

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ประเด็น 22



กฎหมายและ กระบวนการยุติธรรม



“มุ่งเน้นกฎหมายให้มีเท่าที่จำเป็น
สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาในทุกมิติ
รวมทั้งมีกระบวนการยุติธรรมที่เคารพสิทธิของมนุษยชน
และปฏิบัติต่อประชาชน ด้วยความเสมอภาค เป็นกลาง
น่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้”



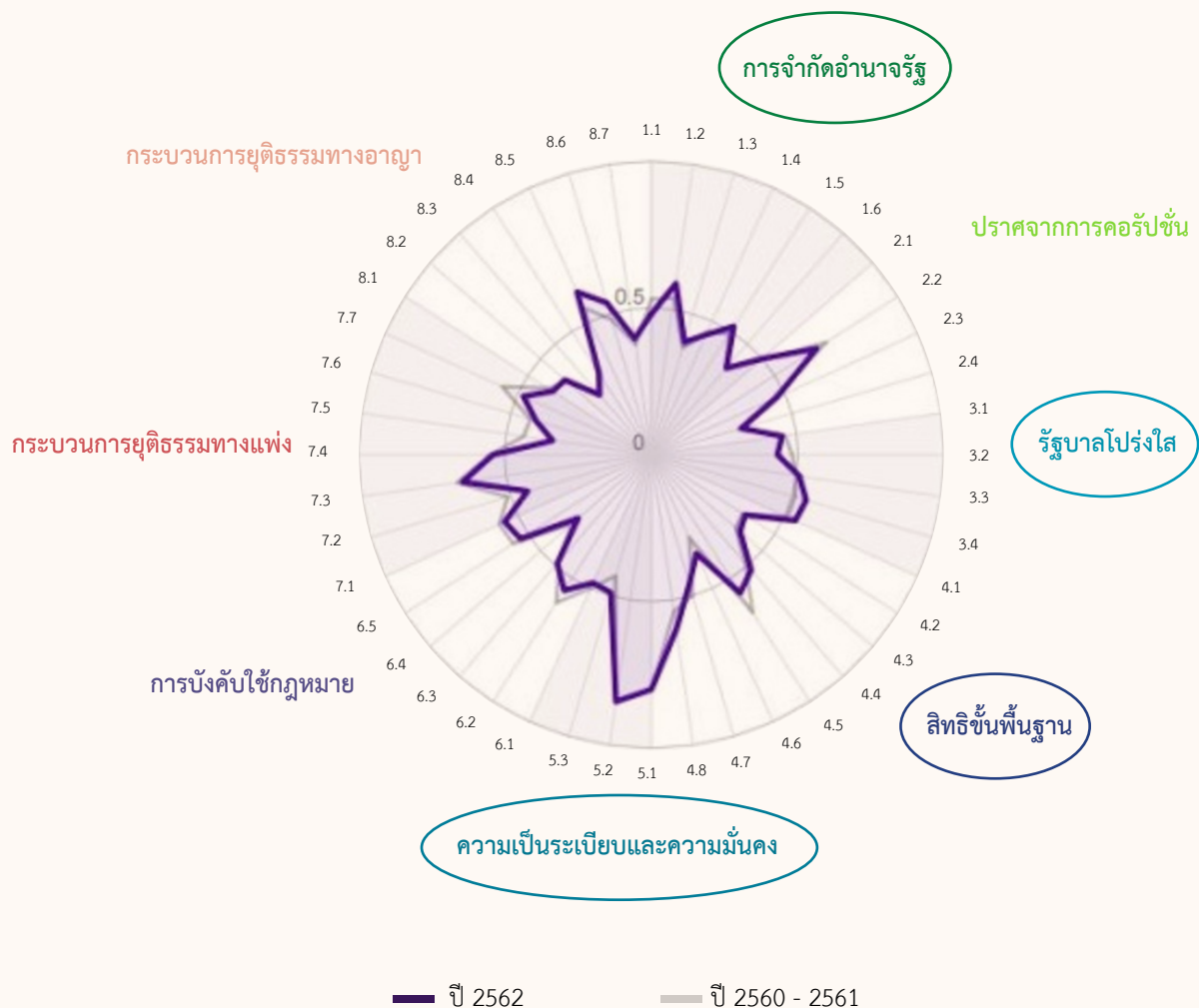


แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (22) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสำคัญตอบสนองต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้วยการมุ่งเน้นให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาในทุกมิติได้อย่างเป็นปัจจุบัน รวมทั้งมีกระบวนการยุติธรรมที่เคารพสิทธิของมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเสมอภาค เป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมี 2 เป้าหมายระดับประเด็น ได้แก่ (1) กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และ (2) การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นไปโดยความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม ทัวถึง และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

การประเมินผลลัพธ์การดำเนินการที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมาย

220001

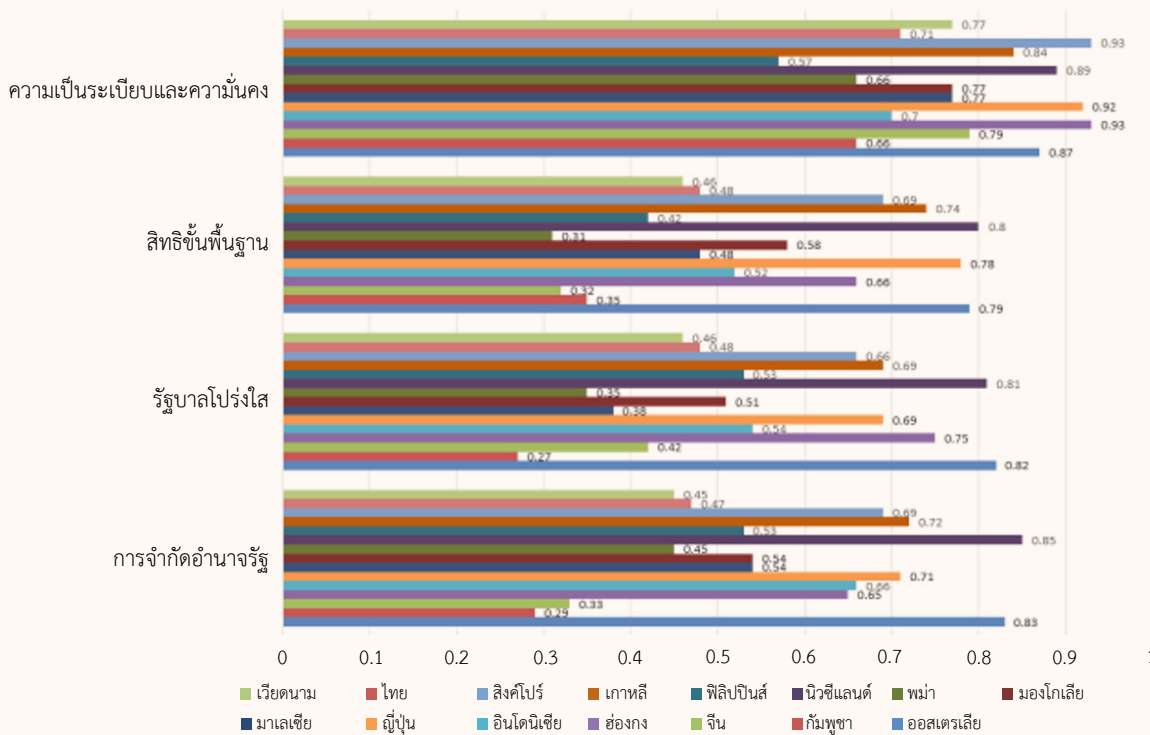
220002





(1) กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และ (2) การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นไปโดยความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม ทัวถึง และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

