเพื่อเกิดประโยชน์ เช่น นิติบัญญัติสภาแห่งสหรัฐอเมริกา สถาบันกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา สภาของรัฐบาลแห่งมลรัฐ และที่ประชุมแห่งชาติของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ

กระบวนการร่างกฎหมาย Uniform Act หรือ Model Act โดย NCCUSL นั้น เนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกาจะส่งตัวแทนเข้ามาเป็นที่ปรึกษา (Advisory Member) ในคณะกรรมการร่างกฎหมาย (Drafting Committee) ตามความตกลงระหว่าง NCCUSL และ เนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกา โดย President ของ NCCUSL ซึ่งต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะของ Conference ในปีที่ผ่านมา เพื่อเสนอต่อ House of Delegate ของเนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกาอนุมัติขั้นสุดท้ายต่อ Uniform Act หรือ Model Act ซึ่งเป็นการประเมินหรือให้ความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของมลรัฐต่างๆ ในการตรากฎหมาย ทั้งนี้ NCCUSL ยังได้รับการสนับสนุนได้งบประมาณส่วนหนึ่งจากเนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกาคด้วย

๓.๘ สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย^{๔๔}

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนีย (Law Reform Commission of Tanzania)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนียจัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลใน พ.ศ.๒๕๒๐ จาก รายงานการศึกษาของคณะกรรมการเพื่อทบทวนกระบวนการยุติธรรม หรือ Msekwa Commission^{๔๕} ที่เสนอให้มีคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมต่อเนื่องจาก Msekwa Commission ที่ได้ยุติบทบาทลง โดยเสนอให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการในระยะยาวอย่างต่อเนื่องเพื่อการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทั้งการทบทวนแก้ไขกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่เดิม และการพิจารณาเพื่อเสนอให้รัฐบาลตรากฎหมายใหม่ที่เป็นเพื่อให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย ตราสารแห่งประชาคมแอฟริกันตะวันออก (East African Community)^{๔๖} รวมทั้งตราสารระหว่างประเทศอื่นที่รัฐบาลมีพันธกรณี เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมที่ขยายตัวและซับซ้อนขึ้นในด้านประชากร ทั้งภายในประเทศและภายในภูมิภาค ทนต่อความเปลี่ยนแปลงในระดับสากลด้วยผลของโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงปรัชญา แนวความคิด ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อระบบกฎหมาย ตลอดจนตรวจสอบ เพื่อให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่มีสภาพบังคับของรัฐเป็นไปตามหลักนิติรัฐและได้รับการยอมรับจากประชาชนและสังคม คณะกรรมการถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนีย (Law Reform Commission of

^{๔๔} สหสาธารณรัฐแทนซาเนียปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีรัฐสภาเป็นสภาเดียว โปรดเพิ่มเติมดูรายละเอียดที่ <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=54#2> สืบค้นออนไลน์ ข้อมูลปรากฏ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

^{๔๕} Msekwa Commission มีชื่อเป็นทางการคือ Judicial System Review Commission เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๗ โดยรัฐบาลแห่งแทนซาเนีย เพื่อทบทวนกระบวนการยุติธรรมโดยเสนอเป็นรายงานต่อรัฐบาลเพื่อการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อการเปลี่ยนผ่านและพัฒนาแทนซาเนีย โดยมี Mr.Pisu Msekwa เป็นประธานกรรมการ.

^{๔๖} ประกอบด้วย ๕ รัฐสมาชิก ได้แก่ สาธารณรัฐเคนยา สาธารณรัฐยูกันดา สาธารณรัฐรวันดา สาธารณรัฐบุรุนดี และ สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย.

Tanzania Act Cap 171[R.E.2002])^{๔๗} ภายใต้การดำเนินงานเตรียมการจัดตั้งคณะกรรมการ โดยการนำของ The Late Justice Yona Mwakasendo ซึ่งใช้ระยะเวลาถึง ๒ ปี เพื่อให้สามารถคณะกรรมการเริ่มดำเนินการใน พ.ศ.๒๕๒๖ และในปีเดียวกัน Hon. Mwakasendo รับหน้าที่เป็นประธานในการสรรหาผู้ที่มีความโดดเด่นในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดแรกถึงหนึ่งปี ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดแรกเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ ใน พ.ศ.๒๕๒๘ โดย Hon.Justice Damian Lubuva เป็นประธานกรรมการรายแรก ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา ๑ ปี

ความจำเป็นของการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในระบบของประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ

สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย^{๔๘} เป็นการรวมรัฐสองรัฐเข้าด้วยกัน คือ แทนกันยิกาและแซนชิบาร์ ซึ่งเดิมเป็นรัฐอาณานิคมในเครือจักรภพแห่งชาติ และได้ประกาศเอกราชใน พ.ศ. ๒๕๐๔ และ พ.ศ. ๒๕๐๖ ตามลำดับ ในนามของสหสาธารณรัฐแทนกันยิกาและแซนชิบาร์ใน พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งเป็นรัฐกำเนิดใหม่ที่ประกอบด้วยชนเผ่ากลุ่มต่าง ๆ มากมาย และเป็นรัฐกลุ่มกำลังพัฒนาที่อยู่ภายใต้ปัจจัยความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งอิทธิพลต่อรัฐทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากล ด้วยตราสารระหว่างประเทศและข้อตกลงที่รัฐเข้าร่วมผูกพันตนและมีพันธกรณี อันเป็นปัจจัยสำคัญทางการเมืองที่นำมาสู่การออกแบบโครงสร้างรัฐ ทั้งในเชิงสถาบัน ความสัมพันธ์ และการบริหารงานของรัฐ นำมาสู่การพิจารณาระบบกฎหมายและการบริหารงานยุติธรรม ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมและเสนอแผนการตรากฎหมายใหม่ที่มีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ วิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ประชาชนที่ขยายตัว และมีความซับซ้อนขึ้น

จากข้อเสนอในรายงานของ Msekwa Commission ได้พัฒนาเป็นหลักความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้วยกัน ๔ ประการสำคัญอันนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนีย พ.ศ.๒๕๒๓ ได้แก่

๑. การปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนียต้องนำไปสู่ระบบกฎหมายที่สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีกว่าในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากเจตนารมณ์ของประชาชนแห่งแทนซาเนีย
๒. การพิจารณาศึกษาและการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปกฎหมายต้องอยู่บนฐานแห่งปรัชญาทางกฎหมายที่มีความหลากหลายและครอบคลุม
๓. เสนอแนะให้มีกฎหมายหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เพื่อเสนอมติใหม่ในการปฏิรูปกฎหมายเดิมที่มีอยู่

^{๔๗} โปรดดู http://www.egov.go.tz/egov_uploads/documents/The_Law_Reform_Commission_of_Tanzania_Act_11-1980_sw.pdf สืบค้นออนไลน์ ข้อมูลปรากฏ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

^{๔๘} สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย เป็นชื่อเรียกรัฐใหม่ ซึ่งเปลี่ยนจากชื่อเดิมเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๔.

๔. การเสนอมีข้อเสนอเพื่อการตรากฎหมาย หลักการพื้นฐาน การแก้ไขเยียวยาหรือชดเชย ความเสียหาย ตลอดจนระบบกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับความท้าทายทางกฎหมายที่เกิดขึ้น ในขณะที่สังคม แทนชาเนี้ยกำลังดำเนินการเพื่อให้ตอบสนองกับความคาดหวังของพลเมืองแทนชาเนี้ยทุกคน

๒) ลักษณะการจัดตั้งองค์กร ภารกิจ บทบาทหน้าที่ การจัดโครงสร้างองค์กร^{๔๙}

ลักษณะการจัดตั้งองค์กร

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนชาเนี้ยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนชาเนี้ย พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งดำเนินการอย่างเป็นอิสระทั้งในการบริหารจัดการองค์กรและการศึกษา การจัดทำรายงาน การจัดทำข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้

ภารกิจ บทบาท หน้าที่

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนชาเนี้ยต้องดำเนินการในการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบ ผ่านการตรวจสอบและสอบทานกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ในเชิงความสอดคล้องของการบังคับใช้กฎหมายในเชิงระบบ และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาไปสู่ข้อเสนอการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานของรัฐควบคู่ไปกับประชาชนในการพัฒนากฎหมาย และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจโดยอิสระในการหยิบยกกฎหมายทุกระดับตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติจนถึงระเบียบภายในของแต่ละหน่วยงาน โดยเสนอเป็นหลักการสำคัญเพื่อการยกร่างกฎหมาย โดยสามารถหยิบยกกฎหมายขึ้นพิจารณาได้ทุกสาขาตามแต่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อพัฒนาปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย และมีความรับผิดชอบในการเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายสู่สาธารณะ โดยจัดอุปสรรคทางภาษาและการเข้าถึงเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

การจัดโครงสร้างองค์กร แยกได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนชาเนี้ย ๑ ชุด ประกอบด้วย กรรมการอย่างน้อย ๕ คน แต่ไม่เกิน ๖ คน โดยเป็นกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาอย่างน้อย ๔ คน และเป็นกรรมการไม่เต็มเวลาอย่างน้อย ๑ คนแต่ไม่เกิน ๒ คน โดยประธานกรรมการต้องสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย และมีความรู้และประสบการณ์ทางกฎหมายที่ดีเยี่ยมและเป็นที่ยอมรับกันในวงการวิชาการหรือวงการวิชาชีพถึงคุณสมบัติดังกล่าว

^{๔๙}โปรดดู พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนชาเนี้ย พ.ศ.๒๕๖๓ เอกสารออนไลน์

http://www.egov.go.tz/egov_uploads/documents/The_Law_Reform_Commission_of_Tanzania_Act,_11-1980_sw.pdf สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๘.

ทั้งนี้ ปัจจุบันมี Hon.Judge Alosius Mujulizi ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๑๓ จนถึงปัจจุบัน

๒. ฝ่ายธุรการ

ฝ่ายธุรการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนียปฏิบัติภารกิจโดยตรงต่อประธานคณะกรรมการ ผ่านการบริหารงานของเลขาธิการ (Executive Secretary) เพื่อทำงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนียกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของเลขาธิการไว้ว่าจะต้องสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย และมีความรู้และประสบการณ์ทางกฎหมายที่ดีเยี่ยมและเป็นที่ยอมรับกันในวงการวิชาการหรือวงการวิชาชีพถึงคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งแทบไม่มีความแตกต่างจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการ สำนักงานมีโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้

๒.๑. Finance & Accounting

๒.๒. Administration and Human Resource

๒.๓. Internal Audit Unit

๒.๔. Procurement Unit

๒.๕. Law Review Section

๒.๖. Law Research Section

๒.๗. Public Legal Awareness Section

บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระบบกฎหมาย

อำนาจหน้าที่

นอกจากที่กล่าวมาในหัวข้อ ๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการร่วมกับรัฐมนตรีผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในขณะนั้น เพื่อให้การพิจารณาการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น โดยปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการในเชิงปรึกษาหารือ โดยทิศทางหรือกรอบการปฏิรูปกฎหมาย วิธีการดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติฯ

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยฝ่ายธุรการ จะต้องทำการเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ต่อประชาชนเป็นการทั่วไป และต้องดำเนินการจัดแปลเป็นภาษาพื้นถิ่นเพื่อคำนึงถึงการเข้าถึงทางกฎหมายของชนเผ่าอื่นที่ไม่ใช่ชนเผ่าหลักของแทนซาเนียด้วย

ความสัมพันธ์กับองค์กรในระบบกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งแทนซาเนียจำต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกิจการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงาน

อัยการ เพื่อการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความ
รับผิดชอบในการเสนอผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภาและประชาชนแห่งแทนชาเนีย ส่วนรายงานทาง
วิชาการต่างๆเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตามแผนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่
ได้มาจากการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงนั้น สามารถเสนอต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้
โดยตรง ผ่านการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ

บทที่ ๔

พัฒนาการขององค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

๔.๑ แนวคิดการผลักดันให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission) ในระบบกฎหมายไทย

๑) การผลักดันแนวความคิดการปฏิรูปกฎหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔)

แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปกฎหมายได้รับความสนใจในฐานะที่เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. ๒๕๓๐ – พ.ศ. ๒๕๓๔) ได้เห็นความสำคัญและความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อบังคับของทางราชการเพื่อให้อำนวยความสะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาอย่างเต็มที่โดยความร่วมมือกับภาครัฐ นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว ยังเห็นว่าอุปสรรคใหญ่ในการปรับบทบาทการบริหารดังกล่าวมาจากระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับแก่ฝ่ายบริหารนั้น เป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งอยู่ในกระบวนการของฝ่ายรัฐสภา ดังนั้น จึงอยู่นอกเหนือขอบเขตของแผนฉบับนี้ ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่หก จึงเน้นหนักเพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของราชการฝ่ายบริหารเท่านั้น

โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากอนุบัญญัติและคำสั่งทางบริหารซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ ๆ ดังนี้^{๕๐}

“(๑) มีส่วนสร้างความซ้ำซ้อนเนื่องจากหน่วยงานที่ออกอนุบัญญัติต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานต่างมองเฉพาะขอบเขตและความต้องการของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงภาพส่วนรวมเท่าที่ควร

(๒) บางส่วนเข้าใจยาก ขาดความชัดเจน และขาดความแน่นอน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชน

(๓) มีส่วนในการเพิ่มต้นทุนในการดำเนินงานและการลงทุนด้านต่างๆ ของเอกชนโดยไม่จำเป็น

(๔) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงตามข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

^{๕๐} แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔) บทที่ ๓ การปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุนในการบริหารการพัฒนา.

(๕) ไม่สอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เป็นเพราะระเบียบข้อบังคับบางส่วนสะท้อนถึงความต้องการเฉพาะเรื่องมากเกินไป”

อย่างไรก็ดีแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา ดังกล่าว ดังนี้^{๕๑}

“(๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางและมีกลไกหลักประกอบด้วย คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าร่วมในรูปของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาล

(๒) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาการจัดตั้งระบบและองค์กรที่จะดำเนินการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของอนุบัญญัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

(๓) สนับสนุนให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินโครงการวิจัยในเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน”

แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ มีความพยายามวางแนวทางการปฏิรูปกฎหมายไว้แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวไม่คืบหน้า เนื่องจากอำนาจในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเจ้าของเรื่องเป็นหลัก จึงทำให้ที่ผ่านมาแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่ก็ยังเป็นเพียงการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่เล็กน้อยมิใช่ในส่วนนโยบายหรือส่วนสาระสำคัญของกฎหมาย และความเข้าใจเกี่ยวกับการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยองค์กรอิสระที่เป็นกลาง^{๕๒} ยังไม่ได้เกิดขึ้น เมื่อยังไม่ได้มีการจัดองค์กรเฉพาะ ภารกิจจึงไม่เด่นชัด ทำให้ไม่อาจทำงานให้ก้าวหน้าได้^{๕๓} ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เห็นความสำคัญในการผลักดันให้มีการปฏิรูปกฎหมายในระดับอนุบัญญัติ เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดสัมมนาเรื่อง “รัฐบาลกับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย” เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งในการสัมมนาครั้งนั้น นายเสนาะ อุณากุล

^{๕๑} แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก, เพิ่งอ้าง.

^{๕๒} การเสนอแก้ไขกฎหมายโดยองค์กรอิสระที่เป็นกลาง (independent legislative advice) เป็นกระบวนการแนวทางใหม่ในการเสนอแก้ไขกฎหมาย เพิ่มเติมจากแนวทางปกติที่อำนาจเสนอแก้ไขกฎหมายเป็นของรัฐมนตรีผู้รักษาการ รัฐบาล และสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อชดเชยจุดอ่อนในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐสภามีเวลาน้อยในการพิจารณากฎหมาย และมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเบี่ยงเบนผลการพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามหลักวิชาการ โดยแนวทางใหม่นี้จะเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นโดยประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงข้อคิดเห็นด้วยตนเองโดยตรง ซึ่งในแนวทางปกติบางครั้งก็ไม่มีสมาชิกรัฐสภาท่านใดนำแนวคิดดังกล่าวไปเสนอให้ และแนวทางใหม่ที่จะเกิดผลที่สมบูรณ์ทางวิชาการมากยิ่งขึ้นเมื่อการแก้ไขกฎหมายกระทำโดยมีการศึกษาขึ้นก่อนแล้วจึงมีการเสนอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อความสะดวกของข้อเสนอด้วย โปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การพัฒนากฎหมาย (Legal Development) ใน ๖๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ม.ป.ป. , ม.ป.ท. .

^{๕๓} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การพัฒนากฎหมาย (Legal Development) ในหนังสือ ๖๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ม.ป.ป. , ม.ป.ท. หน้า ๓๕๕.

ได้เสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ขึ้นเป็นอีกสายงานหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อทำหน้าที่ทั้งระยะสั้นและระยะยาวในการปฏิรูปกฎหมาย^{๕๔}

๒) การผลักดันให้มี “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๓)

ความพยายามผลักดันให้มี “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” (Law Reform Commission) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในระบบกฎหมายไทย ขึ้นเป็นสายงานหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมาตั้งแต่ช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยนายอมร จันทรสมบูรณ์ ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น ได้มีนโยบายผลักดันให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. เมื่อสำรวจจากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. (จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) และร่างพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. (ยกเลิกสาขานิติศาสตร์ของสภาวิจัยแห่งชาติ) แล้วพบว่า^{๕๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในยุคนั้นได้ศึกษาเปรียบเทียบ “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ตามระบบสากล โดยศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามรูปแบบของประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ จนกระทั่งได้เป็นแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีหลักการที่สำคัญโดยสรุปดังนี้

(๑) “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ควรมีรูปแบบและทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งดังเช่นที่กระทำกันในต่างประเทศทั่วโลก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.

(๒) “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” เป็นองค์กรหลักในระดับนโยบายมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนากฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายโดยทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนากฎหมาย และการจัดทำสารานุกรมกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเฉพาะสาขา” “คณะผู้วิจัย” และ “คณะกรรมการจัดทำสารานุกรมกฎหมาย” เป็นผู้ดำเนินการวิจัยกฎหมายและจัดทำรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือจัดทำสารานุกรมกฎหมายแล้วแต่กรณีได้ นอกจากนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการ” เพื่อปฏิบัติการช่วยคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้

รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีดังนี้

^{๕๔} คำอภิปรายของนายเสนาะ อุนากุล ในสรุปรายงานการสัมมนาการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๒) อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การพัฒนากฎหมาย (Legal Development) ใน ๖๐ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ม.ป.ป. , ม.ป.ท. หน้า ๓๕๘.

^{๕๕} เลขเรื่องเสร็จที่ ๐๔๗๔/๒๕๓๑ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. (จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) และร่างพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. (ยกเลิกสาขานิติศาสตร์ของสภาวิจัยแห่งชาติ).

(๒.๑) กำหนดแนวทางในการวิจัยกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายในสาขากฎหมายต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน หรือให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

(๒.๒) จัดทำหรือจัดให้มีรายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๒.๓) จัดทำสารานุกรมกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย

(๒.๔) พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการกฎหมายเฉพาะสาขา คณะผู้วิจัย และคณะกรรมการจัดทำสารานุกรมกฎหมาย

(๒.๕) ประสานงานการวิจัยกฎหมายที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน โดยให้คำแนะนำ สนับสนุน และให้ทุนหรือเงินอุดหนุนหรือเงินรางวัลในแผนงานและโครงการวิจัยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๒.๖) รับฟังความคิดเห็นและพิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายและการจัดทำสารานุกรมกฎหมายเพื่อดำเนินการต่อไปตามความเหมาะสม

(๒.๗) พิจารณาประเมินผลการวิจัยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน

(๒.๘) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายของต่างประเทศ ผลการวิจัยกฎหมายในประเทศ และในต่างประเทศ และข้อมูลอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิจัยและการพัฒนากฎหมาย

(๒.๙) จัดทำรายงานแสดงผลงานทั่วไปของคณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว

(๒.๑๐) เผยแพร่รายงานวิจัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง และเอกสารรายงานการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย

(๒.๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมานี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ปฏิบัติการ หรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

(๓) “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ประกอบด้วยกรรมการจากฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

(๓.๑) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(๓.๒) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นรองประธานกรรมการ

(๓.๓) ข้าราชการประจำ ๗ คน คือ ปลัดกระทรวงยุติธรรมหรือผู้แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทน เลขาธิการรัฐสภาหรือผู้แทน อธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทน และอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(๓.๔) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน ๙ คน ซึ่งอย่างน้อยนายรัฐมนตรีจะได้แต่งตั้งจากอาจารย์สอนกฎหมายในคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐจำนวน ๓ คน และจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในภาคเอกชนที่มีประสบการณ์ในสาขาพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการเงินการคลัง อีกสาขาละ ๑ คน

(๓.๕) ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๔) ให้ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการกฎหมายเฉพาะสาขา หรือคณะกรรมการจัดทำสารานุกรมกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ผู้วิจัยในคณะผู้วิจัยหรือผู้ประพันธ์สารานุกรมกฎหมายตามความเหมาะสม

(๕) การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสาขานิติศาสตร์ของสภาวิจัยแห่งชาติดังที่ได้กล่าวมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรยกเลิกสาขานิติศาสตร์ของสภาวิจัยแห่งชาติ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. (ยกเลิกสาขานิติศาสตร์ของสภาวิจัยแห่งชาติ) เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบด้วย

ในเวลาต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารับหลักการเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๓ โดยให้มีการรวมการอีกประเภทหนึ่งขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่แล้วจากผลของเกมการเมืองในระหว่างนั้นของฝ่ายค้านทำให้รัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัตินี้จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๓ โดยไม่อาจเข้าใจเหตุผลกันได้ว่าเป็นเพราะเหตุใด^{๕๖}

นายอมร จันทรมบูรณ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่มีบทบาทผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๑ - พ.ศ. ๒๕๓๓ มีความเห็นต่อการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ว่า

“เป็นที่น่าประหลาดใจว่า การจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ของไทยไม่สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้สมัยที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง (พ.ศ. ๒๕๓๓) ทั้ง ๆ ที่มีความพยายามอย่างมากจากผู้เขียนเอง (ในขณะที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) และจากนักวิชาการบางท่านในขณะนั้น ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ แต่องค์กรนี้ก็กลับผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ ในขณะที่ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติในสมัย รสช. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ Law Reform Commission ไปจากต้นร่างเดิม ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพ และมาตรฐานการทำงานของ Law Reform Commission ของไทยลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม

^{๕๖} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔ , หน้า ๓๕๘.

สิ่งที่ยังหวังจะได้จาก Law Reform Commission ของไทยใน ๔ – ๕ ปีข้างหน้า ก็คือ “นักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่” ที่จะเสนอและนำหลักกฎหมายมหาชนใหม่ๆ กฎเกณฑ์การบริหารตามหลักกฎหมายปกครองสากล (administrative law) และวิธีการเขียนกฎหมายในแนวทางใหม่ ที่จะได้มาจากการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) เข้ามาสู่วงการวิชาการของไทย ให้มากไปกว่าสิ่งที่เราได้ยินจาก “นักกฎหมายทั่วๆ ไป” พุดกันอยู่ทุกวัน”^{๕๗}

แม้ว่าการผลักดันให้มี “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” (Law Reform Commission) โดยการตราเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติจะไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากมีอุปสรรคในทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดี ความพยายามในการผลักดันแนวความคิดที่มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายได้ดำเนินการต่อมาจนกระทั่งท้ายที่สุดมายุติโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. แล้วพบว่าอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ในการกิจทางวิชาการเสียส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นลักษณะการจัดทำงานศึกษาวิจัย การรวบรวมข้อมูลกฎหมาย ไม่มีอำนาจหน้าที่ในเชิงบังคับการให้ส่วนราชการผู้เสนอร่างกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตามข้อเสนอหรืองานวิจัยของคณะกรรมการแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงสมควรตั้งข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้เพื่อศึกษาค้นคว้าในโอกาสต่อไปว่าเพราะเหตุผลจึงทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. จึงไม่สามารถผลักดันได้สำเร็จในยุคสมัยนั้น

๔.๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑) การก่อตั้ง “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ขึ้นแทนคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (พ.ศ. ๒๕๓๔)

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔^{๕๘} โดยมีหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแสดงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีองค์กรขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย หรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ หรือกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในร่างกายทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพ หรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ...”

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าความพยายามจัดตั้งองค์กรเพื่อการพัฒนากฎหมายได้ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นต้นมา โดยความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งคณะรัฐมนตรี

^{๕๗} อมร จันทสมบุรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย, กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๓๗, ตีพิมพ์เผยแพร่อีกครั้งใน “ปฏิรูปการเมืองไทย : หลงทางหรือไร้จุดหมาย ?” หนังสืออาจารย์ชูชาติ รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทสมบุรณ์ , ๒๕๕๗, หน้า ๑๘๓.

^{๕๘} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า ๑๑ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๔๖ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๔.

ได้รับหลักการเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๓^{๕๙} แต่ในเวลาต่อมารัฐบาลได้ถอนร่างนั้นออกไป อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีความพยายามผลักดันให้มืองค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยได้มีคำสั่ง ที่ ๑๘/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๓ ตั้งอนุกรรมการพิจารณาแนวทางและรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผลต่อมาให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๔ กำหนดแนวทางในการพัฒนากฎหมายข้อ ๕.๔.๑ ว่า “๕.๔.๑ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการพัฒนาด้วยการจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลาง มีอิสระ และมีกฎหมายรองรับเพื่อปฏิรูปกฎหมายต่อการบริหารงานพัฒนา โดยจะต้องสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรที่จำเป็นให้แก่องค์กรดังกล่าวให้มีขีดความสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ต่อมาหลังจากมีการรัฐประหารเปลี่ยนรัฐบาลใหม่โดยการนำของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ผลักดันให้มืองค์กรกลางทางวิชาการเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนากฎหมาย^{๖๐} กล่าวคือ การจัดตั้งกลไกเพื่อการพัฒนากฎหมายจึงได้รับการผลักดันอย่างรวดเร็ว จนสำเร็จออกมาประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๔^{๖๑} ก่อนที่แผนฯ ฉบับที่เจ็ดจะประกาศเป็นทางการเสียอีก^{๖๒}

๒) ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบด้วย กรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา ๑๑ แห่งกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน

^{๕๙} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๐๑ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๓, อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การพัฒนากฎหมาย (Legal Development), อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๒๕๘.

^{๖๐} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้กล่าวถึงการผลักดันให้มี “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ในช่วงรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ไว้ในบทความเรื่อง “การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)” ว่า “การดำเนินงานเพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางโดยไม่มีส่วนได้เสียในการรับผิดชอบใช้บังคับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง และมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการเสนอความเห็นทางวิชาการได้เป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้ว ระหว่างรอแผนฯ ๗ ประกาศอย่างเป็นทางการเพื่อใช้บังคับในปีถัดไปนั้น ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนรัฐบาลกะทันหัน รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี นายเสนาะ อุนากุล เป็นรองนายกรัฐมนตรีและนายอาณัติ อาภาภิรม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทั้งสามท่านได้เคยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางทางวิชาการเพื่อช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาก่อนแล้ว ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย “การบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย” ในข้อ ๒ จึงได้กำหนดไว้ว่าจะปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต โดย “จัดให้มีกลไกในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและรวดเร็ว”.

^{๖๑} มีข้อสังเกตของชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับถ้อยคำชื่อเรียกระหว่าง “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” กับ “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ซึ่งแปลถอดความมาจากคำศัพท์ในภาษาอังกฤษคำเดียวกัน คือ “Law Reform Commission” ดังนี้ “ก่อนหน้านั้น เมื่อกล่าวถึงองค์กรที่จะจัดตั้งมักเรียกกันว่า “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ตามชื่อคำแปลตรงตัวจากศัพท์ภาษาอังกฤษที่นิยมใช้ว่า Law Reform Commission แต่มีผู้ใหญ่หลายท่านทักท้วงว่า คำว่า “ปฏิรูป” ไฉนเอียงไปในทางปรับปรุงอย่างมากทำนองไม่รักษาของเดิม แต่แท้จริงงานที่องค์กรนี้จะจัดทำปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งผลอาจเป็นการปรับปรุงอย่างมากในโครงสร้างหรือเฉพาะในส่วนเล็กน้อยของเนื้อหาก็ได้ จึงเห็นควรใช้คำว่า “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” จะเหมาะสมกว่า โดยในต่างประเทศนั้นเรียกกันว่า Law Reform Commission ก็มี หรือ Law commission ก็มี จึงให้คิดใช้คำว่า “ปฏิรูป” ดังที่เคยใช้มา แต่ได้ขัดข้องที่จะใช้คำแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “Law Reform Commission”” โปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การพัฒนากฎหมาย (Legal Development), อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๓๖๐.

^{๖๒} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔ , หน้า ๓๖๐.

ซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน เป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย ในจำนวนนี้ให้มีกรรมการร่างกฎหมายเป็นประธานและกรรมการร่างกฎหมายอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง^{๖๓} จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้น มีความแตกต่างไปจากองค์ประกอบของ “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. (ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผลักดันในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๓) ซึ่งตามร่างดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นรองประธาน นอกจากนี้ยังมีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวงสำคัญๆเป็นกรรมการ อีกทั้งมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งจากอาจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยทั้งภาครัฐและเอกชน และในประการที่สำคัญในร่างดังกล่าวกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายจากภาคเอกชนด้านพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการเงิน การคลัง ร่วมเป็นกรรมการด้วย

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย พบว่า เมื่อเปรียบบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาภาษากับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. (ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผลักดันในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๓) เห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาภาษามีภารกิจใน “เชิงรับ” มากกว่า กล่าวคือ กฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่หลักในกระบวนการพัฒนาภาษายเป็นบทบาทหน้าที่หลักอยู่ที่ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษาพิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควรหรือก่อให้เกิดการระคายเคืองการประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป โดยระบุขอบเขตของงาน ขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณสำหรับดำเนินการ และในกรณีที่มีความจำเป็น ต้องมีงบประมาณเพิ่มเติมให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป^{๖๔}

๓) ผลการดำเนินงานและอุปสรรคของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

นับตั้งแต่ก่อตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาษามาขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึงปัจจุบัน มีผลงานปรากฏในรูปของงานวิจัยจำนวนมาก เช่น โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การใช้ข้อสรุปของหญิงที่สมรสแล้ว สัญญาทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ระบบทรัพย์สินของแผ่นดินของไทย ฝรั่งเศสและ

^{๖๓} มาตรา ๑๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔.

^{๖๔} มาตรา ๑๗ ตริ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔.

อังกฤษ การซื้อขายสินค้านระหว่างประเทศของอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา ออสเตรเลียและสิงคโปร์ กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ (Sunshine Act) การผสมเทียมโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน เป็นต้น^{๖๕} อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ารายงานวิจัยของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายส่วนใหญ่ล้วนเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายแต่กลับมีงานวิจัยส่วนน้อยที่ได้รับการขับเคลื่อนผลักดันสู่การตราเป็นกฎหมาย

การดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในระยะแรกมีกับอุปสรรคในการดำเนินงาน กล่าวคือ การดำเนินงานพัฒนากฎหมายโดยวิธีการจัดให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือนโยบาย การพัฒนากฎหมายต่อรัฐบาลและการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังเป็นงานใหม่สำหรับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย การดำเนินการในช่วงระยะเริ่มต้นจึงค่อนข้างล่าช้า^{๖๖} อย่างไรก็ตามเมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ดำเนินการมาช่วงเวลาหนึ่งแล้ว พบว่าเกิดปัญหาในการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย คือ เนื่องจากโครงการพัฒนากฎหมายเป็นโครงการที่จัดให้มีขึ้นเพื่อศึกษาและปรับปรุงกฎหมายให้สนองตอบต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น การวิจัยทางกฎหมายจึงมีแนวทางและวิธีการดำเนินการเป็นลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการวิจัยในสาขาอื่น เพราะการวิจัยทางกฎหมายจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจถึงสภาพของสังคมไทย การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมของแต่ละประเทศ การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ของสังคมไทยเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นผู้ที่ทำการวิจัยจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในระบบกฎหมายของประเทศ และมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่พบว่ามีข้อจำกัดในด้านผู้วิจัย ประกอบกับการที่กำหนดหัวข้อโครงการวิจัยไว้หลายหัวข้อ ทำให้การดำเนินการตามโครงการวิจัยบางส่วนไม่สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^{๖๗}

ในช่วงเริ่มก่อตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย คณะกรรมการได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยและผลักดันการแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับ แต่ด้วยปัจจัยหลายด้านที่เหนือการควบคุมทำให้งานด้านการพัฒนากฎหมายไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ทำให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทบทวนทิศทางการดำเนินงานโดยมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนากฎหมายในเชิงระบบมากขึ้น เช่น การศึกษาเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment/RIA) หรือ การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เป็นต้น

^{๖๕} ผลงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายส่วนใหญ่จะปรากฏในลักษณะโครงการวิจัย โดยจะเผยแพร่บนเว็บไซต์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นหลัก รายละเอียดสามารถเข้าถึงได้จาก <http://www.lawreform.go.th/> “งานวิชาการ” > “งานวิจัยทางกฎหมาย”

^{๖๖} รายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า ๕๕.

^{๖๗} รายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๙ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า ๑๐๐.

๔.๓ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย

แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนากฎหมายแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในระหว่างที่มีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาพิจารณากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองเพื่อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^{๖๘} นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย^{๖๙} โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ”

รัฐบาลในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” ขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาและเสนอแนะว่าสมควรยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมายฉบับใดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งการจัดทำกฎหมายตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศด้วย โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑) ศึกษาพิจารณากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เพื่อเสนอแนะให้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและทันสมัย

๒) ศึกษาพิจารณากฎหมายที่สมควรจัดให้มีเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง แล้วดำเนินการยกร่างขึ้นใหม่

๓) เสนอแนะมาตรการบังคับใช้กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เป็นต้น

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ มีผลงานที่สำคัญ ดังนี้^{๗๐}

๑) จัดทำหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การเสนอกฎหมายทุกระดับเป็นไปเพื่อกรณีจำเป็นอย่างแท้จริง ตลอดจนเพื่อเป็นหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเสนอให้มีการตรากฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

^{๖๘} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง “แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ”.

^{๖๙} หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๑๑๓ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕.

^{๗๐} สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๗, หน้า ๔-๓.

๒) การยกเลิกกฎหมายเก่าล้าสมัย จำนวน ๔๗ ฉบับ โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตต่อการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ในลักษณะคณะกรรมการชั่วคราวขึ้นเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อการการพัฒนาประเทศว่า เพราะเหตุใดคณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวขึ้นทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ ทั้งที่เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดดังกล่าวแล้ว สามารถใช้กลไกการทำงานของ “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อยู่แล้ว เพราะในมาตรา ๑๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๓๕๓๔ ได้กำหนดให้ “...สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษาพิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควรหรือก่อให้เกิดการระคายเคืองหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรจะมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป...”

นอกจากมติคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” แล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญเรื่องหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของคณะกรรมการชุดดังกล่าว โดยส่งผลต่อกระบวนการจัดทำกฎหมายในชั้นของส่วนราชการต่าง ๆ กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด

(๒) มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ รับทราบผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเสนอให้มีการตรากฎหมายของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และแจ้งเวียนให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทราบและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด^{๗๑} ซึ่งบทตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือที่เรียกว่า Checklist ๑๐ ประการ ประกอบด้วย

๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร

๒) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น

^{๗๑} หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๕๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย.

- ๓) มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำการกึ่งนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
- ๔) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- ๕) ภาระแก่บุคคลและความคุ้มค่า
- ๖) ความพร้อมของรัฐ
- ๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ๘) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
- ๙) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
- ๑๐) มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่

พัฒนาการการปฏิรูปกฎหมาย Law Reform

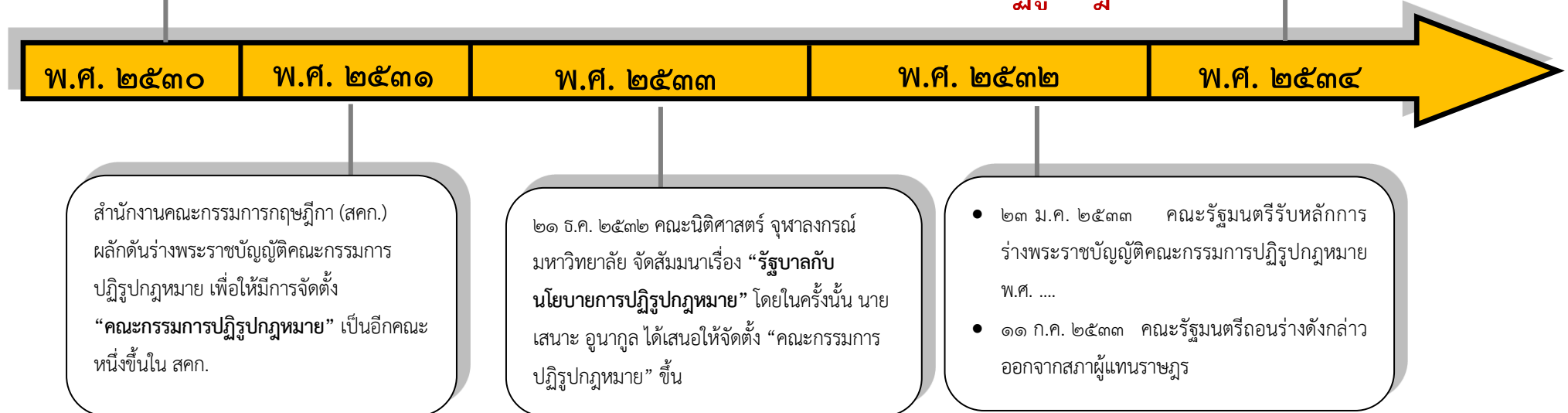
ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๑ – ๒๕๓๔^{๗๒}

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๖

กำหนดให้มีแนวทางการปรับปรุงกฎหมายในลำดับ “อนุบัญญัติ” เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

- ๒๓ ก.พ. ๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ก่อการรัฐประหาร ยึดอำนาจจากรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ
- รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ผลักดันให้มี “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” โดยตราเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกาศใช้เมื่อ ๒๑ ส.ค. ๒๕๓๔ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

แผนภาพเส้นทางการผลักดันให้มี “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย”



^{๗๒} ปัจจุบัน คือ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔.

พัฒนาการการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๐ – พ.ศ. ๒๕๕๘^{๗๓}



^{๗๓} ปัจจุบันคือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓.

๔.๔. แนวคิดของ “องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติแนวคิดการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ส่วนที่ ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยการ “จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย” บทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการให้รัฐจัดตั้งองค์กรอิสระในการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย และตรวจสอบกฎหมายต่าง ๆ ว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้นักกฎหมายหรือบุคลากรจากภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง^{๗๔}

จากการศึกษาแนวคิดหรือที่มาของบทบัญญัติในการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายโดยดูจากเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญทำให้ทราบเจตนารมณ์หรือแนวคิดในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

(๑) แนวคิดของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (นาวาตรี ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นประธานกรรมการ) สภาร่างรัฐธรรมนูญ (๒๕๕๐) โดยมีประเด็นการอภิปรายเกี่ยวกับแนวคิดการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ดังต่อไปนี้

นางกาญจนารัตน์ ลิ่วโรจน์ กรรมการธิการ^{๗๕}

การออกกฎหมายที่ผ่านมาเป็นไปเพื่อการเพิ่มอำนาจให้แก่ส่วนราชการ แต่ไม่ได้ร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และในการจัดทำกฎหมายแต่ละเรื่องแต่ละฉบับจะต่างคนต่างทำ ขาดการประเมินหรือตรวจสอบความจำเป็น ซึ่งในต่างประเทศจะมีการจัดตั้ง Law Reform Commission ซึ่งประกอบไปด้วยนักกฎหมายและนักวิชาการจากภาคส่วนต่าง ๆ หลากหลายสาขา เข้ามาทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย คั่นคว้า และประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย เพื่อเสนอว่าควรมีการตรากฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเรื่องใด ควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร เพื่อให้กฎหมายแต่ละเรื่องมีความสอดคล้องกัน และจะทำให้ทราบว่าการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเรื่องหนึ่งจะไปกระทบกฎหมายอื่นหรือไม่อย่างไร ซึ่งรวมไปถึงกฎหมายที่ต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญด้วย หากมีบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายก็จะทำให้กฎหมายเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

^{๗๔} เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. จัดทำโดย คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเจตนารมณ์ หมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. หน้า ๗๗.

^{๗๕} รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๒. วันอังคารที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐. หน้า ๒๘/๑ - ๒๙/๑.

