



การปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ :
จากหลักนิติธรรมสู่การอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน
ผ่านการทำงานและมุมมองของ สว.

จัดทำโดย

นางสุวรรณี สิริเวชชะพันธ์

รหัสประจำตัว ๖๗๑๒๔๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

บทความวิชาการ เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ : จากหลักนิติธรรมสู่การอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนผ่านการทำงานและมุมมองของ สว. เป็นการนำเสนอ บทความวิชาการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปของประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วยมุ่งหวังว่าจะสะท้อนให้เห็นถึงบริบทในการขับเคลื่อนให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นมรรควิธี (means) ในการสร้างประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ การวางรูปแบบและกลไกในการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ตามหมวด ๑๖ นั้น ถูกออกแบบไว้สำหรับการดำเนินการในสองส่วน ได้แก่ กลไกในการปฏิรูปประเทศ ๑๓ ด้าน โดยหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ และกลไกในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศโดยวุฒิสภา ดังนั้น ในการนี้ ผู้เขียนในฐานะอดีตสมาชิกวุฒิสภา ในชุดที่ ๑๒ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภา คนที่หนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่และอำนาจหนึ่งในการพิจารณา ศึกษา ติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น ในฐานะอดีตสมาชิกวุฒิสภาที่มีบทบาทในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูป ด้านกฎหมาย และมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง และศึกษาเรื่องต่างๆ ที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายด้านกฎหมาย จึงมีความสนใจที่จะนำเสนอให้เห็นถึงรูปแบบ กลไกของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย การดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายการปฏิรูปกฎหมายผลในเชิงประจักษ์ข้อค้นพบในการปฏิรูปด้านกฎหมาย ภาพรวม ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปด้านกฎหมายในการนำเสนอบทความทางวิชาการ เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ : จากหลักนิติธรรมสู่การอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนผ่านการทำงาน และมุมมองของ สว. ได้มีการนำเสนอข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยนำเสนอ ๑๑ ข้อเสนอนี้ อันได้แก่ (๑) การให้ส่วนราชการควรให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบ (๒) การออกแบบเชิงโครงสร้างองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย (๓) ส่วนราชการควรเร่งดำเนินการค้นหา และรวบรวมกฎหมายที่มีความล้าหลัง หรือเป็นภาระต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน (๔) ควรมีการให้ศึกษา ทบทวน และรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงว่ามีผลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ อย่างไร (๕) ปรับปรุงและพัฒนาระบบกลางทางกฎหมายให้ใช้งานง่าย และประชาชนสามารถเข้าใช้ได้โดยสะดวก (๖) การพัฒนากลไกและสร้างระบบที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยง่าย ไม่เป็นภาระ (๗) ควรสร้างกลไกเพื่อเอื้ออำนวยในการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (๘) การจัดทำประมวลกฎหมายที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (๙) การวางกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง (๑๐) การวางกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านกฎหมายที่ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ (๑๑) การสร้างกลไกการสื่อสารระหว่างหน่วยงานราชการและประชาชน

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะนำมาซึ่งการพิจารณา ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ และหวังว่าบทความฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และก่อให้เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทนำ	๑
๑. รูปแบบและกลไกของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย	๒
๒. การดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย	๓
๒.๑ วัตถุประสงค์และความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากฎหมายโดยรวม	๔
๒.๑.๑ ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาตัวบทกฎหมาย	
๒.๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาผู้บังคับใช้กฎหมาย	
๒.๑.๓ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย	
๒.๑.๔ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาในกระบวนการตรากฎหมาย	
๒.๒ การกำหนดกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock)	๕
๓. การปฏิรูปกฎหมายผลในเชิงประจักษ์	๕
๔. แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ	๑๐
๔.๑ แผนการปฏิรูปประเทศ	๑๐
๔.๒ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ	๑๑
๕. ภาพรวม ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปด้านกฎหมาย	๑๑
๖. ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น	๑๒
๓.๑ ส่วนราชการควรให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานประเมินผล กระทบ	๑๒
๓.๒ ส่วนราชการควรเร่งดำเนินการค้นหา และรวบรวมกฎหมายที่มีความล้ำ หลังหรือเป็นภาระต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน	๑๒
๓.๓ ควรมีการให้ศึกษา ทบทวน และรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับความ มั่นคงว่ามีผลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่	๑๒
๓.๔ ปรับปรุงและพัฒนาระบบกลางทางกฎหมายให้ใช้งานง่าย และ ประชาชนสามารถเข้าใช้ได้โดยสะดวก	๑๓
๓.๕ การพัฒนากลไกและสร้างระบบที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถ เสนอร่างกฎหมายได้โดยง่าย ไม่เป็นภาระ	๑๓
๓.๖ ควรสร้างกลไกเพื่อเอื้ออำนวยในการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน	๑๓
๓.๗ การจัดทำประมวลกฎหมายที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย	๑๓