สะท้อนจากดัชนีนิติธรรม (Rule of Law Index) ใน 4 ปัจจัย ได้แก่ การจำกัดอำนาจรัฐ รัฐบาลโปร่งใส สิทธิขั้นพื้นฐาน และความเป็นระเบียบและความมั่นคง ทั้งนี้ อ้างอิงจากรายงานตัวชี้วัดดัชนีนิติธรรมประจำปี 2562 ประเทศไทย มีคะแนนเฉลี่ยของทั้ง 4 ปัจจัยเท่ากับ 0.54 ปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากคะแนนเฉลี่ยในปี 2561 ที่ 0.53 ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายกำหนดในปี 2565 (ไม่ต่ำกว่า 0.65) ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของทั้ง 4 ปัจจัย พบว่า ปัจจัยการจำกัดอำนาจรัฐและปัจจัยรัฐบาลโปร่งใสมีค่าคะแนนคงที่อยู่ที่ 0.47 คะแนน และ 0.48 คะแนน ตามลำดับในปี 2561–2562 ขณะที่ปัจจัยสิทธิขั้นพื้นฐานมีคะแนนปรับเพิ่มขึ้นจาก 0.47 คะแนน เป็น 0.48 คะแนน และปัจจัยความเป็นระเบียบและความมั่นคงมีคะแนนปรับเพิ่มขึ้นจาก 0.69 คะแนน เป็น 0.71 คะแนน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งคะแนนเฉลี่ยของประเทศไทยของทั้ง 4 ปัจจัยในปี 2562 มีค่าต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของประเทศในเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก จำนวน 15 ประเทศที่ 0.62 คะแนน โดยประเทศที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด 2 อันดับแรก คือ ประเทศนิวซีแลนด์ (0.84) และออสเตรเลีย (0.83) และประเทศที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด คือ กัมพูชา (0.39) ซึ่งประเทศประเทศไทยมีทิศทางการพัฒนาในทิศทางเดียวกันกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย ที่มีคะแนนปัจจัยการจำกัดอำนาจรัฐ ปัจจัยรัฐบาลโปร่งใส และปัจจัยสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยกว่าปัจจัยความเป็นระเบียบและความมั่นคง





การดำเนินการเพื่อการบรรลุเป้าหมายประเด็นที่ 2 เป้าหมายข้างต้นยังมีประเด็นท้าทายที่ต้องเร่งให้ความสำคัญ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การสร้างความตระหนักรู้ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยสร้างกลไกให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้เกิดการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนมีความเข้าใจถึงสิทธิและสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม และเป็นธรรม การติดตามกระบวนการของการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ต้องแล้วเสร็จ ให้ชัดเจน ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ท้นต่อสถานการณ์และบริบทการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมาย ด้านข้อมูลสถิติ ด้านงานยุติธรรม โดยการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันเพื่อให้เกิดการบูรณาการและนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยเครื่องมือนวัตกรรมใหม่ ๆ เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่าง สะดวก รวดเร็วและมีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

แผนแม่บทฯ ประเด็น (22) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย 2 แผนแม่บทย่อย สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้ (1) *การพัฒนากฎหมาย* มีแนวทางในการพัฒนาที่เน้นการดำเนินการในการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกกฎหมาย ให้มีเพียงเท่าที่จำเป็น สอดคล้องกับบริบทและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ จากการนำเทคโนโลยีดิจิทัล นวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อจะเป็นกลไกสำคัญ ในการลดความเหลื่อมล้ำ ในการนำไปสู่กระบวนการยุติธรรม ตลอดจนมีการบูรณาการเชื่อมโยงกฎหมายทุกระดับ ให้ไม่ขัดกัน มีประสิทธิภาพในการนำกฎหมายไปใช้บังคับ (2) *การพัฒนากระบวนการยุติธรรม* มีแนวทางในการพัฒนา ที่เน้นการอำนวยความสะดวกอย่างเสมอภาค โปร่งใส ทัวถึง และเป็นธรรม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