ประเด็นดังกล่าว ศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พัฒน์เสวีธรรม กรรมการ ได้สนับสนุนข้อเสนอข้างต้น เพื่อให้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกที่ต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ร่างบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย (ร่างแรก)^{๗๖}

“มาตรา ๗๙ (๑) จัดให้มีองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่มีความเป็นอิสระ เพื่อทำการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา ทบทวนความเหมาะสมและจำเป็นของกฎหมายในความรับผิดชอบ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย”

โดยมีการอภิปรายสาระสำคัญต่อร่างบทบัญญัติข้างต้น ดังนี้

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ กรรมการ

ได้นำเสนอหลักการในการยกร่างบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายไว้โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

- ๑) ให้เป็นองค์กรทางวิชาการสนับสนุนรัฐบาลในการจัดทำกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ให้เป็นระบบ
- ๒) จัดทำกฎหมายที่ต้องอนุวัติการรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดระยะเวลาไว้ในบทเฉพาะกาล โดยต้องเป็นหน่วยงานหลักต้นให้กฎหมายที่ต้องจัดให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญเป็นรูปธรรม
- ๓) เป็นกลไกหรือเครื่องมือของภาคประชาชนจัดทำร่างกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการในบางเรื่องที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐยังไม่ดำเนินการให้เกิดขึ้น
- ๔) เป็นองค์กรอิสระเพื่อป้องกันรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแทรกแซงหรือครอบงำ เพื่อให้สามารถศึกษา วิจัย วิเคราะห์ หรือยกร่างกฎหมายได้อย่างเป็นกลางและเป็นธรรม

เรื่องการปฏิรูปกฎหมายถือเป็นเรื่องระยะยาว ไม่ใช่เรื่องที่ทำเพียงชั่วครวหรือระยะสั้น เนื่องจากสภาพหรือบริบทสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา จะมุ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรวิชาการด้านกฎหมายที่อยู่คู่กับระบบกฎหมายไทย แต่ไม่ได้มีเจตนาให้เป็นองค์กรอิสระเหมือนเช่นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ แต่ประสงค์จะให้มีความเป็นอิสระทางวิชาการ ดังนั้น จึงบัญญัติให้ใช้คำว่า “องค์กรที่ดำเนินการเป็นอิสระ” หมายถึงมีความเป็นอิสระในการทำงานทางวิชาการ กฎหมายเรื่องใดที่รัฐบาลไม่ต้องการเสนอหรือไม่มีการเสนอ องค์กรปฏิรูปกฎหมายสามารถดำเนินการทางวิชาการเพื่อเสนอข้อคิดเห็นว่าไม่ถูกต้องไม่เหมาะสม อย่างไร ควรปรับปรุงแก้ไข หรือออกกฎหมายใด ซึ่งควรยกร่างประกอบด้วย หากฝ่ายใดเห็นว่ามีประโยชน์ก็นำไปผลักดันเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายการเมือง หรือแม้แต่ประชาชนที่สามารถเข้าข้อเสนอกฎหมายได้

^{๗๖} รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๙. วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๐. หน้า ๖๕ – ๘๑.

ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกายังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล อยู่ภายใต้กำกับของรัฐบาล ทำหน้าที่ให้ความเห็น แนะนำ และยกร่างกฎหมายให้รัฐบาล ในหลายประเทศจะมี ๒ องค์กร คือ มีคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะประเทศที่ให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชน จะมี ๒ องค์กรเคียงคู่กันไป องค์กรปฏิรูปกฎหมายอาจหยิบประเด็นปัญหาในสังคมขึ้นมาพิจารณาอย่างเป็นอิสระและพิจารณาโดยคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขาอาชีพ มีประสบการณ์หลายด้านมาร่วมกัน

นายพิสิฐ ลีธรรม กรรมการธิการ

ตั้งข้อสังเกตถึงบทบาทขององค์กรปฏิรูปกฎหมายว่าจะมีบทบาทใดระหว่าง องค์กรวิจัยทางกฎหมายกับองค์กรผลักดันการออกกฎหมาย ด้วยเหตุที่ปัจจุบันมีกฎหมายแต่ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งผู้ยกร่างได้ตอบข้อซักถามไว้ว่า ประสงค์จะให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรทางวิชาการ

ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ กรรมการธิการ

เห็นด้วยกับการจัดให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่มีความเป็นอิสระ โดยเป็นองค์กรทางวิชาการ แต่ไม่ทำเฉพาะเรื่องวิจัยเท่านั้น แต่องค์กรจะต้องสามารถเสนอความคิดเห็นใหม่ในการออกกฎหมายและรัฐบาลจะต้องรับฟังและนำไปดำเนินการต่อ โดยวางระบบไม่ผูกติดกับระบบราชการ

นอกจากนี้ยังให้ความเห็นว่า การปฏิรูปกฎหมายของประเทศที่เป็นแม่แบบของระบบกฎหมาย จะมีการแยกระหว่าง หน่วยงานที่ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือจัดระบบการร่างกฎหมายของรัฐ เช่นในสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารจะสั่งการโดยตรงให้ไปศึกษาพิจารณากฎหมายของส่วนราชการว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เป็นไปตามรูปแบบหรือไม่ ส่วนในประเทศอังกฤษจะมีหน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นอิสระในลักษณะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ Law Reform Commission ซึ่งไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลแต่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา และจะเสนอแนะการปฏิรูปกฎหมายผ่านรัฐสภาเลยในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะพิจารณากฎหมายทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำสมัยหรือกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายอาญา เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาจะไม่ขึ้นอยู่กับข้อสั่งการของรัฐบาล

นางสดศรี สัตยธรรม กรรมการธิการ

มีข้อสังเกตว่า ในการยกร่างกฎหมายปัจจุบันมีคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจร่างกฎหมายและทำหน้าที่พัฒนากฎหมายมาโดยตลอด เหตุใดจึงต้องมีองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย จุดประสงค์ที่แท้จริงคืออะไร หรือจะเป็นการยกระดับของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญ

ต่อประเด็นดังกล่าว ศาสตราจารย์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กรรมการธิการ อธิบายว่า การบริหารประเทศใช้ระบบนิติธรรม ซึ่งระบบกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นต้องผลักดันให้เกิดขึ้น ปัจจุบันกฎหมายเสนอโดยกระทรวง ทบวง กรม ตามหลักความต้องการ หรือตามการบริหารของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง เรื่องกฎหมายจึงควรมีองค์กรกลางที่เป็นอิสระมารับผิดชอบในภาพรวม แล้วมีการปรับปรุงกฎหมายที่เหมาะสมโดยไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง โดยลักษณะกฎหมายต้องให้ความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อ

ประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งองค์กรปฏิรูปกฎหมายนี้จะพัฒนากฎหมายของประเทศไปในระยะยาว โดยองค์กรนี้ไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรจะต้องแถลงผลการดำเนินการต่อรัฐสภาในแต่ละรอบปีว่าได้ทำงานอะไร รัฐบาลสนับสนุนอย่างไร

ส่วนประเด็นคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น องค์กรนี้จะไม่เกี่ยวข้องและไม่ได้เป็นการยกระดับคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกายังคงทำงานเช่นเดิมคือการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายและตรวจร่างกฎหมายของรัฐบาล ส่วนองค์กรปฏิรูปกฎหมายจะทำหน้าที่ศึกษาสถานะของประเทศเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสม จึงจะเป็นการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่

นายไพบูลย์ วราหะไพบูลย์ กรรมการธิการ

สนับสนุนการมีองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเนื่องจากการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะการเป็นหน่วยทางวิชาการที่ยึดหลักนิติธรรม

นางอังคณา นีละไพจิตร กรรมการธิการ

ด้วยสถานการณ์ของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา กฎหมายควรทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรมีองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เป็นกลาง และเป็นธรรม โดยไม่ยึดติดกับรัฐบาลหรือนักการเมือง

นายวิจิตร วิชัยสาร กรรมการธิการ

ในฐานะผู้ปฏิบัติตามกฎหมายเห็นความจำเป็นในการมีองค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อเข้ามาปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ องค์กรนี้จะประโยชน์กับประชาชนอย่างยิ่ง

นายธนพิชัญ มุลพฤกษ์ กรรมการธิการ

เสนอให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายอยู่ในหมวดรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายได้โดยตรง และจะเป็นช่องทางของประชาชนในการเสนอกฎหมายได้ด้วย อีกทั้งหากอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความเป็นอิสระมาก

ข้อเสนอแนะดังกล่าว นายแพทย์ ชูชัย ศุภวงศ์ และ ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ เห็นด้วยกับการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอยู่ในโครงสร้างของฝ่ายรัฐสภาเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ ซึ่งองค์กรนี้จะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี อีกทั้งสอดคล้องกับการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้

ศาสตราจารย์ ศรีราชา เจริญพานิช กรรมการธิการ

องค์กรปฏิรูปกฎหมายควรมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายอยู่ อาจโอนย้ายให้มาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระและเป็นรูปธรรม หากมีนโยบายใหม่แต่มีกฎหมายที่ล้าสมัยจะ

เป็นอุปสรรคองค์กรนี้จะเป็นหัวใจในการเข้ามารองรับเพื่อให้กลไกทำงานได้ จึงควรเป็นองค์กรอิสระที่มีการวิจัยหรือรวบรวมศึกษากฎหมายของต่างประเทศซึ่งจะทำให้กฎหมายทันสมัยและทันต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ถึงเวลาที่จะต้องมืองค์กรที่มีลักษณะโดดเด่นมาสร้างกฎหมายใหม่ให้แก่สังคมไทย

(๒) แนวคิดของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

(๒.๑) คณะอนุกรรมการยกร่าง กรอบที่ ๑ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน

การพิจารณาของคณะอนุกรรมการยกร่างกรอบที่ ๑ มีประเด็นสาระสำคัญ ดังนี้

นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล อนุกรรมการ

เห็นด้วยในหลักการเรื่องการปฏิรูปกฎหมายโดยศึกษาประสบการณ์ได้จากประเทศออสเตรเลียซึ่งมี Law Reform โดยเฉพาะ หากจะมีขึ้นในประเทศไทยก็ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อวางวิธีการ Reform กฎหมายทั้งระบบ โดยไม่ต้องตั้งองค์กรใหม่ ซึ่งอาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่อยู่แล้วมาดำเนินการในเรื่องนี้^{๗๗}

นายสมชัย ฤชุพันธุ์ อนุกรรมการ

ความจำเป็นในการมืองค์กรปฏิรูปกฎหมายทุกคนเห็นด้วย แต่องค์กรจะยั่งยืนอยู่ได้ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปกฎหมาย หรือการพัฒนากฎหมายถือเป็นภารกิจระยะปานกลางไม่ถึงกับต้องมีอยู่ตลอดไป ในต่างประเทศจึงตั้งเป็น Law Reform Commission จึงเป็นลักษณะ Commission ไม่ใช่ Organization เมื่อดำเนินการเรื่องใดเสร็จแล้วจบไป หรืออาจกำหนดระยะเวลาไว้ก็ได้ และในการจัดทำรัฐธรรมนูญครั้งนี้ขึ้นใหม่ก็จะมีกฎหมายที่บังคับใช้อยู่บางฉบับขัดกับรัฐธรรมนูญใหม่ จึงควรมี Time Flame ว่ากฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญต้องปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาเท่าใด และในส่วนกฎหมายที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญแต่เป็นกฎหมายที่ต้องการปฏิรูประบบหรือปฏิรูปแนวคิดให้สอดคล้องกับพัฒนาการใหม่ซึ่งจะมีจำนวนมากเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เป็นต้น^{๗๘}

(๒.๒) คณะอนุกรรมการยกร่าง กรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล

การพิจารณาของคณะอนุกรรมการยกร่างกรอบที่ ๓ มีประเด็นสาระสำคัญ ดังนี้

นายคมสัน โพธิ์คง อนุกรรมการ

ปัจจุบันมืองค์กรที่สามารถทำหน้าที่อื่นได้ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถดำเนินการเพื่อให้มีข้อเสนอแนะในเรื่องการปฏิรูปได้เพราะเป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนโดยตรง ส่วนองค์กรปฏิรูปกฎหมายควรออกแบบให้เป็นสถาบันเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งในต่างประเทศมี

^{๗๗} รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๑ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๐. ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐. หน้า ๒๒.

^{๗๘} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๕.

องค์กรในลักษณะนี้ คือ Law Reform Commission^{๗๙} และเพื่อเป็นการกำหนดช่องทางการแก้ไขปัญหา ภายหลังจะมีการประเมินและมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปแล้วคือการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจ ในการเสนอกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านช่องทางของรัฐบาล หากมีการประเมินผลโดยองค์กรต่างๆ แล้วเสนอ ไปยังคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ไขต่อไป^{๘๐}

(๓) คำชี้แจงของคณะกรรมการการต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณาเรื่องการจัดตั้ง องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

ในคราวที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาและเปิดอภิปราย รายมาตรา โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแสดงความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูป กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการได้อธิบายและตอบข้อซักถาม โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

นายปรณ ปรียากร ในฐานะกรรมการ

เสนอที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า ในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐต้องจัดให้มี องค์กรดูแลการปฏิรูปกฎหมายและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องที่ไม่ มี การบัญญัติกฎหมาย^{๘๑} และทำหน้าที่ทบทวนระบบกฎหมายทั้งหมดของประเทศที่มีอยู่ว่ามีปัญหาอย่างไร^{๘๒}

ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ ในฐานะกรรมการ

การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การปฏิรูปกฎหมายที่อ่อนแอ กฎหมายที่มีปัญหาทั้งหมด หากปัญหาในเรื่องใดที่องค์กรต่าง ๆ ได้ดำเนินการแล้วหรือเยียวยาแล้วแต่ยังไม่ครบถ้วน การปฏิรูปกฎหมายก็ ต้องเข้ามาช่วยทำให้ซึ่งรวมถึงการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น องค์กรปฏิรูปกฎหมายและองค์กรปฏิรูป กระบวนการยุติธรรมจะเป็นช่องทางที่สำคัญของระบบกฎหมายในประเทศไทยทั้งระบบ เป็นเรื่องการพัฒนาไป ข้างหน้าด้วยองค์กรทั้งสอง^{๘๓}

นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งเดิมมี กระบวนการต่างประเทศรับผิดชอบ แต่ไม่สามารถทำได้ครอบคลุมทุกด้านเนื่องจากมีภารกิจอื่นที่เป็นเรื่อง หลักโดยเฉพาะสนธิสัญญา ดังนั้น องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายก็จะมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบกฎหมายที่ ต้องสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้วย ซึ่งครอบคลุมกฎหมายทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายใน หรือกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความ ผูกพันในเรื่องพันธกรณีเช่นเรื่องสิทธิมนุษยชน องค์กรปฏิรูปกฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ปัจจุบันมี

^{๗๙} รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๓ ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล ในคณะกรรมการการยกร่าง รัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๐. ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐. หน้า ๒๒.

^{๘๐} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๕.

^{๘๑} รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๐. ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐. หน้า ๔.

^{๘๒} รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๕๐. ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐. หน้า ๑๑

^{๘๓} รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๐. ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐. หน้า ๒๖๐ - ๒๖๑.

กฎหมายที่ต้องรองรับภารกิจต่างๆ ที่ทำไว้กับต่างประเทศซึ่งควรให้องค์กรที่ดำเนินการเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการ^{๘๔}

นายอัชพร จารุจินดา ในฐานะกรรมการ

กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข แต่ภารกิจในเรื่องนี้ไม่ควรให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบเนื่องจากรัฐบาลจะมองว่ากฎหมายที่ดูแลอยู่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นให้องค์กรอื่นเป็นผู้ชี้ว่าขัดหรือไม่ขัด หัวใจหลักสำคัญของแนวนโยบายด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ การจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ องค์กรปฏิรูปกฎหมายจะทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายทั้งหมดที่ขัดรัฐธรรมนูญ กฎหมายลูกที่ต้องออกตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดต้องให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้จัดทำซึ่งจะตรวจสอบไปในตัวอยู่แล้วว่ากฎหมายลูกนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๘๕}

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงบทบาทสำคัญขององค์กรปฏิรูปกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไว้อีกว่า กรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายประกอบด้วยเพื่อที่รัฐสภาจะได้ใช้เป็นเอกสารประกอบการพิจารณา แต่เนื่องจากที่ผ่านมาระบบการของประชาชนทำได้ลำบากไม่ว่าจะเป็นการเข้าชื่อ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมายทำหน้าที่ดูแลกฎหมายที่จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ยังมีอีกภารกิจหนึ่งคือการสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น องค์กรปฏิรูปกฎหมายจะช่วยทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายให้กับประชาชนกรณีที่ประชาชนประสงค์จะเสนอกฎหมาย ประชาชนสามารถเข้ามาขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อขอรับบริการเพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชน^{๘๖}

ส่วนบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย กำหนดให้กฎหมายต่าง ๆ ที่ต้องจัดทำขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน ซึ่งที่ผ่านมามาขาดเจ้าภาพในเรื่องการตรากฎหมายลูก โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ในครั้งนี้นักกำหนดให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้นมาทันทีเพื่อสร้างกฎหมายขึ้นอย่างถาวร องค์กรนี้จะเป็นองค์กรอิสระโดยกำหนดหน้าที่ชัดเจนที่จะให้ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ทุกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้และจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้มีการบังคับให้เป็นไปตามนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นองค์กรอิสระจะเข้ามาดูแลเพื่อผลักดันให้ภาครัฐดำเนินการ พร้อมกันนี้ยังมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชน กล่าวโดยสรุปแล้วองค์กรปฏิรูปกฎหมายจะทำ

^{๘๔} รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๐. ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐. หน้า ๒๗๖ – ๒๗๗.

^{๘๕} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒๗๓ – ๒๗๔.

^{๘๖} รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ). ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐. หน้า ๗๔.

หน้าที่หน้าที่หลักตามกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการและในขณะเดียวกันก็สนับสนุนประชาชนในการจัดทำกฎหมาย^{๘๗}

บทสรุป

จากการศึกษาเจตนารมณ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และข้อคิดเห็นในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีข้อสรุปอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๓) ดังนี้

๑) บทบาทหน้าที่ต่อการปฏิรูปกฎหมายขององค์กรปฏิรูปกฎหมาย

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย เพื่อให้ทราบว่าจะควรปรับปรุง แก้ไข หรือตรากฎหมายขึ้นใหม่ในเรื่องใดและควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้อง

(๒) เสนอกฎหมายลูกที่ต้องจำเป็นต้องตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเด็นต่างๆ

(๓) สนับสนุนรัฐบาลในการจัดทำกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้เป็นระบบ

(๔) เป็นกลไกหรือเครื่องมือของภาคประชาชนในการทำร่างกฎหมายเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

(๕) เสนอกฎหมายใหม่ ๆ โดยไม่ผูกติดกับระบบราชการ

(๖) พิจารณาทบทวนกฎหมายล้าสมัยให้สอดคล้องกับพัฒนาการใหม่ ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

(๗) ปฏิรูปกฎหมายโดยยึดหลัก “นิติธรรม”

(๘) นำปัญหาและอุปสรรคที่ได้จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินมาวิเคราะห์ประเมินเพื่อเสนอแนะการตรากฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

(๙) ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้ และทบทวนระบบกฎหมายของประเทศ

(๑๐) กรณีเกิดปัญหาในเรื่องใดแล้วแต่มีการแก้ไขเยียวยาเพียงพอ ให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายเข้ามาช่วยทำในเรื่องกฎหมาย

(๑๑) ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

^{๘๗} รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ). ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐. หน้า ๒๘๘ – ๒๘๙.

(๑๒) เป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระมารับผิดชอบในภาพรวม แล้วมีการปรับปรุงกฎหมายที่เหมาะสมโดยไม่ขึ้นอยู่กันโยบายของรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง

๒) รูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมาย

(๑) มีนักกฎหมายและนักวิชาการจากภาคส่วนต่าง ๆ หลายสาขามาทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์วิจัยเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

(๒) เป็นองค์กรทางวิชาการด้านกฎหมายอยู่คู่กับระบบกฎหมายของสังคมไทย

(๓) เป็นองค์กรที่ดำเนินการเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำ

(๔) ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่มีความผูกพันกับรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้องแถลงผลงานต่อรัฐสภาทราบและนำไปใช้พิจารณา

๔.๕ การจัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยบัญญัติหลักการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายไว้ ๒ มาตรา ประกอบด้วย

“มาตรา ๘๑ (๓) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

มาตรา ๓๐๘ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย”

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวน ๑๑ คน (ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฌ นคร เป็นประธาน) มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๘ วรรคหนึ่ง^{๘๘} ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดดังกล่าว ได้เสนอกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.” เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยมีหลักการเหตุผลที่สำคัญ ดังนี้

^{๘๘} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๑ (๓) ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย จึงสมควรให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในเชิงสหวิทยาการอย่างเป็นระบบ และมีส่วนร่วมจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยดำเนินการบนพื้นฐานองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย เพื่อให้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน^{๘๙}

(๑) แนวคิดการยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

ในการยกร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. เพื่อจัดให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในฐานะผู้ยกร่างกฎหมายได้วางหลักการและเจตนารมณ์โดยให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายที่จะเกิดขึ้นมาทำหน้าที่ สืบสวน ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการในการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ให้มีหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวแผนนิติบัญญัติ แผนการให้มีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยมองภาพรวมของกฎหมายเป็นเรื่องหรือเป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อพัฒนาระบบยุติธรรมของประเทศ ซึ่งการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายผู้ยกร่างได้นำนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้านกฎหมายและการยุติธรรมมาพิจารณาประกอบ โดยนโยบายของคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กำหนดให้มีการพัฒนากฎหมายให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นของสังคม รวมทั้งจัดให้มีองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อมาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ^{๙๐}

นอกจากนี้ ยังได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. ๒๕๕๐ – พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่วางแนวทางการปฏิรูปกฎหมายไว้ ได้แก่ ปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

^{๘๙} ร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เสนอคณะรัฐมนตรี.

^{๙๐} คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี) แถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑. ข้อ ๘.๒ กฎหมายและการยุติธรรม.

กฎหมายที่มีลักษณะสร้างความไม่สมดุลในการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา^{๙๑}

(๒) วิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย ได้วิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายแล้วเห็นว่า กฎหมายเป็นกลไกของรัฐที่ต้องการให้สังคมและประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการแปลงนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง และการปกครองท้องถิ่น แต่ด้วยสังคมไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยแบบผูกขาดด้วยกลุ่มผลประโยชน์และเป็นการผูกขาดในลักษณะเบ็ดเสร็จทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เกิดขึ้น อีกทั้งระบบการเมืองเน้นเฉพาะการเมืองระดับชาติโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองหรืออันเป็นรากฐานที่สำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้ประเทศ ซึ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยกำลังก้าวเข้าสู่ระบบทุนนิยมเสรีซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของสังคมโลกที่เข้าสู่ยุคบริโภคนิยม มีการแข่งขันทางการตลาดอย่างรุนแรงเพื่อกระตุ้นผู้บริโภค กระแสวัฒนธรรมการบริโภคนิยมจะทำหลายคุณค่าความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชุมชนที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติอันเป็นรากฐานสังคมไทยที่ขาดการดูแล แต่ไปเน้นให้ความสำคัญจากรัฐ ต่อไปจะเป็นสังคมที่อ่อนแออันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนกระบวนการตรากฎหมายที่มีรัฐสภาเป็นผู้แทนปวงชนจำเป็นต้องสอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของคนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างแท้จริง

(๓) สิทธิของประชาชนในการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายผู้ยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสะท้อนความคิดเห็น ซึ่งจะมีบทบาทนิติให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายและการเสนอกฎหมาย ซึ่งไม่มีบททางอาญาหรือมาตรการบังคับทางปกครองมาเกี่ยวข้อง อีกทั้งสอดคล้องกับมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกด้วย

(๔) แนวทางการออกแบบองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายผู้ยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายได้มีการศึกษาองค์การปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ หรือ Law Reform ของต่างประเทศ โดยสรุปผลการศึกษาและ

^{๙๑} แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔). บทที่ ๔ ยุทธศาสตร์การปรับเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน.

หลักการขององค์ปฏิรูปกฎหมายประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นต้นแบบ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และฮ่องกง

พร้อมกันนั้นได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การปฏิรูปกฎหมายในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ โดยรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในกรุงเทพมหานคร และศูนย์กลางของภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ รวมทั้งสิ้น ๖ จังหวัด

(๕) สารสำคัญของกฎหมายจัดตั้งองค์การเพื่อปฏิรูปกฎหมาย ตามร่างพระราชบัญญัติองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.^{๙๒}

๑) วางหลักการคำว่า “การปฏิรูปกฎหมาย” ว่า “การปฏิรูปกฎหมายต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในเชิงสหวิทยาการอย่างเป็นระบบ และมีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย เพื่อให้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม เป็นไปด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”^{๙๓}

๒) ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๑๑ คน แบ่งเป็นประเภทเต็มเวลา ๓ คน และไม่เต็มเวลา ๘ คน^{๙๔} โดยเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ ด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์

๓) ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่กำหนดเป้าหมาย นโยบาย และมาตรการในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบยุติธรรม ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวแผนการตรากฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระ และประชาชน^{๙๕}

^{๙๒} ร่างแรกที่เสนอโดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐.

^{๙๓} ศ.ดร.วิชฌ เครืองาม กรรมการกฤษฎีกาคนที่ ๑ ให้เหตุผลว่า คำว่า “การปฏิรูปกฎหมาย” เป็นคำใหม่ที่อาจทำให้มีปัญหาเรื่องการตีความในการปฏิบัติงานภายหลัง ซึ่งคณะกรรมาธิการเห็นเป็น ๓ แนวทาง คือ (๑) กำหนดให้เป็นบทค่านิยาม (๒) กำหนดไว้เป็นมาตราต่างหากลักษณะคำแถลงการณ์ (Declaration) และ (๓) กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

^{๙๔} นำรูปแบบคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มาเป็นต้นแบบ เนื่องจากการผสมผสานระหว่างกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา (Fulltime) และไม่เต็มเวลา (Part-time).

^{๙๕} นายวัลลภ นาคบัว ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา คนที่ ๑ ว่า มีเจตนามุ่งหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยองค์กรอื่นที่มีฝ่ายบริหาร โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณา แต่มีได้บังคับว่าต้องเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณา เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายรับไปพิจารณาเมื่อองค์กรอื่นเสนอร่างกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหยิบยกร่างกฎหมายที่เสนอมาพิจารณาแล้วให้ความเห็นเอง.

รวมทั้งมีหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ^{๙๖}

นอกจากนี้ ยังให้มีหน้าที่สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยระบบยุติธรรมของประชาชนระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาชีพ ภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการด้านกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐและสาธารณชน

๔) ให้มีกองทุนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการวิจัย พัฒนา และดำเนินงานของคณะกรรมการ และสนับสนุนการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง^{๙๗}

๕) ให้มีกระบวนการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีองค์ประกอบที่หลากหลาย มาจากส่วนราชการ ผู้แทนสถาบันการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ และผู้แทนองค์กรเอกชน โดยการสรรหาต้องคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในเรื่องประโยชน์ด้านการปฏิรูปกฎหมาย

๖) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย การศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศและระหว่างประเทศ และงานวิจัยหรือศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

^{๙๖} นายวัลลภ นาคบัว ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ ว่า มีเจตนามุ่งหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายร่างกฎหมายให้ประชาชนเพื่อนำไปเสนอต่อประธานรัฐสภาได้ โดยการร่างกฎหมายต้องมีจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้เจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง.

^{๙๗} กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณเห็นว่าไม่ควรจัดตั้งกองทุนเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเนื่องจากไม่มีความชัดเจนในเงินรายรับของกองทุนซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการกองทุนหรือทุนหมุนเวียน และวัตถุประสงค์ของกองทุนซ้ำซ้อนกับสำนักงานฯ ซึ่งทำให้เกิดภาระต่องบประมาณของประเทศ.

บทที่ ๕

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

๕.๑ โครงสร้างองค์กรคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑. เจตนารมณ์การจัดตั้งองค์กร (ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายจัดตั้ง)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐ ทั้งสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ โดยจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

๒. หลักการปฏิรูปกฎหมาย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การดำเนินการใด ๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย หรือการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ โดยให้คำนึงถึงหลักในการดำเนินการ ดังนี้

- (๑) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (๒) หลักความเป็นอิสระ
- (๓) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล
- (๔) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย
- (๕) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- (๖) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
- (๗) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและ

อารยประเทศ

๓. การกิจ อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๑๙ กำหนดให้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อ ประโยชน์ในการวางเป้าหมายนโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่างๆในการดำเนินการตาม (๒)

(๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

(๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

(๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการ ตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

(๕) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน และประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อ ประกอบการพิจารณาด้วย

(๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน การกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และการดำเนินการอื่น ของสำนักงาน

(๘) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อ สาธารณชนโดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔. กระบวนการสรรหาคณะกรรมการ

กระบวนการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กระบวนการ คือ กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา และกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ บัญญัติให้มี คณะกรรมการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวนสิบสองคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการ

เสนอรายชื่อเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับเสนอรายชื่อเป็นกรรมการสรรหา ซึ่งจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มภาครัฐ กลุ่มภาควิชาการ และกลุ่มภาคเอกชน และเพื่อความเท่าเทียมกันทุกกลุ่มจึงกำหนดให้มีผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มละ ๔ คน ได้แก่

(๑) ผู้แทนกลุ่มภาครัฐประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๙๘} ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายของภาครัฐ

(๒) ผู้แทนจากองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และมีวัตถุประสงค์หลักด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือด้านละ ๑ คน รวมเป็น ๔ คน^{๙๙} ซึ่งองค์กรเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมสามารถแบ่งได้ ๓ กลุ่ม ทั้งนี้ผู้แทนองค์กรเอกชนจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด แต่ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดมีวัตถุประสงค์หลายด้านก็ให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น^{๑๐๐}

(๓) ผู้แทนกลุ่มภาควิชาการจะมาจากคณาจารย์ประจำที่สอนในสาขานิติศาสตร์ทั้งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ฝ่ายละ ๒ คน รวมเป็น ๔ คน^{๑๐๑} ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นผู้แทนที่มีความเป็นกลางระหว่างผู้แทนภาครัฐกับผู้แทนกลุ่มภาคเอกชนในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหา

เมื่อได้คณะกรรมการสรรหาคบทั้งหมดสิบสองคนแล้วให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา^{๑๐๒} ซึ่งกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๐๓} และให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๐๔} ทั้งนี้เมื่อการดำเนินการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสร็จสิ้น คณะกรรมการสรรหาจะสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ทันที เนื่องจากเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่มีคำตอบแทน ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งและไม่มีการกำหนดให้พ้นจากตำแหน่ง

๕. กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การคัดเลือกกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาจะต้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์และเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย

^{๙๘} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ (๑)

^{๙๙} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ (๓)

^{๑๐๐} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ วรรคสอง

^{๑๐๑} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ (๒)

^{๑๐๒} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ วรรคสาม

^{๑๐๓} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ วรรคสี่

^{๑๐๔} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๐ วรรคห้า

รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด^{๑๐๕} โดยคณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายจำนวน ๑๑ คน เป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มเวลา^{๑๐๖} นอกจากนี้ถ้าผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาในศาล ขณะที่กระบวนการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อได้รับเลือกให้เป็นกรรมการจะต้องลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก หากไม่ลาออกภายในเวลาดังกล่าวให้ถือว่ามิได้รับเลือกให้เป็นกรรมการและให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากการดำรงตำแหน่ง^{๑๐๗}

เมื่อคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายครบทั้งหมด ๑๑ คนแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเป็นประธานและรองประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๐๘} และให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งรายชื่อประธาน รองประธานและกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พร้อมหลักฐานแสดงคุณสมบัติและความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง^{๑๐๙} และให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในราชกิจจานุเบกษา^{๑๑๐}

๖. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงาน^{๑๑๑} และมีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน^{๑๑๒}

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับแต่งตั้งจากประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๑๓} และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้^{๑๑๔}

^{๑๐๕} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘

^{๑๐๖} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง

^{๑๐๗} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๙

^{๑๐๘} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ วรรคสอง

^{๑๐๙} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ วรรคสาม

^{๑๑๐} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ วรรคสี่

^{๑๑๑} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง

^{๑๑๒} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง

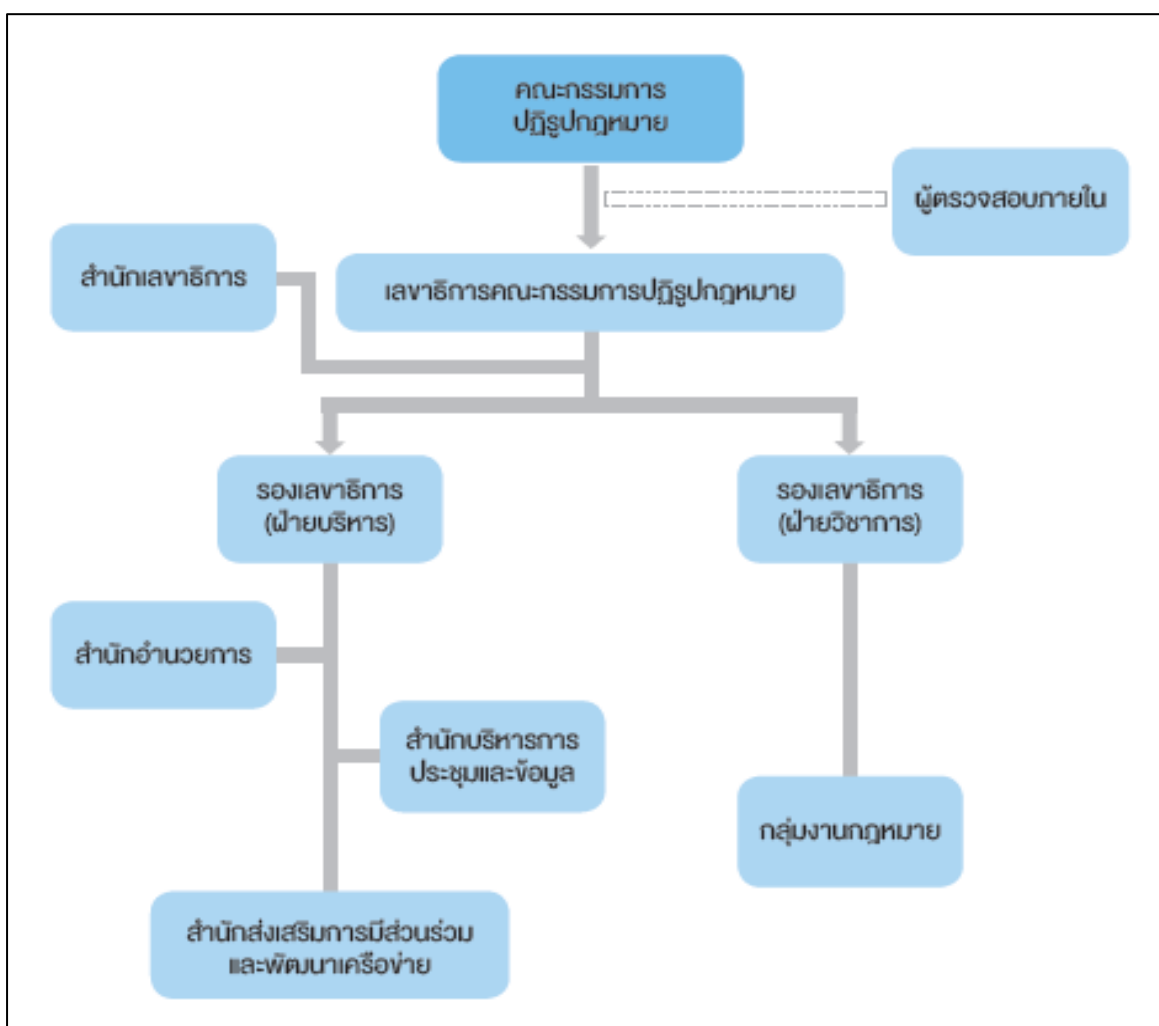
^{๑๑๓} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

^{๑๑๔} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ และผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมถึงดอกผลจากทรัพย์สินของสำนักงาน อนึ่งรายได้ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๑๑๕}

ปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๕ – พ.ศ. ๒๕๕๘) ภายใต้ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดโครงสร้างภายในสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อรองรับภารกิจด้านการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๓ ไว้ ๕ สำนัก ๑ กลุ่มงาน ๑ ผู้ตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มี การปฏิบัติงานภายใต้ภารกิจของสำนักสนับสนุนการวิจัย รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิโครงสร้างภายในสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

แผนภูมิโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย



^{๑๑๕} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๘.

^{๑๑๖} ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔.

๕.๒ ยุทธศาสตร์เร่งด่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้มีการประชุมหารือเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายในประเทศไทย แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แนวทางการวางยุทธศาสตร์ (People Base, Knowledge Base, Networking Base) และแผนยุทธศาสตร์ อันนำมาสู่ยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการดำเนินงาน ๘ ประการ ดังนี้

- (๑) การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นธรรมและทันต่อสถานการณ์
- (๒) การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- (๓) การประสานงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและองค์กรอื่น
- (๔) การสร้างเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (๕) การสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (๖) การพัฒนาองค์ความรู้และฐานข้อมูล
- (๗) การสร้างความพร้อมและพัฒนาองค์กร
- (๘) การยึดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และความเสมอภาคระหว่างเพศ

โดยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดเป้าหมายหลักในการดำเนินการเพื่ออนุวัติการบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน โดยกำหนดยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมายไว้ ๑๐ ด้าน ได้แก่

๑. ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา
๒. ด้านสวัสดิการสังคม
๓. ด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน
๔. ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ
๕. ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
๖. ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
๗. ด้านกระบวนการยุติธรรม
๘. ด้านหลักประกันธุรกิจ
๙. ด้านกฎหมายเอกชนและการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน

๑๐. ด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชน

ในการดำเนินการตามแผนงานและเป้าหมาย ซึ่งเป็นการพิจารณา ศึกษา และวิเคราะห์เพื่อพัฒนาปรับปรุง แก้ไข กฎหมายในด้านต่าง ๆ ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญร่วมพิจารณาและดำเนินการ เพื่อให้ได้ซึ่งข้อมูลที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน นัยนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เพื่อพิจารณาปรับปรุงพัฒนากฎหมายของประเทศในแต่ละด้าน รวมทั้งอาจเสนอต่อ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพิ่มเติมได้ โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๓๒ คณะ ดังนี้

๑) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม

๒.๑) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข

๒.๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านประชาคมอาเซียน

๒.๓) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงาน

๓) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ

๔) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

๔.๑) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านที่ดิน

๔.๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านสิทธิชุมชน

๔.๓) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

๔.๔) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแร่และพลังงาน

๔.๕) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ

๕) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

๖) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม

๖.๑) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านนิติวิทยาศาสตร์

๖.๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษานิติศาสตร์

๖.๓) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

๖.๔) คณะอนุกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมและการปรองดอง

๖.๕) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษาการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair

Trail)

๖.๖) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

๗) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านหลักประกันทางธุรกิจ

๗.๑) คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติหลักประกัน

ทางธุรกิจ พ.ศ.

๘) คณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านกฎหมายเอกชนและธุรกิจ

๘.๑) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการขนส่ง

๘.๒) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

๘.๓) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

๘.๔) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการแข่งขันทางการค้าและการป้องกันการ

ผูกขาด

๘.๕) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว การส่งเสริม

การลงทุน และการธนาคาร

๘.๖) คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศ

๙) คณะอนุกรรมการบริหารงานด้านสื่อสารองค์กร

๑๐) คณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูป

การศึกษา

๑๑) คณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการพิจารณาและปรับปรุงกฎหมาย ได้กำหนดแผนการดำเนินงานด้านการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ตามยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมาย โดยจัดโครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายแต่ละด้าน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม^{๑๑๗} อาทิ โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้านการพัฒนากฎหมาย โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นการปฏิรูปกฎหมาย ด้านเสรีภาพทางการเมือง (กฎหมายชุมนุมสาธารณะและกฎหมายความมั่นคง) โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นการปฏิรูปกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มอบหมายให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการพิจารณาและปรับปรุงกฎหมาย แต่ละด้านไปพิจารณากำหนดนโยบายและแผนการปฏิรูปกฎหมาย ดังนี้

^{๑๑๗} หนังสือรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ หน้า ๒๓.

ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา ^{๑๑๘} (ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ประธานกรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : สํารวจศึกษาและวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	๑.บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การบริการวิชาการแก่สังคมของสถาบันอุดมศึกษา ๒.ประมวลผลการดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา

ด้านสวัสดิการสังคม (นางสุนี ไชยรส รองประธานกรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการสังคมทั้งระบบ โดยมีการศึกษาวิจัย พัฒนางค์ความรู้ และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการสนับสนุนกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม โดยมีประเด็นเร่งด่วนพัฒนาปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กฎหมายด้านแรงงาน การคุ้มครองผู้เสียหายจากบริการสาธารณสุข และการจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียน	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	๑. การผลักดันกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ - เสนอให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ซึ่งบรรจุในวาระการประชุมแล้ว (จำนวน ๙ ฉบับ)

^{๑๑๘} กำหนดเป็นยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมายเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖.

ด้านสวัสดิการสังคม (นางสุนี ไชยรส รองประธานกรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๒. การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย <u>- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</u> ๒.๑ ร่าง พระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. เสนอโดย นายอร่าม อามระดิษ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๐,๒๗๗ คน ๒.๒ ร่าง พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ. เสนอโดย นายไพศาล บางชวด กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๔,๘๙๒ คน <u>- ร่าง พระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี</u> ๒.๓ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ๒.๔ ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (เนื่องจาก ร่าง พระราชบัญญัติฯ ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาในระหว่างการจัดทำร่างความเห็นเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเสนอความเห็นไม่ทันเวลา) <u>- กฎหมายลำดับรอง</u> ๒.๕ ร่างพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒.๖ การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๕ ๒.๗ กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานและร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.