สารบัญ

	หน้า
๓.๘ การวางกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง	๑๔
๓.๙ การวางกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านกฎหมายที่ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	๑๔
๓.๑๐ สร้างกลไกการสื่อสารระหว่างหน่วยงานราชการและประชาชน	๑๔
๓.๑๑ สร้างกลไกการสื่อสารระหว่างหน่วยงานราชการและประชาชน	๑๕

การปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ :
จากหลักนิติธรรมสู่การอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนผ่านการทำงานและมุมมองของ สว.

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ หมวด ๑๖ ด้วยมีเจตนารมณ์และเป้าหมายหลัก ๓ ประการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๗ หลักการและแนวทางการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๒๕๘ นอกจากนี้ กำหนดให้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา ๒๕๙ ได้แก่ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ ที่กำหนดให้มีการปฏิรูปรวม ๑๓ ด้าน ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดให้มีการเชื่อมโยงการปฏิรูปประเทศกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งบทบาทคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการกำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ (๔) และมาตรา ๒๘ (๔) ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติได้มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ซึ่งมีฐานะเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง และประสานงานกับผู้ปฏิบัติ กระทรวง กรมต่าง ๆ อีกทั้ง ยังมีการปรับปรุงแผนปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และมติคณะรัฐมนตรี โดยมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศดำเนินการตามขั้นตอนและกรอบระยะเวลา ในประเด็นการปรับปรุง ๖ ประเด็น และการคัดเลือกกิจกรรมการปฏิรูปประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยยะสำคัญ (Big Rock)

ตามกลไกและรูปแบบของการปฏิรูปประเทศที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ นำมาสู่แผนการปฏิรูปประเทศใน ๑๓ ด้าน อันได้แก่ ๑) ด้านการเมือง ๒) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ๓) ด้านกฎหมาย ๔) ด้านกระบวนการยุติธรรม ๕) ด้านเศรษฐกิจ ๖) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๗) ด้านสาธารณสุข ๘) ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ๙) ด้านสังคม ๑๐) ด้านพลังงาน ๑๑) ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ๑๒) ด้านการศึกษา และ๑๓) ด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น เพื่อให้มีกลไกในการติดตาม เร่งรัด ติดตามการปฏิรูป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๐ บัญญัติให้วุฒิสภามีบทบาทเฉพาะกาล มีอำนาจและหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศและการจัดทำและการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะรัฐมนตรีต้องแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุก ๓ เดือนด้วย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในการติดตาม เร่งรัดการปฏิรูปเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นการศึกษาในฐานอดีตสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่และอำนาจหนึ่งในการพิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

๑. รูปแบบและกลไกของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐบาลต้องมียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับมาตรา ๒๕๗ และ ๒๕๙ กำหนดให้ทำการปฏิรูปประเทศเพื่อวางรากฐานการพัฒนาไปสู่ประเทศที่มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประชาชนมีความทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น ในการนี้รัฐธรรมนูญจึงได้มีการกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและที่จะกำหนดเพิ่มเติมภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยจะต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างต่อเนื่องในช่วง ๕ ปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๖๕) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปแต่ละด้าน และเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ โดยได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านต่าง ๆ จำนวน ๑๑ คณะ เพื่อดูแลการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ในส่วนของการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการกฎหมายมีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบโดยมีหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศกำหนดการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายต้องมีแผนการปฏิรูปเพื่อกำหนด กลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการ รวมทั้งผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูป และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้ต่อไป หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้การปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๗ ได้กำหนดให้แผนการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- ๑) แผน ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการปฏิรูปประเทศ และผลอันพึงประสงค์ในด้านที่จะดำเนินการปฏิรูป ซึ่งต้องสอดคล้องกับผลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์ชาติ
- ๒) กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการในแต่ละขั้นตอนตามลำดับในลักษณะที่เป็นการบูรณาการ และตัวชี้วัดผลการดำเนินการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้าน
- ๓) การกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่รับผิดชอบการดำเนินการ
- ๔) วงเงินที่คาดว่าจะใช้ในการดำเนินการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้านหรือแต่ละเรื่อง ตามมาตรา ๘ แล้วแต่กรณี รวมตลอดทั้งประมาณการของแหล่งที่มาของเงิน
- ๕) ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการปฏิรูปประเทศที่คาดหวังว่าจะบรรลุภายในระยะเวลาห้าปี
- ๖) การเสนอให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ

ดังนั้น การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย จึงมีวิธีการดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ กล่าวคือ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป

ประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม หลังจากนั้นให้ที่ประชุมร่วมกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์นับแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป แล้วเสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในสัปดาห์วัน และให้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศตามกระบวนการและระยะเวลาที่กำหนดไว้แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดกลไกของการปฏิรูปประเทศโดยพิจารณาจากข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐาน และมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมบางประการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการปฏิรูป ในส่วนของการกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกลไก คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก และหน่วยงานผู้รับผิดชอบรอง (ถ้าจำเป็น) โดยพิจารณาจากภารกิจหลักของหน่วยงานที่จะต้องเป็นผู้ขับเคลื่อนกลไกของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในแต่ละเรื่อง

แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย กำหนดกลไกของการปฏิรูปประเทศตามประเด็นการปฏิรูปประเทศทั้ง ๕ ประเด็น โดยมีรายละเอียดของกิจกรรม ระยะเวลา หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรร ได้แก่

๑. มีกลไกยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
๒. จัดให้มีกลไกทางกฎหมายเพื่อให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยเพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
๓. จัดให้มีกลไกกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย
๔. จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย
๕. จัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการใช้งาน

๒. การดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งได้มีมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เรื่องแนวทางการขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) และให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ สสช. ร่วมกันขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปประเทศ และยังเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามแผนการปฏิรูปประเทศ โดยขอให้เร่งรัดดำเนินการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็วเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีระยะเวลาเพียงพอในการพิจารณาก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามแผนการปฏิรูปประเทศ ส่งผลให้มีแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔

๒.๑ วัตถุประสงค์และความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากฎหมายโดยรวม สามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ ด้าน ดังนี้ (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย, ๒๕๖๓)

๒.๑.๑ ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาตัวบทกฎหมาย ตัวบทกฎหมายมีความล้าสมัย กล่าวคือ ในส่วนของกฎหมายเก่า ไม่มีการทบทวนหรือตรวจสอบให้สอดคล้องกับความต้องการหรือความเปลี่ยนแปลงของสังคม ไม่มีการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียและไม่มีการนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียมาประกอบการพิจารณาอย่างจริงจังในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมาย และในส่วนของกฎหมายใหม่ ได้มีการใช้ตัวบทกฎหมายอย่างไม่มีคุณภาพ เนื่องจากได้มีการลอกแบบกฎหมายเก่าโดยไม่มีการคิดวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ตามกระบวนการตรากฎหมายที่ดี (Good Regulatory Practice : GRP) กลไกตามตัวบทกฎหมายไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากมีการใช้ระบบคณะกรรมการในเกือบทุกกรณี มีการใช้ระบบควบคุมผ่านการอนุมัติ อนุญาต ขึ้นทะเบียนมากกว่าระบบกำกับ (การแจ้ง) และระบบส่งเสริม การไม่กำหนดกระบวนการทำงานและระยะเวลาอย่างชัดเจน การเพิ่มอำนาจให้หน่วยงานและการให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจอย่าง กว้างขวางและมีการใช้โทษอาญาโดยไม่เหมาะสม