220101

220102

220103

220201



แผนแม่บทย่อย การพัฒนากฎหมาย

เป้าหมาย

220101

กฎหมายไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ภาครัฐและภาคเอกชนอยู่ภายใต้กรอบ กฎหมายที่มุ่งให้ประชาชนในวงกว้างได้รับ ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศโดยทั่วถึง

กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยเป็นเครื่องมือจัดระบบความสัมพันธ์และจัดระเบียบในสังคม กฎหมายที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาในทุกมิติของประเทศอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ทุกภาคส่วนได้รับการอำนวยความสะดวกและประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมและเป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยการมีกฎหมายที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และการมีกฎหมายที่ไม่ขัดแย้งและไม่ซ้ำซ้อนกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

สถานการณ์การบรรลุเป้าหมาย เมื่อพิจารณาด้วยสัดส่วนของกฎหมายที่ได้รับการทบทวนแก้ไขปรับปรุงและ/หรือยกเลิกให้มีเนื้อหาที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เทียบเคียงจากการประเมินตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 บัญญัติขึ้นตามนัยมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พบว่าในปี 2562 มีแนวโน้มที่จะบรรลุตามเป้าหมายได้เร็วกว่าที่กำหนด โดยประเมินจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายต้องประเมินความจำเป็น ความلائมัย หรือความสอดคล้องกับสภาพสังคมและบริบทการพัฒนาของกฎหมายในส่วนที่รับผิดชอบในการบังคับ โดยจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

การดำเนินการที่ผ่านมา การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านมามีความสอดคล้องกับทั้ง 2 ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จหลัก โดยมีโครงการที่แล้วเสร็จ ได้แก่ การจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (1) ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ เป็นต้น (2) หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้อง และไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญฯ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ



220101

ประเด็นท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมาย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การดำเนินการในระยะต่อไปจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างความเข้าใจในการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้กับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการทบทวนและพัฒนากฎหมายในส่วนที่รับผิดชอบต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเร่งสร้างความตระหนักรู้ให้กับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับบริบทในการพัฒนาประเทศ



แผนแม่บทย่อย การพัฒนากฎหมาย

เป้าหมาย

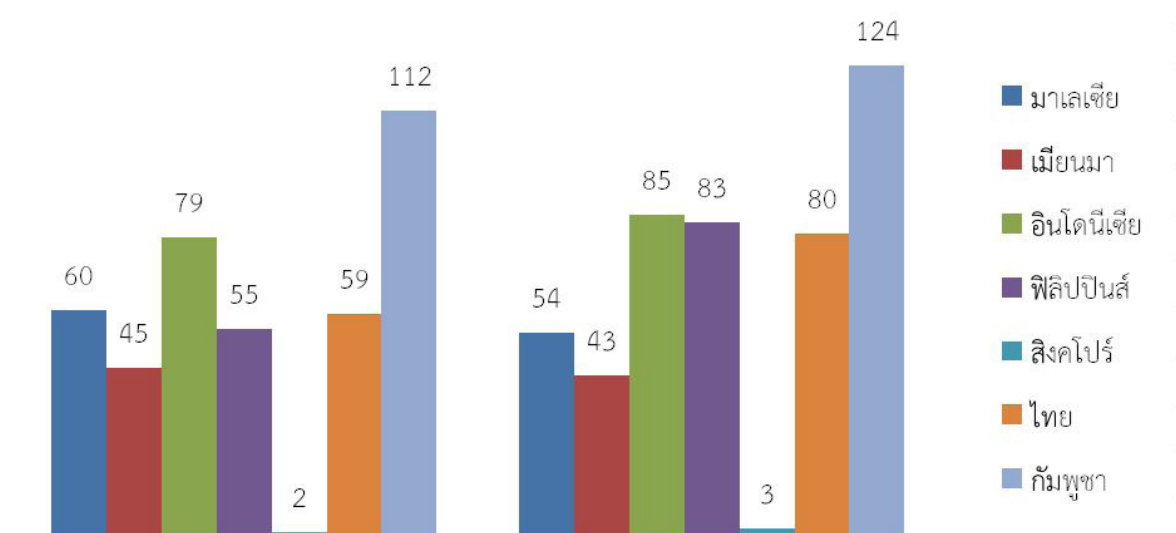
การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ กว้างถึง ไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นธรรม