ด้านสวัสดิการสังคม (นางสุนี ไชยรส รองประธานกรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	- กฎหมายที่หน่วยงานอื่นมอบหมาย/ขอให้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการ ๒.๘ การต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ๓. การศึกษาและรับฟังความเห็นเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ๓.๑ กฎหมายระบบสวัสดิการสังคม (ศึกษากฎหมาย ๖๘ ฉบับ ๑๗ กลุ่ม) ๓.๒ ร่างกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุ ๓.๓ ร่างประมวลกฎหมายแรงงาน (ศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางการจัดประมวลกฎหมายแรงงาน) ๓.๔ กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน (ร่างข้อกำหนดศาลแรงงาน ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.) ๓.๕ แนวทางการพัฒนามาตรฐานแรงงานในประชาคมอาเซียน (ศึกษาสถานการณ์ปัญหาสิทธิแรงงานในอาเซียนและพัฒนาความร่วมมือกับเครือข่าย)
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	- การสนับสนุนร่างกฎหมายจากการเข้าชื่อเสนอของประชาชน ๑. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ๒. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๓. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๔. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๕. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ.

ด้านสวัสดิการสังคม (นางสุนี ไชยรส รองประธานกรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๖. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ๗. ร่างกฎหมายกองทุนภาคประชาสังคม - การพัฒนากฎหมายใหม่และข้อเสนอต่อรัฐธรรมนูญ ๑. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒. กฎหมายกลางว่าด้วยระบบสวัสดิการสังคม ๓. การจัดทำร่างประมวลกฎหมายแรงงาน และร่างพระราชบัญญัติบริหารแรงงาน พ.ศ. ๔. ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยการแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม ๕. การพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน - การบังคับใช้กฎหมายและกฎหมายลำดับรอง ๑. การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ๒. ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล พ.ศ. - งานศึกษาวิจัย ๑. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย” ๒. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีแรงงานในระบบไต่สวน” ๓. โครงการรวบรวมเอกสาร งานวิจัย งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในอาเซียน

ด้านสวัสดิการสังคม (นางสุนี ไชยรส รองประธานกรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๔. โครงการศึกษา รวบรวม และจัดทำข้อเสนอกลไกที่เหมาะสมสำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานอาเซียน

ด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน (ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย :ปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	๑. ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒. ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๓. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๔. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๕. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๖. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๗. พิจารณาศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	๑. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ๒. ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ (รศ.วิระดา สมสวัสดิ์ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : มุ่งทบทวน วิเคราะห์ เนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคระหว่างเพศ เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาภายในประเทศ รัฐธรรมนูญ ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและความหลากหลายของกลุ่มคน อีกทั้งสนับสนุนการเสนอกฎหมายเข้าสู่ชื่อของประชาชน	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนามทบพาทสตรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ๒. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ.
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	- การจัดเวทีสำรวจเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อเสนอแผนนิติบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรี ๑. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงชาติพันธุ์ (ภาคเหนือ) ๒. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิง (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ๓. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงความยุติธรรมของแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรม (ภาคกลางและภาคตะวันออก) ๔. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงมุสลิม (ภาคใต้) - สนับสนุนการจัดทำร่างกฎหมายที่เข้าสู่ชื่อโดยประชาชนและการรณรงค์การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ๑. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. ๒. ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ๓. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศ พ.ศ.

ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ (รศ.วีระดา สมสวัสดิ์ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	- การทบทวนและวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมาย ๑. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ๒. การศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบายและจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่างๆ ๓. โครงการวิจัย ประสพการณ์ กับ การเข้าถึงความยุติธรรม : การศึกษาวิจัยแบบอัติชีวประวัติของผู้หญิงชาติพันธุ์ ๔. โครงการวิจัย เรื่องเล่าและบทเรียนของผู้หญิงที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและผู้หญิงที่ถูกกระทำ ความรุนแรงทางเพศ ๕. โครงการวิจัยการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงในระบบยุติธรรมพหุลักษณะ กรณีผู้หญิงม้งและผู้หญิงมาเลย์ มุสลิม

ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (นายไพโรจน์ พลเพชร กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : มีแผนงานเชิงบูรณาการให้มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงบูรณาการกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	- การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมาย ๑. แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำ - การรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและร่างกฎหมาย

ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (นายไพโรจน์ พลเพชร กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๑. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ... ๒. ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ... ๓. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.... ๔. ร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย ๕. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๖. ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. ๗. การเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดิน (การแก้ไข พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐) ๘. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ.) ๙. การบังคับใช้และตีความกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีเรียกค่าเสียหายตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ - การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย ๑. ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	- การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย ๑. ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. ๒. ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.

ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (นายไพโรจน์ พลเพชร กรรมการผู้รับผิดชอบ)

๓. ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.

- การรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและร่างกฎหมาย

๑. ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.

๒. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.

๓. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

๔. ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.

๕. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

๖. ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

๗. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ.

๘. ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ.

๙. กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

- การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมาย

๑. ศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำร่างประมวลกฎหมายป่าไม้

๒. ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อม

๓. ศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการด้านพลังงาน

ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (นายสุชุมพงศ์ โง่นคำ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : ดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย โดยปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนกฎหมายทุกระดับที่เกี่ยวข้อง จนสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ภายในวาระที่ปฏิบัติหน้าที่	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	๑. พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ๒. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ๑. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช (แก้ไข มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญ) ๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๐ ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ ๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (นายสุชุมพงศ์ โง่นคำ กรรมการผู้รับผิดชอบ)

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ.

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ...

๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

๔. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

- พระราชบัญญัติ

๑. ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

๒. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ.

๓. ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

๔. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

๕. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ...

- โครงการศึกษาปัญหาเพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (นายสุชุมพงศ์ โง่นคำ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๑. แผนการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เรื่อง องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ด้านกระบวนการยุติธรรม (นายสมชาย หอมลออ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ให้เป็นธรรม ทันต่อสถานการณ์ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคความในสังคม	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	๑. สํารวจศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ๑.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทรมาน ๑.๒ กระบวนการยุติธรรมในสถานการณ์พิเศษ ๑.๓ กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ๑.๔ กฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายและกองทุนยุติธรรม ๑.๕ กฎหมายเกี่ยวกับการชั้นสูตรพลิกศพและนิติวิทยาศาสตร์ ๑.๖ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๑.๗ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่) พ.ศ.

ด้านกระบวนการยุติธรรม (นายสมชาย หอมลออ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๒. การเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ๒.๒ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๒.๓ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ๓. กฎหมายที่ตราขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม โดยเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อคณะรัฐมนตรี ๓.๑ กฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๔๘ ฉบับ ๓.๒ กฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐประหาร ๕ ฉบับ
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	๑. ร่างกฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. ๒. กฎหมายเกี่ยวกับนิรโทษกรรมและการปรองดอง ๓. กฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ๔. กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ (พิมพ์เขียว) ๕. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทรมาน

ด้านกระบวนการยุติธรรม (นายสมชาย หอมลออ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๖. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการค้ามนุษย์ ๗. กฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนคดีพิเศษ ๘. กฎหมายเกี่ยวกับการชั้นสูตรพลิกศพ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) และกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงนิติวิทยาศาสตร์ ๙. กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและแนวทางการปฏิรูประบบฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ๑๐. กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair trial) ๑๑. กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงในสถานการณ์พิเศษและเขตอำนาจของศาลทหาร ๑๒. กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก ๑๓. การจัดตั้งสภาการศึกษานิติศาสตร์และมาตรฐานวิชาชีพนักกฎหมาย ๑๔. กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

ด้านหลักประกันธุรกิจ (ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : จัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจและผลักดันกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจให้ได้รับการตราเป็นกฎหมาย	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	สำรวจ วิเคราะห์ วิจัย และรับฟังความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. และผลักดันการมีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	๑. สำรวจ วิเคราะห์ วิจัย และรับฟังความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. และผลักดันการมีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ๒. จัดทำคำแปลร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. เป็นภาษาต่างประเทศ ๓. จัดทำร่างกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๔. จัดทำหนังสือและเอกสารเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจต่อสาธารณชนและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ด้านกฎหมายเอกชนและการเตรียมความพร้อมสู่ AEC (ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
นโยบาย : สํารวจกฎหมายของประเทศและพัฒนาให้เกิดความทันสมัยเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคเอกชนและประชาชนและเป็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๕	๑. พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ๒. ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. ๓. ร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. ๔. ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (อนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง) ๕. ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๖. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๗. ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ๒. กฎกระทรวงเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจํานองรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ๓. ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ...

ด้านกฎหมายเอกชนและการเตรียมความพร้อมสู่ AEC (ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ กรรมการผู้รับผิดชอบ)	
	๔. ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ๕. กฎหมายเกี่ยวกับระบบขนส่ง ได้แก่ การขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งทางราง ๖. กฎหมายเกี่ยวกับแข่งขันทางการค้าและป้องกันการผูกขาด ๗. กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ๘. กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การลงทุน และการธนาคาร ๙. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ๑๐. กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อรองรับ AEC ๑๑. กฎหมายเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ ๑๒. กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศ

ด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชน (นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ กรรมการผู้รับผิดชอบ)^{๑๑๙}

นโยบาย : สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและมีความหลากหลาย รวมตลอดถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ของรัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมวิชาชีพของสื่อมวลชน	
กำหนดเวลา(ปีปฏิทิน)	เป้าหมาย และแผนการปฏิรูปกฎหมาย
๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	๑. ข้อเสนอเรื่องการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒. แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโฆษณาและประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ๓. การส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพฯ (การกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพ)

^{๑๑๙} กำหนดเป็นยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมายเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗.

๕.๓ ยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ และกำหนดให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของคณะกรรมการ ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมายรวมทั้งข้อมูลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ จัดทำข้อเสนอหรือความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามเป้าหมาย นโยบาย และแผนโครงการและมาตรการตามมาตรา ๑๙ (๑) แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ รวมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับการเร่งรัดปรับปรุง หรือเลิกล้มแผนโครงการหรือมาตรการเมื่อเห็นสมควร ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ (๓) (๔) (๕) และ (๖) แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ ฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานในด้านการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในด้านการปฏิรูปกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ กำหนดให้มีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยตรง มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑) วิสัยทัศน์

เป็นองค์กรภายใต้การดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการ ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งสู่การจัดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในสังคม

๒) พันธกิจ

- (๑) สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- (๒) สร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิรูปกฎหมายกับภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (๓) พัฒนากฎหมาย พัฒนางานวิจัย ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นศูนย์กลางรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ
- (๔) ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กร ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและ มีความรู้ทางวิชาการ และเป็นผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการปฏิรูป กฎหมายโดยมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมสำหรับการบริหารองค์กรด้วยหลักธรรมาภิบาล

๓) ยุทธศาสตร์

๓.๑ การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม โดยยึดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

๓.๒ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่าย

๓.๓ การพัฒนาองค์ความรู้และฐานข้อมูล

๓.๔ การสร้างความพร้อมและพัฒนาองค์กร



ยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

๑.หลักการและกระบวนการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย (process)

(๑.๑) หลักการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ กำหนดให้การปฏิรูปกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักในการดำเนินการ ๗ ประการ ดังนี้

๑) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒) หลักความเป็นอิสระ

๓) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

๔) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย

๕) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

๖) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

๗) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ได้ยึดหลักการดังกล่าวเป็นสำคัญและได้นำมาสู่กระบวนการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายบนพื้นฐานองค์ความรู้ทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

(๑.๒) กระบวนการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย

(๑) กระบวนการพิจารณาในชั้นกำหนดนโยบาย ประเด็นในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ

กระบวนการกำหนดนโยบายและประเด็น โดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ จะกำหนดนโยบายและประเด็นเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย (โดยแบ่งออกเป็นกำหนดนโยบายตามแผนนิติบัญญัติของรัฐบาล การพิจารณากฎหมายของรัฐสภา การพิจารณากฎหมายทั้งระบบ และการพิจารณากฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อขอรับการสนับสนุนต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) เมื่อคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะอนุกรรมการ กำหนดนโยบายประจำปีงบประมาณแต่ละปีเรียบร้อยแล้ว จะเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อพิจารณาเห็นชอบและดำเนินการศึกษาต่อไป

(๒) กระบวนการได้มาซึ่งองค์ความรู้ทางวิชาการ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้เห็นชอบเป้าหมายและแผนการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแล้ว คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะดำเนินการสำรวจ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยและองค์ความรู้ต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ โดยอาจมอบหมายให้บุคลากรสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นผู้รับผิดชอบในการค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

(๓) กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

เมื่อได้องค์ความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว ในกระบวนการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายเรื่องนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน และเครือข่ายภาคประชาชน โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูล ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับทราบถึงความต้องการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือเสนอให้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ก่อนนำข้อมูลดังกล่าวมาประเมิน วิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อสรุปเป็นข้อเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณา

๒. รูปแบบของการนำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศนั้น จะจัดทำในรูปแบบของบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากองค์ความรู้ทางวิชาการ และการรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนอย่างรอบด้าน ก่อนที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีมติร่วมกันให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป

(๑) **บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย** จะมีองค์ประกอบสำคัญ ๔ ส่วน ได้แก่

(๑.๑) **ความเป็นมา** เป็นการกล่าวถึงที่สภาพปัญหาที่เป็นมาของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ตลอดจนสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิม หรือสภาพปัญหาข้อเท็จจริง รวมถึงความจำเป็นในการศึกษา ทั้งในบริบทของสังคมและกฎหมาย ทั้งนี้อาจมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขับเคลื่อนของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และเครือข่ายภาคประชาชน ต่อการแก้ไขกฎหมายหรือร่วมเสนอร่างกฎหมายเรื่องนั้นด้วย

(๑.๒) **สาระสำคัญของร่างกฎหมาย** (กรณีที่เป็นการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย หรือกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) เป็นการสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับที่นำมาพิจารณาในประเด็นที่สำคัญ

(๑.๓) **การดำเนินการ** แบ่งออกเป็นการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งข้อมูลในประเทศและข้อมูลของต่างประเทศ และการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

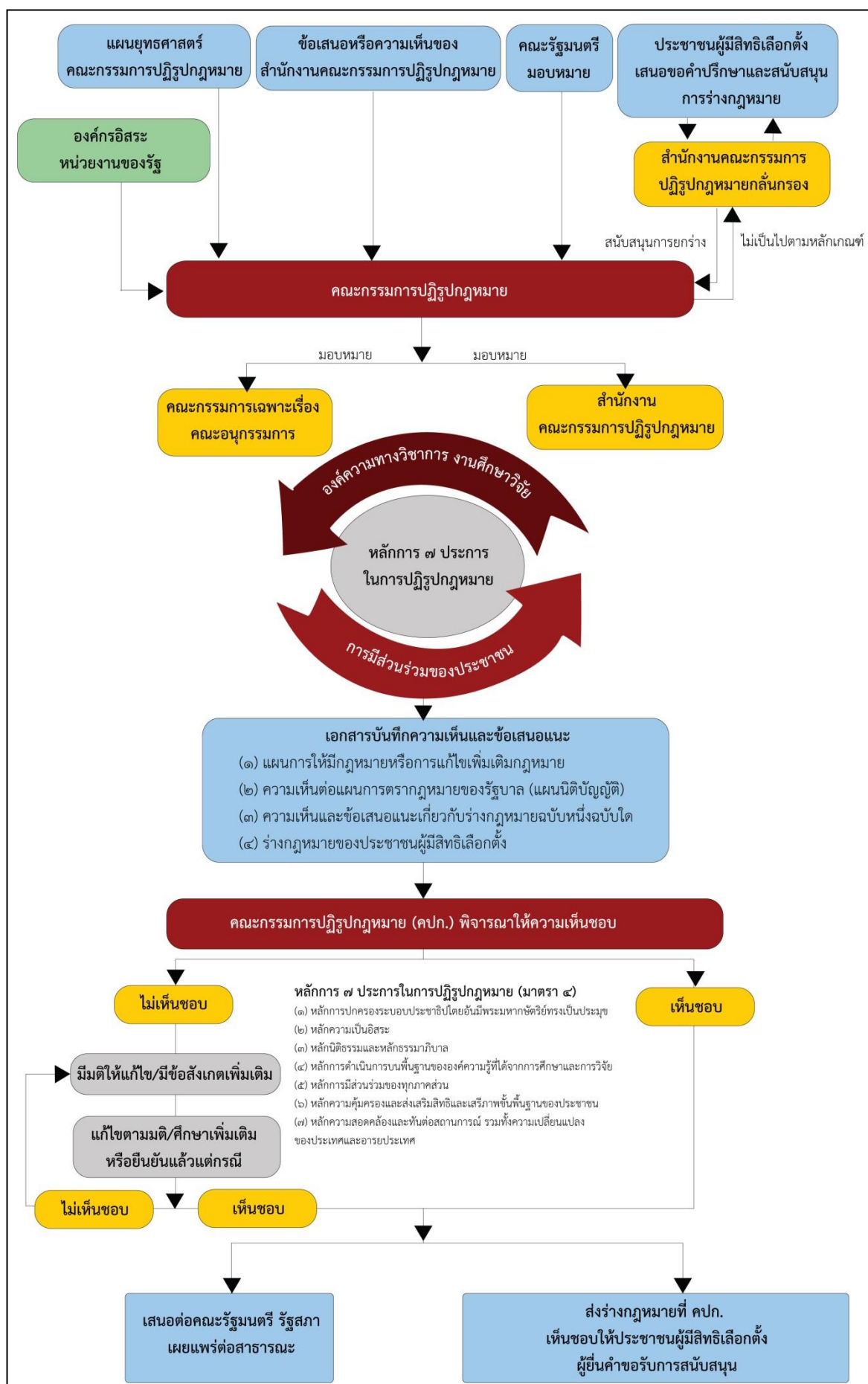
(๑.๔) **ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย** เป็นการนำเสนอความเห็นในประเด็นต่างๆ ที่เป็นประเด็นสาระสำคัญ เพื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ตามข้อมูลที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการมาแล้วอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาจมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือข้อสังเกตเพิ่มเติมไปพร้อมกันด้วย

(๒) การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นชอบบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะลงนามบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามที่กฎหมายกำหนดไว้^{๑๒๐} และอาจเสนอต่อหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐ เอกชน ตลอดจนเผยแพร่เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อเครือข่ายภาคประชาชน และสาธารณชนทั่วไป

^{๑๒๐} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๙.

แผนผังกระบวนการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

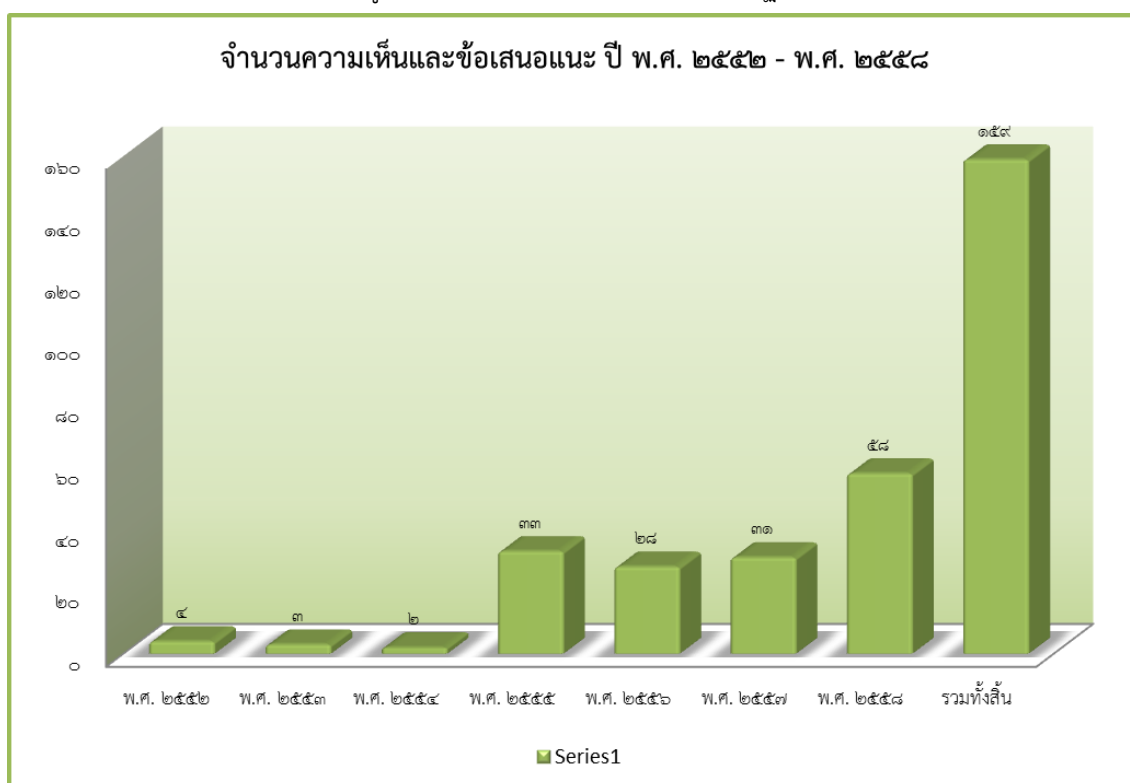


๕.๔ ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (outcome)

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

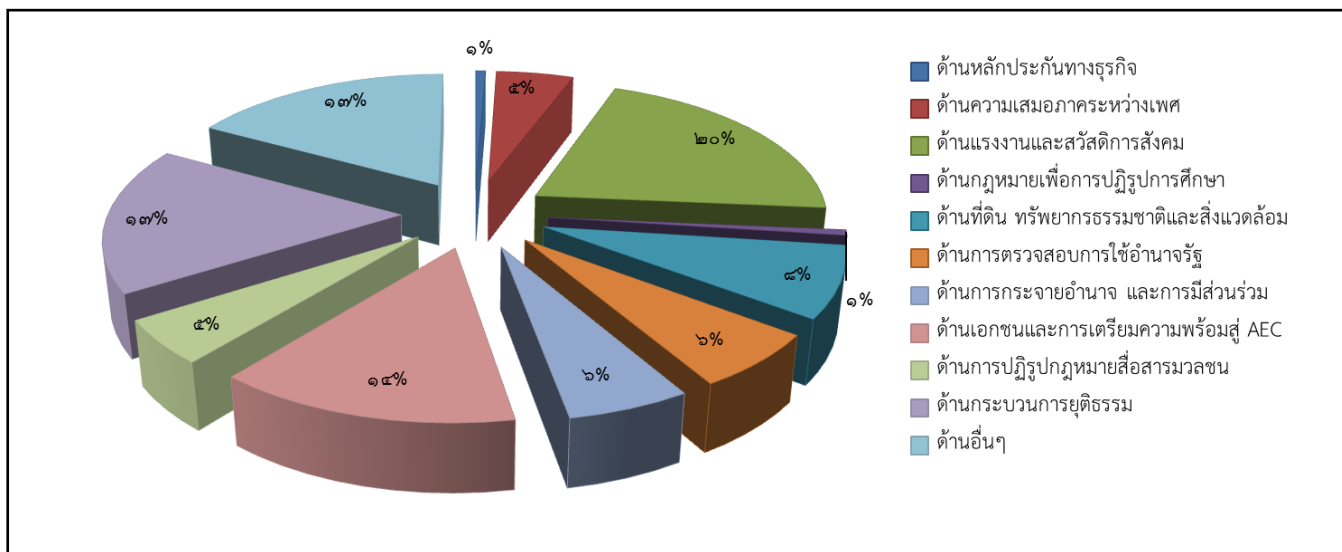
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สํารวจ วิเคราะห์ เพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของประเทศ เพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการมีกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออกกฎหมาย ตลอดจนให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๙ ฉบับ โดยเป็นผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๔ เรื่อง ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๓ เรื่อง ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๒ เรื่อง ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๓๓ เรื่อง ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๒๘ เรื่อง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๓๑ เรื่อง และปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๕๘ เรื่อง

แผนภูมิแสดงจำนวนผลการดำเนินงานตามปีปฏิทิน



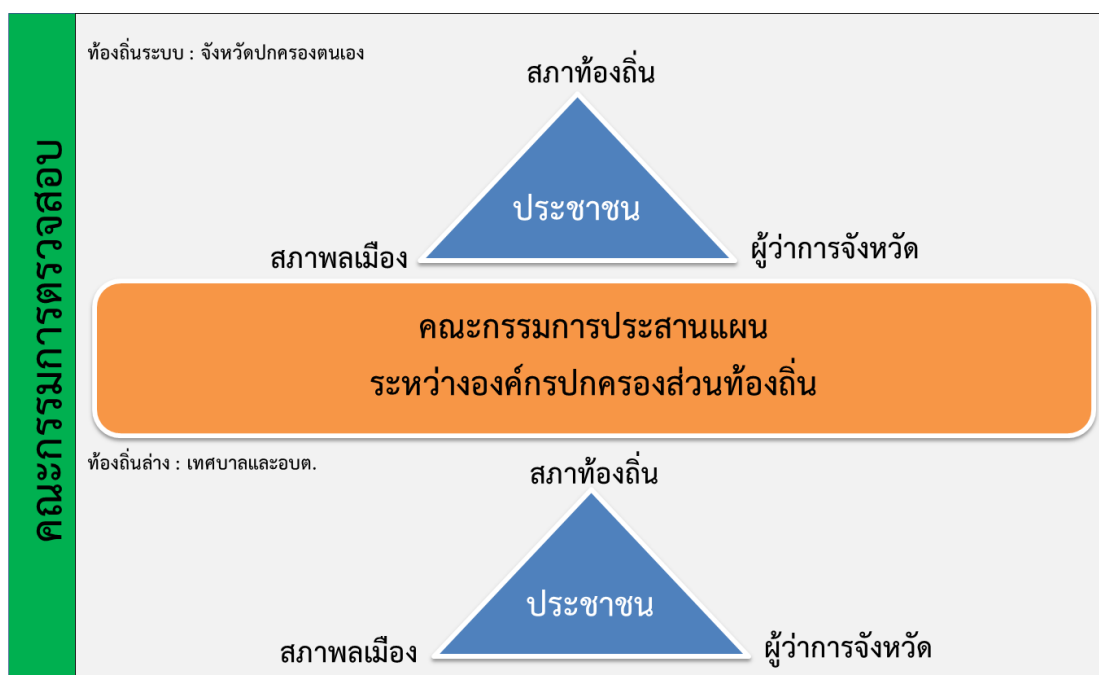
โดยเป็นผลการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน ๓ เรื่อง ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน จำนวน ๒๘ เรื่อง ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ จำนวน ๑๐ เรื่อง ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑๒ เรื่อง ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จำนวน ๑๑ เรื่อง ด้านกระบวนการยุติธรรม จำนวน ๒๗ เรื่อง ด้านหลักประกันทางธุรกิจ จำนวน ๑ เรื่อง ด้านกฎหมายเอกชนและธุรกิจ จำนวน ๒๖ เรื่อง ด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชน จำนวน ๓ เรื่อง และด้านอื่น ๆ จำนวน ๓๗ เรื่อง ด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชน จำนวน ๓ เรื่อง

แผนภูมิแสดงสัดส่วนผลการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมาย



ทั้งนี้ การดำเนินการได้อาศัยกรอบแนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายแต่ละด้านอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยสามารถแสดงเป็นแผนภูมิรูปภาพได้ ดังนี้

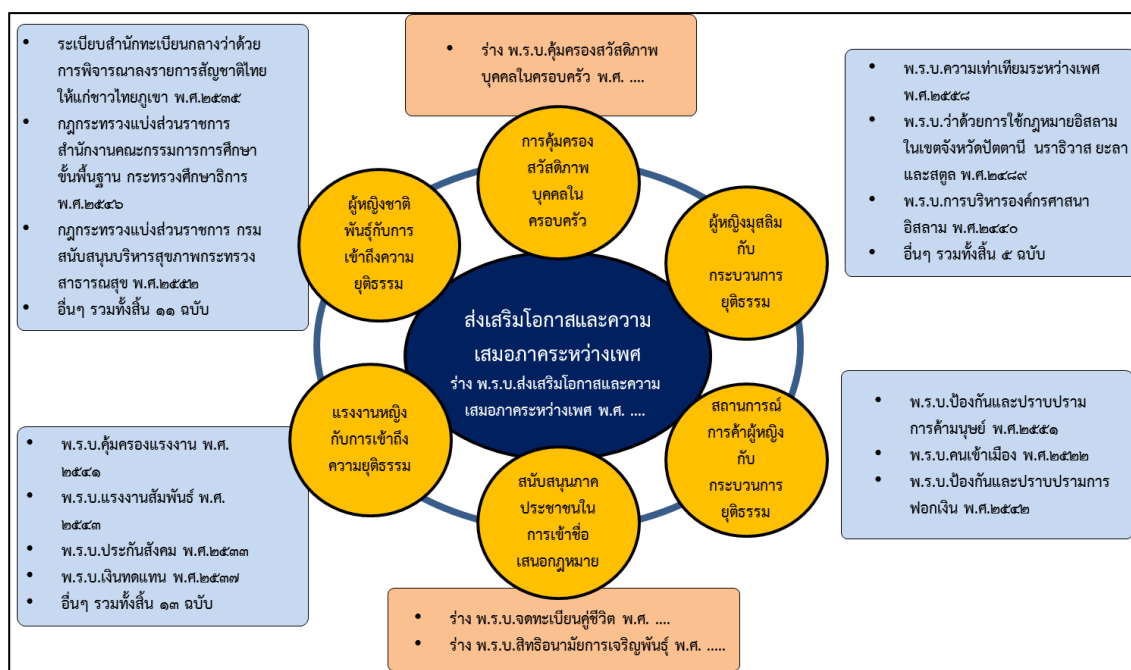
แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน



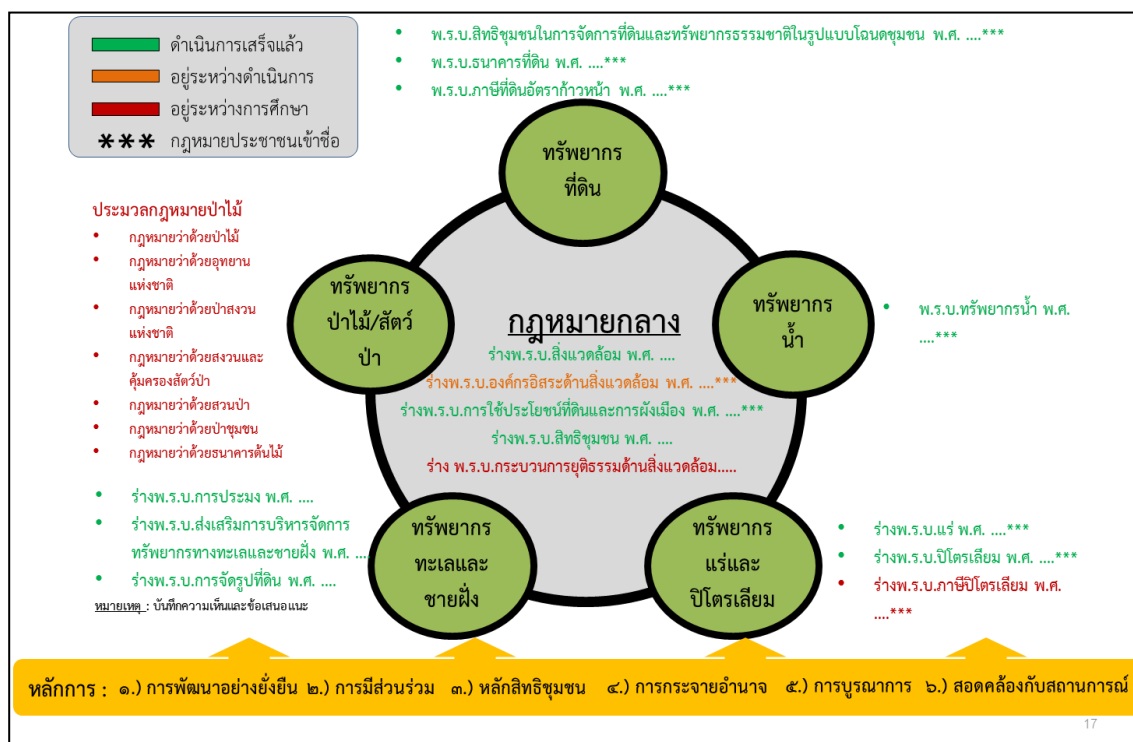
แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน



แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ



แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

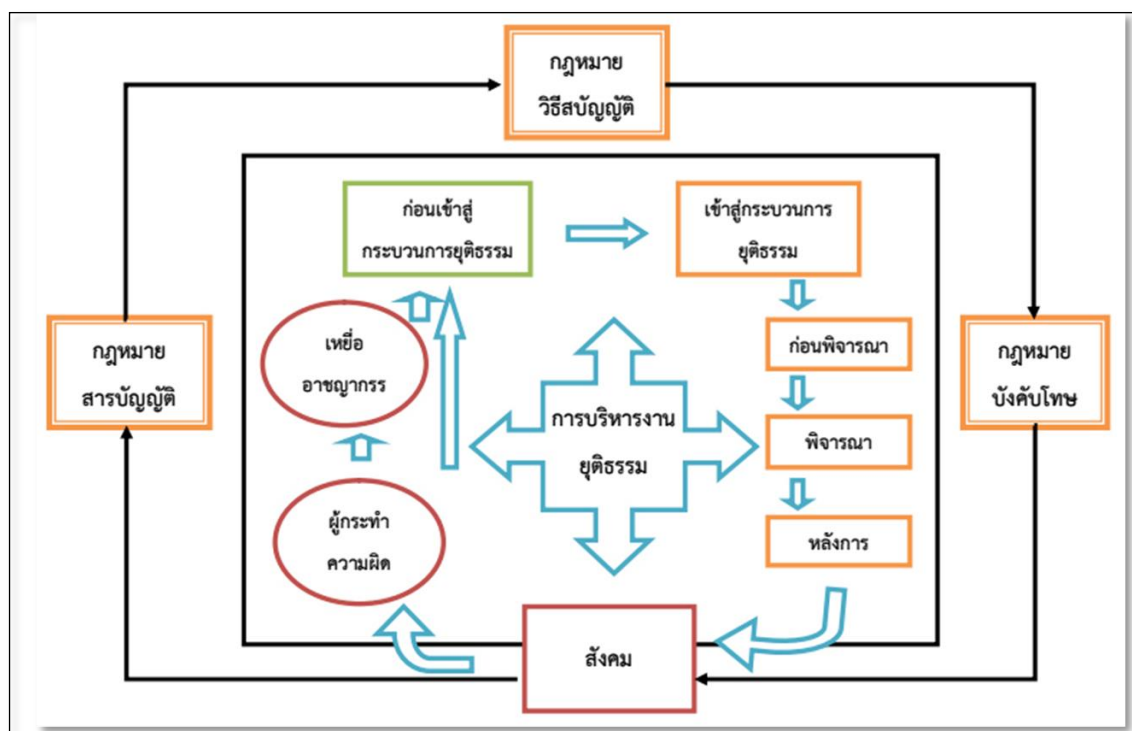


แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้ศึกษาเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะในด้านที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ๓ ส่วน ได้แก่ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน โดยในที่นี้จะได้นำเสนอแผนภาพแสดงกรอบแนวคิดด้านการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน



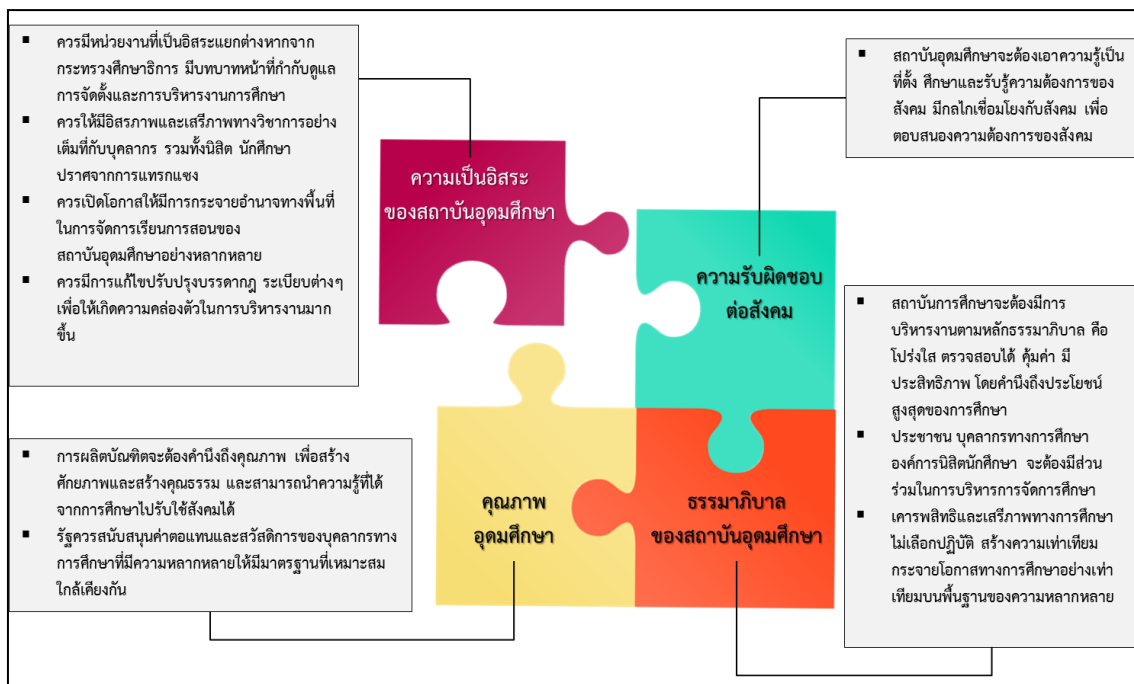
แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม



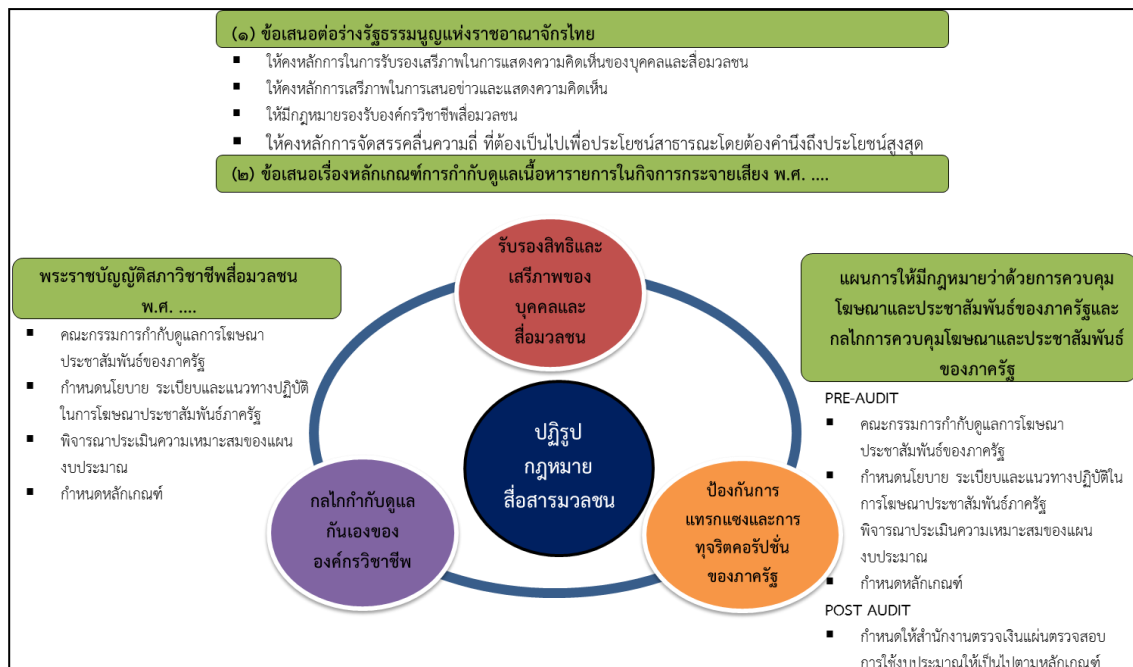
แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านกฎหมายเอกชนและธุรกิจและหลักประกันทางธุรกิจ



แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านการปฏิรูปการศึกษา



แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายด้านการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชน



๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการเป็นองค์กรวิชาการที่สนับสนุนงานตามภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยได้กำหนดกลยุทธ์และเครื่องมือดัชนีชี้วัดผลงาน หรือความสำเร็จของงานเพื่อให้บรรลุสู่เป้าประสงค์การสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยปรากฏผลการดำเนินงาน ดังนี้

ยุทธศาสตร์และผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

วิสัยทัศน์	
เป็นองค์กรภายใต้การดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการ ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในสังคม	
พันธกิจ	
(๑) สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (๒) สร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิรูปกฎหมายกับภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ (๓) พัฒนากฎหมาย พัฒนางานวิจัย ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นศูนย์กลางรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ (๔) ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กร ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและ มีความรู้ทางวิชาการและเป็นผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการปฏิรูป กฎหมายโดยมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมสำหรับการบริหารองค์กรด้วยหลักธรรมาภิบาลฯ	
ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์
(๑) การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม โดยยึดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	(๑) สนับสนุนภาคประชาชนในการพัฒนากฎหมาย
	(๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน
	(๓) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายลำดับรองเพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน
	(๔) จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกฎหมายเพื่อพิจารณาของหน่วยงานรัฐ