๒.๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาผู้บังคับใช้กฎหมาย แบ่งออกเป็น ๒ ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน มีสาเหตุสำคัญเนื่องจาก ผู้บังคับใช้ตัวบทกฎหมายไม่ทราบตัวบทกฎหมาย ไม่มีความเข้าใจตัวบทกฎหมายอย่างลึกซึ้ง ไม่เข้าใจเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และปัจจัยภายนอก มีสาเหตุเนื่องจาก ผู้บังคับใช้กฎหมายละเลยต่อหน้าที่ มีเจตนาที่กระทำการทุจริต และอธรรมกำลัง งบประมาณ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายไม่เพียงพอ

๒.๑.๓ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย เนื่องจากในบางครั้งผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของกฎหมาย ทำให้ไม่รู้ถึงกฎหมายนั้น ๆ หรือในบางครั้งเกิดจากการที่ไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมาย ขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคม

๒.๑.๔ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาในกระบวนการตรากฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทย ภาพรวมของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ ประกอบมาตรา ๒๕๘ ให้มีการดำเนินการอันเป็นการปฏิรูปกฎหมาย ได้แก่

๑. มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลบังคับแล้วเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญ
๒. ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน
๓. มีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
๔. มีกลไกให้มีการตรากฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
๕. พัฒนาระบบการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้รวดเร็ว รอบคอบ และสอดคล้องกับกรอบเวลาในการตรากำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๖. มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

๗. มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัยหรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

๘. ปฏิรูปการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมาย เพื่อพัฒนานักกฎหมายให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ดี

๙. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อลดค่าใช้จ่ายและขจัดช่องทางการทุจริตประหลดมิชอบ

๑๐. มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒.๒ การกำหนดกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) ไว้ ๕ กิจกรรมได้แก่

๑. กิจกรรมปฏิรูปที่ ๑ มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการที่เกี่ยวกับการอนุญาตและกฎหมายที่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนได้รับการปรับปรุง

๒. กิจกรรมปฏิรูปที่ ๒ จัดให้มีกลไกทางกฎหมายเพื่อให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยเพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๓. กิจกรรมปฏิรูปที่ ๓ จัดให้มีกลไกกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการให้บริการประชาชน

๔. กิจกรรมปฏิรูปที่ ๔ จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

๕. กิจกรรมปฏิรูปที่ ๕ จัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการใช้งาน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้โดยง่าย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการดำเนินการปฏิรูปประเทศจะต้องแล้วเสร็จภายใน ๕ ปี ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการด้านการปฏิรูปประเทศจะต้องสำเร็จลงในวันสิ้นสุด พ.ศ. ๒๕๖๕

๓. การปฏิรูปกฎหมายผลในเชิงประจักษ์

จากการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ด้านกฎหมาย พบว่า ได้บรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายของผลอันพึงประสงค์ที่กำหนดไว้จำนวน ๒ เป้าหมาย ประกอบด้วย ๑) กฎหมายและกระบวนการที่ล้ำสมัยก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม สร้างภาระแก่ประชาชนและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพได้รับการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุง ส่งผลให้การดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพของ

ประชาชนดีขึ้น จากการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในสังคม รวมทั้งกฎหมายที่มีความล้าสมัย เพื่อไม่เป็นการสร้างภาระแก่การดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน และ ๒) ความสะดวกในการเข้าถึง รับรู้ และปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิการใช้สิทธิและการปฏิบัติตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องจัดให้มีเครื่องมือในการให้บริการกับประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้โดยง่าย รวมถึงมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีมาตรฐาน เท่าเทียมและเป็นธรรม

มาตรา ๒๕๘ ที่กำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้มีนิติทัศนะและยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมายพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวกและสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ทั้งนี้ การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ คือ

๑. มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการผลักดันให้มีกลไกการออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อเป็นกลไกหลักที่กำหนดหลักการสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี มีการตรากฎหมายที่เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้ง เพื่อให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ

โดยก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะต้องจัดให้มีระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียด ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จำนวน ๘ ฉบับ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แล้ว ได้แก่

๑. กฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ พ.ศ. ๒๕๖๒
๒. กฎกระทรวงกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒
๓. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง พ.ศ. ๒๕๖๒
๔. แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
๕. แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
๖. คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายการกำหนดโทษในกฎหมายอาญา
๗. หลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย
๘. หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง

๒. ทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต อาชีพ เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และการดำเนินธุรกิจของประชาชนและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และการดำเนินธุรกิจของประชาชน โดยมีกฎหมายและกระบวนการที่ควรทบทวน ปรับปรุง หรือยกเลิก จำนวน ๑,๐๙๔ กระบวนการซึ่งหน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายได้รับทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้มีผลการดำเนินงานที่สำคัญ อาทิ

๑. การจ้างงานคนต่างด้าวและสวัสดิการแรงงาน จำนวน ๔๓ กระบวนการ ได้แก่ การพัฒนา Single Window for Visa and Work permit และประกาศกรมการจัดหางานเรื่องกำหนดประเภทของคนต่างด้าวซึ่งผู้จ้างคนต่างดาวทำงานได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งการจ้างคนต่างดาว (เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕)

๒. การส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย จำนวน ๑๗ กระบวนการ มีผลการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ กฎกระทรวงการผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๕

๓. การส่งเสริมธุรกิจค้าปลีกจำนวน ๑๐ กระบวนการ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๕ (เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕)

๔. การอนุญาตที่ล่าสมัย จำนวน ๙ กระบวนการ ได้แก่ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๕ (ยกเลิกพระราชบัญญัติการผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ.๒๕๔๘)

นอกจากนี้ ได้มีการดำเนินการในเรื่องอื่นๆ เช่น การส่งเสริมนวัตกรรมและธุรกิจบริการ การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การส่งเสริมการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง การส่งออกและการนำเข้า เป็นต้น รวมทั้งภาครัฐได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้ประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนโดยเป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระเงินค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการปรับเป็นพินัยนั้น ต้องไม่ใช่โทษปรับทางอาญาและไม่มี การลงโทษจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ รวมทั้งไม่มีการลงบันทึกในประวัติอาชญากรรมแต่อย่างใด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้ให้ใช้ “โทษบริการสังคม” แทนได้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดในการที่จะได้รับโทษที่เหมาะสมกับสภาพความผิดและเหมาะสมกับฐานะของตน และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนด้วย

๓) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการร่างแนวทางการปฏิรูปการเรียนการสอนวิชากฎหมาย ซึ่งเป็นการปรับปรุงการเรียนการสอนวิชากฎหมาย สาขานิติศาสตร์ในระดับปริญญาตรี โดยการกำหนดนโยบายในการพัฒนาบุคลากรด้านกฎหมายให้มีทักษะทางกฎหมายที่ดีขึ้นสู่วิชาชีพทางกฎหมายทุกสาขา และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ร่วมดำเนินการกับคณะอนุกรรมการสภานิติศึกษาแห่งชาติ (ภายใต้คณะกรรมการการอุดมศึกษา) ทั้งนี้ ร่างแนวทางการดังกล่าวได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากภาคมหาวิทยาลัยและสภานายความเรียบร้อยแล้ว ซึ่งต้องผ่านการรับฟังจากองค์กรวิชาชีพและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลยุติธรรม หรือเนติบัณฑิตยสภา โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จและสามารถให้สถาบันการศึกษา และหน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการทางการเรียนการสอนวิชากฎหมายต่อไป เพื่อให้ยกระดับบุคลากรด้านกฎหมายของประเทศไทยให้ดีขึ้น

ดังนั้น การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในประเด็นนี้จึงถือว่ายังไม่สำเร็จลุล่วงตามแผน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการปรับปรุงหลักสูตรและแนวทางการจัดการเรียนการสอนวิชานิติศาสตร์ในแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจอิสระของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง แม้ว่าจะมีกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลก็ตาม แต่กระทรวงการอุดมศึกษา ไม่มีอำนาจบังคับบัญชามหาวิทยาลัยได้โดยตรง ดังนั้น การขับเคลื่อนประเด็นปฏิรูปในประเด็นนี้จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือรับแนวทางหรือนโยบายของรัฐบาลตามแผนการปฏิรูปประเทศฯ ไปใช้ในแต่ละมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการปรับปรุงแนวทางการจัดการเรียนการสอนวิชานิติศาสตร์อยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการ โดยปรากฏข้อมูลว่าสภานิติศึกษาภายใต้คณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ มีความพยายามที่จะออกแบบกรอบมาตรฐานคุณวุฒิหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต (มคอ.๑)ฉบับใหม่ ที่มุ่งเน้นความเปลี่ยนแปลงในการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต จากเดิมที่เน้นไปที่การศึกษาด้วยทฤษฎีและจดจำแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ไปสู่การสร้างนักกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ ซึ่งในปัจจุบันหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิตในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็เริ่มมีการปรับตัว โดยเพิ่มรายวิชากฎหมายเฉพาะทางให้มากยิ่งขึ้น (พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๖๖)