220102

กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยเป็นเครื่องมือจัดระบบความสัมพันธ์และจัดระเบียบใช้ในสังคม และเมื่อกฎหมายได้รับการประกาศใช้ก็จะมีผลผูกพันกับทุกภาคส่วนในสังคม การปฏิบัติตามและการบังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ จะทำให้ทุกภาคส่วนได้รับการอำนวยความสะดวกและประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมและเป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยการประยุกต์ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมาย จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

สถานการณ์การบรรลุเป้าหมาย เมื่อพิจารณาด้วยสัดส่วนนำเทคโนโลยีและระบบฐานข้อมูลกลางของประเทศมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมายต่อจำนวนกฎหมาย เทียบเคียงจากมิติด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) ของดัชนีนิติธรรม (The Rule of Law Index) จัดทำโดย World Justice Project (WJP) ที่สะท้อนความน่าเชื่อถือว่าการบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นธรรมและสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในปี 2562 ประเทศไทยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 0.48 คะแนน น้อยกว่าคะแนนเฉลี่ยโลกที่ 0.54 คะแนน และอยู่ลำดับที่ 80 จากทั้งหมด 126 ประเทศทั่วโลก และลำดับที่ 4 ของอาเซียน โดยมีค่าคะแนนปรับลดลงเล็กน้อยจากปี 2560-2561 ที่มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 0.50 และอยู่ลำดับที่ 59 จากทั้งหมด 113 ประเทศทั่วโลก

การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement)





220102

การดำเนินการที่ผ่านมา ได้มีการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาระบบกลางและข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก อาทิ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. และการพัฒนาระบบกลางด้านกฎหมาย รวมทั้งได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยในมาตรา 11 ซึ่งกำหนดให้มีการพัฒนาระบบกลางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก และมาตรา 24 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปซึ่งเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับปัจจัยสู่ความสำเร็จในการนวัตกรรมการและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านกฎหมาย โดยในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์และสามารถตอบสนองตัวชี้วัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จหลักของการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมาย

ประเด็นท้าทายที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมาย ด้วยขณะนี้ อยู่ระหว่างการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ประกอบกับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมายซึ่งมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในเดือนธันวาคมปี 2563 ทำให้

ยังขาดการบูรณาการของฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนการสร้างการตระหนักรู้ให้กับหน่วยงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้ยังขาดการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาพัฒนากระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ในด้านการพัฒนาระบบฐานกลางของข้อมูล และการอำนวยความสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

ข้อเสนอแนะเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ควรติดตามผลการดำเนินการในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมาย และการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งพิจารณาปรับลดระยะเวลาและขั้นตอนของกระบวนการต่าง ๆ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนของหน่วยงานและเร่งจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ตลอดจนการพัฒนานวัตกรรมและนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำผิดในทุกรูปแบบรวมถึงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลงไป



แผนแม่บทย่อย การพัฒนากฎหมาย

เป้าหมาย

ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมาย 220103

กฎหมายเมื่อได้รับการประกาศใช้จะมีผลผูกพันกับทุกภาคส่วนและประชาชนทุกคนในสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากฎหมายตลอดกระบวนการจะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ทุกภาคส่วนได้รับการอำนวยความสะดวกและประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมและเป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยการมีหลักการเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ และกลไก/ช่องทางการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม



สถานการณ์การบรรลุเป้าหมาย เมื่อพิจารณาด้วยจำนวน/ระดับของมาตรการ/กลไกที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการทบทวนความจำเป็น เหมาะสมและผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2562 พบว่ามีแนวโน้มที่จะบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายได้ร้อยละ 100 ซึ่งเร็วกว่าที่กำหนดในปี 2570 เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ติดตามการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ เริ่มตั้งแต่ในขั้นตอนการประกาศรายชื่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์จนถึงการแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย



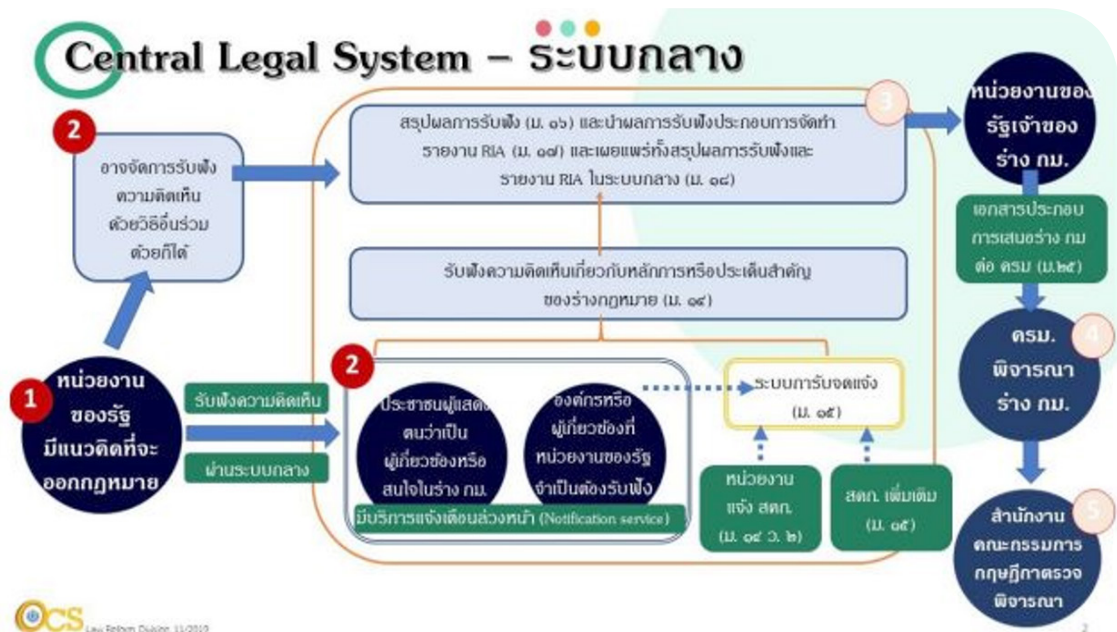
220103

การดำเนินการที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ยกร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (1) ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน (2) มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร โดยการประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัตินี้และให้หน่วยงานของรัฐแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง (3) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) รับผิดชอบในการจัดให้มีการบำรุงรักษาและพัฒนาระบบกลาง หมายความว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชนตามที่ร้องขอเพื่อใช้เป็นช่องทางในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนว่าสมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด โดยอย่างน้อยต้องดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง 1) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน 2) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน 3) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมายในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจได้ และ 4) ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายใดไม่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง ให้เป็นหน้าที่ของ สคก. ที่จะเป็นผู้จัดทำ (ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว) พร้อมทั้งได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ประกอบด้วยกฎกระทรวง 3 ฉบับ และประกาศ 11 ฉบับ และได้ดำเนินการออกแบบระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงในลักษณะของระบบกลางเสร็จเรียบร้อยแล้วและส่งให้ สพร. ดำเนินการต่อไปแล้ว โดยมีกำหนดแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ



ประเด็นท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมาย การประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐที่รักษาการตามกฎหมายมีภาระหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการตระหนักรู้และมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในกระบวนการตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพิ่มขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทกำหนดโทษในการไม่ดำเนินการตามกฎหมายที่ชัดเจน ดังนั้น จึงอาจมีข้อจำกัดในการทำให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้ การที่ระบบกลางมีกำหนดแล้วเสร็จในช่วงสิ้นปี 2563 ในขณะที่พระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้แล้วอาจทำให้ขาดระบบที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในระยะต่อไปควรเร่งดำเนินการให้ครอบคลุมทุกปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จหลัก โดย สคก. และ สพร. ควรเร่งพัฒนาระบบกลางให้แล้วเสร็จ และสามารถดำเนินการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ ได้โดยเร็ว รวมทั้งควรเร่งทำความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจำนวนมากให้เข้าใจและสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับพิจารณากำหนดบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกระบวนการมีส่วนร่วมที่กฎหมายกำหนดให้ชัดเจน นอกจากนี้ ควรเร่งสร้างการตระหนักรู้ให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้าใจสิทธิตามพระราชบัญญัติฯ อย่างทั่วถึง



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



แผนแม่บทย่อย การพัฒนากระบวนการยุติธรรม

เป้าหมาย

220201

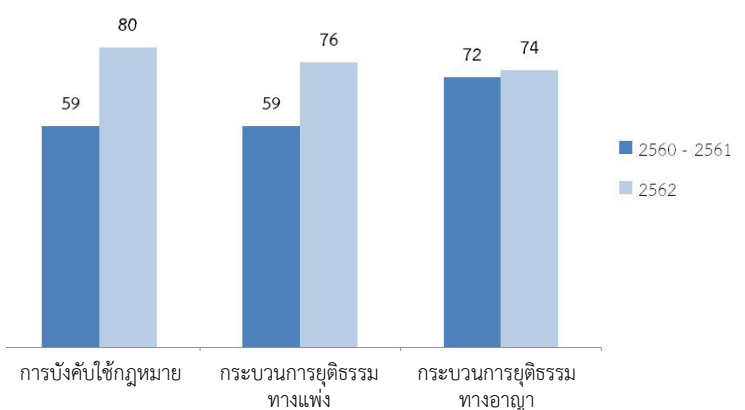
การอำนวยความสะดวกมีความโปร่งใส สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค กว้างถึง เป็นธรรม และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

โดยกระบวนการใกล้เคียงเพื่อใช้ระบุข้อพิพาทหรือยุติความขัดแย้งที่ได้มาตรฐาน กระบวนการและขั้นตอนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สะดวก รวดเร็ว เจ้าหน้าที่เป็นมืออาชีพมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศที่นำมาใช้ในการเชื่อมโยงการดำเนินงานยุติธรรม จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

สถานการณ์การบรรลุเป้าหมาย โดยพิจารณาจากอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของจำนวนขั้นตอนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อความโปร่งใส ความสะดวกและรวดเร็ว และประเภทและระดับของมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสามารถเทียบเคียงจากข้อมูลรายงานที่เกี่ยวข้องคือ ดัชนีนิติธรรม (Rule of Law Index) โดยพิจารณาจากปัจจัยที่ 6 การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) ปัจจัยที่ 7 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) และปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ซึ่งหากเปรียบเทียบค่าคะแนนเฉลี่ยของปี 2560 และ 2561

เทียบกับค่าคะแนนของปี 2562 พบว่าประเทศไทยมีค่าคะแนนของทั้ง 3 ปัจจัยใกล้เคียงกับในช่วงปีที่ผ่านมา โดยมีค่าคะแนนของแต่ละปัจจัยเทียบกันระหว่างปี 2560-2561 กับ ปี 2562 เท่ากับ 0.50 กับ 0.48, 0.53 กับ 0.49 และ 0.40 กับ 0.42 ตามลำดับ และเมื่อเทียบกับค่าคะแนนเฉลี่ยโลกของทั้ง 3 ปัจจัยที่อยู่ระดับ 0.54, 0.55 และ 0.48 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีค่าคะแนนที่ต่ำกว่าในทุกปัจจัย ในขณะที่การจัดอันดับประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศที่เข้าร่วมการวัดดัชนีจำนวน 113 ประเทศในปี 2560-2561 และ 126 ประเทศในปี 2562 จะเห็นได้ว่าในปี 2562 ได้รับการจัดลำดับที่ลดลงเมื่อเทียบกับปีก่อนในทุกปัจจัย จาก 59 เป็น 80, 59 เป็น 76 และ 72 เป็น 74 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการเร่งดำเนินการที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ดัชนีนิติธรรม (Rule of Law Index)