ยุทธศาสตร์และผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมาย

ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์
(๒) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่าย	(๑) สนับสนุนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ยั่งยืน
	(๒) สนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ
	(๓) สร้างความเข้าใจร่างกฎหมายเข้าสู่ให้ภาคประชาชน ผ่านรูปแบบต่างๆ
	(๔) พัฒนาความร่วมมือกับเครือข่ายทางวิชาการ และเครือข่ายสื่อต่างๆ เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชน
(๓) การพัฒนาองค์ความรู้และฐานข้อมูล	(๑) พัฒนางานวิจัยทางวิชาการโดยประมวลองค์ความรู้ในการปฏิรูปกฎหมายและติดตามการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการปฏิรูปกฎหมายในระยะยาว
	(๒) พัฒนาองค์ความรู้ในการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการและภาคประชาสังคมในการปฏิรูปกฎหมาย
	(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อเผยแพร่แนวคิดและแนวทางการปฏิรูปกฎหมายโดยเชื่อมโยงฐานข้อมูลสถาบันทางวิชาการ
	(๔) พัฒนาระบบการจัดการความรู้ขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ และถ่ายทอดการเรียนรู้สู่พนักงานในองค์กรและสาธารณะ
(๔) การสร้างความพร้อมและพัฒนองค์กร	(๑) เพิ่มประสิทธิภาพการสรรหา วางแผนทรัพยากรบุคคลและพัฒนาสมรรถนะบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถทั้งด้านวิชาการและด้านบริหารให้เท่าทันสถานการณ์ของนอก
	(๒) พัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีให้ทันสมัย โดยเชื่อมโยงระบบงานภายในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ
	(๓) สร้างกลไกและเครื่องมือการติดตามและประเมินผล
	(๔) พัฒนางานด้านสื่อสารองค์กรเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์
	(๕) เสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรในแบบบูรณาการ

ผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม โดยยึดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน		
(๑) สนับสนุนภาคประชาชนในการพัฒนากฎหมาย	(๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการศึกษา รับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสนับสนุนการยกร่างกฎหมายเข้าสู่ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เครือข่ายประชาชนยื่นขอการสนับสนุน	- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขอรับการสนับสนุนในการยกร่างกฎหมายจำนวน ๓๖ เรื่อง โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ และจัดทำร่างกฎหมาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขอรับการสนับสนุนการยกร่างกฎหมาย จำนวน ๕ ฉบับ ดังนี้ ๑) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสหภาพแม่น้ำพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ๓) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยแร่ ๔) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ๕) รายงานวิชาการ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		ทั้งนี้ มีร่างกฎหมายของประชาชนที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มอบหมายให้สำนักงานฯ ดำเนินการ ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษา จำนวน ๓ เรื่อง ดังนี้ ๑) กฎหมายว่าด้วยข้าวและชาวนาไทย ๒) กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้และปรับปรุงกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิและคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เดินเท้าและใช้จักรยาน ๓) ร่างกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน
(๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน	(๑) ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการ งานด้านธุรการแก่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เช่น การศึกษาทบทวนข้อมูล การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การจัดประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น	- จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอโดยการศึกษา ค้นคว้า ข้อมูลวิชาการทั้งในประเทศและข้อมูลจากต่างประเทศ รวมทั้งการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณา จำนวน ๑๓๖ เรื่อง
	(๒) ศึกษาและจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมอบหมาย	
	(๓) ดำเนินการติดตาม ชี้แจงและขับเคลื่อนความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	- สถานิติบัญญัติได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไปปรับแก้ไขจำนวนทั้งสิ้น ๒๑ ฉบับ จากร่างพระราชบัญญัติที่บังคับใช้เป็นกฎหมายในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗
	(๕) ประสานงานกับสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ฝ่าย	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	บริหาร หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งเครือข่ายประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย	ทั้งสิ้น ๓๕ ฉบับ - สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้นำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ และร่างกฎหมายไปพิจารณา จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.
(๓) ปรับปรุงและพัฒนา กฎหมายลำดับรองเพื่อการ บังคับใช้กฎหมายให้เกิด ประโยชน์ สูง สุด ต่อ ประเทศชาติและประชาชน	พิจารณาศึกษา กฎหมายทั้งระบบเพื่อเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายลำดับรอง อันจะตอบสนองต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย	ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนา กฎหมายลำดับรอง จำนวน ๑๓ เรื่อง - พ.ศ. ๒๕๕๕ ๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๓) การตรากฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านพ.ศ. ๒๕๕๓ ๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้าน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		แรงงานและร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๕) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง อายุของข้อมูลในการประมวลผลของบริษัทข้อมูล เครดิต ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ - พ.ศ. ๒๕๕๖ ๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ขอให้ชะลอการพิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งยังไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. ๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. ๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ขอให้ชะลอการประกาศใช้ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ๔) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		- พ.ศ. ๒๕๕๗ ๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การผลักดันกฎกระทรวง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างอรรถยนต์ ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. - พ.ศ. ๒๕๕๘ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น การดำเนินการอื่น ๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
(๔) จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกฎหมายเพื่อพิจารณาของหน่วยงานรัฐ	- สํารวจ คําศึกษา วิเคราะห์และจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะตามที่มีหน่วยงานรัฐมีหนังสือขอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาศึกษา	ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกฎหมายเพื่อพิจารณาของหน่วยงานรัฐ จำนวน ๕ เรื่อง ๑) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. (สภาพัฒนาการเมือง ผู้ส่งเรื่อง) ๒) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ส่งเรื่อง) ๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต เรื่อง อายุของข้อมูลในการประมวลผลของบริษัทข้อมูล เครดิต ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ส่งเรื่อง) ๔) การให้ความเห็นต่อการทบทวนกฎหมายที่ตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๕๐ ตามที่คณะรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี) มอบหมาย ๕) การให้ความเห็นต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่าย		
(๑) สนับสนุนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ยั่งยืน	(๑) จัดการอบรม ประชุม สัมมนาเพื่อเผยแพร่ร่างกฎหมายต่างๆ รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายในประเด็นต่างๆ ต่อสาธารณะ ๑.๑ การประชุม เรื่อง การบูรณาการกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ดิน น้ำ ป่า ทะเลและสิ่งแวดล้อม) ๑.๒ การประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๑.๓ โครงการบรรยายและเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อ การเข้าถึงความยุติธรรมและการลงโทษประหารชีวิต ๑.๔ โครงการประชุมวิชาการ เรื่อง หลักการสากลว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญา : การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาของประเทศต่างๆ ๑.๕ โครงการเวทีสาธารณะ เรื่อง แนวทางการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ๑.๖ โครงการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.	๑.สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้สนับสนุนภาคประชาชนและภาคประชาสังคมจำนวน ๒๑ เครือข่าย ในการปรับปรุงและพัฒนาร่างกฎหมาย ๒.ประสานความร่วมมือในการเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นชอบ จำนวน ๑๗ ฉบับ ๓.เครือข่ายภาคประชาชนและเครือข่ายประชาสังคม ได้ติดตามขับเคลื่อนร่างกฎหมายโดยเสนอข้อมูลและความเห็นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวน ๙ เครือข่ายต่อจำนวนร่างกฎหมาย ๗ ฉบับ ๔.ตัวแทนเครือข่ายฯ สามารถเข้าร่วมเสนอความเห็นในการผลักดันกับสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน ๙ เครือข่าย รวมจำนวนทั้งหมด ๖๙ คน และเครือข่ายภาคประชาชนร่วมติดตามและขับเคลื่อนในการเผยแพร่ร่างกฎหมายจำนวน ๗ เครือข่าย

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๑.๗ เว็บไซต์เคลื่อนเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ “ผู้หญิงชาติพันธุ์กับการเข้าถึงความยุติธรรม” ๑.๗ เว็บไซต์เคลื่อนเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ “การเข้าถึงความยุติธรรมของแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรม” ๑.๘ เว็บไซต์เคลื่อนเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ “ผู้หญิงชาติพันธุ์กับการเข้าถึงความยุติธรรม” ๑.๙ โครงการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๑.๑๐ โครงการศึกษาปัญหาเพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ๑.๑๑ โครงการพัฒนา (ร่าง) พระราชบัญญัติการบริหารราชการโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน : จังหวัดจัดการตนเอง ๑.๑๒ โครงการเสวนาโต๊ะกลม เรื่อง การปกครองท้องถิ่นกับการปฏิรูปประเทศ ๑.๑๓ โครงการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ.	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๑.๑๔ โครงการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง หลักการสำคัญของกฎหมายประกันสังคมเพื่อคนทำงานทุกคน ๑.๑๕ โครงการเวทีสาธารณะ เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๑.๑๖ การประชุมเพื่อนำเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ๑.๑๗ โครงการเวทีเสวนา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ๑.๑๘ โครงการสังเคราะห์เวทีเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ (ภาคเหนือ) “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงชาติพันธุ์” เพื่อจัดทำแผนนิติบัญญัติเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภา ๑.๑๙ โครงการนำเสนอผลการวิจัยโครงการ “ประสบการณ์” กับ “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” : การศึกษาวิจัยแบบอัตชีวประวัติของผู้หญิงชาติพันธุ์ ๑.๒๐ โครงการเสวนาวิชาการ ๒๗ ปี สตรีศึกษาไทย สตรีศึกษา : จะตายหรือจะโต ๑.๒๑ อื่นๆ	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๒. สนับสนุนบุคลากรในการเข้าร่วมเป็นวิทยากร	๑. วิทยากรหลักสูตร การเสริมสร้างศักยภาพพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมจัดโดย สถาบันพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ๒. จัดตารางกฎหมายแร่ การอนุญาตให้สำรวจและสัมปทานแร่ ภายใต้ภาวะอำนาจพิเศษ จัดโดย สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ๓. ความร่วมมือเพื่อพัฒนานโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน จัดโดย ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ๔. การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม จัดโดย สถาบันพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ๕. ผู้หญิงกับคำพิพากษาคดียาเสพติดที่มา หลักเกณฑ์ ความยุติธรรม จัดโดย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๖. จากอเมริกา ถึงประเทศไทย บทเรียนการขับเคลื่อนกฎหมายคูชีวิต จัดโดย มูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ ๗. Young Activist Movement จัดโดย แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ๘. เส้นทางปฏิรูประบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		จัดโดย มูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ๙. โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนาผู้ทำหน้าที่นิติกรของตำรวจ จัดโดย สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน ๑๐. การประชุมเพื่อพัฒนากลไกการปกป้องคุ้มครองสิทธิ เพื่อลดการตีตราและเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเอชไอวี/เอดส์ความเปราะบางของกลุ่มประชากร จัดโดย มูลนิธิศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ ๑๑. สถานการณ์บนโลกออนไลน์ จัดโดย เครือข่ายพลเมืองเน็ต ๑๒. สิทธิในที่ดินทำกินของประชาชนบริเวณชายแดน จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๑๓. สิทธิสตรีและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีมหาเถรสมาคมมีมติห้ามบวชภิกษุณีในประเทศไทย จัดโดย เครือข่ายคนไทยเพื่อส่งเสริมและเติมเต็มพุทธบริษัทสี่ ๑๔. สัมมนาวิชาการประชาชน ปฏิรูปธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม จัดโดย สัมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ๑๕. ข้อเสนอออกไกซ์เบิ้ลเคลื่อนประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		๑๖. การประชุมพัฒนากลไกและปฏิบัติการเพื่อลดการตีตราและเลือกปฏิบัติในกลุ่มประชากรเปราะบาง จัดโดย มูลนิธิศูนย์คัมครองสิทธิ ด้านเอดส์ ๑๗. บทบาทสตรี บทบาทพลเมือง ก้าวหน้าหรือถอยหลัง ในร่างรัฐธรรมนูญ จัดโดย เครือข่ายองค์กรสตรีจังหวัดพัทลุง
(๒) สนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ	(๑) การประสานงานความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ	เครือข่ายองค์กรในประเทศและต่างประเทศที่ได้ประสานความร่วมมือ ๑ Migrant Forum in Asia (MFA) และ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (Human Rights and Development Foundation : HRDF) Representative of Thailand to ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) ASEAN Services Employees Trade Union Council (ASETUC) South East Asia Legal Aid Network (SEA- LAW) ในการขับเคลื่อนร่างข้อตกลงอาเซียน และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ๒ เครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน เครือข่ายผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข กลุ่มเครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท คณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ในการ

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ๓ มูลนิธิเอเชีย สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์นานาชาติ และสมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในการพัฒนาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทรัพยากรน้ำ ๔ การประสานงานกับเครือข่ายแรงงานอาเซียน เพื่อผลักดันมาตรฐานแรงงานอาเซียน
	(๒) จัดประชุมองค์การระหว่างประเทศเพื่อขับเคลื่อนงานปฏิรูปกฎหมายในระดับภูมิภาค	- การประชุมองค์การระหว่างประเทศ ๑. The Regional Consultation on Prospects Challenges to Developing an ASEAN Standard and Mechanism for the Rights of Workers. ๒. Law in Struggle for Dignity and Justice Workshop. ๓. Migrant and migration in the Post 2015 Development Agenda.
	(๓) จัดแปลเอกสารทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย	๑. จัดทำเว็บไซต์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในรูปแบบภาษาอังกฤษ (http://www.lrct.go.th/en/) ๒. จัดทำเอกสารแปลสรุปความเห็นเรื่อง “การให้มีกฎหมายว่าด้วย

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
(๓) สร้างความเข้าใจร่างกฎหมายเข้าสู่สื่อให้ภาคประชาชน ผ่านรูปแบบต่าง ๆ	(๑) จัดประชุม สัมมนา อบรม แลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าสู่เสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย” การจัดเวทีเผยแพร่ความเข้าใจร่างกฎหมายเข้าสู่สื่อให้ภาคประชาชน อาทิ ๑) โครงการพัฒนาและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิรูปกฎหมายในจังหวัดต้นแบบ โดยความร่วมมือกับสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ๒. นิทรรศการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการเข้าสู่เสนอกฎหมาย ในงานเสวนาวิชาการ ครบรอบ ๔ ปี คปก. “ปฏิรูปกฎหมาย ทำลายปฏิรูปประเทศ” ในวันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ชั้น ๕ โรงแรมเซ็นทราศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร จัดโดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๓. โครงการ “อบรมผู้ช่วยทนายความ และเปิดศูนย์ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย” พื้นที่ภาคใต้ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตาสะ อำเภอดำรงสำราญ จังหวัดตรัง ระหว่างวันที่ ๑๓-๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ๔. โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ “หลักการและแนวทางปฏิบัติ สิทธิมนุษยชน และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และบทบาทอาสาสมัครผู้ให้

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		ความช่วยเหลือกฎหมายประจำชุมชน” พื้นที่ภาคเหนือตอนบน ที่โรงแรมฟูรามาเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ ๒-๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ๕. โครงการ“เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. (ครั้งที่ ๑) พื้นที่กรุงเทพมหานคร ณ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ในวันจันทร์ที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ๖. โครงการ “เผยแพร่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. (ครั้งที่ ๒) พื้นที่กรุงเทพมหานคร ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชั้น ๑๖ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร ในวันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ๗. โครงการ “เผยแพร่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ,ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหาร

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		จังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” (ครั้งที่ ๓) พื้นที่ภาคเหนือ ณ โรงแรมฮอลิเดย์ การ์เด็น เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ในวันอังคารที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ๘. โครงการ “เผยแพร่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” (ครั้งที่ ๔) พื้นที่ภาคใต้ วันเสาร์ที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๐๐-๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมชมพูปาล โรงแรมเมืองลิกอร์ อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ๙. โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ “หลักการและแนวทางปฏิบัติ สิทธิมนุษยชน และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และบทบาทอาสาสมัครผู้ช่วยทนายความ” พื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ณ โรงแรมทีโอเพลนด์ จังหวัดพิษณุโลก ระหว่างวันที่ ๓-๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ ๑๐. โครงการ “เผยแพร่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” (ครั้งที่ ๕) พื้นที่ภาคอีสาน วันจันทร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๐๐-๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชน(กป.อพช.) ภาค

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		อีสาน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ๑๑. จัดโครงการ “เผยแพร่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” (ครั้งที่ ๖) พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันอังคารที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๐๐-๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ โรงแรมอุบลบุรี รีสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี
	(๒) จัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งร่างกฎหมายของประชาชนเผยแพร่ต่อสาธารณะ	๑) แผ่นพับกระบวนการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๒) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.
	(๓) เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านสื่อสาธารณะผ่าน	ช่องทางการเผยแพร่ต่อสื่อสาธารณะ ๑) เว็บไซต์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (http://www.lrct.go.th) ในส่วนของ “ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ๒) เผยแพร่ผ่านหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ได้แก่ <u>สื่อโทรทัศน์</u> - รายการ “หยิบมาถก ยกมาคุย กับ คปท.” ทางช่อง บางกอกทีวี่

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		- รายการ “ปฏิรูปกฎหมายกับ คปก.” ทางช่องสปริงนิวส์ <u>สื่อวิทยุ</u> - รายการ “หยิบมาถกยกมาคุย กับ คปก. ทางสถานีวิทยุจุฬา - รายการ “ปฏิรูปกฎหมายประชาชน กับ คปก.” ทางสถานี ๑๐๑ อาร์อาร์วัน
(๔) พัฒนาความร่วมมือกับเครือข่ายทางวิชาการ และเครือข่ายสื่อต่างๆ เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชน	(๑) พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ	๑) องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิงแห่งสหประชาชาติ (UN WOMEN) ๒) มูลนิธิเอเชีย (The Asia Foundation) ๓) โครงการสานเสวนาการจัดการน้ำในลุ่มน้ำโขง (Maekong Water Dialogues) องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN)
	(๒) พัฒนาความร่วมมือกับเครือข่ายวิชาการ	๑) จัดทำบันทึกความร่วมมือ (MOU) กับสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน) เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย โดยใช้จังหวัดสมุทรสาครเป็นพื้นที่นำร่อง ๒) จัดทำบันทึกความร่วมมือ (MOU) กับมหาวิทยาลัย ๔ แห่ง ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยนเรศวร เพื่อสนับสนุนการ

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		จัดทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การปฏิรูปการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย”
	(๔) การพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร	ประสานงานและติดตามการประชุมของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการในการทำความเข้าใจและข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การพัฒนาองค์ความรู้และฐานข้อมูล		
(๑) พัฒนางานวิจัยทางวิชาการโดยประมวลองค์ความรู้ในการปฏิรูปกฎหมาย และติดตามการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการปฏิรูปกฎหมายในระยะยาว	(๑) ดำเนินการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนการศึกษา วิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปกฎหมาย	รายงานการศึกษาวิจัยรวมทั้งสิ้น ๓๖ เรื่อง
	(๒) จัดทำคู่มือประเมินกฎหมาย (Check list) เพื่อใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ประกอบด้วย ๒.๑ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ.๒๕๐๙ (Handbook on the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966: Checklists) ๒.๒ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน	คู่มือประเมินกฎหมาย (Check list) จำนวนทั้งสิ้น ๑๗ เล่ม สำหรับใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี พ.ศ.๒๕๒๗ (Handbook on the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984: Checklists) ๒.๓ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๙ (Handbook on the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 2006: Checklists) ๒.๔ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พ.ศ.๒๕๐๙ (Handbook on the International Covenant on Economic, Social And Cultural Rights, 1966 : Checklists) ๒.๕ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ พ.ศ. ๒๕๐๘ (Handbook on the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965: Checklists) ๒.๖ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคน	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	พิการ พ.ศ. ๒๕๕๑ (Handbook on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2008: Checklists) ๒.๗ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พ.ศ.๒๕๓๒ (Handbook on the Convention on the Rights of the Child, 1989: Checklists) ๒.๘ คู่มือว่าด้วยรายการที่ต้องตรวจสอบตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พ.ศ.๒๕๒๒ (Handbook on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979: Checklists) ๒.๙ คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายแรงงาน) ๒.๑๐ คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายสิ่งแวดล้อม) ๒.๑๑ คู่มือการเข้าถึงความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเร็ว : คู่มือสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ ๒.๑๒ คู่มือแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสำหรับอาสาสมัครสิทธิมนุษยชน	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๒.๑๓ คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (สนธิสัญญาการลงทุน (Bilateral Investment Treaties: BITs) กรณีต่างประเทศ) ๒.๑๔ คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน (Investor -State Dispute Settlement : ISDS) ๒.๑๕ คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า) ๒.๑๖ คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาด้านยาและเมล็ดพันธุ์) ๒.๑๗ คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร)	
(๒) พัฒนาคณะความรู้ในการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการและภาคประชาสังคมในการปฏิรูปกฎหมาย	๑. แต่งตั้ง “คณะทำงานเพื่อผลักดันร่างกฎหมายภาคประชาชน”	“คณะทำงานเพื่อผลักดันร่างกฎหมายภาคประชาชน” ได้กำหนดแนวทางในการผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนไปสู่การตราเป็นพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีแผนปฏิบัติงานเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ยกเลิกการบังคับใช้

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๒. จัดทำกระบวนการ การจัดเวทีเพื่อเผยแพร่ความรู้ร่างกฎหมายภาคประชาชน	- เครือข่ายเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชน สรุปรวข้อเสนอดังกล่าว เรื่อง การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน
	๓. จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี	
	๔. สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการ ๔.๑ จัดทำข้อเสนอดังร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖	๑) บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอดังร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ๒) ข้อเสนอดังร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ของเครือข่ายภาคประชาชน ๓) ข้อเสนอดังร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ๔) ข้อเสนอดังร่างพระราชบัญญัติการให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. ๕) ข้อเสนอดังร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ.
(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อเผยแพร่แนวคิด	(๑) ฐานข้อมูลประมวลผลมติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	๑. ฐานข้อมูลบันทึกความเห็น จำนวนทั้งสิ้น ๑๐๘ เรื่อง ๒. ฐานข้อมูลงานวิจัยของสำนักงานฯ จำนวนทั้งสิ้น ๓๖ เรื่อง
	(๒) จัดทำหนังสือรวบรวมความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูป	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
และแนวทางการปฏิรูปกฎหมายโดยเชื่อมโยงฐานข้อมูลสถาบันทางวิชาการ	กฎหมาย (๒๕๕๖-๒๕๕๘)	๓. ฐานข้อมูลบุคลากรสำนักงาน จำนวนทั้งสิ้น ๕๗ รายการ ๔. ฐานข้อมูลเครือข่าย จำนวนทั้งสิ้น ๓๔๑ รายการ ๕. ฐานข้อมูลคณะกรรมการ / ฐานข้อมูลคณะอนุกรรมการ / ฐานข้อมูลผู้เข้าร่วมประชุม จำนวนทั้งสิ้น ๗๙๕ รายการ ๖. ฐานข้อมูลสื่อสารมวลชน จำนวนทั้งสิ้น ๓๑ รายการ
	(๓) รวบรวมและเผยแพร่บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะผ่านเว็บไซต์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	
	(๔) ฐานข้อมูลด้านการศึกษาวิจัย	
	(๕) จัดทำฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงาน ๒.๑ ฐานข้อมูลคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน ๒.๒ ฐานข้อมูลเครือข่ายภาคประชาชน ๒.๓ ฐานข้อมูลสื่อมวลชน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประสานงาน ๒.๔ ฐานข้อมูลข่าวสาร	
(๔) พัฒนาระบบการจัดการความรู้ขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ และถ่ายทอดการเรียนรู้สู่พนักงานในองค์กรและสาธารณะ	(๑) การจัดการความรู้องค์กร ๑.๑ การอบรม เรื่อง การจัดการความรู้ (Knowledge Management :KM) ๑.๒ การเผยแพร่องค์ความรู้ผ่านเว็บไซต์	ฐานข้อมูลการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ จำนวน ๑๐ เรื่อง
	(๒) จัดทำห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งจัดทำหนังสือ เอกสารทางวิชาการเพื่อเป็นแหล่งค้นคว้า รวมทั้งแหล่งรวบรวม	ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวน ๑ แห่ง

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	งานศึกษาวิจัยของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	
	(๓) จัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไปได้เข้าตรวจสอบข้อมูลและเอกสาร	ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวน ๑ แห่ง
	(๔) จัดทำรายงานประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	จำนวน ๔ ครั้ง ได้แก่ รายงานประจำปี ๒๕๕๔ รายงานประจำปี ๒๕๕๕ รายงานประจำปี ๒๕๕๖ และรายงานประจำปี ๒๕๕๗
ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การสร้างความพร้อมและพัฒนาองค์กร		
(๑) เพิ่มประสิทธิภาพการ สรรหา วางแผนทรัพยากร บุคคลและพัฒนาสมรรถนะ บุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถทั้งด้าน วิชาการและด้านบริหารให้ เท่าทันสถานการณ์ของนอก	(๑) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนาสำนักงานสำหรับปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการและบุคลากร	- สำนักงานสำหรับปฏิบัติงานของคณะกรรมการและบุคลากร มี จำนวน ๒ ชั้น และห้องประชุม ๑ ชั้น - ห้องสมุดของสำนักงาน
	(๒) โครงสร้างอัตรากำลังบุคลากร	(รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิโครงสร้างอัตรากำลังบุคลากร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย)
	(๓) การจัดทำระเบียบของสำนักงาน	๑) ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ๒) ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ๓) ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินและ ทรัพย์สิน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		๔) ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน ๕) ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน
	(๔) การจัดระบบงาน	๑) ระบบการแบ่งส่วนงานภายใน ๗ ส่วนงาน ได้แก่ สำนักเลขาธิการ สำนักอำนวยการ สำนักบริหารการประชุมและข้อมูล สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่าย สำนักสนับสนุนการวิจัย กลุ่มกฎหมาย และผู้ตรวจสอบภายใน ๒) ระบบการดำเนินงานภายใน <u>๒.๑) สำนักเลขาธิการ</u> - ระบบการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย - ระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงาน <u>๒.๒) สำนักอำนวยการ</u> - ระบบการบริหารการเงินและบัญชี

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
		- ระบบงานพัสดุเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง - ระบบการบริหารงานบุคคล - ระบบงานสารบรรณ <u>๒.๓) สำนักบริหารการประชุมและข้อมูล</u> - ระบบการจัดประชุม - ระบบงานด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำนักงาน - ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อาทิ ระบบ E-Office ระบบ Intranet ระบบ E-Library <u>๒.๔) สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่าย</u> - ระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการสนับสนุนการร่างกฎหมาย - ระบบการประสานงานกับเครือข่ายประชาชน - ระบบการสื่อสารเผยแพร่ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายและการดำเนินงานขององค์กรคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย <u>๒.๕) กลุ่มงานกฎหมาย</u> - ระบบกลุ่มงานกฎหมาย ๕ กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานกฎหมายด้าน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	(๕) แผนพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และแผนการบริหารความเสี่ยง (๕.๑) ดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของสำนักงาน ดังนี้ ๑) โครงการสัมมนาเสริมประสิทธิภาพในการทำงานสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๒) โครงการสัมมนาวิชาการแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่ายระยะ ๔ ปีกับการพัฒนาองค์กร ๓) โครงการอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ๔) การอบรมเชิงปฏิบัติ เรื่อง การองค์ความรู้ว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างเพศ ๕) การอบรม เรื่อง พื้นฐานการวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย	สังคม กลุ่มงานกฎหมายด้านมหาชน กลุ่มงานกฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม กลุ่มงานกฎหมายด้านเศรษฐกิจ และกลุ่มงานกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ๑) ผลการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรใน ช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา ทำให้พนักงานมีศักยภาพดังนี้ ๑) บุคลากรสายงานวิชาการ - มีความรู้ความเข้าใจต่อหลักการและเนื้อหาในการปฏิรูปกฎหมายตามยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย - มีทักษะการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจทานแก้ไข และการปฏิบัติหลังการแก้ไข ในกระบวนการทำงาน - มีทักษะในด้านการศึกษา ค้นคว้าการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการทั้งข้อมูลจากในประเทศ และข้อมูลจากต่างประเทศ - มีความรู้ในกฎหมายแบบสหวิทยาการ - มีทักษะและความชำนาญในการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ การจัดทำร่างกฎหมาย การจัดทำรายงานประจำปี - มีทักษะการประสานงานกับองค์กรนิติบัญญัติและหน่วยงานของรัฐ

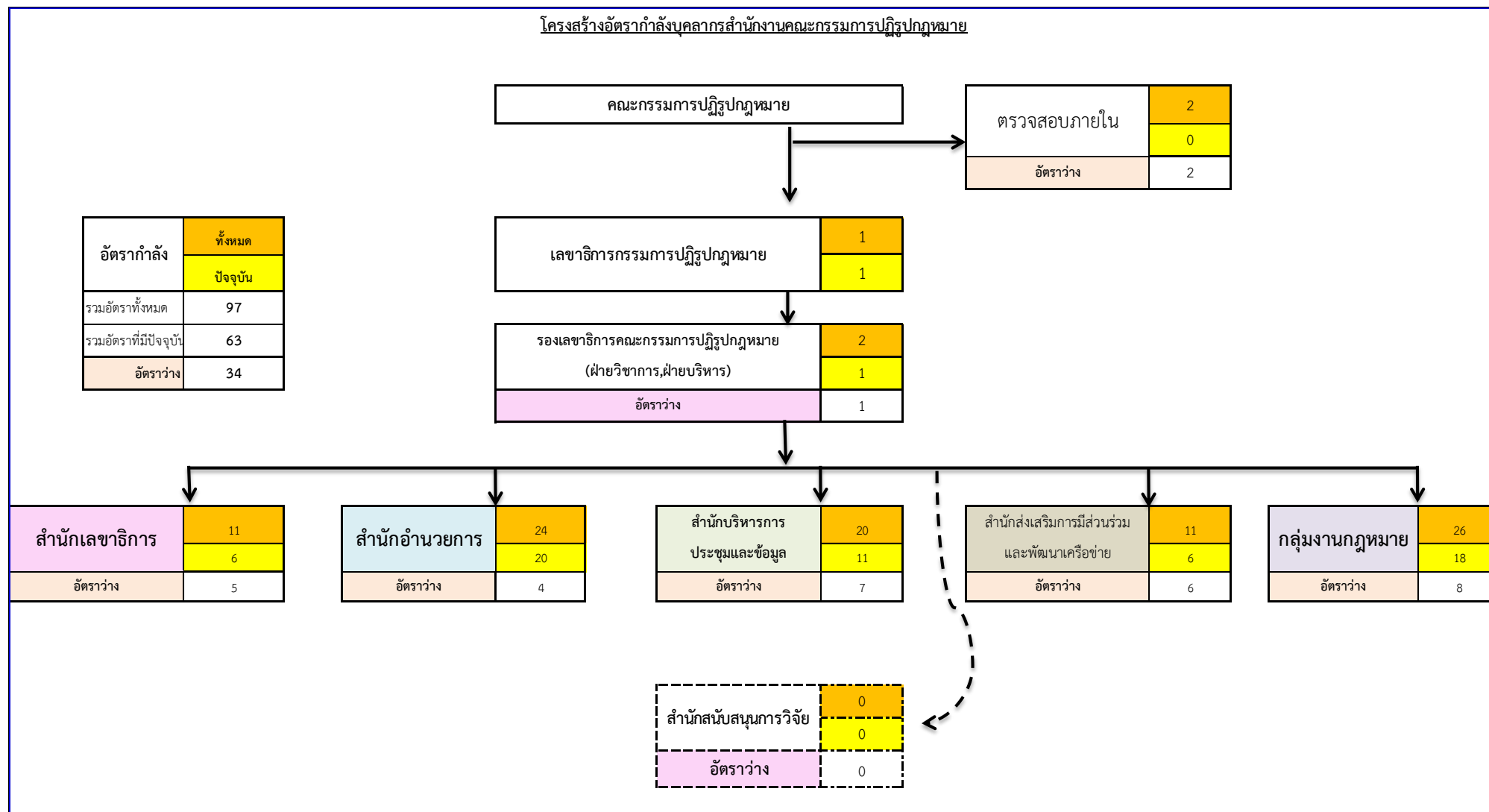
ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๖) การอบรม เรื่อง สิทธิและเสรีภาพและหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ๗) การอบรม เรื่อง พื้นฐานการร่างกฎหมาย ๘) การอบรม เรื่อง พื้นฐานงานวิจัยกฎหมายทางสังคมศาสตร์ ๙) การอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง หลักสิทธิมนุษยชนสำหรับการปฏิรูปกฎหมาย ๑๐) การอบรมหลักสูตรแนวคิดความเสมอภาคระหว่างเพศในการปฏิรูปกฎหมาย ๑๑) การอบรมหลักสูตรแนวคิดทฤษฎีกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา ๑๒) การอบรมหลักสูตรเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ด้วยกฎหมาย ๑๓) การอบรมหลักสูตรทฤษฎีกฎหมายมหาชนเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ๑๔) การอบรมหลักสูตรทฤษฎีด้านระบบสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ๑๕) การอบรมหลักสูตรทฤษฎีด้านกฎหมายแรงงานเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย	๒) บุคลากรสายงานบริหาร - มีทักษะการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจทานแก้ไข และการปฏิบัติหลังการแก้ไข ในกระบวนการทำงาน - มีศักยภาพในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงสามารถเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายต่อประชาชนได้ - มีศักยภาพในการบริหารการประชุมและการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ - มีศักยภาพในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล - มีศักยภาพในการจัดวางระบบงานของแต่ละสำนัก และการประเมินผลการควบคุมภายใน - มีทักษะในการวางแผนการสื่อสารสาธารณะ - ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สำนักงานมีแผนพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรใน ๕ หลักสูตรที่สำคัญ (รายละเอียดปรากฏตามแผนพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย)

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๑๖) การอบรมหลักสูตรคู่มือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ๑๗) การอบรมหลักสูตรทรัพยากรพลังงานและปัญหาการคุ้มครองยาและเมล็ดพันธุ์ ๑๘) การอบรมหลักสูตรคู่มือกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรรมและข้อตกลงระหว่างประเทศ ๑๙) การอบรมหลักสูตรทฤษฎีด้านกฎหมายแรงงานเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ๒๐) การอบรมหลักสูตรเทคนิคการถ่ายภาพเพื่อการสื่อสาร ๒๑) การอบรมหลักสูตรแนวทางการจัดวางระบบและการประเมินผลการควบคุมภายใน ๒๒) การอบรมหลักสูตรเทคนิคการขับรถให้ปลอดภัย ๒๓) การอบรมหลักสูตรหลักการเขียนหนังสือราชการ ๒๔) การอบรมหลักสูตรทักษะการสร้างทีมงาน ๒๕) การอบรมหลักสูตรการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประสบการณ์และให้ทักษะต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	๒๖) การอบรมหลักสูตรเรื่องสมรรถนะ competency (๕.๒) สนับสนุนทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรสำนักงาน ๑) สนับสนุนให้ทุนการศึกษาและส่งบุคลากรไปฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ ของหน่วยงานภายนอก - ทุนศึกษาระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล จำนวน ๑ ทุน - ทุนศึกษาต่อระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน ๒ ทุน - โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายการค้าระหว่างประเทศรุ่นที่๗คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ จำนวน ๓ คน - โครงการอบรมหลักสูตรพัฒนาหัวหน้างาน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) จำนวน ๓ คน - โครงการอบรมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ จำนวน ๒ คน - โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายการเงินและ	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	การดำเนินงาน/แผนงาน/โครงการ (พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๘)	ผลการดำเนินงาน
	การธนาคาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน ๑ คน ๒) ประสานความร่วมมือสถาบันการศึกษาหรือองค์กรเอกชน เพื่อสนับสนุนบุคลากรให้ได้เข้าร่วมโครงการเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ - โครงการฝึกอบรมเปลี่ยนแปลงความขัดแย้ง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จัดโดย สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล จำนวน ๑๐ คน - โครงการอาสาสมัครนักสิทธิมนุษยชนรุ่นที่ ๙ จัดโดย มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม	
(๒) พัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีให้ทันสมัย โดยเชื่อมโยงระบบงานภายในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ	(๑) จัดทำระบบ Intranet และระบบห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ (E-library)	๑.ระบบ Intranet จำนวน ๑ ระบบ ๒.ระบบห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ (E-library) อยู่ระหว่างการดำเนินการ

แผนภูมิโครงสร้างอัตรากำลังบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย



แผนพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑.หลักสูตร Orientation ๑.๑ การเขียนหนังสือราชการ และการเขียนโครงการ ๑.๒ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานฯและโครงสร้างภาระหน้าที่ ๑.๓ แนวปฏิบัติการใช้ระเบียบต่าง ๆ ของสำนักงานฯ ๑.๔ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศฯโดยเรียนรู้ทฤษฎี/ปฏิบัติ ๑.๕ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	๒.หลักสูตร ผู้บริหารระดับสูง ๒.๑ การบริหารภาครัฐ (ทุน ก.พ.) ๒.๒ การบริหารการเปลี่ยนแปลง ๒.๓ การบริหารความขัดแย้ง ๒.๔ กฎหมายการบริหารภาครัฐ	๔.หลักสูตรการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ๔.๑ ความหมายของการปฏิรูปกฎหมาย และการพัฒนากฎหมาย ๔.๒ หลัก ๗ ประการตามมาตรา ๔ - หลักความเป็นอิสระขององค์กรในการปฏิรูปกฎหมาย - หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัยในการปฏิรูปกฎหมาย - หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน - หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปฏิรูปกฎหมาย - หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของประเทศและอารยประเทศ - หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข - หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ๔.๓ ความรู้แบบสหวิทยาการ ๔.๔ การวิจัยกฎหมายเปรียบเทียบ ๔.๕ Checklist กฎหมายกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ๔.๖ การวิจัยทางนโยบายสาธารณะ ๔.๗ การเขียนบทความ / รายงานวิชาการ ๔.๘ การร่างกฎหมาย	๕.หลักสูตรการพัฒนาความรู้ ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงาน ๕.๑ Core LBCT ๕.๑.๑ พัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ๕.๑.๒ 5 ส.ขั้นพื้นฐาน ๕.๑.๓ Happy Workplace ๕.๑.๔ ศึกษาต่อ (ทุนปริญญาโท ๑ ทุน) ๕.๑.๕ WE Reform (ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ จัดทุก ๑ ๖ เดือน) ๕.๑.๖ WE Reform (ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ จัดทุก ๑ ๖ เดือน) ๕.๒ Core กลุ่มงานกฎหมาย ๕.๒.๑ ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านของกลุ่มงานกฎหมาย ๕ กลุ่ม ๕.๒.๒ ทักษะภาษาอังกฤษสำหรับนักกฎหมาย (๑ คน) ๕.๓ Core สำนักเลขาธิการ ๕.๓.๑ กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อชีวิตและการทำงานอย่างสร้างสรรค์ ๕.๓.๒ ผู้บริหารการสื่อสารมวลชนระดับกลาง ๕.๓.๓ ผู้บริหารการสื่อสารมวลชนระดับต้น ๕.๓.๔ กลยุทธ์การพัฒนาความคิดเชิงระบบและความคิดสร้างสรรค์สำหรับองค์กรสมัยใหม่ ๕.๓.๕ อบรมเลขานุการกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๕.๓.๖ ทักษะภาษาอังกฤษสำหรับนักกฎหมาย (๑ คน) ๕.๓.๗ กระบวนการนิติบัญญัติ ๕.๓.๘ Proof Leader ๕.๔ Core สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่าย ๕.๔.๑ การจัดทำ INFO-GRAPHIC และโปรแกรมที่เกี่ยวข้อง ๕.๔.๒ กระบวนการสื่อสาร (การพูดเพื่อการสื่อสาร) ๕.๔.๓ การตัดต่อวิดีโอ Video Editing ๕.๔.๔ กระบวนการสื่อสาร (การเขียนเพื่อการสื่อสาร) ๕.๔.๕ วิทยากรกระบวนการ ๕.๔.๖ การวิเคราะห์เครือข่ายเพื่อสร้างเครือข่าย (ครั้งที่ ๑) ๕.๔.๗ การวิเคราะห์เครือข่ายเพื่อสร้างเครือข่าย (ครั้งที่ ๒) ๕.๕ Core สำนักอำนวยการ ๕.๕.๑ การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์สำหรับส่วนราชการ ๕.๕.๒ การเพิ่มความถูกต้องให้กับการบริหารงานพัสดุ (ขั้นพื้นฐาน) สำหรับส่วนราชการ ๕.๕.๓ มิติใหม่ใน พรบ. การจัดซื้อจัดจ้าง ๕.๕.๔ บทบาทงาน HR Professional ๕.๕.๕ การบริหารความเสี่ยงเรื่องการทุจริต Fraud Risk Management ๕.๕.๖ ความเสี่ยง/แนวทางการจัดวางระบบและการประเมินผลการควบคุมภายใน ๕.๖ Core สำนักบริหารการประชุมและข้อมูล ๕.๖.๑ เสริมสร้างศักยภาพสำหรับผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูงภาครัฐ ๕.๖.๒ การสื่อสารภาษาอังกฤษเพื่อใช้ในการประชุม (หลักสูตรระยะยาว) ๕.๖.๓ การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติสำหรับการวิจัยด้วย SPSS ๕.๖.๔ แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศ ๕.๖.๕ การเรียนรู้วิธีการค้นคว้าวิจัยวิทยานิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าอิสระทั้งไทยและต่างประเทศ ๕.๖.๖ การจัดทำแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ (e-Form)
---	--	--	--

(/๕.๔ Core สำนัก...)