๔) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึง ข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีการ

ดำเนินการการผลักดันการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. เพื่อเพิ่มความสะดวกในการทำความเข้าใจและการใช้งานกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ และปัจจุบันอยู่ระหว่างการขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา

การพัฒนากระบวนการทางกฎหมาย (Law Portal) เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลกฎหมายของประเทศ รวมถึงเป็นช่องทางสำหรับการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำกฎหมายหรือร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการมีส่วนร่วมและติดตามตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานร่วมพัฒนาระบบดังกล่าว

นอกจากนี้ยังได้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและระบบการให้บริการประชาชนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการฯ และกำหนดกรอบหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลและบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จำนวน ๒๑ หน่วยงาน โดยใช้กลไกคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ในการขับเคลื่อนการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและระบบการให้บริการประชาชนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีการดำเนินงานรวม ๓ แนวทาง (รวม ๓๕ โครงการ) แบ่งเป็น แนวทางที่ ๑ Infrastructure (๑๔ โครงการ) แนวทางที่ ๒ Connected (๒ โครงการ) แนวทางที่ ๓ e-Service (๑๙ โครงการ) และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ (รวม ๑๘ โครงการ) แบ่งเป็น แนวทางที่ ๑ Infrastructure (๗ โครงการ) แนวทางที่ ๒ Connected (๓โครงการ) แนวทางที่ 3e-Service (๘ โครงการ)

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้อย่างรวดเร็ว มีธรรมาภิบาลข้อมูล และสามารถใช้งานร่วมกันได้ สำหรับการประสานหรือติดต่อราชการให้กับประชาชนในการเข้าถึงการใช้งานเทคโนโลยี เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการและสามารถใช้งานได้โดยสะดวก

๕) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ภาครัฐได้ตราพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๔ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้สรุปผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ณ เดือนตุลาคม ๒๕๖๕ พบว่า มีการเสนอร่างกฎหมายในช่วงปี ๒๕๖๕ รวมประมาณ ๘๐ ฉบับ

๔. ข้อค้นพบในการปฏิรูปด้านกฎหมาย

๔.๑ แผนการปฏิรูปประเทศ

การติดตามการดำเนินงานตามแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยพิจารณาจากโครงการที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิรูปประเทศ จำนวน ๗ กิจกรรมปฏิรูปประเทศ/โครงการมีกิจกรรมปฏิรูปประเทศ/โครงการที่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลา จำนวน ๕ กิจกรรม/โครงการ ได้แก่ ๑) จัดให้มีกลไกทางกฎหมายเพื่อให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยเพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ๒) จัดให้มีกลไกกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนำเทคโนโลยีมาใช้ ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ๓) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ๔) การดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒๕) การจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงในลักษณะระบบกลาง และมี ๒ กิจกรรม/โครงการที่การดำเนินการล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนและอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายไม่บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ ๑) มีกลไกยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ที่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ๒) การจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการใช้งาน

สืบเนื่องจากแผนการปฏิรูปประเทศสิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ทำให้บางหน่วยงานไม่ดำเนินกิจกรรม/โครงการตามแผนปฏิรูปประเทศต่อไปในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ หรืออาจจะให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกิจกรรม/โครงการตามแผนปฏิรูปประเทศน้อยลง ประกอบกับมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ ทำให้การพิจารณากฎหมายบางฉบับต้องหยุดชะงักลง ซึ่งทั้งสองกรณีนี้จะส่งผลการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิรูปประเทศ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า ควรให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจกรรม/โครงการ Big Rock และกิจกรรม/โครงการที่อยู่ในความสนใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่าง ๆ ยังคงดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จและบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิรูปประเทศ เนื่องจากทุกกิจกรรม/โครงการปฏิรูปประเทศ เป็นกิจกรรม/โครงการสำคัญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติ อีกทั้งจะเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔.๒ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เปิดระบบกลางทางกฎหมายรับฟังความคิดเห็นในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจากประชาชน การดำเนินการจัดให้มีกลไกกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ มีการจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย แต่มีประเด็นท้าทายที่สำคัญ คือ การรับรู้กฎหมายของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่าประชาชนรับรู้กฎหมายและปฏิบัติตามกฎหมายได้มากน้อยเพียงใด ควรเร่ง