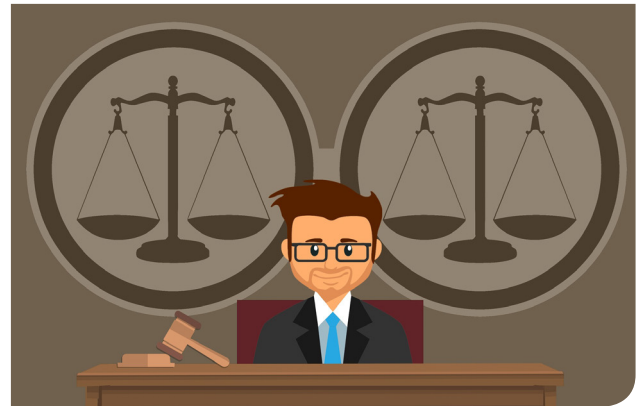
การดำเนินการที่ผ่านมา มีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างและการให้บริการด้านยุติธรรม รวมถึงการสร้างเครือข่ายการทำงานในระดับภูมิภาคและชุมชน โดยได้มีการจัดตั้งกลไกกำกับดูแลใน 18 จังหวัดตามจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ



220201

ของกลุ่มจังหวัดเพื่อเป็นผู้ดูแลในแต่ละพื้นที่ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมได้สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงมากขึ้น รวมถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนางานยุติธรรมในด้านฐานข้อมูล และงานนิติวิทยาศาสตร์ การเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การประชาสัมพันธ์และพัฒนาศักยภาพ โดยมีการดำเนินสำคัญ อาทิ การพัฒนาระบบงานพิสูจน์หลักฐานและงานนิติเวช การพัฒนาระบบฐานข้อมูลการสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งการจัดทำรายงานข้อเสนอเกี่ยวกับบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาที่มีโทษจำคุกและปรับ และสามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้โดยเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง และการยกเว้นพระราชบัญญัติว่าด้วยโทษปรับทางปกครอง พ.ศ. เพื่อลดจำนวนคดีอาญาในประเทศซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จหลัก กระบวนการและขั้นตอนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สะดวก รวดเร็ว และนวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศที่นำมาใช้ในการเชื่อมโยงการดำเนินงานยุติธรรม

ประเด็นท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมหลายหน่วยงาน และบางหน่วยงานไม่ได้อยู่ในฝ่ายบริหารหรือเป็นองค์กรอิสระ รวมทั้งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาภายในองค์กรซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ ขาดการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศและการประสานวัฒนธรรมองค์กรระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งกลไกกำกับดูแลระดับพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมยังไม่ครอบคลุมทั่วทุกจังหวัด ส่งผลให้ประชาชนในชุมชนหลายพื้นที่ยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ข้อเสนอแนะเพื่อการบรรลุเป้าหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมควรเร่งพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางร่วมกัน ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน ทั้งข้อมูลฐานคดี ข้อมูลด้านกฎหมาย ข้อมูลสถิติงานยุติธรรม เพื่อให้เกิดการบูรณาการและนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรม เร่งพัฒนากระบวนการและช่องทางในการเข้าถึงบริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ และกำหนดกลไกการทำงานให้ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมที่เท่าเทียมและทั่วถึง ควรเน้นการสร้างความร่วมมือในระดับพื้นที่และชุมชนโดยทำงานผ่านเครือข่ายหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน เร่งผลักดันการกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อใช้แทนการดำเนินคดีอาญา นำมาตรการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการพิจารณาคดี รวมทั้งปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรและกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีความสะดวกรวดเร็ว มีความน่าเชื่อถือ และสามารถตรวจสอบได้