๕.๕ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์

ด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๓ (๔) และ (๕)^{๑๒๑} กำหนดให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปอย่างครบถ้วนและบรรลุเป้าหมาย โดยมีผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ดังนี้

๑. การประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์เชิงคุณภาพ

๑) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามเป้าหมาย นโยบาย และแผนโครงการและมาตรการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในแต่ละปี ดังนี้

- ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์เร่งด่วนในการปฏิรูปกฎหมายแต่ละด้าน

- ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดเป้าหมายและแผนการปรับปรุงกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๔๒ เรื่อง โดยดำเนินการแล้วเสร็จ ๒๔ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๖๐

- ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดตัวชี้วัดประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ คือ จำนวนร่างกฎหมายที่มีการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร ศาล และองค์กรอิสระ จำนวน ๑๘ เรื่อง ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการเสร็จจำนวน ๒๔ เรื่อง

- ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับการขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ คือ จำนวนร่างกฎหมายและบันทึกความเห็นที่มีการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งโดยคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ศาล และองค์กรอิสระ จำนวนทั้งสิ้น ๓๐ ฉบับ และสำนักงานฯ ได้มีการดำเนินเสร็จสิ้นซึ่งมีผลการดำเนินการสำเร็จเกินกว่าที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ในปี ๒๕๕๗ ได้จำนวนทั้งสิ้น ๓๒ ฉบับ

๒) การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ (๓) (๔) (๕) และ (๖)

^{๑๒๑} พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๓ “ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๔) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามเป้าหมาย นโยบาย และแผนโครงการและมาตรการตามมาตรา ๑๙ (๑) แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ รวมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับการเร่งรัด ปรับปรุง หรือยกเลิกแผนโครงการหรือมาตรการเมื่อเห็นสมควร

(๕) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ (๓) (๔) (๕) และ (๖) แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ

(๖) ...

ในส่วนของการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อตัวบทกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นมา หรือมีผลต่อการยับยั้งกฎหมายหรือกฎระเบียบใด ๆ ตามที่คณะกรรมการได้มีความเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อองค์กรในกระบวนการนิติบัญญัติหรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ โดยพิจารณาจาก ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต่อพระราชบัญญัติที่มีการตราเป็นกฎหมายโดยการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว จำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๕ ฉบับ เป็นพระราชบัญญัติที่ประกาศบังคับใช้ในปี ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๑๑ ฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๖ ฉบับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๑๘ ฉบับ ทั้งนี้จากการติดตาม พบว่า มีพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๒๑ ฉบับ

สรุปจำนวนความเห็นและข้อเสนอแนะของ คปก. ต่อจำนวนกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับ

ปีปฏิทิน	จำนวน ความเห็นและ ข้อเสนอแนะของ คปก.	จำนวนความเห็น และข้อเสนอแนะ ของ คปก. ต่อ จำนวนกฎหมายที่ ประกาศใช้บังคับ	ไม่มีสาระสำคัญที่ สอดคล้องกับความเห็น และข้อเสนอแนะของ คปก.	เห็นพ้อง ทั้งฉบับ	เห็นพ้อง เฉพาะประเด็น
พ.ศ. ๒๕๕๒	๔	๐	๐	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๕๓	๓	๐	๐	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๕๔	๒	๐	๐	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๕๕	๓๓	๐	๐	๐	๐
พ.ศ. ๒๕๕๖	๒๘	๑๑	๕	๐	๖
พ.ศ. ๒๕๕๗	๓๑	๖	๓	๑*	๒
พ.ศ. ๒๕๕๘	๕๘	๑๘	๕	๐	๑๓
รวม	๑๕๙	๓๕	๑๓	๐	๒๑
*พระราชบัญญัติการรับคนโดยสารทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗					

๒. การประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์เชิงปริมาณ

ด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรวิชาการด้านการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินงานภายใต้ วิสัยทัศน์การเป็นองค์กรหลักของชาติ ที่มีอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ บนพื้นฐานหลักสิทธิ มนุษยชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อบูรณาการความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมและความ เสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคม การประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเชิงปริมาณ อาจ พิจารณาได้ดังนี้

๑. ด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหลักการสำคัญอยู่บนพื้นฐานของการเป็นองค์กรวิชาการด้านการปฏิรูปกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายใต้หลักการมีส่วนร่วม การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ขององค์กรจึงมีลักษณะมุ่งเน้นการให้ความรู้ในเรื่องการปฏิรูปกฎหมายต่อประชาชนเป็นสำคัญ โดยสกัดหลักการและสาระสำคัญของบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาในรูปแบบข่าวสารให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้โดยง่ายโดยเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหลากหลายช่องทาง อาทิ การเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการปฏิรูปกฎหมายผ่านช่องทางวิทยุ โทรทัศน์ และสื่อสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น เว็บไซต์ เฟสบุค (facebook) เป็นต้น

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์เชิงปริมาณที่พิจารณาได้จากการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้การปฏิรูปกฎหมายมีดังนี้

๑) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้การปฏิรูปกฎหมายผ่านช่องทางเว็บไซต์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบไปด้วยข้อมูลข่าวสารบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กิจกรรมและการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภารกิจการปฏิรูปกฎหมาย บทความที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวของประชาชนในระยะเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่ช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๗ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๘ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๙๖,๘๕๐ คน

๒) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้การปฏิรูปกฎหมายผ่านช่องทางวิทยุ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินงานเผยแพร่องค์ความรู้การปฏิรูปกฎหมายผ่านช่องทางวิทยุโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการสื่อสารทำความเข้าใจองค์ความรู้การปฏิรูปกฎหมายให้แก่หน่วยงานราชการ องค์กรภาคประชาสังคม นิสิตนักศึกษาและประชาชนอย่างกว้างขวางและทั่วถึงผ่านรายการวิทยุจำนวน ๒ รายการ ได้แก่

-รายการ หยิบมาถกยกมาคุยกับ คปก. ออกอากาศทางสถานีวิทยุจุฬาฯ ๑๐๑.๕ เมกะเฮิรตซ์ ทุกวันจันทร์ เวลา ๑๖.๐๕-๑๖.๓๐ น. จำนวนตอนการออกอากาศนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ จำนวน ๕๑ ตอน

-รายการ ๑๐๑ ปฏิรูปกฎหมายประชาชนกับ คปก. ออกอากาศทางสถานีวิทยุคลื่น เอฟเอ็ม ๑๐๑ เมกะเฮิรตซ์ ทุกวันจันทร์ อังคาร พุธ เวลา ๒๑.๐๐ -๒๑.๓๐ น. จำนวนตอนการออกอากาศนับตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑๘ ตอน

๓) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้การปฏิรูปกฎหมายผ่านการจัดทำข่าวแจก (Press Release) ต่อสื่อมวลชนและสาธารณะ

จำนวนข่าวสารคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้รับการเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อออนไลน์ และสถานีโทรทัศน์ นับตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๘ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๔๓ เรื่อง

๔) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้การปฏิรูปกฎหมายผ่านช่องทางโทรทัศน์

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายผลิตรายการโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาด้านการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ในรายการ “โลกเปลี่ยน ต้องเปลี่ยนโลก” ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ออกอากาศทุกวันพฤหัสบดี เวลา ๒๒.๓๐ น.

จำนวนการออกอากาศนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๘ ทั้งสิ้น จำนวน ๑๕ ตอน

๒. ด้านการสนับสนุนประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายและขับเคลื่อนร่างกฎหมาย

จำนวนเครือข่ายประชาชนและเครือข่ายประชาสังคมที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุนในการจัดทำร่างกฎหมายและขับเคลื่อนร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติมีดังนี้

รายชื่อเครือข่าย	ร่างกฎหมาย
๑.เครือข่ายสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ๒.สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (สคส.)	๑.ร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.
๓.เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ๔.เครือข่ายสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ๕.เครือข่ายสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.)	๒.ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.
เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน/เครือข่ายสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)/เครือข่ายสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.)	๓.ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.
เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน/เครือข่ายสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)/เครือข่ายสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.)	๔.ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.
สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (สคส.) ๖. เครือข่ายภาคตะวันออก	๕.ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.
๗.เครือข่ายประชาชนผู้เป็นเจ้าของแร่	๖.ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

รายชื่อเครือข่าย	ร่างกฎหมาย
๘.เครือข่ายภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและปกครองท้องถิ่น เครือข่ายภาคตะวันออก ๙.เครือข่ายสลัม ๔ ภาค	๗.ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.
๑๐.เครือข่ายแรงงาน ๑๑.เครือข่ายสมานฉันท์แรงงานไทย ๑๒.เครือข่ายแรงงานภาคตะวันออก	๘.ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.
๑๓.เครือข่ายผู้เสียหายทางการแพทย์	๙.ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
๑๔.เครือข่ายกลุ่มสหภาพแรงงานอ้อมน้อย	๑๐.ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
๑๕.เครือข่ายผู้สูงอายุทั่วประเทศ ๑๖. มูลนิธิผู้สูงอายุ	๑๑.ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ.....
สมาชิกรององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (สคส.)	๑๒.ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ.
๑๗.เครือข่ายประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย	๑๓.ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ.
๑๘.เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย	๑๔.ร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.
๑๙.เครือข่ายชาวนาไทย	๑๕.ร่างพระราชบัญญัติข้าวและชาวนาแห่งชาติ พ.ศ.
๒๐.เครือข่ายวางแผนและผังเมืองเพื่อสังคม	๑๖.ร่างพระราชบัญญัติการใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมือง พ.ศ.
๒๑.เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย	๑๗.ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.

๓.การประเมินผลการใช้งบประมาณในการดำเนินงานจัดทำร่างกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ประเมินและวิเคราะห์ผลการใช้งบประมาณในการดำเนินงานจัดทำร่างกฎหมาย แต่ละฉบับตามกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยการนำเสนอตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๕ เรื่อง ดังนี้

๑) การจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ จำนวน ๔ เรื่อง และร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๑ เรื่อง (ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ.)

การดำเนินงานเพื่อสำรวจ ศึกษา จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ และการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. รวมถึงการผลักดันร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น ๕,๘๙๓,๖๙๕.๔๙ บาท ประกอบด้วยงบประมาณค่าใช้จ่าย ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศเพื่อสำรวจ ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคระหว่างเพศ และพัฒนาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. โดยนำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ. ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๑๕,๖๓๖ รายชื่อ และเสนอขึ้นต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นฐานในการพัฒนาร่างกฎหมาย งบประมาณ จำนวน ๒,๒๗๒,๔๐๖.๔๙ บาท

(๒) ค่าใช้จ่ายในการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย โดยการจัดเวทีสาธารณะสัญจรในระดับภูมิภาคจำนวน ๔ ครั้ง จำนวน ๓,๒๔๙,๙๘๙.๐๐ บาท โดยมีผู้เข้าร่วมให้ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในแต่ละเวทีประกอบด้วยกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายสตรี รวมทั้งแรงงานหญิง เครือข่ายสตรีมุสลิม นักกฎหมาย นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

(๓) ค่าใช้จ่ายในการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ งบประมาณ ๑๔๐,๒๐๐.๐๐ บาท โดยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยจำนวน ๓ เรื่อง ประกอบด้วยโครงการวิจัยประสบการณ์กับการเข้าถึงความยุติธรรม : การศึกษาแบบอัตชีวประวัติของผู้หญิงชาติพันธุ์ โครงการวิจัยเรื่องเล่าและบทเรียนของผู้หญิงที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและผู้หญิงที่ถูกกระทำ ความรุนแรงทางเพศ โครงการวิจัยการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงในระบบยุติธรรมพหุลักษณะกรณี ผู้หญิงม้ง และผู้หญิงมาเลย์มุสลิม ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยดังกล่าวได้ร่วมกับ UN WOMEN ดำเนินการ

(๔) ค่าใช้จ่ายในการผลิตสื่อเพื่อเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่อฝ่ายนโยบาย และประชาชนทั่วไป จำนวน ๒๓๑,๑๐๐.๐๐ บาท ประกอบด้วย

๔.๑.) หนังสือรายงานสรุปและสังเคราะห์เวทีสาธารณะสัญจรเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ

๔.๒.) ประสบการณ์กับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงชาติพันธุ์ และ

๔.๓.) วิถีทัศน์เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคระหว่างเพศ พ.ศ.

๒) ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันธุรกิจ พ.ศ.

การดำเนินงานเพื่อศึกษา จัดทำพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. และผลักดันร่าง พระราชบัญญัติหลักประกันธุรกิจ พ.ศ. ประกอบด้วยงบประมาณค่าใช้จ่าย ในด้านต่าง ๆ จำนวน ๒,๗๑๗,๓๕๗.๘๕ บาท ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้าน หลักประกันทางธุรกิจ จำนวน ๑,๔๐๘,๓๘๔.๘๕ บาท

(๒) ค่าใช้จ่ายในการสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทาง ธุรกิจ พ.ศ. ทั้งหมด ๑๖ ครั้ง ทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดขอนแก่น โดยผู้เข้าร่วมประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานรัฐและเอกชน เช่น สภานายความ ศาลแพ่ง ศาลทรัพย์สินทาง ปัญญา ธนาคารแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา จำนวน ๕๕๙,๐๔๓.๐๐ บาท

(๓) ค่าใช้จ่ายในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ โดยจัดจ้าง เชี่ยวชาญเรื่อง UCC Article 9 Secured Transactions รวมทั้งแปลตัวบทกฎหมายจัดทำตารางเปรียบเทียบ กฎหมายในส่วนของ Uniform Commercial Code ของประเทศสหรัฐอเมริกากับร่างพระราชบัญญัติ หลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ..และ..โครงการจ้างเหมาบริการผู้มีความเชี่ยวชาญในการวิจัยค้นคว้าและศึกษา เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ในเรื่อง หลักและแนวคิดกฎหมายเรื่องหลักประกันลอย (Floating Charge) จำนวน ๕๕๐,๐๐๐.๐๐ บาท

(๔) ค่าใช้จ่ายในด้านจัดทำสื่อเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ โดยจัดพิมพ์หนังสือ เรื่องนำรู้ เกี่ยวกับกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ จำนวน ๑๙๙,๙๓๐.๐๐ บาท

๓) ประมวลกฎหมายแรงงาน และร่างพระราชบัญญัติบริหารแรงงาน พ.ศ.

การดำเนินงานเพื่อศึกษา ยกร่างและผลักดันร่างประมวลกฎหมายแรงงาน และร่าง พระราชบัญญัติบริหารแรงงาน พ.ศ. ประกอบด้วยงบประมาณค่าใช้จ่าย ในด้านต่าง ๆ จำนวน ๒,๒๑๗,๒๘๑.๓๐ บาท ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมทั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงาน เพื่อศึกษาและจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติบริหารแรงงาน พ.ศ. จำนวน ๑,๔๘๙,๖๖๑.๓๐ บาท

(๒) ค่าใช้จ่ายในการสัมมนารับฟังความคิดเห็น จำนวน ๓ ครั้ง ประกอบด้วย การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงาน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องจำนวน ๑ ครั้ง และเวทีรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน และร่างพระราชบัญญัติบริหารแรงงาน พ.ศ. จำนวน ๘๙,๓๓๐.๐๐ บาท

(๓) ค่าใช้จ่ายในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยแรงงาน เรื่อง การรวบรวมและศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน โดยเฉพาะความสมบูรณ์ของกฎหมายและการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงาน รวมถึงสาระของกฎหมายว่ามีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเพียงใด ศึกษาร่างเค้าโครงของประมวลกฎหมายแรงงานที่จัดทำโดยคณะกรรมการบริหารแรงงานสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งการศึกษาถึงการเตรียมงาน การเตรียมเอกสารในช่วงเวลาดังกล่าว รวมทั้งวิเคราะห์การจัดเตรียมงานและร่างเค้าโครงการประมวลกฎหมายแรงงานที่จัดทำในปี ๒๕๔๘ รวมทั้งข้อเสนอแนะหากมีการจัดทำหรือพัฒนาเพื่อทำประมวลกฎหมายแรงงานต่อไป จำนวน ๔๓๔,๒๘๐.๐๐ บาท

(๔) ค่าใช้จ่ายในด้านจัดทำสื่อเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เรื่อง ประมวลกฎหมายแรงงาน และ พระราชบัญญัติการบริหารแรงงาน พ.ศ. จำนวน ๒๐๔,๐๑๐.๐๐ บาท

๔) ร่างพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ.

การดำเนินงานเพื่อศึกษา จัดทำร่างพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าและผลักดันร่างพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ประกอบด้วยงบประมาณค่าใช้จ่ายในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านเอกชน รวมทั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแข่งขันทางการค้า จำนวน ๑๖๘,๐๔๖ บาท

๕) การพัฒนากฎหมายด้านแรงงานอาเซียน

การดำเนินงานเพื่อพัฒนากฎหมายด้านแรงงานอาเซียน ประกอบด้วยงบประมาณค่าใช้จ่าย ในด้านต่าง ๆ จำนวน ๒,๓๕๔,๗๖๘.๑๐ บาท รายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม รวมทั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงานอาเซียน จำนวน ๗๘๖,๓๔๘.๗๐ บาท

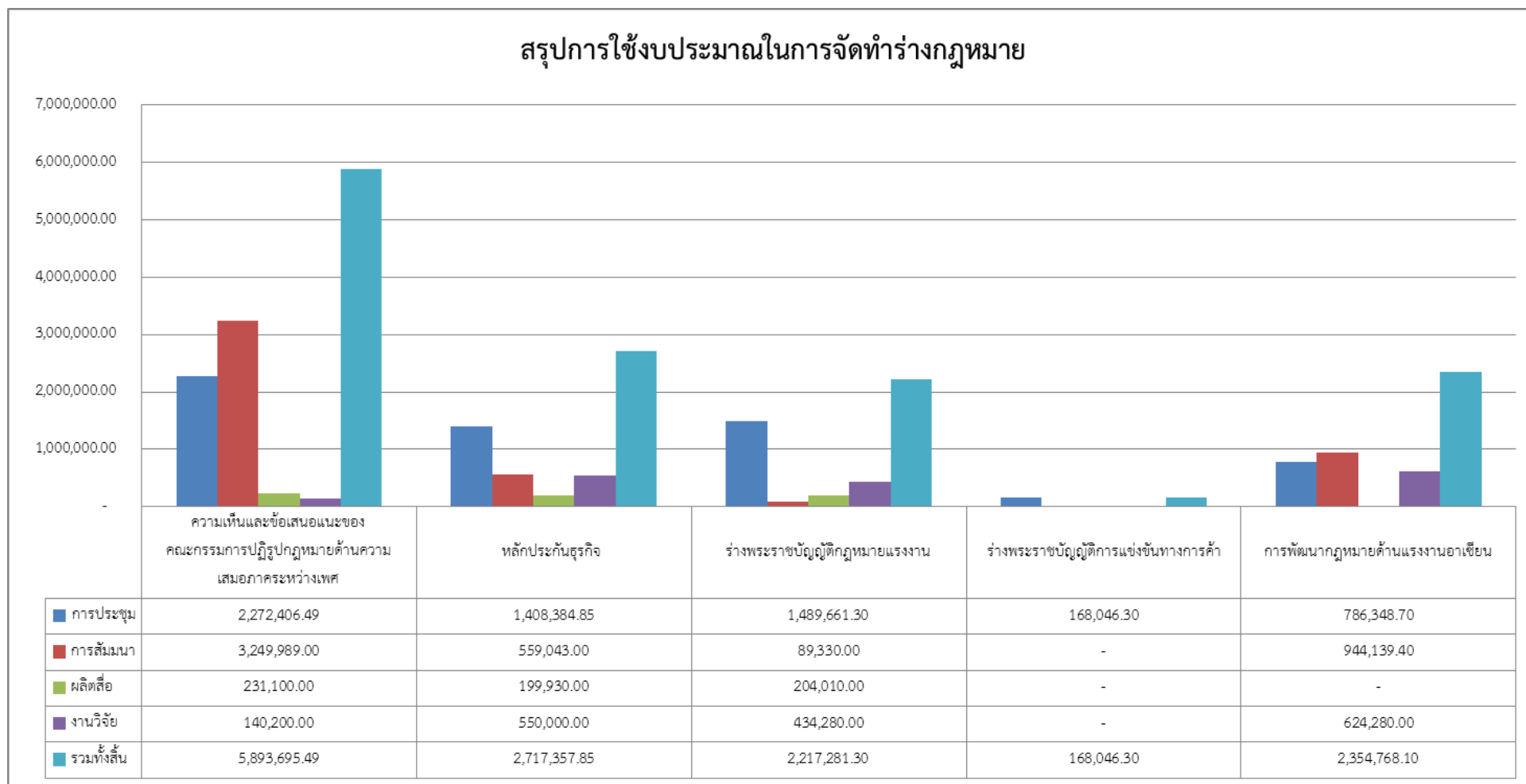
(๒) ค่าใช้จ่ายในการสัมมนา จำนวน ๙๔๔,๑๓๙.๔๐ บาท โดยเป็นการรับฟังความคิดเห็น การดำเนินการจัดประชุมหารือ แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานและสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน ทั้งเวที

ระดับชาติและระดับภูมิภาคอาเซียน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนราชการ องค์กรภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน องค์กรของคนทำงานทั้งในประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียน องค์กรภาคธุรกิจเอกชน กลุ่มวิชาชีพที่มีการเปิดเสรีเคลื่อนย้ายแรงงาน และคณะกรรมการระดับภูมิภาคอาเซียน ดังนี้ การประชุมหารือ และรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานและสาขาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กลุ่มวิชาชีพที่มีการเปิดเสรีเคลื่อนย้ายแรงงาน นักวิชาการจาก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และผู้เชี่ยวชาญ ด้านแรงงานและผู้ลี้ภัยในไทยและอาเซียน องค์กรเครือข่ายด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ ๒๓ องค์กร

นอกจากนั้น ยังเป็นงบประมาณสำหรับการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียน ในหัวข้อ “ร่างข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนทำงาน” แบ่งเป็น ๔ ครั้ง ทั้งในระดับภูมิภาคอาเซียน และระดับประเทศ โดยมีหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมประมง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย องค์กรแรงงาน/สหภาพแรงงาน องค์กรนายจ้าง องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและนักวิชาการที่ทำงานด้านแรงงานและแรงงานข้ามชาติ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้แทนจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนและผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

(๓) ค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาวิจัย โดยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยจำนวน ๒ เรื่อง คือ การศึกษารวบรวม และจัดทำสรุปสาระสำคัญของรายงานการศึกษาผลงานวิจัยมาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานอาเซียน สิทธิและมาตรฐานด้านแรงงานข้ามชาติในไทยและประเทศกลุ่มอาเซียนรวมทั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิ และโครงการการศึกษาและจัดทำข้อเสนอกลไกที่เหมาะสมสำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานอาเซียน จำนวน ๖๒๔,๒๘๐.๐๐ บาท

แผนภูมิแสดงตัวอย่างงบประมาณในการจัดทำร่างกฎหมาย



๕.๖ สภาพปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย การดำเนินงานที่ผ่านมา รวมถึงปัญหาและอุปสรรค เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้

๑) การประชุมรับฟังความคิดเห็น “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย” ครั้งที่ ๑ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมชั้น ๑๖ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ผู้เข้าร่วม ได้แก่ บุคลากรสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๒๒}

๒) การประชุมรับฟังความคิดเห็น “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย” ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมชั้น ๑๖ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ผู้เข้าร่วม ได้แก่ อดีตกรรมการเฉพาะเรื่อง อนุกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิ^{๑๒๓}

๓) การประชุมรับฟังความคิดเห็น “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย” ครั้งที่ ๓ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมชั้น ๑๖ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ผู้เข้าร่วม ได้แก่ เครือข่ายภาคประชาชน^{๑๒๔}

โดยสรุปสภาพปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดังนี้

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
๑) บทบาทคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	(๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย ทำให้สาธารณชนไม่ทราบถึงอำนาจหน้าที่ และผลการดำเนินงาน	ควรเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ และสื่อสารกับสาธารณะให้มากขึ้น เพื่อให้สาธารณะเข้าถึงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มากขึ้น	

^{๑๒๒} รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก “สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย” ครั้งที่ ๑ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘.

^{๑๒๓} รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก “สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย” ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

^{๑๒๔} รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก “สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย” ครั้งที่ ๓ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
	(๒) ผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไม่มีการนำไปใช้ จึงทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลชัดเจน	- แก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไปปรับใช้ - ควรเพิ่มกลุ่มเป้าหมาย โดยตอบสนองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย จะทำให้ผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นประโยชน์มากขึ้น - ควรมีสัดส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในกระบวนาการขึ้นแปรรูปคดี พิจารณาร่างกฎหมาย - ควรปรับปรุงบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ ให้เป็นความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา เพื่อเพิ่มน้ำหนักความสำคัญ และหากมีร่างกฎหมายประกอบด้วยจะทำให้ผลงานเป็นที่ประจักษ์มากขึ้น - ควรสร้างเครือข่ายเพื่อเป็นหนุนเสริมช่วยผลักดันข้อเสนอ - ควรเชื่อมโยงกับหน่วยงานราชการ รัฐสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	
๒) องค์ประกอบคุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของ	(๑) การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเพื่อรับการสรรหาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไว้กว้าง และไม่มีหลักฐานที่	(๑) กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการประเภท	(๑) เพื่อให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ประสบการณ์เข้า

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	แสดงให้เห็นผลงานเป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (๒) วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป และเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดเดิมหมดวาระทั้งคณะ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน รวมทั้งเกิดช่องว่างในการถ่ายทอดการดำเนินงานส่งต่อไปยังคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดใหม่ (๓) การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถือเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงควรเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนเพื่อให้มีฐานในการใช้อำนาจที่ชอบธรรม (๔) ขาดกลไกในการกลั่นกรอง ถ่วงดุลการสรรหาผู้ที่ควรดำรงตำแหน่ง	เต็มเวลาจำนวน ๖ คน และกรรมการประเภทไม่เต็มเวลาจำนวน ๕ คน^{๑๒๕} ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ เดิมแต่แก้ไขเพิ่มเติมโดยเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมแล้ว ให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (๒) กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี วาระเดียว อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินของคณะกรรมการเกิดความต่อเนื่องการดำเนินงานไม่ขาดช่วงตามการสิ้นสุดวาระของกรรมการ จึงควรกำหนดให้ในวาระแรกเมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๓ ปี ให้กรรมการปฏิรูปกฎหมายจับฉลากเพื่อคัดกรรมการเต็มเวลา ๓ คนและคณะกรรมการไม่เต็มเวลา ๒ คน และดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมายจำนวน ๕ คนเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทน	มาดำเนินการปฏิรูปกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (๒) การกำหนดให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางปกครอง รวมทั้งเพื่อให้มีกระบวนการกลั่นกรองบุคคลอีกชั้น (๓) การกำหนดให้วาระแรกเมื่อครบเวลา ๓ ปี ให้กรรมการส่วนหนึ่งจับฉลากออกและสรรหาแทน จะช่วยให้กรรมการชุดเก่าและกรรมการชุดใหม่สามารถถ่ายทอด

^{๑๒๕} การกำหนดให้มีคณะกรรมการไม่เต็มเวลาเนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้และความสามารถเฉพาะ แต่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีงานประจำทำให้ไม่สามารถมาทำงานเต็มเวลาได้

ประเด็นการ แก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (๕) โครงสร้างคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมายควรมีความ หลากหลาย โดยอาจจะเพิ่ม ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย		ค ว า ม รู้ ประสบการณ์ อัน จะทำให้การปฏิรูป กฎหมายเกิดความ ต่อเนื่อง
๓) อำนาจหน้าที่ ของ คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย	(๑) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ บัญญัติไม่ให้ความสำคัญกับ ความเห็นและข้อเสนอแนะ หรือ ค ว า ม หึ น แ ล ซ ข้อเสนอแนะดังกล่าวขัดแย้ง กับฝ่ายบริหารย่อมไม่ถูกหยิบ ยกข้อเสนอขึ้นมา (๒) หากมิใช่การแสดง เจตนารมณ์อย่างชัดเจนของ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ บัญญัติ การทำให้บรรล เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ การปฏิรูปกฎหมายย่อม เกิดขึ้นได้ยาก	แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดังนี้ (๑) กำหนดให้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ การปฏิรูปกฎหมายระยะ ๖ ปีเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความ เห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารแสดง เจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการปฏิรูป กฎหมาย รวมทั้งเป็นการส่งสัญญาณ ต่อหน่วยงานรัฐและประชาชนทั่วไป ถึงทิศทางการปฏิรูปกฎหมายของ ประเทศ (๒) ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือผู้แทน เข้าร่วมพิจารณาร่าง กฎหมายหรือให้ความเห็นในชั้น กรรมาธิการของรัฐสภาได้โดยมีสัดส่วน ที่ชัดเจน (๓) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการ ทบทวนกฎหมายที่ไม่มีความเหมาะสม ในการบังคับใช้ รวมทั้งกฎหมายที่ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและสร้างภาระ ให้แก่ประชาชนเกินสมควร (๔) ติดตาม ประเมินผลประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและ	(๑) แก้ไขเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่จาก เดิม ที่ ก า ห น ด อำนาจหน้าที่ให้ เป็นหน่วยงานให้ ความเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อ ฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ มีอำนาจหน้าที่ เพิ่มเติมในการ ประสานงาน รวมทั้งสนับสนุน และ ส่ง เสริม หน่วยงานรัฐ ซึ่ง เป็นผู้บังคับใช้ กฎหมายด้วย (๒) การสนับสนุน การ ย ก ร ่าง ข้อบัญญัติท้องถิ่น จะช่วยให้การ บังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น พ.ศ.

ประเด็นการ แก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
		ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (๕) กำหนดให้ในการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอาจจัดทำร่างกฎหมายเสนอไปพร้อมกันด้วยก็ได้ (๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการยก ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อนำไปเสนอต่อสภาท้องถิ่น (๗) การประสานงาน และให้คำปรึกษา แก่กับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย (๘) กำกับการจัดทำรายการงาน ประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้เป็นไปตามมาตรฐาน	๒ ๕ ๔ ๒ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการปฏิรูปกฎระเบียบในระดับฐานราก (หมายเหตุ : เป็นข้อเสนอที่อยู่ในร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ชุดชั่วคราว))
๔) แ ผ น ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายแห่งชาติ	เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่เป็นที่มาของอำนาจในเรื่องต่างๆ ของบรรดาหน่วยงานรัฐ ดังนั้นในทางปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลง ทบทวน ยกเลิกกฎหมายต่างๆ ซึ่งเป็นฐานที่มาแห่งอำนาจปกครองต่างๆ ของหน่วยงานรัฐย่อมกระทำได้ยาก ดังนั้น ในการปฏิรูปกฎหมายนอกจากฐานองค์ความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว มีความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ	(๑) กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ อันเป็นการแสดงถึงเจตจำนงของฝ่ายบริหารในการปฏิบัติกฎหมายตามยุทธศาสตร์ที่เสนอไป รวมทั้งเป็นการส่งสัญญาณไปยังหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว (๒) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่สนับสนุนและให้ความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายด้านต่าง ๆ ตามแผน	(๑) เพื่อให้เกิด Commitment จากฝ่ายบริหาร (๒) เป็นกลไกในการสร้างการบูรณาการการปฏิรูปกฎหมายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน (๓) เพื่อให้เกิดทิศทางที่ชัดเจนใน

ประเด็นการ แก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
	บัญญัติควรต้องแสดงเจตจำนง กำหนดเป็นนโยบายหรือกำหนดเป็นวาระในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศอย่างชัดเจน มิเช่นนั้นความเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งเสนอไปยังฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่ได้รับการตอบสนอง เป็นเพียงความเห็นทางวิชาการที่ไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปกฎหมายได้	ยุทธศาสตร์ตาม (๑) (๓) แผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายแห่งชาติ จะเป็นการกำหนดทิศทางการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งเป็นกระบวนการที่สาธารณะชนจะใช้ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานว่าได้ดำเนินการเป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้หรือไม่ (๔) กำหนดให้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมาย ต้องอยู่บนพื้นฐานองค์ความรู้ทางวิชาการตามแนวทางการประเมินผลกระทบของกฎหมาย รวมทั้งต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	การดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย
๕) วิธีการประชุมและการลงมติ	(๑) พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๑๕ กำหนดให้การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหรือกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการประชุมและการลงมติของคณะกรรมการสรรหาไว้ชัดเจน	(๑) กำหนดวิธีการประชุมและการลงมติเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ชัดเจน และใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวต่อการประชุมของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยอนุโลม	(๑) เพื่อให้วิธีการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกิดความชัดเจนที่สำคัญคือเพื่อให้นำไปบังคับใช้ในการประชุมของคณะกรรมการสรรหาโดยอนุโลมด้วย

ประเด็นการ แก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
๖) กระบวนการ สรรหากรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย	(๑) องค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหา ซึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวง ยุติธรรม เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร และเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วน ใหญ่ไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุม มักมอบหมายตัวแทนเข้าร่วม ประชุมคณะกรรมการสรรหา แทน (๒) มาตรา ๒๐ (๒) กำหนดให้มีผู้แทนคณาจารย์ ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชา นิติศาสตร์ เป็นกรรมการสรร หาด้วย ซึ่งมีการมอบหมาย คณาจารย์ที่มีได้ เป็น ผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นกรรมการ สรรหา (๓) คณะกรรมการสรรหา ยัง ขาดกระบวนการวิเคราะห์ เพื่อกำหนดทิศทางการปฏิรูป กฎหมายของประเทศทั้งนี้ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีความ เหมาะสมสอดคล้องกับทิศ ทางการปฏิรูปกฎหมายเข้ามา ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติ หน้าที่ให้สอดคล้องกัน (๔) พระราชบัญญัติ	(๑) แก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาโดยให้เชื่อมโยง กับประชาชน และมีความชอบธรรมใน การใช้อำนาจปกครอง (๒) กำหนดให้ก่อนดำเนินการสรรหา คณะกรรมการสรรหาต้องวิเคราะห์ทิศ ทางการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบใน การพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับการ สรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูป กฎหมายของประเทศ (๓) กำหนดให้ผู้สมัครต้องแสดง หลักฐานและเอกสารที่แสดงถึงความ เป็นผู้ที่มีความรู้และความสามารถ รวมทั้งเปิดเผยข้อมูล หลักฐานของ ผู้สมัครต่อสาธารณะ (๔) เปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถแจ้ง ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครเพื่อให้ คณะกรรมการสรรหาพิจารณา (๕) ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อผู้ สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อ ทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรง โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (๖) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการประชุม ให้ชัดเจน โดยนำบทบัญญัติว่าด้วยการ ประชุมและการมีมติที่ประชุมมาใช้	(๑) กำหนด กระบวนการและ ขั้นตอนในการสรร หาคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย ให้ ชัดเจน เพื่อให้ สามารถคัดเลือก บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ อย่างแท้จริงเข้ามา ดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย ที่ สำคัญคือ การ กำหนดให้ คณะกรรมการสรร หาจะต้องทำการ ประเมิน วิเคราะห์ ทิศทางการปฏิรูป กฎหมายของ ประเทศเพื่อจะได้ คัดเลือกบุคคลได้ อย่างเหมาะสม (๒) กำหนดวิธีการ ประชุมของ คณะกรรมการสรร หา โดยให้น่า บทยกย่องด้วย การประชุมของ คณะกรรมการ

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มิได้กระบวนกร และขั้นตอนที่ชัดเจน ทำให้ กระบวนกรสรรรหาขึ้นอยู่กั บแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ สรรหาแต่ละชุด (๕) กระบวนกรสรรรหาขาด การมีส่วนร่วมของประชาชน	บังคับกับคณะกรรมการสรรหาโดย อนุโลม	ปฏิรูปกฎหมายมา บังคับโดยอนุโลม
๗) ความร่วมมือ ระหว่าง คปก.กับ ภาคประชาชน	(๑) คณะกรรมการปฏิรูป กฎหมายไม่ควรเป็นองค์กรที่ อยู่ภายใต้คณะกรรมการ กฤษฎีกา เพราะมีภารกิจ หน้าที่แตกต่างกัน (๒) คณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย ควรจะ รักษา สถานภาพความเป็นองค์กร อิสระ ที่ยึดโยงกับภาค ประชาชน (๓) หากคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมายสามารถเสนอร่าง กฎหมายที่ผ่าน คปก.ให้ รัฐบาลพิจารณาได้จะทำให้ เกิดการถ่วงดุล ระหว่างรัฐกับ ประชาชน (๔) การทำงานด้านการ สนับสนุน/การขับเคลื่อนด้าน กฎหมายให้กับ ภาค ประชาชน คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมายยังทำได้ไม่	- ที่ประชุมยังมีความเห็นที่หลากหลาย ในประเด็นที่ว่าคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมายควรจะสามารถเสนอร่าง กฎหมายเข้าสู่สภาได้หรือไม่ ๑. ความเห็นฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควร เสนอกฎหมาย เพราะ กระบวนกร ตรากฎหมายของภาคประชาชนจะเป็น รูปธรรมมากขึ้น ๒.ความเห็นอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าไม่ควร เพราะมีกฎหมายเปิดช่องให้ประชาชน เสนอร่างกฎหมายได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ต้องผ่านรัฐสภา - จัดทำคู่มือการร่างกฎหมายให้กับ ภาคประชาชน - คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควร ขยายเขตการทำงานหรือช่องทางที่ ภาค ประชาชน จะ เข้า ถึง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ กว้างขวางขึ้น ที่ผ่านมายังมีน้อย และ ต้องมีการประชาสัมพันธ์การทำงานให้	

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
	ชัดเจน เพราะบุคลากรน้อยไม่เพียงพอ	มากขึ้น - เวทีรับฟังควรเป็นเวทีที่ประชาชนสามารถดำเนินการได้เอง โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุน - ควรกระจายกลไกการให้คำปรึกษาในการเสนอร่างกฎหมาย ลงสู่ระดับภูมิภาค เพื่อจะสะดวกในการสนับสนุนและเอื้อต่อการขับเคลื่อนของประชาชน	
๘) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๘.๑) รายได้ของสำนักงาน	พ ร ะ ร าช บั ญ ญั ตี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ มาตรา ๒๘ ก า ห น ด ให้ ส ำ นั ก ง า น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีรายได้จาก (๑) เงินอุดหนุน ทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ (๒) รายได้และผลประโยชน์อัน ได้มาจากการดำเนินงานตาม อ ำ น า จ ห นั า ที่ ข อ ง คณะกรรมการและสำนักงาน และ (๓) รายได้และดอกผล จากทรัพย์สินของสำนักงาน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการ ดำเนินงานของสำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในปัจจุบัน มีการพัฒนาความ ร่วมมือในด้านวิชาการกับ องค์กรระหว่างประเทศ เพื่อ พัฒนากฎหมายให้สอดคล้อง	(๑) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๘ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย มีรายได้ที่อาจจะได้รับ จากองค์กรต่างประเทศ แต่จะต้องไม่ กระทบต่อความเป็นอิสระในการ ดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย	เพื่อให้เกิดความ ชัดเจนในการรับ งบประมาณจาก อง ค ั กร ห รื อ หน่วยงานระหว่าง ประเทศ

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
	กับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคและของโลก		
๘.๒) อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน	ปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของสำนักงานให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น นอกจากเป็นหน่วยงานสนับสนุนกิจการทั่วไปและงานธุรการของคณะกรรมการแล้ว ยังมุ่งเน้นการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้มีความเป็นสถาบันทางวิชาการในการสนับสนุนการปฏิรูปและพัฒนากฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของสำนักงานดังนี้	(๑) รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไป และงานธุรการของคณะกรรมการ (๒) ศึกษา วิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปกฎหมาย (๓) จัดทำข้อเสนอ ความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย (๔) ติดตามประเมินผลการดำเนินการตามเป้าหมาย นโยบาย แผนโครงการ (๕) ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานในด้านการปฏิรูปกฎหมาย (๖) เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ ให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย และการประชาสัมพันธ์องค์การผ่านสื่อสารสาธารณะต่าง ๆ (๗) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ เอกชนและประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (๘) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย	แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจะให้การดำเนินงานของสำนักงานเกิดความคล่องตัวและมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาองค์การไปสู่ความเป็นสถาบันทางวิชาการด้านการปฏิรูปกฎหมาย คู่ขนานไปกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
๘.๓) เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย		(๑) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙ กำหนดรายละเอียดของผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยต้องมีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการองค์กร (๒) กำหนดให้การได้มาซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแต่งตั้ง เมื่อคัดเลือกได้แล้วให้ทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (๓) แก้ไขเพิ่มเติม โดยแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของประธานกรรมการ และอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้เกิดความชัดเจน โดยให้เลขาธิการมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงาน พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน หรือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน	แก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการและเลขาธิการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสำนักงาน
๘.๔ การดำเนินงานของ		(๑) กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การดำเนินงานและการบัญชี	เพื่อให้การดำเนินงานของ

ประเด็นการแก้ไข	สภาพปัญหาและอุปสรรค	แนวทางการแก้ไขปัญหา	เหตุผลประกอบ
สำนักงาน		เพื่อพัฒนาองค์กรไปสู่ Open Government (๒) กำหนดให้มีการประเมินองค์กรจากสถาบันหรือหน่วยงานภายนอก ที่ดำเนินการด้วยความโปร่งใส	หน่วยงานเกิดความโปร่งใส เป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่หน่วยงานอื่น
๙) บทเฉพาะกาล		(๑) กำหนดให้เมื่อบังคับใช้กฎหมายครบ ๑๕ ปี ให้มีการทบทวนบทบัญญัติ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	เพื่อกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายให้สอดคล้องกับการสถานการณ์ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลตามภารกิจได้อย่างเต็มที่ อาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑. การขับเคลื่อนภารกิจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๑.๑ การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

๑.๑.๑ การชะลอการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมาย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มาอยู่ภายใต้การบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (คสช.) และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องการชะลอการเสนอความเห็นต่อรัฐสภา เหตุจากการไม่มีอยู่ของรัฐสภา

๑.๑.๒ การขอให้ สนช. ชะลอการพิจารณาร่างกฎหมาย

การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างรวดเร็วภายในหนึ่งถึงสองเดือน ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องเร่งรัดการดำเนินการเพื่อการเสนอความเห็นต่อสภานิติบัญญัติ (สนช.) ไปเช่นกัน การเสนอความเห็นอย่างเร่งรีบอาจทำให้ขาดข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอ หลายครั้ง การเสนอความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นไปในลักษณะที่ขอให้ สนช.ชะลอการพิจารณาในเรื่องนั้นๆ โดยแนะนำให้มีการรับฟังความคิดเห็นรอบด้านอย่างเพียงพอเสียก่อน แต่ความเห็นดังกล่าวมักไม่ได้รับการพิจารณา

๑.๑.๓ การไม่สามารถให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมายได้ทันต่อการพิจารณา

ในการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต่อร่างกฎหมายมีกระบวนการทำงานที่ต้องใช้เวลา กล่าวคือ ดำเนินการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารและรายงานการวิจัยเป็นข้อมูลเบื้องต้น ประชุมคณะกรรมการเพื่อรวบรวมความเห็น และรับฟังความคิดเห็นจากบุคคล องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน และนำมาประมวลสรุปสังเคราะห์และวิเคราะห์เป็นความเห็น และข้อเสนอแนะและนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการถ่วงถ่วงและปรับแก้เป็นครั้งสุดท้ายก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป ซึ่งกระบวนการทำงานต้องอาศัยระยะเวลา จึงไม่สามารถเสนอความเห็นในร่างกฎหมายบางฉบับได้ทันท่วงที หลายฉบับต้องนำเสนอในชั้นกรรมาธิการและอีกหลายฉบับไม่สามารถเสนอได้ทันต่อการพิจารณา

๑.๑.๔ การไม่ได้นำความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย

จากการเปรียบเทียบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและความเห็นต่อร่างกฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอต่อ สนช. ปรากฏว่ามีการนำความเห็นของคณะกรรมการ

ปฏิรูปกฎหมายไปใช้เพียงบางส่วนในบางฉบับเท่านั้น ทั้งที่ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนบนพื้นฐานตามหลักวิชาการมาทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตจาก (๑.๑.๑) ถึง (๑.๑.๓) มิได้เป็นเพียงปัญหาอุปสรรคในสัมฤทธิ์ผลของความพยายามในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเท่านั้น หากแต่อาจทำให้ ร่างกฎหมายฯ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาฯ และเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายได้มีบทบัญญัติบางประการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งผลให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในสังคมมากขึ้นทวีคูณได้

๑.๑.๕ การไม่สามารถเข้าถึงร่างกฎหมายในกระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

การไม่ได้รับร่างกฎหมายฯ ตั้งแต่ขั้นที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทำให้ไม่สามารถศึกษาเนื้อหาสาระของร่างที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของ ครม. ได้ ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถให้ความเห็นได้ทันต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งที่สำนักงานฯ ได้ทำหนังสือขอความร่วมมือให้ส่งร่างกฎหมายมาให้ภายหลังจากการที่ได้ทราบมติของ ครม. ต่อร่างกฎหมายฯ แต่ได้รับการชี้แจงว่าไม่สามารถจัดส่งให้ได้ การที่ไม่สามารถเข้าถึงร่างกฎหมายได้ตั้งแต่ต้น ทำให้การเสนอความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไม่ทันท่วงที ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ได้นำความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายฯ หลายฉบับตั้งแต่วาระแรก ในขณะที่อีกหลายฉบับเข้าสู่การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และอีกหลายฉบับไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ

๑.๒ การสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๑.๒.๑ ผลจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายเพียง ๓ กลุ่ม คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน คณะรัฐมนตรี (ครม.) หรือ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) (กรณีเป็นพระราชบัญญัติ พรบ. เกี่ยวกับด้วยการเงิน จะนำเสนอได้ก็แต่โดย ครม. เท่านั้น) ทำให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องสะดุดหยุดลง เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑.๒.๒ สถานะของกฎหมายเข้าชื่อ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีการเสนอความเห็นต่อสถานะของพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้อยู่ และโดยพิจารณาเห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องทำหน้าที่ในบทบาทของรัฐสภา แต่สภายังไม่มีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการในประเด็นดังกล่าวแต่ประการใด จึงทำให้ร่างกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน ที่ค้างการพิจารณาในรัฐสภาในรัฐบาลชุดก่อน มิได้มีการนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาฯ. และประการสำคัญคือ สถานะของพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ชัดเจน ดังนั้น ร่างกฎหมายเข้าชื่อของภาคประชาชนที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการอีกเป็นจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

๒. การบริหารจัดการองค์กร

๒.๑ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล

๒.๑.๑ มีการจัดอัตรากำลังบุคลากรให้สอดคล้องและสมดุลกับภาระงานของแต่ละหน่วยภายในองค์กรมากยิ่งขึ้น แต่ยังมีปัญหาการสูญเสียบุคลากรที่มีทักษะจากการหมุนเวียนบุคลากรเข้า - ออกขององค์กร ทั้งนี้ เนื่องมาจากอัตรากำลังที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัดอยู่แล้ว การสูญเสียบุคลากรแม้เพียง ๓ - ๔ อัตราต่อปีจึงทำให้ประสบปัญหาอัตรากำลังไม่เพียงพอกับภาระงาน

๒.๑.๒ การขาดความรู้และทักษะในการพัฒนากฎหมายที่เชื่อมโยงกับบริบทของสังคม ทำให้ต้องมีการพัฒนาบุคลากรโดยการเสริมสร้างองค์ความรู้ในศาสตร์ที่จำเป็นและเพิ่มพูนประสบการณ์ที่หลากหลายเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ อาทิ การอบรมภายในหน่วยงาน การส่งไปศึกษาอบรมภายนอกหน่วยงาน การให้คำปรึกษาแนะนำการทำงาน ฯลฯ การสร้างประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นต้น

๒.๒ การบริหารจัดการองค์ความรู้

๒.๒.๑ การจัดการความรู้

จากการที่บุคลากรมีงานในความรับผิดชอบล้นมือทำให้ไม่สามารถให้ความรู้และช่วยสอนงานแก่เพื่อนร่วมงานได้ สำนักงานฯ ได้แก้ไขปัญหาด้วยการถอดบทเรียนจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานและมีประสบการณ์ในรูปแบบของคู่มือ รูปแบบการปฏิบัติงาน และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างกรมการปฏิรูปกฎหมาย และพนักงานสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งจะเป็นส่วนที่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้พอสมควร แต่ยังคงต้องมีการจัดการความรู้ขององค์กรอย่างต่อเนื่องในระดับหนึ่ง

๒.๒.๒ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

มีความจำเป็นต้องการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการจัดทำฐานข้อมูล และการบริหารจัดการข้อมูล ซึ่งต้องใช้งบประมาณในการลงทุนในด้านนี้ค่อนข้างสูง เนื่องจาก สำนักงานฯ มีอัตรากำลังของบุคลากรที่จำกัด และบุคลากรที่เชี่ยวชาญในด้านเทคโนโลยียังมีจำนวนจำกัดในด้านนี้มีเพียงจำนวนน้อย

๒.๓ การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน

ด้วยสถานะของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นหน่วยงานของรัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในการดำเนินงาน แม้จะสามารถออกระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการดำเนินการได้เอง แต่เนื่องจากการใช้งบประมาณต้องอยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงบประมาณ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จึงทำให้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่บางเรื่องไม่สามารถตอบสนองภารกิจหรืองานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พยายามทบทวนและประมวลปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง

รอบปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา และได้มีการนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้มีการทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบหรืออกระเปียบใหม่ให้งานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒.๔ . การประชาสัมพันธ์

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้มีการดำเนินการเผยแพร่การดำเนินงานและประชาสัมพันธ์องค์กร หน้าที่ความรับผิดชอบ กิจกรรมการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาโดยลำดับและอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อบุคคล สื่อมวลชน สื่อเครือข่ายสังคมและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แต่การที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรซึ่งมีที่ทำการอยู่ในส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ประกอบกับการประชาสัมพันธ์องค์กรที่จะให้เข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมายจำเป็นต้องใช้ทั้งการวางแผนการประชาสัมพันธ์ที่ครอบคลุมและแพร่หลายในวงกว้างและในทุกรูปแบบ และมีเนื้อหาแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มจำเป็นต้องใช้ทั้งทีมงานและงบประมาณที่ค่อนข้างสูง แต่โดยข้อเท็จจริง ทรัพยากรในส่วนนี้เป็นข้อจำกัด การประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมาจึงเน้นความประหยัดและคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ มีผลให้การเข้าถึงกลุ่มประชาชนในวงกว้างและครอบคลุมยังเป็นปัญหาของการดำเนินการการประชาสัมพันธ์จะต้องมีการพัฒนาแนวทางการดำเนินการทั้งรูปแบบ วิธีการ และเนื้อหาสาระ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการเพิ่มหรือขยายฐานการประชาสัมพันธ์ การใช้สื่อควรจะเป็นสื่อสารมวลชนประเภทสื่อวิทยุโทรทัศน์ เนื่องจากสื่อประเภทนี้เป็นสื่อที่เข้าถึงกลุ่มประชาชนทุกระดับ แต่ต้องใช้ทรัพยากรดำเนินการที่สูงมาก จึงต้องได้รับการสนับสนุนทั้งงบประมาณและความร่วมมือในทุกรูปแบบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

๒.๕ การเข้าถึงเครือข่ายภาคประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสนับสนุนเครือข่ายภาคประชาชน ภาคประชาสังคม โดยเฉพาะเครือข่ายประชาชนที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ในการเผยแพร่ร่างกฎหมาย และร่วมติดตามร่างกฎหมาย เผยแพร่ร่างกฎหมายบางฉบับ สนับสนุนให้ภาคประชาชนร่วมเสนอความเห็นต่อร่างกฎหมาย ภายใต้งบประมาณและจำนวนบุคลากรที่จำกัด -

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานประสานเครือข่ายภาคประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานจากการที่เป็นหน่วยงานที่ดั่งขึ้นใหม่ ในขณะที่การดำเนินงานในส่วนนี้ต้องอาศัยทั้งบุคลากร ทรัพยากรในการดำเนินงาน และการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะตลอดจนต้องอาศัยระยะเวลา เนื่องจากเครือข่ายภาคประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายเพราะการรับฟังความคิดเห็นจากเครือข่ายภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินไปภายใต้หลักการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งหากสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินงานในส่วนนี้ได้เต็มรูปแบบโดยปราศจากข้อจำกัดจะช่วย

พัฒนาการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในการปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศและในระดับภูมิภาคของอาเซียนได้ในที่สุด

๒.๖ งบประมาณ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา นับแต่ก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับงบประมาณในจำนวนที่จำกัด เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณเป็นลักษณะเดียวกันกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่ตั้งมานาน โดยที่ใช้วิธีคิดด้วยการเพิ่มเป็นสัดส่วนจากฐานงบประมาณที่ได้รับในปีก่อน ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อยู่ในช่วงเริ่มจัดตั้งองค์กร ไม่มีทั้งสถานที่ปฏิบัติงาน และยังอยู่ในช่วงสรรหาบุคลากรมาปฏิบัติงานในระยะเริ่มแรก งบประมาณที่ได้รับมาในปีแรกเป็นเพียงงบประมาณที่พอเพียงเฉพาะสำหรับการริเริ่มดำเนินการบางส่วนเท่านั้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้รับงบประมาณแรกเริ่มเพียง ๔๒ ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้รับงบประมาณเพียง ๘๔ ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้รับงบประมาณ ๙๓ ล้านบาท ตามลำดับและปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้รับงบประมาณเพียง ๑๒๐ ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ต้องดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณที่น้อยไม่เพียงพอต่อการดำเนินการในหลายส่วน เช่น การวางแผนงานโครงการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน ตลอดจนงบประมาณที่ใช้รองรับบุคลากรเพิ่มเติม

บทที่ ๖

บทวิเคราะห์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

๖.๑ สรุปแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย

ในอดีตก่อนการปกครองในยุครัตนโกสินทร์ ประเทศสยามยึดถือ “คัมภีร์มนุธรรมศาสตร์” จากอินเดีย ซึ่งสืบทอดกันมาตามคำสอนของศาสนาพราหมณ์ โดยครอบคลุมถึงขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีทั่วไป ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ ๑) ได้มีพระบรมราชโองการ “ชำระ” กฎหมายที่ใช้กันอยู่ซึ่งพื้นเพกันไป โดยรวบรวมกฎหมายเริ่มในเดือนมกราคม ค.ศ.๑๘๐๕ เรียกกันว่า “กฎหมายตราสามดวง” หรือ “กสด”

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) มีความจำเป็นต้องจัดทำประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยขึ้น คือ ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.๑๒๗ และตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเพื่อรับผิดชอบดูแลกิจการศาลยุติธรรมทั้งปวง เพื่อดำเนินการระดมการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ตลอดจนการจัดระเบียบทางสังคมแพร่ขยายเข้าสู่ประเทศในภูมิภาคเอเชีย หลักกฎหมายและหลักปฏิบัติของประเทศอังกฤษถูกนำมาใช้ตัดสินคดีความ และถูกนำไปปลูกฝังการเรียนการสอนของโรงเรียนสอนกฎหมายในไทย ทำให้ศาลไทยต่างนำเอาหลักกฎหมายอังกฤษมาปรับใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นส่งผลให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ทั้งสองพระองค์ได้ทรงจัดให้มีการปรับปรุงกฎหมายครั้งใหญ่ โดยให้ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) โดยเร็ว เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามแบบอย่างของหลายประเทศ เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น เพื่อให้ได้รับเอกราชทางศาล อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ได้ทรงจัดตั้งโรงเรียนสอนกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมขึ้น ก็ได้นำหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษใช้วางพื้นฐานในการศึกษาด้วยการสอนกฎหมาย จึงได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษเป็นอย่างมาก ต่อมารัชกาลที่ ๖ ได้ทรงจัดตั้งเนติบัณฑิตสภาขึ้น โดยเลียนแบบเนติบัณฑิตสภาของอังกฤษ เป็นสถาบันส่งเสริมความรู้วิชาชีพกฎหมาย ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ จึงมีการจัดตั้งสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาขึ้น อิทธิพลในการศึกษากฎหมายแบบอังกฤษได้ถ่ายทอดมาถึงการศึกษาระดับเนติบัณฑิตด้วย

สรุปได้ว่าประเทศไทยใช้แนวทางการบังคับใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) ไปพร้อมกับการใช้แนวบรรทัดฐานของคำพิพากษา ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ตามแนวทางของอังกฤษและอเมริกา นับตั้งแต่ประเทศไทยพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๐๔)

เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปิดประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจระบบทุนนิยม ในขณะที่กฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนด กฎกติกา กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาประเทศ ยังล้าสมัยและมีแนวคิดในการที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุม ป้องกันและปราบปราม ซึ่งส่งผลให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ และละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในสภาวะที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

นักกฎหมายมหาชนได้นำเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย โดยยึดแนวคิด “หลักนิติรัฐ” อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแนวคิด “หลักนิติรัฐ” ยึดหลัก “การปกครองประเทศโดยกฎหมาย” กฎหมายที่นำมาใช้นั้นต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม ซึ่งประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครอง รวมทั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้ ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐอย่างโปร่งใสและมีหลักธรรมาภิบาลของการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวความคิดการปฏิรูปกฎหมายได้รับความสนใจในฐานะที่เป็นเครื่องมืออันสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ – ๒๕๓๔) ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางร่วมกับคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในรูปแบบของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาล

ในปี พ.ศ.๒๕๓๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ศึกษาเปรียบเทียบ “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission)” ตามระบบสากล โดยศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามแบบของประเทศอังกฤษ เพื่อให้เป็นองค์การหลักในระดับนโยบายมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนากฎหมาย การจัดทำสารานุกรมกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” โดยคณะรัฐมนตรีรับหลักการเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๓ แต่รัฐบาลได้ถอนร่างกฎหมายในการพิจารณาของรัฐสภาในช่วงเวลานั้น

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือการศึกษา รวบรวมข้อมูลกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่บังคับให้ส่วนราชการผู้เสนอร่างกฎหมายต้องปฏิบัติตามข้อเสนอหรืองานวิจัยของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เดิมทีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ทำการศึกษาวิจัยแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับ แต่ต่อมามุ่งเน้นการพัฒนากฎหมายในเชิงระบบมากขึ้น เช่น การศึกษาเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือการทบทวนกฎหมาย โดยเสนอการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบการออก

กฎหมาย (Regulatory Impact Assessment/RIA) และการยกเลิกกฎหมายเก่าล้าสมัยจำนวน ๔๗ ฉบับ โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความเห็นว่าการปฏิรูปกฎหมายเป็นเรื่องระยะยาว มิใช่ดำเนินการชั่วคราว เนื่องจากสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงควรจัดให้มีองค์กรวิชาการด้านกฎหมายที่มีความเป็นอิสระทางวิชาการ ในการปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนากฎหมาย เสนอต่อกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายการเมือง หรือแม้แต่ประชาชนที่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติแนวความคิดการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วย “แนวนโยบายด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” มาตรา ๘๑ (๓) โดยการ “จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย”

๖.๒ สรุปแนวคิดและแนวทางองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศและประเทศไทย

ผลการศึกษาเปรียบเทียบองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศทั้งหมด ๘ ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา แคนซาสและเซตปกครองพิเศษ ฮองกง และในประเทศไทย ประมวลสรุปได้ตามตารางข้างล่างนี้

ตารางเปรียบเทียบองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
อังกฤษ	มีคณะกรรมการ เต็มเวลา (Commission) และ - Ministerial Committee ให้ความเห็นและคำแนะนำแก่ Lord Chancellor ในการตรวจสอบดำเนินงานของ Law Commission ฝ่ายเลขาธิการ การบริหารงาน คือ หัวหน้าฝ่ายเลขา (Chief Executive) - Network of Senior Officials in all Domestic Whitehall Departments ตั้งโดยกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิรูปกฎหมายให้ เป็นไปตามนโยบายและ เป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐ	คณะกรรมการ Commission เต็มเวลาทั้งหมด ๕ คน ประกอบด้วย ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ หรือ อาจารย์สอนวิชากฎหมาย	คณะกรรมการมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ และ ๕ ปี ตามลำดับโดย Lord Chancellor เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งคราวเดียวกัน และคณะกรรมการไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมของตน ในระหว่างที่เป็น กรรมการ	๑) พัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย อย่างเป็นระบบ ๒) รับข้อเสนอต่าง ๆ ในการปรับปรุงกฎหมายโดยผ่านความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งยื่นผ่านทาง The Secretary of State for Constitutional (Lord Chancellor) ๓) ให้ความเห็นในการริเริ่มโครงการต่างๆ	Law Commission เป็นองค์กรอิสระในทางวิชาการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกระทรวงยุติธรรมโดยให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารและกระทรวงยุติธรรมในการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการให้เครือข่ายจากผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ร่วมกับคณะกรรมการ

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
	และทำหน้าที่ประเมินผลการ ปฏิรูปกฎหมาย				
แคนาดา	๑)ประธานคณะกรรมการเป็น ประธานการบริหาร ๒)สภาที่ปรึกษา ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับเลือกจาก คณะกรรมการ ไม่เกิน ๒๔ คน ซึ่งมีองค์ประกอบที่หลากหลาย สาขาโดยไม่ต้องมีอาชีพนัก กฎหมาย ๒) สภาที่ปรึกษาให้คำแนะนำ เกี่ยวกับทิศทางการยุทธศาสตร์ของการ ดำเนินงานมีจำนวนไม่เกิน ๒๔ คน วาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ๓) ฝ่ายเลขาธิการ	คณะกรรมการแต่งตั้งโดยผู้ว่า การรัฐ โดยคำแนะนำของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม จำนวน ๕ คน ซึ่ง ทำงานเต็มเวลา ๑ คน และไม่ เต็มเวลา ๔ คน คณะกรรมการมาจากตัวแทนที่ หลากหลายสาขา ไม่จำเป็นต้อง เป็นนักกฎหมาย	วาระดำรงตำแหน่งของ คณะกรรมการ ๕ ปี	๑)สนับสนุนการมีส่วนร่วม ของชาวแคนาดาในการปฏิรูป กฎหมาย ๒)ศึกษาและทำความเข้าใจใน การปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัย และสอดคล้องกับ ความ เปลี่ยนแปลงของสังคมอย่าง เป็นระบบ	Law Commission of Canada เป็นสถาบันอิสระ ตั้งขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งต้องทำ รายงานประจำปี และ รับผิดชอบต่อรัฐสภา และถูก ตรวจสอบถ่วงดุล โดย กระทรวงยุติธรรม
ออสเตรเลีย	๑)คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๒)คณะกรรมการบริหาร	มีคณะกรรมการทั้งหมด ๕ คน ตำแหน่งประธานและรอง ประธานเต็มเวลา กรรมการอีก	วาระดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๗ ปี ในกรณีพิเศษ กรรมการ สามารถได้รับการแต่งตั้งซ้ำ	๑) ทำหน้าที่ปฏิรูปกฎหมาย ตามคำร้องขอของรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็น อิสระ โดยกระทรวงยุติธรรม

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
		๓ คน ไม่เต็มเวลา คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ พิพากษา หรือ ผู้ประกอบอาชีพ ด้านกฎหมายไม่น้อยกว่า ๕ ปี หรือ ผู้ที่จบการศึกษาด้าน กฎหมายจากมหาวิทยาลัย และ มีประสบการณ์เป็นสมาชิกของ The Academic Staff of a Tertiary Educational Institution หรือ ผู้มีคุณวุฒิ หรือประสบการณ์พิเศษ สมควร ได้รับการแต่งตั้งจาก Governor-General	หากมีบุคคลที่มีคุณสมบัติ เหมาะสม	ยุติธรรม ๒) การศึกษาเรื่องใดต้องได้รับ ความเห็นชอบจาก Attorney-General ก่อน	กำกับดูแลและรายงานการ ดำเนินงานต่อรัฐสภา
นิวซีแลนด์	๑) คณะบริหาร (Board) ๒) ค ณะ ก ร ร ม ก า ร (Commission) ๓) ฝ่ายธุรการและนักวิจัย	คณะกรรมการมี ๓ - ๖ คน มี ทั้งกรรมการเต็มเวลาและไม่เต็ม เวลา ประธานคณะกรรมการ ต้องเป็นผู้พิพากษาหรืออดีตผู้ พิพากษามาไม่น้อยกว่า ๗ ปี ทำ หน้าที่เป็นประธานกรรมการ	คณะกรรมการต้องได้รับการ แต่งตั้งจาก Governor- General โดยการเสนอของ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบวาระ การดำรงตำแหน่งของ คณะกรรมการไม่เกิน ๕ ปี	๑) ทำข้อเสนอทบทวนและ ปฏิรูปกฎหมาย ๒) ทำการศึกษาวิจัยเพื่อการ ปฏิรูปกฎหมาย ๓) ให้คำปรึกษาและความ	เป็นองค์กรปฏิรูปกฎหมายมี ฐานะเป็นนิติบุคคลแยก ต่างหากจากคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย โดยทำหน้าที่ และ รับผิดชอบ ร่วมกับ คณะกรรมการในการจัดทำ

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
		การบริหาร และมีอำนาจ ควบคุมการทำงานของ คณะกรรมการ ส่วน คณะกรรมการทำหน้าที่ ดำเนินการโครงการปฏิรูป กฎหมาย	และสามารถได้รับการ แต่งตั้งอีกได้	ช่วยเหลือข้อมูลแก่รัฐมนตรี ยุติธรรมและรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ รับผิดชอบกฎหมาย ตลอดจน หน่วยงานของรัฐและองค์กร อื่นในการพิจารณาการปฏิรูป กฎหมาย	ข้อเสนอแนะต่อสาธารณชน รัฐบาล และรัฐสภา รวมทั้งให้ การสนับสนุนคณะกรรมการ ในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ
สิงคโปร์	สภาสูง (Senate) เป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการบริหารจัดการและ ออกกฎระเบียบที่ใช้กับ Law Reform Committee รวมทั้ง องค์กร The Singapore Academy of Law (SAL) ซึ่งทำ หน้าที่ให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวก เพื่อการพัฒนา วิชาชีพกฎหมาย	คณะกรรมการมีทั้งหมด ๕ คน โดยสภาสูง (Senate) เป็นผู้ แต่งตั้งโดยคัดเลือกจากผู้ พิพากษาศาลฎีกา ผู้พิพากษา ศาลล่าง ตัวแทนจากเนติ บัณฑิตยสภา นักวิชาการ และ เจ้าหน้าที่ผู้ให้ความช่วยเหลือ ประชาชนทางกฎหมาย	ไม่มีข้อมูล	วิจัยและทบทวนกฎหมายใน สาขาต่าง ๆ และเสนอแนะผู้มี อำนาจหน้าที่ในการปฏิรูป กฎหมาย ได้แก่ รัฐสภา	Law Reform Committee (LRC) ทำหน้าที่เป็นอิสระ ทำ หน้าที่ปฏิรูปกฎหมายเสนอต่อ ที่ประชุมรัฐสภา
เขตการ ปกครอง พิเศษฮ่องกง	คณะกรรมการเป็นแบบ Commission ทำงาน Part time และมีหน่วยธุรการ คือ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรมร่วมกับผู้พิพากษา สูงสุดในฐานะประธาน	ไม่มีข้อมูล	๑)เสนอความเห็นในการ ปฏิรูปกฎหมายให้มี ประสิทธิภาพ และเข้าถึง	องค์กรปฏิรูปกฎหมายถูก ตั้งขึ้นโดยคำสั่งของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กร

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
	สำนักเลขานุการงานเต็มเวลา ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายและ เจ้าหน้าที่จากกระทรวงยุติธรรม	คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา หัวข้อกฎหมายเสนอให้ คณะกรรมการพิจารณา ซึ่ง หัวข้อดังกล่าวมาจากผู้มีวิชาชีพ ด้านกฎหมาย ประชาชนและ ฝ่ายบริหาร สมาชิก คณะกรรมการประกอบด้วยผู้มี วิชาชีพด้านกฎหมาย และ ผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขา		ได้มากขึ้น ๒)รณรงค์และกระตุ้นให้ ประชาชนให้ความสำคัญกับ การปฏิรูปกฎหมาย	อิสระจากฝ่ายบริหาร องค์กร ทำหน้าที่วิจัยเพื่อการปฏิรูป กฎหมายเสนอต่อองค์กรนิติ บัญญัติ
สหรัฐอเมริกา	๑) ค ณ ะ ก ร ร ม ก า ร (Commissioner) ๒)Associate Member คือ สมาชิกเนติบัณฑิตยสภาของ มลรัฐที่ดำรงตำแหน่งประธาน เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของ สำนักงานซึ่งทำหน้าที่ร่าง กฎหมายตามข้อเรียกร้องของ ฝ่ายนิติบัญญัติ	ค ณ ะ ก ร ร ม ก า ร (Commissioner) เป็นสมาชิก เนติบัณฑิตยสภาของมลรัฐที่ ได้รับการแต่งตั้งจากมลรัฐต่างๆ จะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติ บัญญัติก็ได้	วาระของคณะกรรมการ ๓ ปี	ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะทาง กฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ของมลรัฐต่าง ๆ โดยไม่มี ข้อบังคับทางกฎหมายที่ฝ่าย นิติบัญญัติต้องปฏิบัติตาม ข้อเสนอ	องค์กรปฏิรูปกฎหมายชื่อ The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws /NCCUSL เป็นองค์กรที่ไม่ เป็นนิติบุคคล และไม่แสวงหา กำไร โดยดำเนินการภายใต้ การควบคุมจากรัฐ

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
	๓) เจ้าหน้าที่ ได้แก่ ประธาน รองประธาน เภรณญิก และ เลขานุการ และทุกตำแหน่งเป็น Commissioner ห รื อ Life member แต่ Life member ที่ ไม่ได้เป็น Commissioner จะ ขาดคุณสมบัติในการเลือกเป็น ประธาน ๔) Executive Committee ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ของที่ประชุมแห่งชาติ มีทั้งหมด ๑๑ คน ๕) พนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติงาน กับสำนักงานแห่งชาติของ NCCUSL สำนักงานอยู่ที่ชิคาโก				
แทนชาเนีย	๑) คณะกรรมการ ๒) ฝ่ายธุรการ โดยปฏิบัติขึ้นตรง ต่อประธานคณะกรรมการ โดย	คณะกรรมการ จำนวนไม่เกิน ๖ คน เป็นกรรมการเต็มเวลาอย่างน้อย ๔ คนและกรรมการไม่เต็ม	ไม่มีข้อมูล	คณะกรรมการดำเนินการ ร่วมกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ ดั ำ น ก ฎ ห ม า ย แ ล ะ	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องเสนอผลการปฏิบัติงาน ประจำปีต่อรัฐสภาและ

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
	การบริหารงานของเลขาธิการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ คณะกรรมการ และเลขาธิการ ต้องสำเร็จการศึกษาด้าน กฎหมาย และมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับประธาน คณะกรรมการ	เวลาอย่างน้อย ๑ คน แต่ไม่เกิน ๒ คน โดยประธาน คณะกรรมการต้องสำเร็จ การศึกษาด้านกฎหมาย และมี ความรู้และประสบการณ์ทาง กฎหมายที่ดีเยี่ยม และเป็นที่ ยอมรับในวงการวิชาการ หรือ วิชาชีพทางกฎหมาย		กระบวนการยุติธรรม โดย ปฏิบัติงานร่วมกับ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ พนักงานอัยการ เพื่อการ ปฏิรูปกฎหมาย และ กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ	ประชาชนแห่งแทนชาเนีย ส่วนรายงานวิชาการที่ทำงาน ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยตรง สามารถเสนอต่อ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ โดยตรง
ประเทศไทย	๑) คณะกรรมการ (Commissioner) ๒) สำนักงานคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย บริหารงานงาน สนับสนุนตามนโยบายของ คณะกรรมการ และขึ้นตรงต่อ ประธานคณะกรรมการ	คณะกรรมการมีจำนวนทั้งหมด ๑๑ คน กรรมการเต็มเวลา ๖ คนกรรมการไม่เต็มเวลา ๕ คน คุณสมบัติของกรรมการต้องเป็น ผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงาน ที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มี ความรู้และมีประสบการณ์เป็น ที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ต่อ การปฏิรูปกฎหมาย	คณะกรรมการมีวาระดำรง ตำแหน่ง ๔ ปี	๑) ศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุง และพัฒนากฎหมายของ ประเทศ โดยคำนึงถึงการมี ส่วนร่วมของประชาชน ๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา เกี่ยวกับแผนการ ให้มีกฎหมายหรือการแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย ๓) ให้คำปรึกษาและสนับสนุน การดำเนินการในการร่าง	คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรอิสระทางวิชาการ ในการเสนอแนะต่อฝ่าย บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน การปฏิรูปกฎหมาย และให้ คำปรึกษาแก่ประชาชนในการ ร่างกฎหมาย

ประเทศ	โครงสร้างขององค์กร	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	วาระของคณะกรรมการ	บทบาทหน้าที่	ความสัมพันธ์ กับองค์กรอื่น
				กฎหมายของประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง	

ผลสรุปของการเปรียบเทียบองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายใน ๘ ประเทศกับประเทศไทยที่มาจากการจัดตั้งองค์กรเพื่อให้เป็นองค์กรทางวิชาการที่เป็นอิสระและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่รัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืององค์กรนี้ยังคงทำหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกฎหมายอย่างต่อเนื่องได้ จะเห็นได้ว่าองค์กรปฏิรูปกฎหมาย ๖ ประเทศเป็นองค์กรที่ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระทางวิชาการ และมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้รับการจัดตั้งตามกฎหมาย อีก ๒ ประเทศ ที่มีความแตกต่าง คือ สหรัฐอเมริกา ที่มีองค์กรปฏิรูปกฎหมายในลักษณะของที่ประชุมแห่งชาติ โดยไม่เป็นนิติบุคคล และดำเนินการภายใต้การควบคุมจากรัฐ และเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งถูกตั้งขึ้นโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี

องค์ประกอบของคณะกรรมการ (Commissioner) ประกอบด้วยผู้มีวิชาชีพ และนักวิชาการด้านกฎหมาย ยกเว้นประเทศออสเตรเลียที่มีองค์ประกอบจากผู้มีคุณวุฒิ หรือประสบการณ์พิเศษที่สมควรได้รับการแต่งตั้งจาก Governor-General เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง มีผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขา และประเทศไทยที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะว่าต้องเป็นผู้ที่จบมีวิชาชีพหรือวิชาการด้านกฎหมายโดยตรง แต่ต้องมีผลงานหรือประสบการณ์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการอยู่ระหว่าง ๓-๗ ปี

การดำเนินงานของคณะกรรมการใน ๘ ประเทศ มีทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา จำนวนของคณะกรรมการประมาณ ๕-๖ คน ยกเว้นเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง คณะกรรมการทำงานครีเอทีฟทั้งหมด ทั้งนี้เพราะกรรมการมาจากผู้พิพากษา หรือนักวิชาการในมหาวิทยาลัย หรือผู้ประกอบการวิชาชีพด้านกฎหมาย ซึ่งมีความประจำของตนเอง แต่ทำหน้าที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการให้ความเห็นทางวิชาการของการปฏิรูปกฎหมายซึ่งไม่จำเป็นต้องทำงานเต็มเวลา ยกเว้นประธานหรือรองประธานคณะกรรมการที่ต้องทำงานเต็มเวลา เพื่อกำกับงานบริหารร่วมกับฝ่ายธุรการ คือสำนักเลขาธิการที่บริหารงานโดยเลขาธิการ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายธุรการต้องทำงานเต็มเวลา และต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นนักกฎหมาย ในการให้ความเห็นทางวิชาการ และเจ้าหน้าที่บริหาร การดำเนินงานขององค์กรปฏิรูปกฎหมายมีการทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงยุติธรรม และองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งมีบทบาทในการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไปพร้อมกัน

ประเทศที่มีความแตกต่างในด้านโครงสร้างขององค์กร และองค์ประกอบของคณะกรรมการ คือ สหรัฐอเมริกา องค์กรปฏิรูปกฎหมายมีลักษณะเป็นที่ประชุมแห่งชาติของสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาของมลรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากมลรัฐต่าง ๆ จะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ จึงต้องมีองค์กรประกอบมาจากทุกมลรัฐ เพื่อให้มีการปฏิรูปกฎหมายของแต่ละรัฐไปในทิศทางเดียวกันและไม่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะทางกฎหมายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ โดยไม่มีข้อบังคับทางกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตามข้อเสนอ องค์กรที่ทำงานบริหารคือ Executive Committee ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมแห่งชาติ มีทั้งหมด ๑๑ คน ประธานเป็นผู้เลือกสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น Executive Committee ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของลูกจ้าง

สำหรับประเทศอังกฤษ คณะกรรมการทำงานเต็มเวลาทั้งหมด ๕ คน และประเทศไทย ที่มีรูปแบบของคณะกรรมการเต็มเวลา และไม่เต็มเวลา ซึ่งมีจำนวนคณะกรรมการ ๑๑ คน มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ ๗ ประเทศ

บทบาทหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เหมือนและคล้ายกันคือ เป็นองค์การวิชาการในการทำหน้าที่การวิจัยและการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งเป็นการปฏิรูปกฎหมายที่เสนอแนะต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ฮองกง แทนซาเนีย และไทย ที่คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ต้องเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย กระตุ้นและรณรงค์ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายและมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมาย

๖.๓ สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงาน

ผลการดำเนินงานตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการพัฒนากฎหมายขึ้นใหม่ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี องค์การนิติบัญญัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายประชาชนที่ขอรับการสนับสนุนให้จัดทำร่างกฎหมาย ทั้งหมด ๑๕๙ เรื่อง โดยได้นำเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติพร้อมกับบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ จำนวน ๒๑ เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายลำดับรอง จำนวน ๑๓ เรื่อง บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกฎหมายเพื่อพิจารณาของหน่วยงานรัฐ จำนวน ๕ เรื่อง และจัดทำร่างกฎหมายให้กับภาคประชาชนที่ขอรับการสนับสนุนจำนวน ๕ เรื่อง และอยู่ระหว่างการดำเนินงานอีก ๓ เรื่อง

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดตัวชี้วัดเชิงคุณภาพของการประเมินผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยกำหนดว่าบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะที่รัฐบาล หรือองค์การนิติบัญญัตินำไปพิจารณา ถือว่าประสบความสำเร็จ ร้อยละ ๑๐๐ แม้ว่าการนำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ หรือร่างกฎหมายจะไม่ได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันเป็นปัจจัยภายนอกที่สำนักงานไม่อาจควบคุมได้ แต่สำนักงานสามารถเสนอผลการดำเนินงานให้รัฐบาล และองค์การนิติบัญญัตินำไปพิจารณาได้ ด้วยการประสานงานอย่างใกล้ชิดและมีการทำงานร่วมกัน ในการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการ ชี้แจงความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต่อคณะกรรมการธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันธุรกิจ พ.ศ. ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศการบังคับใช้กฎหมายแล้ว โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายบางส่วนใช้ในการออกกฎหมายฉบับนี้ด้วย

สำหรับร่างกฎหมายที่ประชาชนขอรับการสนับสนุนในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ เครือข่ายประชาชนได้นำร่างกฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการให้ไปใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนเผยแพร่ในเครือข่ายภาคประชาชนด้วย โดยมีร่างกฎหมายจำนวน ๕ ฉบับที่นำไปสู่การผลักดันในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ใช้ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำให้

ประชาชนพิจารณาแทนร่างกฎหมายที่มาจากหน่วยงานของรัฐบาล หรือกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้หยิบยกร่างกฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำให้ประชาชนจำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. พิจารณาเตรียมเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

นอกจากนี้บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะโดยไม่มีการจัดทำร่างกฎหมาย ที่คณะรัฐมนตรีนำไปพิจารณา ๑ เรื่อง คือ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ส่วนสภาปฏิรูปแห่งชาตินำไปพิจารณา ๑ เรื่อง คือ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมและการปรองดอง พ.ศ. และสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำไปพิจารณา ๓ เรื่อง ได้แก่ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนแม่บทปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญ่า บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปฏิรูประบบงานสอบสวนคดีพิเศษ และ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.

สรุปได้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ทำให้สาธารณชนในกลุ่มประชาชนที่มีบทบาทในการผลักดันกฎหมายและพิจารณากฎหมาย ได้รู้จักบทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ ตลอดจนผลงานที่คณะกรรมการปฏิรูปได้ดำเนินการไว้ ในส่วนเครือข่ายประชาชนได้ใช้ประโยชน์และได้ประโยชน์จากการจัดทำร่างกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีการถกแถลง สร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมาย และเสนอร่างกฎหมายด้วยตนเองได้ ถือได้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีการทำงานที่เป็นข้อเสนอปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบ แต่เนื่องจากการนำไปพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับ โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้นำเสนอให้เห็นความเชื่อมโยงของผลงานที่เผยแพร่ออกไปอย่างเป็นระบบในบทที่ ๕ ตามยุทธศาสตร์เร่งด่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้แก่ ยุทธศาสตร์เร่งด่วนด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านเอกชนและเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อย่างไรก็ตามภายในระยะเวลา ๔ ปีของการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชุดที่ ๑ (ศ.ดร.คณิต ฒ นคร เป็นประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) ซึ่งเป็นระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภารกิจที่สำคัญเบื้องต้น คือ จัดโครงสร้างขององค์กร การจัดระบบการดำเนินงานของสำนักงาน การรับสมัครพนักงานเจ้าหน้าที่ใหม่ และการพัฒนาบุคลากร ดังนั้น การดำเนินงานในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะยังทำได้ไม่เต็มที่นัก โดยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗ – พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นช่วงระหว่างเปลี่ยนผ่านรัฐบาลและมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับอย่างรวดเร็ว (ภายในระยะเวลา ๑ – ๒ เดือน) และทันต่อความต้องการของผู้มีอำนาจ ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องเร่งจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถดำเนินการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะได้จำนวนมาก เนื่องจากข้อเด่นของคณะกรรมการชุดที่ ๑ มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับเครือข่าย

ประชาชนอย่างกว้างขวาง กอปรกับสังคมไทยเพิ่งเริ่มมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำให้เครือข่ายประชาชนซึ่งตื่นตัวกับการใช้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีเครือข่ายประชาชนมาขอการสนับสนุนจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นจำนวน ๓๖ เรื่อง

ข้อเด่นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือ การให้ความสำคัญกับการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ทั้งก่อนและระหว่างการจัดทำบันทึกความเห็น และให้ความสำคัญกับเครือข่ายนักวิชาการ เครือข่ายเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายประชาสังคมในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อสร้างความร่วมมือและมีเจตจำนงให้เห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้นมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

ในส่วนของการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในตลอดระยะเวลา ๔ ปีที่ผ่านมา พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องทำงานกันอย่างเต็มความสามารถเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามนโยบายเร่งด่วน ๑๐ ประการ โดยพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาจยังขาดการพัฒนาความรู้และทักษะความสามารถ การเตรียมความพร้อมในการพัฒนาให้องค์การปฏิรูปกฎหมายมีคุณภาพเหมือนต่างประเทศ อีกทั้งพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ส่วนใหญ่มีประสบการณ์การทำงานไม่ถึง ๑๐ ปี นอกจากนี้ สถานการณ์ทางการเมืองยังส่งผลกระทบต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนิติบัญญัติในบางช่วง เช่น กรณีไม่ได้รับร่างกฎหมายจากหน่วยงานภาครัฐทันเวลาที่ ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญของการดำเนินงานพิจารณาร่างกฎหมายและส่งผลให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำความเข้าใจไม่ทันเวลาพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นรับหลักการของคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นต้นไป จึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการจัดระบบการทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะที่เป็นการสังเคราะห์ความรู้ในระดับนโยบายและกฎหมาย โดยสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะที่มีความหลากหลาย และทางเลือกหนึ่งคือข้อสรุปร่วมกันของทุกฝ่ายว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่หรือไม่ หรือควรยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม โดยสำนักงานต้องพัฒนาพนักงานให้มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในอนาคต ดังนี้

๑) การสร้างความรู้ความเข้าใจต่อหลักการของการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

๒) การวิจัยองค์ความรู้ในการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นสหวิชาการ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม

๓) การวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย Regulatory Impact Assessment/RIA

๔) กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย

๕) การจัดการความขัดแย้งและการหาข้อตกลงร่วมกันแบบฉันทามติ

๖) การสนับสนุนเครือข่ายประชาชนและสาธารณชนให้เข้าถึงและมีความรู้ทางกฎหมายอย่างมีปัญญาและตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

๗) การบริหารสำนักงานให้เป็นองค์การอิสระทางวิชาการ ที่มีฐานข้อมูลที่เป็นสหวิทยาการ มีการพัฒนาเทคโนโลยีในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างโปร่งใส และมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นต่อกฎหมาย มีการพัฒนาบุคลากรให้เป็นนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญแบบสหวิทยาการ และมีจิตสำนึกของการช่วยเหลือสังคมพร้อมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนและทุกภาคีมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

๖.๔ ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ประมวลการรับฟังความคิดเห็นต่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ จากเวทีของพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง อนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และเครือข่ายภาคประชาชนที่ขอรับการสนับสนุนร่างกฎหมาย รวมทั้งเปรียบเทียบกับองค์กรปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศที่เสนอไว้แล้วในบทที่ ๓ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑) ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระทางวิชาการ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานสำนักงานและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประกอบด้วยนักวิชาการที่มีความรู้ ความสามารถด้านกฎหมาย ในแบบสหวิทยาการ มีผลงานด้านวิชาการ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย มีความอิสระในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ จำนวน ๕ คน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และมีการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายนักวิชาการมาดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในด้านต่าง ๆ โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ

๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายระยะ ๖ ปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มี Road Map ที่ชัดเจนจากคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร

๓) มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือผู้แทนฯ สามารถเข้าร่วมพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นในชั้นกรรมาธิการของรัฐสภาโดยมีสัดส่วนที่ชัดเจน

๔) ควรปรับฐานคิดวิธีการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๕) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายระยะ ๖ ปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งเป็นการส่งสัญญาณต่อหน่วยงานรัฐและประชาชนทั่วไปถึงทิศทางการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ

๖) ติดตาม ประเมินผลประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๗) การประสานงาน และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนา กฎหมาย ตลอดจนกำกับการจัดทำรายการงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้เป็นไปตามมาตรฐาน

๘) กำหนดให้ในการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอาจจัดทำร่างกฎหมายเสนอไปพร้อมกันด้วยก็ได้

๙) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการยกร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อนำไปเสนอต่อสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้มีข้อเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ดังนี้

๑) คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. (ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ) ได้แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการใช้สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไว้ได้ชัดเจนดีแล้ว ควรยืนยันหลักการตามที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เคยเสนอไว้

๒) แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๘ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓) ข้อเสนอในพิจารณาแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ เพื่อให้ประชาชนสามารถสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเสนอร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

ภาคผนวก

สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น
“โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย”
เครือข่ายภาคประชาชน
วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี

ผู้เข้าร่วมประชุม

ลำดับที่	ชื่อ- สกุล	สังกัด	หมายเหตุ
๑.	นายธนากร คมกฤส	มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว ๑๙๒ ซ.๘ ถ.เทศบาลนิมิตเหนือ ประชาานิเวศน์ ๑ ลาดยาว จตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐	
๒.	นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ	มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ ๕๑/๑๐๙ ซ.งามฉวี ถ.พหลโยธิน ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี	
๓.	นายสุรพงษ์ กองจันทิก	มูลนิธิสืบสานวัฒนธรรม ๑๑๑ ซ.สิทธิชน ถ.สุทธิสารวินิจฉัย แขวงसानเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ	
๔.	นางภรณ์ สวัสดิ์รักษ์	เครือข่ายวางแผนและผังเมืองเพื่อสังคม	

ลำดับที่	ชื่อ- สกุล	สังกัด	หมายเหตุ
		๗๗/๙๘ ถ.พญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ	
๕.	นายยงยุทธ สืบทายาท	สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย ๙๑/๑ ม.๕ ต.เข็กน้อย อ.เขาค้อ จ.เพชรบูรณ์	
๖.	นายขรรค์เพชร ขายทวีป	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เครือข่ายประชาชนผู้เป็นเจ้าของแร่	
๗.	นายเลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์		
๘.	นางสาวแววดาว เขียวเกษม	มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ๔/๒ ซอยวัฒนโยธิน แขวงถนนพญาไท เขตราชเทวี กทม. ๑๐๕๐๐	
๙.	นางสาวสุเพ็ญศรี พึ่งโคกสูง	มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล ๕๐/๖ ซ.รัชดาภิเษก ๔๒-๔๔ แขวงจันทระเกษม เขตจตุจักร กรุงเทพฯ	
๑๐.	นายสุรจิต ชีรเวทย์	เครือข่ายภาคประชาชน จังหวัดสมุทรสงคราม	
๑๑.	นายอาจหาญ ศิริพูล	เครือข่ายกระจายอำนาจ ๒๒๗/๒๗ ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น	

ลำดับที่	ชื่อ- สกุล	สังกัด	หมายเหตุ
๑๒.	นางยุพา ภูสาหัส	มูลนิธิเอเชีย อาคารคิวเฮ้าส์คอนแวนต์ ๓๘ ถ.คอนแวนต์ สีลม กรุงเทพฯ (ชั้น ๖ ดี)	

สรุปประเด็นสำคัญ ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต จากเครือข่ายภาคประชาชน

ประเด็น	ความคิดเห็น	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
	๑.คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไม่ควรเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะมีการทำหน้าที่แตกต่างกัน ๒.คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรจะรักษาสถานภาพความเป็นองค์กรอิสระ ที่ยึดโยงกับภาคประชาชน ๓. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถสนับสนุนทั้งรัฐบาล รัฐสภา และภาคประชาชน โดยยึดหลักความเป็นอิสระ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มาตรา ๔ (๒)	๑.ผลงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายตามหรือไม่ ๒.ทิศทางการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๓.องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่สำคัญ มี ๓ ส่วน คือ คณะกรรมการ สำนักงาน และภาคประชาชน ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วม เป็นจุดแข็งของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	๑.วิเคราะห์ SWOT เพื่อหาจุดอ่อน จุดแข็ง ขององค์กร ๒.ปฏิรูปกระบวนการสรรหา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๓.ดึงภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการรักษาองค์กร

ประเด็น	ความคิดเห็น	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
	๔. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมาย หากยุบ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายย่อมกระทบสิทธิประชาชน ๕. หากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สามารถเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ รัฐบาลพิจารณาได้จะทำให้เกิดการถ่วงดุล ระหว่างรัฐกับประชาชน ๖. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถให้ข้อคิดเห็นหรือ ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายให้กับเครือข่ายต่างๆได้ (กฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือสร้างความเป็นธรรม) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเครือข่ายประชาชน ซึ่งจะขาดข้อมูลเรื่องนี้	๔. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่สนับสนุนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๖ ๕. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะมีอยู่หรือไม่ ต้องดูร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่อยู่ระหว่างการร่าง ๖. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรเป็นกลไกระงับข้อพิพาท ความขัดแย้ง โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ	๔. จัดทำผลการดำเนินงาน ที่สอดคล้องกับพ.ร.บ. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ เปรียบเทียบให้เห็น พร้อมงบประมาณ ๕. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควร มีตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจน ๖. จัดทำคู่มือการร่างกฎหมายให้กับภาคประชาชน

ประเด็น	ความคิดเห็น	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
	๗. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ข้อคิดเห็นหรือหนุนช่วยในการยกร่างกฎหมายให้กับภาคประชาชนได้ ๘. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำให้ภาคประชาชนเข้าถึงช่องทางที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรม ๙. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้คำปรึกษา/แนะนำเรื่องกฎหมายให้กับภาคประชาชน เกิดผลการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ	๗.ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม(เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกฎหมาย) ซึ่งมีกฎหมายเป็นองค์ประกอบหนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่สามารถปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมได้ เนื่องจาก เป็นเรื่องที่ใหญ่เกินไป คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรปฏิรูปกฎหมาย ๘.คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรเน้นดำเนินการกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะมีประโยชน์กับประชาชน ๙. ที่ประชุมยังมีความเห็นที่หลากหลาย ในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรจะสามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาได้หรือไม่ ๙.๑ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	๗.ลดสัดส่วนกรรมการสรรหาจากภาครัฐ ๘.จัดทำงานประมวลความเห็นเครือข่าย (จัดเวที) เพื่อให้เห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีคุณค่าอย่างไร พร้อมกับชี้แจงนโยบาย ให้ทุกภาคส่วนเห็นคุณค่าของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ประเด็น	ความคิดเห็น	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
		ควรเสนอกฎหมาย เพราะกระบวนการตรากฎหมายของภาคประชาชนจะเป็นรูปธรรมมากขึ้น ๙.๒ ไม่ควรเพราะ มีกฎหมายเปิดช่องให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ต้องผ่านรัฐสภา ๑๐.คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรเพิ่มบทบาท เฝ้าระวังกฎหมายของภาครัฐที่จะมีผลกระทบกับภาคประชาชน ๑๑.หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมายลูก ควรจะให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจในการเสนอกฎหมายส่วนนี้ด้วย ๑๒.ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่มีการนิยามคำว่ากฎหมาย	๙.รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นที่รู้จักมากขึ้น และแสดงผลงานให้เป็นที่ยอมรับ มีรูปธรรมชัดเจน ๑๐.หาข้อมูลคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและศึกษาเปรียบเทียบ ๑๑.คณะกรรมการสรรหา ฝ่ายราชการ วิชาการ เอกชน ฝ่ายละ ๔ คน แต่ละภาคส่วนต้องชัดเจน ๑๒. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรขยายเขตการทำงานหรือช่องทางที่ภาคประชาชนจะเข้าถึงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้กว้างขวางขึ้น ที่ผ่านมายังมีน้อย และ

ประเด็น	ความคิดเห็น	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
		จึงเปิดให้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สามารถ เสนอความเห็นได้ ทั้ง พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และ กฎกระทรวง ๑๓. อธิบายสภาพปัญหาสังคมในปัจจุบันเพื่อเปรียบเทียบกับบันทึกความเห็น และ ร่างกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เสนอว่าสามารถช่วยสังคมอย่างไร ๑๔. ด้านประสิทธิภาพ ให้เปรียบเทียบเรื่องประสิทธิภาพด้านผลงานกับสัดส่วนของช่วงเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ผ่านมา ๑๕. ด้านประสิทธิผล ให้นำเสนอถึงร่างกฎหมายที่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ยกร่างฯ ว่ามีที่มาอย่างไร (เหตุผลความจำเป็น) และกฎหมาย	ต้องมีการประชาสัมพันธ์การทำงานให้มากขึ้น ๑๓. เวทีรับฟังควรเป็นเวทีที่ประชาชนสามารถดำเนินการได้เอง โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุน ๑๔. ควรกระจายกลไกการให้คำปรึกษาในการเสนอร่างกฎหมายลงสู่ระดับภูมิภาค เพื่อจะสะดวกในการสนับสนุน และเอื้อต่อการขับเคลื่อนของประชาชน

ประเด็น	ความคิดเห็น	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
		ดังกล่าวก่อให้เกิดผลอย่างไรขึ้นหากมีการใช้บังคับ ๑๖. คำสั่ง คสช.ที่ออกมาเพื่อ ระงับ ยั้ง หรือออกมาเพื่อแก้ปัญหา เฉพาะหน้าตั้งแต่มีการรัฐประหาร มี ส่วนใดบ้างที่ตรงกับความเห็นและ ข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย ที่เสนอไปยังรัฐบาล ๑๗. การทำงานด้านการสนับสนุน/ การขับเคลื่อนด้านกฎหมายให้กับ ภาคประชาชน คณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย ยังทำได้ไม่ชัดเจน เพราะ บุคลากรน้อยไม่เพียงพอ ๑๗. ระบบการสื่อสารที่จะให้ความรู้ ความเข้าใจกับประชาชนด้าน กฎหมาย นอกจากใช้เวทีประชุมและ เอกสาร ควรหาวิธีการอื่นๆที่ สอดคล้องกับกับวิถีทางสังคมใน	

ประเด็น	ความคิดเห็น	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
		ปัจจุบัน ๑๘.คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรบอกบทบาท การทำงานของ องค์กรให้ชัดเจน เพื่อให้สาธารณชน ส่วนใหญ่ได้รับรู้ และสามารถ ช่วยเหลือ เชื่อมโยงกับประชาชนได้ อย่างไร	

สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น
“โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย”
อดีตกรรมการเฉพาะเรื่อง อนุกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิ
วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค อ ปากเกร็ด.จนนทบุรี.

ผู้เข้าร่วมประชุม

ลำดับที่	ชื่อ- สกุล	สังกัด	หมายเหตุ
๑.	นายจตุรงค์ บุญญรัตนสุนทร	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ๑๑๗ ซ.ร่มเกล้า ๑๙/๒ แขวงคลองสามประเวศ เขตลาดกระบัง กรุงเทพฯ	-อดีตคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
๒.	นางสาวจันทิมา ธนาสว่างกุล	สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ถ.แจ้งวัฒนะ ฟุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐	- อดีตอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน แร่และพลังงาน - อดีตอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน การศึกษาการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial)
๓.	ดร.ธเนศ สุจารีกุล	ผู้อำนวยการโครงการปริญญาโท ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ	- อดีตกรรมการเฉพาะเรื่องด้านกฎหมาย เอกชนและธุรกิจ - อดีตอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน ประชาคมอาเซียน

ลำดับที่	ชื่อ- สกุล	สังกัด	หมายเหตุ
๔.	ดร.น้ำแท้ บุญมีส้าง	สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ถ.แจ้งวัฒนะ ฟุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐	- อดีตอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน การศึกษาการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial)
๕.	นายพิชัย นวลนภาศรี	สมาชิกสภาพัฒนาการเมือง	-อดีตกรรมการพิจารณาและปรับปรุง กฎหมายด้านการกระจายอำนาจและการมี ส่วนร่วมของประชาชน
๖.	รศ.มาลี พฤกษ์พงศาวลี	นักวิชาการอิสระ	- อดีตอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน การศึกษานิติศาสตร์ - อดีตอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน แรงงาน
๗.	ผศ.วนิดา แสงสารพันธ์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น	- อดีตคณะกรรมการเฉพาะเรื่องในการการ พัฒนาปรับปรุงกฎหมายด้านสื่อสารมวลชน
๘.	นายวีรศักดิ์ โชติวานิช	สภานายความ	
๙.	น.ส.สุวรรณา สมบัติรักษาสุข	สถานีวิทยุจุฬา อาคารวิทยุพัฒนา ชั้น ๗ ถ.พญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ	-อดีตคณะอนุกรรมการบริหารงานด้าน สื่อสารองค์กร
๑๐.	นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	มูลนิธิเพื่อการบริหารจัดการน้ำประเทศไทย	-อดีตอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้าน ทรัพยากรน้ำ
๑๑	ผู้แทนจากมูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน	มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน	
๑๒.	ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)	

สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น

“โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย”

อดีตกรรมการเฉพาะเรื่อง อนุกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิ

วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค อ ปากเกร็ด.จนนทบุรี.

ประเด็น	ข้อสรุป	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
๑.ความจำเป็นของ คณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย	๑. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความจำเป็นในบริบทของสังคมไทย เพื่อดำเนินการในด้านอนุวัต กฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ พัฒนากฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นมา โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ๒. ในบริบทโลกาภิวัตน์ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีส่วนสำคัญในการยกร่าง ข้อตกลงหลายฉบับ ที่สอดคล้องกับการทำสัญญาระหว่างประเทศ ๓.คปก.ควรรหาข้อมูลคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ภายใต้คณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น งบประมาณ ผลงานที่		- บริการวิชาการด้านกฎหมาย ให้คำปรึกษาภาคประชาชน ด้านการยกร่างกฎหมาย และให้บริการทางวิชาการแก่สถาบันการศึกษา
		- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เกิดขึ้นแค่ ๔ ปีซึ่งถือว่าอายุน้อยมาก แต่มีผลงานนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ดังนั้นควรเปิดช่องทางการสื่อสารและเผยแพร่ให้มากกว่านี้	- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ และสื่อสารกับสาธารณะให้มากขึ้น เพื่อให้สาธารณะเข้าถึงคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้มากขึ้น
		- การระงับการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เนื่องจากไม่มีผู้ที่ได้รับการยอมรับ จึงเป็นที่มาของการไม่ยอมรับ กระบวน การสรรหา	- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องกำหนดบทบาทของตนเองให้ชัดเพื่อเสนอกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
			-คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวม

ประเด็น	ข้อสรุป	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
	ผ่านมา ๔.คปก.ควรเป็นหน่วยงานกลางในการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ ๕.คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ที่ปรึกษาของกฎหมายและตีความกฎหมาย ความเห็นของกฤษฎีการัฐบาลจะยอมรับ ๖.คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีภารกิจไม่ซ้ำซ้อนกัน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มาตรา ๑๙ (๒) ๗. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เปรียบเหมือน กฤษฎีกาภาคประชาชน การปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมาย ประชาชนต้องมีส่วนร่วม ๘.คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย จึงขาดความเป็นอิสระ และขาดมิติของสิทธิมนุษยชน แต่มองมิติในเชิงของอำนาจเป็นหลัก		ข้อมูล กฎหมายที่ต้องพัฒนา ปรับปรุง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยเป็นศูนย์ที่สามารถค้นข้อมูลได้ - คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องเน้นการทำงานวิชาการ งานวิจัย และการมีส่วนร่วม ให้ เป็น จุด แ ข่ ง ของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย - คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรจะมีแนวทางการวัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลให้ชัดเจน

ประเด็น	ข้อสรุป	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
	๙. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำได้ดี มีความยืดหยุ่นมากกว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งไม่สามารถทำได้เนื่องด้วยระบบ และกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นจุดเด่นเหนือคณะกรรมการกฤษฎีกา ๑๐. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องสนับสนุนการเข้าข้อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน ๑๑. การจัดรับฟังความเห็นต่อร่างกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำให้เห็นมุมมองที่กว้าง ให้มีความสำคัญกับภาคส่วนอื่นๆ ๑๒. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีการนำองค์ความรู้อื่นๆเข้ามาประกอบในการร่างกฎหมาย ทำให้มีความหลากหลายในเนื้อหา		
๒. อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องพิจารณาว่าทำตามอำนาจ หน้าที่ ครบถ้วนหรือไม่ และทำอะไรให้	- ผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไม่มีการนำไปใช้ จึงไม่ทำให้เกิดประสิทธิผลชัดเจน	- แก้วพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป

ประเด็น	ข้อสรุป	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
	รัฐบาลรับฟัง		กฎหมาย ไปปรับใช้
			- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรเพิ่มกลุ่มเป้าหมาย โดยตอบสนองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย จะทำให้ผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นประโยชน์มากขึ้น
			- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรมีสัดส่วนในกรรมาธิการชั้นแปรญัตติพิจารณาร่างกฎหมาย
			- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องปรับบันทึกความเห็นที่เสนอ ให้เป็นความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา เพื่อเพิ่มน้ำหนักความสำคัญ และหากมีร่างกฎหมายประกอบด้วยจะทำให้ผลงานเป็นที่ประจักษ์มากขึ้น
			- ควรมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่า ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรจะมีผลบังคับหรือไม่
		- พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการกว้างไปหรือไม่ และ	

ประเด็น	ข้อสรุป	ข้อสังเกต	ข้อเสนอแนะ
		จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้นหรือไม่	
			-คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรสร้างเครือข่ายเพื่อเป็นหนุนเสริมช่วยผลักดันข้อเสนอ
			-คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรเชื่อมโยงกับหน่วยงานราชการ รัฐสภา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๓.โครงสร้างของกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ผ่านมาเหมาะสมหรือไม่ หากจะปรับควรจะปรับอย่างไร	- โครงสร้างคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีความหลากหลาย โดยอาจจะเพิ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย - การแบ่งกลุ่มคัดเลือกคณะกรรมการ ควรแยก กลุ่มทรัพยากรและสุขภาพ - ควรเพิ่มเติมแนวทางการสรรหาคณะกรรมการ		- ควรออกแบบกลไกการคัดเลือกกรรมการ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล - คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรจะพัฒนาบุคลากร เนื่องจากคณะกรรมการมีวาระในการทำงาน ส่วนบุคลากรจะต้องทำหน้าที่ตลอด

สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น
 “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย”
 ของพนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
 วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
๑. หลักการและขอบเขตปฏิรูปกฎหมาย		
๑.๑ หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย	- พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ แยกการปฏิรูปกฎหมายกับกระบวนการยุติธรรมออกจากกัน จากเดิมที่มีแนวคิดให้การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน - การดำเนินงานที่ผ่านมามุ่งเน้นการเสนอกฎหมายใหม่เป็นรายฉบับมากกว่าการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบ หรือการยกเลิก แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเก่าๆ ซึ่งเป็นปัญหา - ไม่มีการพิจารณาโจทย์ในเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่เพียงแค่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย แต่ควรจะต้องดูทั้งระบบ โครงสร้างของกฎหมาย	- แก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็น (ร่าง) พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. - กำหนดเป็นหลักการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ว่ามุ่งเน้นการปฏิรูป “ระบบกฎหมาย” เป็นหลัก การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเป็นรายฉบับซึ่งถือเป็นภารกิจลำดับรอง - กำหนดให้การปฏิรูปกฎหมาย ต้องอยู่บนหลักวิชาการและองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	● กรรมการแต่ละคนมุ่งเน้นการปฏิรูปกฎหมายตามความสนใจ ความถนัดและ agenda ของแต่ละคน ทำให้การดำเนินการงานที่ผ่านเป็นเรื่องเฉพาะย่อยๆ ไม่สามารถกำหนด ยุทธศาสตร์การปฏิรูปทั้งระบบได้ ● แม้กฎหมายจะกำหนดขอบเขตการปฏิรูปกฎหมายไว้ ครอบคลุมตั้งแต่การปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างกฎหมาย แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังทำได้ไม่ครอบคลุม ● ปัญหาในทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา ๔ (๑) หลักความเป็นอิสระ: ต้องอิสระอย่างแท้จริง (อิสระในการทำงาน) โดยไม่ถูกแทรกแซงจากภายนอก หรือกลุ่มบุคคลใดคนหนึ่ง ทั้งนี้ การดำเนินงานที่ผ่านของกรรมการมายังขาดความเป็นอิสระ หลายเรื่องเป็นเรื่องที่เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมขอมา (๒) หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย: ๒.๑ คณะกรรมการไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญที่สุดในการปฏิรูปกฎหมาย โดยไม่มีการตั้ง	เป็นสำคัญควบคู่ไปกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม หรือให้การมีส่วนร่วมคือส่วนหนึ่งของกระบวนการศึกษาวิจัย ● ปรับปรุงการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วม โดยพัฒนาเครื่องมืออื่นๆ นอกเหนือจากการประชุม รับฟังความคิดเห็น โดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างแท้จริง โดยพิจารณาให้มีองค์ประกอบของงานมวลชนด้วย ● การปฏิรูปกฎหมายควรอยู่บนฐานความรู้แบบสหวิทยาการ โดยในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ฉบับแรกจึงให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของคณะกรรมการที่หลากหลาย ทั้งนักกฎหมาย ฝ่ายการเมือง องค์กรเอกชน

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	สำนักสนับสนุนการวิจัย ๒.๑ ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลการศึกษาวิจัยจากภายนอกซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าใจเรื่องนั้นๆ ได้อย่างลึกซึ้ง รวมทั้งไม่สามารถอ้างอิงได้อย่างมั่นใจ ๒.๒ เมื่อหลักทางวิชาการไม่แน่นทำให้เนื้อหาของร่างกฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำขึ้นมีแนวโน้มเอนเอียงไปตามกระแสเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมมากยืดยุ่นอยู่ บนหลักวิชาการลดทอนความน่าเชื่อถือในทางวิชาการ ๒.๓ การพิจารณาบันทึกความเห็นเป็นการพิจารณาแบบเร่งด่วนเกินไป ควรแบ่งประเภทบันทึกความเห็นเป็น (๑) เรื่องเร่งด่วน (๒) เรื่องที่ต้องการความรู้ (๓) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน : ๓.๑ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นคนกลุ่มเดิมๆ เฉพาะภาคประชาสังคม ควรมีการกลั่นกรอง คัดเลือกบุคคลนั้นๆ ที่มีประโยชน์ต่อการรับฟังความคิดเห็น ๓.๒ การทำงานมักเอนเอียงไปทางใดทางหนึ่ง และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม/การประสานงานกับภาคส่วนอื่นๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้ได้ข้อมูลไม่รอบ	

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	ด้าน ไม่สามารถควบคุมทิศทางในการปฏิรูปกฎหมายได้ ๓.๓ การทำงานที่ผ่านมาเน้นการรับฟังมากเกินไป ซึ่งไม่ได้เป็นการกา รันตีว่าการปฏิรูปกฎหมายจะมีประสิทธิภาพ ๓.๔ ควรมีการประเมินความคุ้มค่าของการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ผลที่ได้เป็นอย่างไร มีความคุ้มค่าหรือไม่	
๒. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย		
๒.๑ โครงสร้างและองค์ประกอบ	● การกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ๔ ปีเป็นระยะเวลาที่สั้น ไปในการดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย ● การกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหมดวาระพร้อม กันทั้งชุด ทำให้เกิดปัญหาการขาดความต่อเนื่องของการ ดำเนินงานปฏิรูปกฎหมาย ● องค์ประกอบของคณะกรรมการ มีเอ็นจีโามากเกินไป ทำให้ ภาพลักษณ์ขององค์กรกลายเป็นองค์กรเคลื่อนไหวมากกว่า ภาพลักษณ์ของการเป็นองค์กรวิชาการ ● กรรมการยังขาดความเป็นอิสระ ซึ่งมีสาเหตุมาจาก กระบวนการสรรหา	● กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วย คณะกรรมการเต็มเวลาและคณะกรรมการไม่ เต็มเวลา เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญ สามารถเข้ามาเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ ● ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา (อย่างน้อย วุฒิสภา) เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชนและม ีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางปกครอง แนวทางที่ ๑: ให้มีคณะกรรมการ ๑๑ คน โดย แบ่งเป็นประเภทเต็มเวลา และไม่เต็มเวลา ซึ่งมาจาก

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	● ความรู้ ความเชี่ยวชาญของผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการ	กระบวนการสรรหา และเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ แนวทางที่ ๒: ให้มีคณะกรรมการมีจำนวน ๗-๙ คน โดยคณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมจำนวนสองเท่าเพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกให้เหลือเท่าที่กำหนด ● กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการให้ชัดเจน แทนการกำหนดแบบกว้างๆ ว่า ต้องเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย ● นักวิชาการ ในส่วนของภาคมหาวิทยาลัยควรกำหนดให้อยู่ในระดับศาสตราจารย์ หรือรองศาสตราจารย์ขึ้นไป ● คณะกรรมการควรมีวาระ ๖ ปี แต่ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยในวาระแรกเมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๓ ปี ให้ใช้วิธีการจับฉลากออกครึ่งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
๒.๒ อำนาจหน้าที่	● ควรยืนยันหลักการเดิมของการเป็น “องค์กรให้ความเห็นและคำปรึกษา” แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดให้ คปก. สามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงต่อรัฐสภาอาจนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ตามมาในอนาคต โดยเฉพาะประเด็นว่า คปก.ใช้ฐานอำนาจและความชอบธรรมใดในการเสนอร่างกฎหมายเพราะแม้แต่ศาลและองค์กรอิสระก็มีอำนาจเพียงแต่เสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตนเองเท่านั้น ● อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการวินิจฉัยกฎหมาย เป็นต้น ● การแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรืออนุกรรมการขาดความหลากหลาย ขาดความเชี่ยวชาญ	● กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาให้คำปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ไม่ควรกำหนดให้เสนอร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติได้โดยตรง เพราะอาจมีปัญหาการโต้แย้งเรื่องฐานอำนาจและความชอบธรรม ● แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดังต่อไปนี้ (๑) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเป็นแผนระยะยาวมีอายุ ๖ ปี (๒) เสนอการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบ (System) ต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (๓) เสนอทบทวนหรือยกเลิกกฎหมาย โดยอาจเชื่อมโยงกับบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องทำ Sunset Clause

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
		(๔) ให้มีอำนาจหน้าที่ทบทวนกฎหมาย/อาจ เชื่อมเชื่อมโยงกับคณะกรรมการทบทวน กฎหมายของกระทรวง (๕) การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment ; RIA) (๖) การติดตาม ประเมินผลการบังคับใช้ กฎหมายแต่อย่างไรก็ตามอาจถือเป็นการ แทรกแซงส่วนราชการ จะกลายเป็นองค์กร จับผิด (๗) การประสานงานกับกระทรวง หน่วยงานรัฐต่างๆ ในการออกกฎหมายรวมทั้ง การเสนอกฎหมายของหน่วยงาน (๘) สนับสนุนทั้งการร่างกฎหมายทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น กำหนดระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้การ แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือ อนุกรรมการต้องมีสัดส่วนของภาคส่วนต่างๆ ที่ เหมาะสม และเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
		อย่างแท้จริง ● ในการประชุมของคณะกรรมการ ให้กรรมการเสียงข้างน้อยจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะกรรมการเสียงข้างน้อยได้
๒.๓ คุณสมบัติ	● การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้ตามมาตรา ๗ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย นั้นกว้างเกินไป ทำให้ได้บุคคลซึ่งไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจริงมาเป็นคณะกรรมการ ● ควรกำหนดให้ผู้จะเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องเคยดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีหรืออธิบดี เพื่อให้ยึดโยงกับระบบหน่วยงานราชการ ● จำเป็นต้องพิจารณาว่าต้องการ คปก.ในลักษณะแบบใด หากมีเจตนารมณ์ที่ต้องการพลังจากความหลากหลาย ก็ไม่ควรกำหนดคุณสมบัติที่มีลักษณะปิดกั้นเพราะไม่เช่นนั้นก็จะกลายเป็นองค์กรวิชาการ ที่ไม่ไปสู่การเปลี่ยนแปลงใดๆ ● การพิจารณาเน้นความเป็นคนมีชื่อเสียง เป็นที่รู้จัก โดย	● ควรแจ้งรายละเอียดคุณสมบัติที่แสดงให้เห็นถึงความรู้และความเชี่ยวชาญ เช่น กำหนดให้ต้องเคยเป็นรองอธิบดีหรืออธิบดี ต้องเป็นระดับรองศาสตราจารย์ ฯลฯ ● กำหนดให้ผู้สมัครต้องมีการแสดงให้เห็นถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญและผลงานอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ และฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนทั่วไป

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	ผู้สมัครไม่ได้มีผลงานแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์อย่างแท้จริง	
(๑) กระบวนการสรรหา		
๓.๑ โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา	● คณะกรรมการสรรหาและกระบวนการสรรหาเป็นต้นทางที่จะทำให้การปฏิรูปกฎหมายเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพการคัดเลือกต้องเลือกจากคนที่มีหลักวิชาการเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ● ต้องมีกลไกป้องกันกระบวนการสรรหาให้มีความชอบธรรม และได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ● การดำเนินการสรรหาที่ผ่านมามีช่องว่าง ดังนี้ (๑) คณะกรรมการสรรหาไม่ได้มีการกำหนดทิศทางการปฏิรูปกฎหมายของประเทศว่าควรไปในทิศทางใด ทำให้การสรรหาไม่มีเป้าหมาย (๒) คณะกรรมการสรรหามักมอบหมายตัวแทนเข้าร่วมประชุมเพื่อดำเนินการสรรหา ทำให้ไม่ได้ผู้เชี่ยวชาญตามที่กฎหมายกำหนดไว้จริงมาร่วมการสรรหาตามเจตนารมณ์ (๓) คณะกรรมการสรรหามีองค์กรพัฒนาเอกชนมากไป	● ควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยเชื่อมโยงกับอำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นกรรมการสรรหาด้วย ● แก้ไขมาตรา ๒๐ (๒) กำหนดเป็น “คนบดีซึ่งสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์” ● เสนอให้ตัดคณะกรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนองค์กรเอกชนตามมาตรา ๒๐ (๓) ออกทั้งหมด ● กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนองค์กรเอกชน อยู่ในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	ซึ่งกลายเป็นช่องว่าง ให้เกิดการจัดตั้งองค์กรเพื่อเข้าไปเป็น กรรมการสรรหาเครือข่ายของตนเอง (๔)การเลือกกันมาตามสายสัมพันธ์สุดท้ายจะทำให้ กรรมการปฏิรูปกฎหมายขาดความเป็นอิสระ ● ข้อเสนอที่ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ไม่ต้อง มีข้าราชการฝ่ายประจำ (ตัดปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา)อย่างไรก็ตามมีข้อต้อง พิจารณาว่า หากไม่มีส่วนราชการ จะทำให้ทิศทางของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเอียงข้างไปเลยก็ได้ ● คณะกรรมการสรรหาในสัดส่วนของผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ควรมีให้น้อยลง และเพิ่มสัดส่วนของนักวิชาการให้มากขึ้น ● คณะกรรมการสรรหามีปัญหา ในส่วนของ มาตรา ๒๐(๑) และ (๓) โดย มาตรา ๒๐ (๑) กรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง ไม่ค่อยมีเวลามาประชุม มาตรา ๒๐ (๒) กรรมการสรรหาได้ แต่ตัวแทนจากมหาวิทยาลัยไม่ใช่ระดับสูง ส่วนมาตรา ๒๐ (๓) มีการ Lobby ตัวบุคคล เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ตอบสนอง ให้กับกลุ่มของตนเอง	

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	● หากให้ คปก. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา กระบวนการสรรหาต้องยึดโยงกับประชาชน และมีฐานอำนาจที่ชอบธรรม	
๓.๒ ขั้นตอนและกระบวนการสรรหา	● คณะกรรมการสรรหาไม่ได้มีการกำหนดทิศทางการปฏิรูปกฎหมายของประเทศว่าควรไปในทิศทางใด ทำให้การสรรหาไม่มีเป้าหมาย ● กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการประชุม การลงมติไว้ ● ประชาชนมีส่วนร่วมในการสรรหาน้อย ● คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้รับการสรรหาขาดฐานอำนาจที่เชื่อมโยงกับประชาชนในการรับรองการใช้อำนาจทางปกครอง	● ก่อนจะสรรหาคณะกรรมการสรรหาควรมีการปรึกษาหารือและกำหนดทิศทางการปฏิรูปกฎหมายว่าต้องการบุคคลอย่างไรมาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ● กำหนดวิธีการประชุม และการลงมติของคณะกรรมการสรรหา ● กำหนดให้ผู้สมัครต้องแสดงคุณสมบัติว่าเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้ประชาชนทั่วไปแจ้งข้อมูลและความคิดเห็น ● ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้มีความรู้และความเหมาะสมเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นจำนวน ๒ เท่า เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาคัดเลือกเหลือจำนวนเท่าที่กฎหมายกำหนด ● กำหนดแนวทางในการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูป

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
		กฎหมายโดยให้ยึดโยงกับประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วม
(๒) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย		
๔.๑ สถานภาพองค์กร	● สถานภาพของหน่วยงานรัฐและความเป็นนิติบุคคล	● กำหนดให้เป็นหน่วยงานประเภทหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการเป็นอิสระ
๔.๒ การกำกับดูแล	● ปัญหาความชัดเจนของขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการในการควบคุมการดำเนินงานของเลขาธิการ ● การแทรกแซง/การล้วงลูกการบริหารสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ● สำนักงานควรสร้างความเป็นสถาบัน ขับเคลื่อนด้วยตัวองค์กร มิใช่การยึดโยงกับตัวบุคคล	● ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสำนักงานขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจน ● สำนักงานควรกำหนดบทบาท หน้าที่ของพนักงานให้ชัดเจน เพื่อไม่ซ้ำซ้อนกับเลขานุการคณะกรรมการ ● เลขาธิการควรเป็นผู้รับมอบนโยบายจากกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยตรง และมอบหมายให้พนักงานดำเนินการ
๔.๓ แหล่งที่มาของรายได้	● ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของการรับเงินจากองค์กรภายนอก ซึ่งอาจกระทบต่อหลักการความเป็นอิสระขององค์กร	● เพื่อสร้างความชัดเจนและแก้ไขปัญหาการตีความ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา... ให้สามารถรับเงินจากหน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศ

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
		ได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระ
๔.๔ การได้มาซึ่งเลขาธิการ/ คุณสมบัติเฉพาะ	● เลขาธิการฯ และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ควรเป็นพวกเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การกำกับตรวจสอบระหว่างกันทำได้ยาก ● ศักดิ์ศรีของตำแหน่งเลขาธิการ ไม่ควรน้อยไปกว่าตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือข้าราชการระดับปลัดกระทรวง ● กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของเลขาธิการให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารองค์กร	● ควรแยกความสัมพันธ์ระหว่างเลขาธิการสำนักงานฯ ออกจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้เลขาธิการมีความเป็นอิสระในการบริหารองค์กร แต่คณะกรรมการจะกำกับได้โดยใช้ระเบียบ หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับเท่านั้น ● กำหนดให้การได้มาซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาเลขาธิการ โดยคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติและความเหมาะสมจำนวน ๒ สองคน เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาคัดเลือกให้เหลือ ๑ คน ● แก้ไขมาตรา ๒๕ ขยายความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กร เช่น (๑) เคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับรองอธิบดีขึ้นไป (๒) ภาคเอกชนบริหารงบประมาณอย่างน้อย ๔๐๐ ล้านบาท

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
		(๓) มีประสบการณ์งานบริหารองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างน้อย ๑๕ ปี - กำหนดให้เลขาธิการฯ ต้องผ่านการรับรองจากรัฐสภาและโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีศักดิ์ศรีเทียบเท่าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา - แก้ไขเพิ่มมาตรา ๘ และมาตรา ๙ เพิ่มเรื่องการป้องกันการมีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การสรรหากรรมการ เช่น กรณีที่เคยที่เป็นกรรมการสรรหา ก็ไม่ควรเป็นเลขาธิการ การเตรียมข้อมูล การกลั่นกรอง คนมาเป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการ
๔.๕ อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ	มาตรา ๒๕ บัญญัติว่าให้มีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ซึ่งเป็นการกำหนดไว้กว้างๆ ทำให้ขาดความชัดเจนว่าเป็นอำนาจของเลขาธิการ หรือคณะกรรมการ	แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ มาตรา ๒๕ ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคนหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
		(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัด เงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงาน และลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานตำแหน่งรองเลขาธิการ ผู้บริหารระดับสูง และผู้ตรวจสอบภายใน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน (๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับหรือมติที่คณะกรรมการกำหนด
๔.๖ อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน	● สามารถสนับสนุนงานกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความคล่องตัว ● ควรบัญญัติอำนาจหน้าที่แบบกว้างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานเมื่อเกิดสถานการณ์พิเศษ ● ปัญหาการด้านวิจัย แม้กฎหมายจะเขียนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ แต่กลับไม่มีหน่วย/กลุ่มงานเฉพาะเพื่อทำงานวิจัยของตนเอง แต่อาศัยการจ้างวิจัยและอาศัย	● ควรแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานโดยเขียนแบบกว้างๆ ไม่ผูกติดกับคณะกรรมการ ● ควรจัดลำดับงานด้านการศึกษาวิจัยเป็นงานลำดับต้นๆ โดยต้องทำให้เกิดสำนักวิจัยอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมสนับสนุนบุคลากรภายในเป็นผู้ศึกษาวิจัยเป็นหลักแทนการจ้างผู้วิจัยภายนอก ทั้งนี้เพื่อ

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
	ข้อมูลการศึกษาวิจัยจากภายนอกเป็นหลัก	เป็นการพัฒนาศักยภาพและองค์ความรู้ของบุคลากรภายในไปพร้อมกันด้วย อย่างไรก็ตามต้องปรับ Workload โดยต้องถือการใช้เวลาเพื่อศึกษาค้นคว้า หรือ การทำวิจัยอยู่ใน Workload ด้วย
๕.การกำกับ ควบคุม		
๕.๑ การบัญชี	- แม้พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ กำหนดให้สามารถออกระเบียบภายในได้เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่พบว่าระเบียบต่างๆ ที่ใช้ อยู่ก็ลอกเลียนแบบมาจากส่วนราชการ หรือนำระเบียบของส่วนราชการมาบังคับใช้โดยอนุโลม - ควรออกระเบียบภายในที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ควรตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของระเบียบภายในทั้งหมด รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับต่างๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๕.๒ การตรวจสอบภายใน	- ผู้ตรวจสอบภายในควรขึ้นต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือขึ้นกับเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย - ปัญหาเรื่องกฎบัตรผู้ตรวจสอบภายใน	กำหนดให้มีกลุ่มงานตรวจสอบภายในที่มีความเข้มแข็ง และดำเนินการไปตามหลักการทั่วไปตรวจสอบภายใน

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
๕.๓ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมุ่งสู่การเป็น Open Government	กำหนดให้มีการเปิดเผยผลการดำเนินงาน การใช้จ่ายงบประมาณของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงาน
๕.๔ กำหนดประมวลจริยธรรมองค์กร	การกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมองค์กร จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์กร เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมการประพฤติปฏิบัติของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงาน
๕.๕ การตรวจสอบประสิทธิภาพ	การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงานไม่ต้องเผชิญกับการตรวจสอบการบริหารงานดังเช่นหน่วยงานของรัฐ องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ	นำระบบประเมินภายนอกมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร หรืออาจให้ กพร. เข้ามาช่วยในการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐทั่วไป
๖. ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา		
๖.๑ การรายงานต่อรัฐสภา	ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายต้องสอดคล้องกับแผนการของรัฐบาล	มีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

เรื่อง	ความเห็น	ข้อเสนอแนะ
		ให้รายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะชนอย่างเปิดเผย
๖.๒ ผู้รักษาการพระราชบัญญัติ	การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายถือเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารหรืออำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ	- ถือเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร - กำหนดให้นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้รักษาการกฎหมาย
๗. อื่นๆ		
๗.๑ บทเฉพาะกาล	ควรเป็นต้นแบบของการประเมนทบทวนกฎหมาย (Sunset Clause)	กำหนดให้มีการประเมนทบทวนกฎหมาย (Sunset Clause) เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๑๒ ปี

สรุปสาระสำคัญ
การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ
กลุ่มที่ ๑

“โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายปกรณ์ นิลประพันธ์

คำถามที่ ๑ แนวคิด เหตุผล และความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมาย (เช่น ปัญหาของกฎหมาย ประสบการณ์ของต่างประเทศ)

สรุปประเด็นคำตอบที่สำคัญ

๑.๑ การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายเป็นเรื่องใหญ่ไม่ว่าจะเรียกอย่างไร จำเป็นต้องทำเป็นระบบ ต้องปฏิรูปในเชิงโครงสร้าง จะมองเพียง OUTPUT ไม่ได้ ต้องมองที่ OUTCOME คืออะไร

๑.๒ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรเป็น Flat Organization วิธีคิดอย่างไรให้แบนที่สุด เข้าถึงประชาชนมากที่สุด หน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ ช่วยเหลือสนับสนุนภาคประชาชนทำร่างกฎหมาย (กฎหมายภาคประชาชน) ซึ่งเป็นหน้าที่แตกต่างจากการทำงานของคณะกรรมการซึ่งถือว่าการกิจนี้เป็นเอกลักษณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Identity) และผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังมิได้ทำหน้าที่ นั้น

๑.๓ องค์กรต้องมีรูปแบบในการทำงาน (Theme) ดังนั้น คณะกรรมการที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางการทำงานว่าควรเน้นเรื่องใด เพราะไม่สามารถทำได้ทุกเรื่อง

๑.๔ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีหนังสือไปขอร่างกฎหมายที่กฎหมายพิจารณาเสร็จแล้ว โดยนำมาแก้ถ้อยคำเล็ก ๆ น้อยๆ แล้วนำไปเป็นร่างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร

คำถามที่ ๒ องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ สามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้อย่างไร

สรุปประเด็นคำตอบที่สำคัญ

๒.๑ ประเทศอังกฤษ การปรับปรุงกฎหมายจะพิจารณาว่า มีปัญหาอะไร จะเป็น “Strategy Legislation” ออกมาทุกปี

๒.๒ คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น Committee โดยสำนักงานเป็นผู้ทำงาน ในต่างประเทศจะไม่มีการตั้งอนุกรรมการ การตั้งอนุกรรมการ คือ การตั้งกรรมการคนหนึ่ง กับ Staff ไปทำงาน ซึ่งในปีหนึ่ง ๆ ผลการดำเนินงานอาจมีออกมาไม่กี่เรื่อง

สรุปสาระสำคัญ
การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ
กลุ่มที่ ๒

“โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายคมสัน โพธิ์คง

คำถามที่ ๑ แนวคิดในการผลักดันองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายให้เกิดขึ้นตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมถึงองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา ๘๑ (๔)

ประเด็นคำตอบที่สำคัญ

- ต้นคิดการปฏิรูปกฎหมาย คือ อาจารย์อมร จันทรมบูรณ์ กล่าวไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีข้อเสนอกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปกฎหมาย
- ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นำเรื่องปฏิรูปกฎหมายใส่ในรัฐธรรมนูญ และไปเขียนไปในบทเฉพาะกาลให้เกิดคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีนายคมสันต์ฯ เป็นเลขานุการคณะทำงานในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีการเสนอ นายคณิต ฒ นกร เป็นประธานกรรมการชั่วคราว มีสำนักงานกิจการยุติธรรมช่วยดำเนินการ

คำถามที่ ๒ บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นคำตอบที่สำคัญ

๒.๑ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องเจตนารมณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ไม่ได้กล่าวอะไรมาก คือ มีองค์กรแล้วไปออกแบบ องค์การปฏิรูป คงหลีกเลี่ยงระบบคณะกรรมการไม่ได้ เพราะเป็นระบบที่ช่วยตรวจสอบ แนะนำ เห็นว่ารอบคอบแล้ว

ลักษณะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจริง ๆ เป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ดำเนินการเป็นอิสระเท่านั้น ไม่ได้เป็นองค์กรอิสระคล้ายกับคณะกรรมการกระจายเสียงฯ ไม่ได้ใช้อำนาจนอกเหนือจากฝ่ายบริหาร เพราะถ้าเป็นองค์กรอิสระต้องไปตรวจสอบองค์กรอื่น ได้

๒.๒ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความแตกต่างจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่แยกออกมาทำงานวิจัยเกี่ยวกับกฎหมาย แต่ไม่ได้ออกแบบในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรจะเป็นวิชาการค่อนข้างสูง โดยกระบวนการในการได้กฎหมายให้ไปสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาสังคม ไม่ใช่เครือข่ายภาคประชาสังคม ต้องมาเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย การออกแบบเครือข่ายภาคประชาสังคมมาเป็นกรรมการมาก กลายเป็นองค์กรที่เหมือนเป็นปฏิปักษ์กับภาคราชการ การทำงานค่อนข้างมีปัญหา

การออกแบบองค์ประกอบ ต้องเป็นองค์กรด้านวิชาการให้มาก ถ้าคิดแบบภาคประชาสังคม ล้วน ๆ ข้อกฎหมายไม่ค่อยเห็นด้วย ทำกฎหมาย ทำเหมือน NGO โดยทำกฎหมายประท้วงขึ้นไปตีคู่กับคู่กับระบบภาครัฐโดยไม่มีส่วนร่วมของภาครัฐเข้ามา โครงสร้างเป็นส่วนหนึ่งทำให้การทำงานมีปัญหา ต้องใช้สมดุล ๓ ส่วน คือ ภาควิชาการ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ภาคประชาสังคม ๒๕ เปอร์เซ็นต์ ภาคราชการ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ และภาคเอกชนให้มีอยู่บ้าง ให้มีความหลากหลาย

ถ้าองค์ประกอบที่ผ่านมา มีภาควิชาการไม่มาก ต้องมีการออกแบบให้ได้ในส่วนกรรมการเต็มเวลา โดยเฉพาะภาควิชาการ ถ้าออกแบบจากระบบมาแล้ว กลับไปได้หรือไม่ ภาคราชการส่วนใหญ่เกษียณอายุ ซึ่งไม่ค่อยได้ประโยชน์ ทำอย่างไร จึงจะได้คนคล่องแคล่ว กระตือรือร้นในระบบราชการ

ทำอย่างไร จะได้ภาควิชาการและเป็นผู้เชี่ยวชาญ การเปิดรับสมัครเปิดกว้าง ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ ทำให้ได้คนทั่วไป แม้นักวิชาการก็เป็นนักวิชาการทั่วไปที่ไม่ใช่คนเก่ง

ที่มาของภาคราชการ สรรหาจะได้คนที่มาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนหนึ่ง หรืออาจมีตำแหน่งที่จำเป็นสำหรับคนที่มาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๑ - ๒ ตำแหน่ง เพราะมีความเชี่ยวชาญร่างกฎหมาย

กรรมการจะเต็มเวลาหรือไม่ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ เพราะกรรมการ คือ ส่วนประกอบ แต่ผู้ทำงานจริง คือ สำนักงานซึ่งยังไม่เป็นมืออาชีพเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย ถ้าทำร่างกฎหมายไม่เป็น จะทำงานได้อย่างไร

๒.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่มีปัญหา แต่ต้องจัดองค์ประกอบ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายใหม่ เพราะทัศนคติของกรรมการส่งผลต่อการทำงาน และความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น มองว่าหน่วยงานอื่นเป็นศัตรู ไม่เห็นแก่ภาคประชาชน อำนาจหน้าที่ที่แท้จริง คือ ทำอย่างไรให้กฎหมายของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถออกมาเป็นกฎหมาย ทำอย่างไรให้เสนอได้ด้วยตนเอง มีสัดส่วนคณะกรรมการเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการธิการหรือไม่ เช่นเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่คณะกรรมการธิการจะตั้งคนจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปในกรรมาธิการ แต่ประเด็นสำคัญ คือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะพัฒนาบุคลากรเข้าไปทันหรือไม่ ต้องไปเสนอสู้กันในสภา มีศักยภาพผู้อื่นได้หรือไม่ เลขาธิการ รองเลขาธิการ นั่งเป็นคณะกรรมการทุกเรื่องไหวหรือไม่ กรณีการเสนอเรื่องกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมจะต้องเสนอผ่านหน่วยงานใดหรือไม่ กรณีให้คำปรึกษาประชาชนในการร่างกฎหมาย สำนักงาน คณะปฏิรูปกฎหมาย ต้องเป็นมืออาชีพในการช่วยประชาชนร่างกฎหมาย

๒.๔ คุณสมบัติของผู้ที่ทำงานใน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องไม่ต่างจากผู้ที่ทำงานใน คณะกรรมการกฤษฎีกา บางครั้งอาจต้องเหนือกว่า เลขาธิการ รองเลขาธิการ ถ้าร่างกฎหมายไม่เป็น ใครจะ กรองงานให้ สุดท้ายตั้งคณะอนุกรรมการให้คนภายนอกทำแล้ว คนภายนอกจะมีเวลาทำให้เท่าไร

๒.๕ ภายในสำนักงานฯ ต้องมีศักยภาพในการทำตัวกฎหมาย ต้องมีหลักสูตรฝึกอบรมร่าง กฎหมายอย่างเข้มข้น และมีการวัดผลกันจริงๆ ไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นทำงานธุรการ คอยติดต่อและตาม กรรมการตามเรื่อง สำนักงานต้องให้ความเห็นแบบกฤษฎีกาได้ ต้องรอบรู้กฎหมาย ต้องเป็นมืออาชีพแบบ กฤษฎีกาสำนักร่างฯ ต้องมีการอบรมนักปฏิรูปกฎหมาย มีหลักสูตร ต้องทำระบบพัฒนาบุคลากรอย่างเข้มข้น มีพี่เลี้ยง ต้องมีฐานข้อมูลทางกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ ระบบ IT ที่เชื่อมโยงกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เชื่อมโยงรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการที่สำคัญต่าง ๆ ระบบเข้า – ออก ของเรื่อง ระบบการพิจารณา เพราะสำนักงานฯ ต้องเป็นฐานให้คณะกรรมการ ถ้าสำนักงานฯ เป็นฐานไม่ได้ กรรมการมาก็คนที่ไม่เป็น ประโยชน์ สำนักงานฯ ต้องมีคู่มือการปฏิรูปกฎหมาย คู่มือการร่างกฎหมาย

๒.๖ กลไกการคัดเลือกเลขาธิการ อาจไม่ต้องเป็นนักกฎหมายก็ได้ แต่ต้องมีทักษะการบริหาร ถ้าเลขาธิการไม่ใช่ นักกฎหมาย ต้องผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชน

การออกแบบการสรรหาเลขาธิการและรองเลขาธิการ สามารถทำได้ ๒ แบบ คือ ๑.ให้ เลขาธิการและรองเลขาธิการเป็นแบบประจำ คณะกรรมการประเมินเลขาธิการ ๒.ระบบทีมบริหาร คือ เลขาธิการ เลือกรองเลขาธิการมาเป็นทีม ซึ่งระบบทีมน่าจะเหมาะสม คือ สามารถรับคนภายนอกมาได้ไม่จำกัด อยู่แค่คนภายใน แต่มีข้อเสีย คือ ถ้าไม่กำหนดคุณสมบัติให้ดี จะได้คนไม่ตรงกับงาน

๒.๗ องค์กรปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ

ประเทศฝรั่งเศสทำการศึกษาวิจัยมากกว่าทำตัวกฎหมาย ที่อื่นก็ทำแบบนั้น ประเทศไทยทำ รูปแบบนี้ไม่ได้ เพราะประชาชนมีปัญหาเรื่องการเสนอกฎหมาย ต้องทำองค์กรนี้มาหนุนสำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำหน้าที่เหมือนสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย ทำหน้าที่สร้างองค์ความรู้ วิชาการในการมีกฎหมายต่าง ๆ และสิ่งจำเป็นต้องร่างกฎหมายได้ด้วย

๒.๘ การช่วยเหลือประชาชนในการร่างกฎหมาย ต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง ประชาชนกับ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มาศึกษาด้วยกัน ทำข้อสรุปแล้วบอกว่า แนวทางที่เป็นไปได้ เป็น อย่างไร ต้องมีข้อเสนอให้ประชาชน แต่ปัญหา คือ ไม่สามารถหาทางออกให้ประชาชนได้ ก็ยึดแต่ร่างของ ประชาชน ซึ่งอาจไม่มีมิติหรือเนื้อหาวิชาการ เมื่อร่างกฎหมายเสร็จต้องช่วยประชาชนผลักดัน แต่ต้องไม่ เข้าข้างประชาชนจนเกินไป (Take Side) ทำให้ภาคประชาการทำงานไม่ได้ ปัญหาของคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย คือไม่ได้ชั่งน้ำหนักตรงนี้ เพราะบางทีเข้าข้างประชาชนไปมากจนกลายเป็นปัญหาของภาครัฐที่ต้องไป บริหารกฎหมาย ต้องมีการจัดสมดุล ความต้องการของประชาชน กับการทำงานของภาครัฐ ให้อยู่ในหลักการที่ รับได้

สรุปสาระสำคัญ
การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ
กลุ่มที่ ๓

“โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย”

- ผู้ให้สัมภาษณ์**
- | | |
|------------------------------|--------------------------------------|
| ๑. นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ | ๔. นายสมหมาย ปาริฉัตร |
| ๒. นายปรีดา เตียสุวรรณ | ๕. นายวัลลภ นาคบัว |
| ๓. ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ | ๖. ผศ.ภญ.ดร.นิตยา เกียรติยั้งอังสุลี |

คำถามที่ ๑ แนวทางการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) และมาตรา ๓๐๘ เพื่อวางแนวทางการยกพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

สรุปประเด็นคำตอบที่สำคัญ

๑.๑ เจตนารมณ์ตั้งต้นที่ต้องการให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้ศึกษาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้นคิดการปฏิรูปกฎหมาย คือ ศ.อมร จันทรสมบูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกล่าวไว้ตั้งแต่ ปี พ.ศ.๒๕๑๙

๑.๒ การตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓)

ปี ๒๕๕๐ ผู้ร่าง พ.ร.บ.คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในขณะนั้นได้มุ่งหมายถึงคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่อยู่ในคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ท้ายสุดแล้วไม่ได้เป็นตามที่มุ่งหมายไว้ และมีการอภิปรายกันในกรรมาธิการยกร่าง สุดท้ายได้ออกแบบองค์กรขึ้นมาใหม่ที่เป็นอิสระ ดังนั้น จึงไม่ตรงกับเจตนารมณ์ตั้งแต่แรก เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่าต้องมีองค์กรที่ดำเนินการเป็นอิสระ มาตรา ๘๑ (๓)

หากจะให้สรุปหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีหน้าที่พิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งระบบ โดยมีการลำดับความสำคัญในกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีกระบวนการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน และสนับสนุนร่างกฎหมายหรือหลักการเพื่อการตรากฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเสนอขึ้นมาตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดการพิจารณาร่างกฎหมายหรือหลักการที่ภาคประชาชนเสนอมาอย่างเป็นทางการ ในกระบวนการตรากฎหมายขึ้นรัฐสภา

แนวคิดการยกร่าง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องทำหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณาภาพรวมของการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบของทั้งประเทศ

๒. องค์กรความรู้เรื่องการปฏิรูปกฎหมายต้องไปเสริมในรัฐสภาและรัฐบาลได้

๓. องค์กรต้องสร้างความน่าเชื่อถือให้ได้ว่าข้อเสนอจะสร้างแรงหรือผลกระทบอย่างไร

ที่ผ่านมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอาจไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดและการประเมินประสิทธิภาพขององค์กร

๑.๓ การปฏิรูปกฎหมาย คือ การมองกฎหมายทั้งระบบในเชิงสหวิทยาการ ซึ่งคำว่าทั้งระบบมีความหมายและนัยสำคัญอย่างมาก โดยดำเนินการบนพื้นฐานขององค์กรความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

การปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย ต้องพิจารณาในภาพรวม เพราะระบบกฎหมายไทยมีแต่กฎหมายเชิงรูปแบบและมีความแข็งตัว

มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ ได้นิยามความหมายของ “การปฏิรูปกฎหมาย” ไว้ โดยใช้ถ้อยคำว่า “การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ” ควรเป็นข้อความที่มีความหมายสำคัญที่สุด แต่กลับไปอยู่ท้ายสุด ในทางกฎหมายการที่เขียนลักษณะนี้เป็นการให้น้ำหนักน้อยที่สุดซึ่งแสดงให้เห็นว่า เจตนาเริ่มแรกในการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นหัวใจสำคัญกลับไปอยู่ในส่วนท้าย รวมทั้งลดทอนกระบวนการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญ คือ การวิจัย โดยเขียนไว้ใน มาตรา ๔ (๔) ดังนี้ “หลักการดำเนินการบนพื้นฐานขององค์กรความรู้ที่ได้จากการศึกษาและการวิจัย ซึ่งการเขียนในลักษณะนี้อาจจะไม่ต้องดำเนินการหรือจะทำหรือไม่ทำก็ได้ จึงทำให้ผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดที่ได้หมดวาระลงไปในนั้น ส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุง เสนอแนะ หรือมีข้อสังเกตในกฎหมายเป็นรายฉบับมากกว่าการมุ่งเน้นศึกษาวิจัยกฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดทั้งระบบ ซึ่งเมื่อดำเนินการพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับจึงมีผลงานที่ค่อนข้างไปซ้ำซ้อนกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการธิการในสภา

คำถามที่ ๒ การออกแบบ “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” และ “สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ให้เป็นองค์กรที่ดำเนินการเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สรุปประเด็นคำตอบที่สำคัญ

๒.๑ ความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒.๑.๑ ในการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น จะมีการจัดตั้งกระทรวงการร่างกฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะ และมีสถาบันวิจัยทำหน้าที่ศึกษาวิจัยกฎหมายแต่ละเรื่องแบบทั้งระบบ โดยทำงานอย่างเป็นอิสระ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนข้อมูลให้กับกระทรวงการร่างกฎหมาย สถาบันวิจัยนี้เปรียบเทียบกับเหมือนกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยหน่วยงานนี้จะไม่ผูกมัดหรือถูกนโยบายทางการเมืองมาเป็นตัวชี้นำ คือทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัยอย่างเดียวและเมื่อทำเสร็จก็ส่งให้กับกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาต่อไป กระทรวงจะนำไปร่างกฎหมายต่อไปหรือไม่ก็เป็นเรื่องของกระทรวงของรัฐบาล รูปแบบที่

นำมาศึกษาและเปรียบเทียบในการวางฐานคิดการจัดตั้งองค์กรต่อนั้นจะใช้รูปแบบจากระบบกฎหมาย Common law จากประเทศอังกฤษเป็นส่วนใหญ่

๒.๑.๒ องค์กรคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานอิสระทางด้านวิชาการ มีอัตลักษณ์ขององค์กรให้ได้ในการเน้นทางด้านงานศึกษาวิจัย สร้างผลงานวิชาการที่อยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลโดยการแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องมีจุดยืนที่ชัดเจน หรือต้องแสดงบทบาทให้เห็นว่าทำไมจึงต้องมี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย องค์กรนี้มีประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างไร และรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณอย่างเต็มที่ให้กับองค์กรนี้

๒.๑.๓ จุดอ่อนของพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓ น่าจะเนื่องจากกฎหมายออกแบบให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ในการทำความเข้าใจ ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะ ดังนั้น เมื่อเป็นเพียงข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะ รัฐบาลหรือรัฐสภาที่ไม่ถูกผูกมัดให้ต้องทำตาม เนื่องจากกฎหมายบัญญัติการทำหน้าที่ไว้แค่นั้น เพื่อให้เกิดผลการทำงานที่ชัดเจนอาจจะต้องคิดออกแบบให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีผลสัมฤทธิ์ให้ชัดเจนมากขึ้น และในทางกลับกันควรเพิ่มเติมในการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทั้งทางบวกและทางลบด้วย

๒.๑.๔ การไม่มีความชัดเจนว่า รัฐบาลหรือรัฐสภาจะต้องตอบสนองข้อเสนอแนะของเราอย่างไร ซึ่งต้องมีข้อกำหนดลักษณะนี้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติฯเลย ว่าข้อเสนอแนะที่ส่งไปจะต้องประกอบกับร่างกฎหมายที่มีการพิจารณา เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ การพิจารณาในกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่ ถ้าให้มองเชิงหน้าที่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จะต้องทำหน้าที่รับรองร่างกฎหมายที่ภาคประชาชนเสนอมาตามกฎหมาย และการมีข้อเสนอแนะทางกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการทำอยู่แล้วในปัจจุบัน แต่ในประเด็นหลังต้องกำหนดให้ชัดในทางกฎหมาย เพื่อไม่ให้ความเห็นที่เสนอแนะหายไป หรือการที่หิบบความเห็นจากคณะกรรมการขึ้นมาใช้บางส่วนก็ยังไม่เพียงพอ

๒.๑.๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยโครงสร้างที่มา องค์ประกอบ แตกต่างจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หากสิ่งใดที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสามารถหนุนและช่วยเหลือคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ควรหนุนช่วย ไม่ใช่เป็นคู่แข่งกัน ซึ่งบางเรื่องมองว่าสามารถร่วมมือกันได้

๒.๑.๖ การดำเนินงานของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ผ่านมามีงานหลายด้านในเวลาเดียวกัน แต่ผลงานยังไม่ตรงประเด็น ดังนั้น จึงควรจัดลำดับความสำคัญ คณะกรรมการฯ ควรจัดลำดับยุทธศาสตร์ บางครั้งอาจมองว่ายุทธศาสตร์หลายด้านมากจนเกินไปหรือไม่ อย่าให้ใครเรียกเราได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ภาค NGO และไม่ควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายรายฉบับ นอกจากนี้อาจจะมีข้อจำกัดเรื่องวาระของกรรมการ ๔ ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ แต่ไม่เกิน ๒ วาระ

๒.๑.๖ การทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อย่าแต่งงานอื่นออกมาจากหลักการมาก งานที่เป็นเชิงบริหารจัดการ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ควรเข้าไปดูมาก ต้องพิจารณาในเชิงระบบ

กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และคุ้มครองกระบวนการ ในเชิงบริหารงานกฎหมาย ซึ่งกระบวนการนิติบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างกฎหมาย การแก้กฎหมายรายมาตราหรือรายฉบับ เป็นการงานเฉพาะแค่การแก้ไขตัวบทกฎหมายเท่านั้น ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเหมือนเดิม เพราะไม่ได้แก้ไขในเชิงระบบ จะรวมถึงการแก้ไขระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือเปล่านั้น ส่วนนี้ยังไม่แน่ใจเท่าไร แต่ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบในการตรวจสอบกฎหมายทั้งระบบ (Monitoring) อันนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะเมื่อมีกฎหมายออกมาแล้ว ไม่มีหน่วยงานไหนตรวจสอบเลยว่ามีกฎหมายลำดับรองครบแล้วหรือไม่อย่างไร

๒.๑.๗ เห็นว่าควรมีการปรับกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย โดยปัจจุบัน มี Checklists ๑๐ รายการ ตามมติ ครม. ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่แล้ว ซึ่งคือ RIA ในการเป็นเครื่องมือกลั่นกรองกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำหน้าที่ Regulator กำหนดเกณฑ์ผ่านเป็น มติ ครม. ให้ทุกกระทรวงปฏิบัติตาม ในเชิงนโยบาย

๒.๑.๘ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือภาควิชาการ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ซึ่งหากพิจารณาในช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นที่น่าสนใจ จุดนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องรักษาไว้สิ่งเหล่านี้ถือเป็นกระจกส่องคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ว่าได้เสนอรัฐบาลไป รัฐบาลรับฟังหรือไม่ สาธารณชนจะตัดสินใจยอมรับเหตุผลของฝ่ายใด

ในทางกลับกัน หากเคลื่อนไหว สร้างเครือข่าย อาจทำให้งานหลักถูกให้ความสำคัญลดลง กลายเป็นองค์กรในภาคการเมืองไปได้ ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรยึดหลักเป็นผู้ทรงภูมิ การเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นควรเน้นวิชาการ เป็นหลัก การสื่อสารกับภาคประชาชน หากสามารถทำได้เป็นสิ่งที่ดี เป็นการสื่อสารสาธารณะ แต่เห็นว่า ไม่ควรทำให้งานหลักเสีย เนื่องจากสื่อมีความผันแปรสูง มีความอ่อนไหว

๒.๑.๙ องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หากจะไปร่างใหม่ และปิดทางไม่ให้มี NGO นั้น ไม่เห็นด้วย เพียงแต่การดำรงบทบาท ไม่ว่า จะมาจากภาคส่วนใด จำเป็นต้องดำรงบทบาทผู้ทรงคุณวุฒิ มิใช่ไปเคลื่อนไหว กับ NGO อยู่ตลอดเวลาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต้องดำรงบทบาทผู้ทรงคุณวุฒิ แก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่เป็นธรรมกับ ทุกภาคส่วน การคัดเลือกกรรมการเข้ามาทำงาน หากมีความสามารถหลากหลายจะเป็นผลดีต่อการทำงาน

การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหา และกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีผลต่อทิศทางการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้วยว่าจะทำงานปฏิรูปกฎหมายเชิงโครงสร้างหรือเชิงประเด็น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดปัจจุบัน ทำงานเชิงประเด็นเป็นหลัก สำนักงานต้องมีแผนที่ชัดเจนในการกำหนดการทำงานภาพรวมให้ได้ ไม่เช่นนั้น งานหลักจะกลายเป็นการแก้ไขกฎหมายรายฉบับ ซึ่งไม่ได้ทำงานประเด็นการบริหารงานกฎหมายเลย การสรรหาต้องเปิดเผยข้อมูล โดยแสดงให้เห็นว่ากรรมการสรรหาและผู้สมัครเป็นกรรมการ ไม่มีการขัดกันของผลประโยชน์ ต้องเริ่มตั้งแต่การเปิดเผยตั้งแต่การสมัครเข้ามาทำหน้าที่นี้ด้วย และกระบวนการทำงานต้องมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

การกำหนดจำนวนและประเภทกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความเหมาะสมและเห็นด้วยกับการมีกรรมการประเภทเต็มเวลากับไม่เต็มเวลา เพราะกรรมการเต็มเวลาจะมีความทำงานที่เกาะติดกว่าการเป็นกรรมการที่มาประชุมและพิจารณาเป็นครั้งๆ ส่วนการกำหนดวาระ ๔ ปี เห็นว่ามีความเหมาะสม เป็นติดต่อกัน ๒ สมัยก็ได้ แต่ต้องมีความชัดเจนเรื่องการบริหารงานและระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่มากกว่าการทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐสภา ต้องมีระบบตรวจสอบภายนอกที่ชัดเจน

๒.๑.๑๐ โดยส่วนตัวเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องเป็นกรรมการแบบเต็มเวลา คณะกรรมการสามารถมาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่นำเสนอได้ในการประชุมแต่ละครั้ง เวลาที่เหลือก็เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ไปทำงานต่อตามมติที่ประชุมที่ได้มอบหมาย ซึ่งกรรมการก็มาพิจารณาต่อในการประชุมครั้งถัดไป

๒.๒ ความเห็นต่อสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒.๒.๑ ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรต้องมีความเป็นอิสระจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อิสระในที่นี้หมายถึงอิสระในการทำหน้าที่ ในการเสนอผลการศึกษาและความคิดเห็นในทางวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และศักยภาพที่สูง ในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ เมื่อนำเสนองานไปยังคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการรับฟังและเชื่อถือในข้อมูลที่ได้นำเสนอไป เนื่องจากในปัจจุบันเราพบว่าการออกแบบให้สำนักงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการในหลาย ๆ องค์กรมีปัญหาค่อนข้างมาก สำนักงานทำหน้าที่เป็นเพียงแค่หน่วยงานทางธุรการจริง ๆ คือออกหนังสือเชิญประชุม จดรายงานการประชุม ซึ่งไม่เกิดประโยชน์อะไรกับทั้งตัวสำนักงานและคณะกรรมการ ไม่เช่นนั้นการทำหน้าที่จะได้ผลทำนองเดียวกับหลายๆ องค์กร ซึ่งสุดท้ายก็มีการตั้งคำถามว่าจะไม่มีองค์กรนี้ได้หรือไม่ ประเทศจะเสียหายหรือไม่ถ้าไม่มี แล้วก็ต้องถูกยุบเลิกองค์กรหรือให้ยุติการปฏิบัติหน้าที่ไป

๒.๒.๒ สำนักงานโดยเลขาธิการนั้น ปัจจุบันเห็นว่าโครงสร้างที่ออกแบบการทำงานระหว่างคณะกรรมการและเลขาธิการมีทั้งข้อดีข้อเสีย ด้วยวิธีการสรรหาเลขาธิการ ซึ่งต้องมีกระบวนการสรรหาที่ดีมาก เพราะหากได้เลขาธิการที่ขัดแย้งกับคณะกรรมการ ก็จะมีปัญหาในการทำงาน แต่ถ้าให้ประธานกรรมการเลือกเลขาธิการโดยตรง ก็มีความเห็นว่ามันน่าจะถูกต้อง ยกตัวอย่างกรณี USFDA ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความสัมพันธ์กับการเมือง คณะกรรมการและเลขาธิการจึงต้องผ่านการพิจารณารับรองจากรัฐสภาเป็นหลัก ส่วนเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ที่ทำงานปฏิบัติการณ์นั้น เป็นเจ้าพนักงานของรัฐในตำแหน่งประจำหมด เขามีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการทำงานอย่างชัดเจนด้วยการมีแนวทางการปฏิบัติงานและประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) เพื่อเป็นกรอบการทำงานร่วมกับระหว่างคณะกรรมการที่ใช้อำนาจในการพิจารณาเลขาธิการที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน กรณี USFAD มีรายละเอียดกำหนดไว้หมด สิ่งสำคัญคือการมีแนวทางการปฏิบัติงานและประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) เพื่อให้กระบวนการทำงานต่างๆ ได้รับการยอมรับ

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งเลขาธิการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ผิดเจตนารมณ์ แม้ว่าจะให้ประธานเสนอชื่อ แต่ประธานไม่ได้ใช้อำนาจการตัดสินใจผู้เดียว เป็นความรับผิดชอบร่วมของคณะกรรมการ แต่มีข้อห่วงกังวลคือ หากได้เลขาธิการซึ่งประธานกรรมการกุมสภาพไม่ได้ การทำงานก็จะลำบากเพราะต้องทำงานกับประธานกรรมการเป็นหลัก

๒.๒.๓ ในการทำหน้าที่ของสำนักงานเพื่อรองรับการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการ นั้น หากนำมาเปรียบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีจุดแข็งในเรื่องนี้ การทำงานระหว่างสำนักงานกับคณะกรรมการทำงานจะเป็นลักษณะการทำงานร่วมกัน แต่ไม่ก้าวล่วงกัน คณะกรรมการมาประชุมเสร็จก็เดินทางกลับไม่ได้มาสั่งการการดำเนินงานแต่อย่างใด แต่จะติดตามงานเฉพาะเรื่องในการประชุมเพียงเท่านั้น และวิธีการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ ฝ่ายเลขานุการเป็นเจ้าของงานเรื่องนั้น ๆ ซึ่งใช้ระบบเดียวกับของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเจ้าของเรื่องจะต้องทราบข้อมูลทั้งหมด ตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย รวมทั้งจะต้องไปศึกษา ค้นคว้า การวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และต้องตอบคำถามทุก ๆ คำถามที่คณะกรรมการซักถาม และให้เหตุผลว่าทำไมจึงใช้แนวคิดนี้ ทำไมต้องเขียนลักษณะนี้ และต้องตามไปชี้แจงร่างกฎหมายนั้นในทุกขั้นตอน จนถึงขั้นสภา ซึ่งตรงนี้เองเป็นการสร้างความเข้มแข็งของสำนักงานและตัวบุคลากรที่สามารถแสดงความคิดเห็นและศักยภาพในทางวิชาการได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อแตกต่างกันอยู่บ้าง ตรงที่ในการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระหรือองค์การมหาชน ได้บัญญัติให้สำนักงานขึ้นตรงต่อประธาน ดังนั้น ผลที่ได้คือตัวประธานคณะกรรมการก็จะลงมากำกับสั่งการนโยบายของสำนักงานในทุก ๆ เรื่อง ในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเอง อาจจะต้องมีการทบทวนคณะกรรมการแบบเต็มเวลาว่ามีความจำเป็นหรือไม่ กับบทบาทอำนาจหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๒.๒.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการและสำนักงาน ความเป็นอิสระ ต้องนิยามให้ชัดเจนก่อนว่า อิสระในเรื่องใด ถ้าอิสระในแง่ของการทำงานระหว่างกรรมการ กับสำนักงานที่แยกออกจากกัน อย่างสิ้นเชิง โดยให้กรรมการเป็นผู้มาประชุมเฉยๆ เพื่อตัดสินใจผ่านมติที่ประชุมนั้น ไม่เห็นด้วย การมีกรรมการเต็มเวลา ทำให้ทำงานเหมือนประจำเหมือนเจ้าหน้าที่ แต่เป็นระดับอาวุโส ทำนองนี้ ความไม่ชัดเจนในการออกแบบการใช้อำนาจตามกฎหมายทำให้มีปัญหา ซึ่งการกำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีความสำคัญ การทำงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสำนักงานด้วย ทำให้กับขัดเคลื่อนเรื่องต่างๆ ที่ต้องอาศัยกรรมการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมซึ่งถือเป็นข้อดี แต่ก็มีข้อเสียเหมือนกัน คือ คณะกรรมการอาจมาแทรกแซงการทำงานของสำนักงานโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล ก็จะทำให้สำนักงานสูญเสียความเป็นอิสระได้เช่น เจ้าหน้าที่ประจำก็จะทำงานแค่เป็นลูกน้องของกรรมการ ที่ทำงานธุรการให้กรรมการเป็นงานประจำแบบไม่มีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน ถ้าทำงานเช่นนี้ ความก้าวหน้าในงานวิชาการของคนทำงานก็ไม่มี ทั้งๆ ที่เขาทำงานวิชาการได้

๒.๒.๕ สำนักงานฯ ต้องจัดทำยุทธศาสตร์การทำงานใหม่ และทักษะที่ต้องการของพนักงาน หากกระบวนการทำงานไม่ชัดเจน ไม่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้ และไม่สามารถออกแบบความต้องการคนได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่าย คิดว่าทำได้ดี เพียงแต่ ประเด็นยังไม่หลากหลาย อาจไม่ใช่กฎหมายที่ตรงตามความต้องการของรัฐบาลหรือประชาชนโดยแท้ แต่เป็นความต้องการของกลุ่มเครือข่าย

คำถามที่ ๓ ความคาดหวังของผู้ร่างกฎหมายที่มีต่อองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.๒๕๕๓

สรุปประเด็นคำตอบที่สำคัญ

๓.๑ ต้องมีความชัดเจนในทิศทางการทำงาน หากต่างคนต่างทำ จะเหมือนองค์กรวิจัยทั่วไป ไม่มีพลังขับเคลื่อนในแง่ของการเป็นคณะกรรมการ อยากให้กรรมการ มีผลงานที่ชัดเจนมากกว่านี้ การทำงานเชิงบูรณาการของคณะกรรมการยังไม่ชัดเจน

การทำงานเชิงวิชาการ ของคณะกรรมการและสำนักงาน ต้องวางสัดส่วนเรื่องนำพนักงาน วิชาการให้เหมาะสม เพราะถ้านักวิจัยขององค์กรจ้างให้นักวิชาการทำ บุคลากรในสำนักงานจะไม่ได้พัฒนาตัวเอง อาจทำงานในลักษณะที่คณะกรรมการและสำนักงานร่วมกับองค์กรหรือนักวิชาการภายนอก เพื่อให้ได้งานวิจัยที่ตอบโจทย์ ซึ่งต้องกำหนดรายละเอียดในวิธีการทำงาน แต่งานวิจัยต้องไม่แยกส่วนกับงานวิชาการที่เป็นงานประจำ ซึ่งในบางประเด็นหัวข้ออาจจะไม่ใช่งานวิจัยเต็มรูปแบบ งานศึกษาทบทวนต่อยอดจากงานวิชาการเดิมที่มีอยู่แล้ว เป็นการสังเคราะห์ เพราะงานกฎหมาย เป็นงานที่ต้องวิเคราะห์ สังเคราะห์ออกมา โดยเฉพาะตัวบทกฎหมายที่ต้องเป็นเรื่องหลัก ซึ่งสามารถเลือกงานวิจัยได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสม

๓.๒ สำนักงานฯ ควรออกแบบองค์กรที่คิดว่าควรจะเป็น และพิจารณาปัญหาอุปสรรคในการทำงานขององค์กรที่ผ่านมา โดยได้ออกแบบให้ตัวหลัก คือ กรรมการ สำนักงานฯ เป็นฝ่ายเลขา เพราะฉะนั้น เมื่อกรรมการไม่อยู่ สำนักงานฯ ดำเนินการต่อไปได้ การบริหารงานของสำนักงานฯ และเลขาธิการ ที่ผ่านมา คณะกรรมการจะเข้ามาช่วยบริหารสำนักงานฯ เสียเอง ส่งผลต่อการบริหารและบังคับบัญชาพนักงานหากยัง ศรัทธารูปแบบกรรมการยังสามารถนำทิศทางนี้ได้ ควรปรับให้เลขาธิการมีบทบาทเข้มแข็งขึ้นโดยเลขาธิการ หากมีความเห็นในทิศทางการปฏิรูปกฎหมาย หรือแนวทางขับเคลื่อนอย่างไร จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการ หรือแม้แต่คณะรัฐมนตรี ซึ่งความเป็นจริงกรรมการอาจไม่จำเป็นต้องเข้ามาช่วยสำนักงานฯ ในการบริหารงาน

๓.๓ กระบวนการทำงานกับเครือข่ายภาคประชาชนถือว่าดีแล้ว และเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความเห็นจากประชาชน แต่มีปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างการทำงานของคณะกรรมการ กฎีกากับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะต้องแยกบทบาทให้ออกว่ามีหน้าที่อะไร ซึ่งหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาให้กับทุกหน่วยงานทั้งรัฐบาล นิติบัญญัติ

ส่วนราชการ และโดยเฉพาะที่ปรึกษาการร่างกฎหมายของภาคประชาชน เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ทำกับภาคประชาชนเนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเด่นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการทำงานให้กับภาคประชาชน ในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะบนพื้นฐานงานวิจัยอย่างอิสระ ที่ฝ่ายรัฐบาล นิติบัญญัติก็ต้องหยิบใช้ผลงานที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ภาพรวมทั้งระบบกฎหมาย จุดเด่นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ การช่วยเหลือภาคประชาชนในการร่างกฎหมาย ซึ่งกระบวนการนี้เองทำให้กฎหมายของภาคประชาชนมีน้ำหนักมากขึ้นเมื่อเสนอเข้าไปยังฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้กฎหมายภาคประชาชนก็มีโอกาสจะได้รับการพิจารณาเนื่องจากผ่านกระบวนการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาแล้ว



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เลขที่ ๙๙ หมู่ ๔ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น ๑๕ ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ

อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

โทรศัพท์ ๐๒-๕๐๒-๖๐๐๐ ต่อ ๘๘๘๕ โทรสาร ๐๒-๕๐๒-๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๔, ๘๒๗๗

เว็บไซต์ : <https://www.lrct.go.th> อีเมล : info@lrct.go.th