สร้างความรับรู้และประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชนใช้ระบบกลางด้านกฎหมาย และหน่วยงานผู้บังคับใช้ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพปรับทัศนคติที่มีต่อประชาชน ไม่เลือกปฏิบัติและเป็นธรรม ควรมีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ โดยสะดวก พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับโดยเร็ว เพิ่มเพิ่มความสะดวกของประชาชนในการเข้าถึงและทำความเข้าใจกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย

๕. ภาพรวม ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปด้านกฎหมาย

โดยสรุปสามารถกล่าวได้ว่าในภาพรวมของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เมื่อจำแนกตามกิจกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ๕ กิจกรรม พบว่า การดำเนินการตาม**ประเด็นปฏิรูปที่ ๑** เกิดความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เพราะปัจจุบันหากจะมีการดำเนินการตรากฎหมายหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นเจ้าของกฎหมาย รวมทั้งรัฐสภาจะจัดให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็น และการทำรายงานประเมินผลกระทบด้านกฎหมาย (RIA) ในขั้นตอนของการตรากฎหมาย ส่วนการดำเนินการตาม**ประเด็นปฏิรูปที่ ๒** นับเป็นความสำเร็จอย่างยิ่ง เพราะในเดือนตุลาคม ๒๕๖๖ ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เดิมกำหนดโทษปรับทางอาญาและทางปกครอง ให้เป็นการปรับเป็นพินัย และความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนับเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประชาชนเพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจ ทั้งในทางอาญาหรือในทางปกครอง ต่อประชาชนเกินความจำเป็น และต้องการให้ความผิดบางประการที่มีผลกระทบต่อสังคมไม่มากนักสามารถยุติได้โดยเร็ว และไม่มีการบันทึกประวัติการกระทำผิดของประชาชนการดำเนินการใน**กิจกรรมปฏิรูปที่ ๓** พบว่า มีการเปิดใช้งานระบบกลางทางกฎหมาย คือ เว็บไซต์ law.go.th เพื่อเป็นช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งระบบกลางทางกฎหมายนี้มีเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่สนใจหรือได้รับผลกระทบทางกฎหมายในด้านใดด้านหนึ่งสามารถได้รับการแจ้งเตือนให้เข้าไปแสดงความเห็นต่อร่างกฎหมายที่ตนเองสนใจได้ (สุดา วิศรุตพิชญ์, ๒๕๖๖) ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนติดตามความเคลื่อนไหวของกระบวนการนิติบัญญัติในประเด็นที่สนใจ โดยไม่ต้องคอยตรวจสอบประกาศจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการ นอกจากนี้ ในการดำเนินการตาม**ประเด็นปฏิรูปที่ ๔** พบว่า มีการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปและประชาชนที่ทดลองใช้ระบบสนับสนุนการเข้าสู่เสนอกฎหมายก็สามารถใช้งานระบบดังกล่าวได้เป็นอย่างดี และการตาม**ประเด็นปฏิรูปที่ ๕** เป็นเรื่องของการกำหนดให้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งพบว่าได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายในหลายฉบับ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในเชิงความสำเร็จของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายนั้น เกิดความสำเร็จบางในระดับหนึ่ง หากแต่อาจจะไม่สมบูรณ์มากนัก และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเท่าที่ควร

๖. ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

แม้ว่าจะมีการดำเนินการในรายการกิจกรรมของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้ครบถ้วน หากแต่เพื่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงนั้น ผู้เขียนได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ดังนี้

๖.๑ ส่วนราชการควรให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบ โดยหากส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของกฎหมาย หรือผู้บังคับการตามกฎหมายจะให้ความสำคัญกับการทำรายงานประเมินผลกระทบด้านกฎหมายให้มีความเข้มข้นและรอบด้านมากยิ่งขึ้น โดยในการจัดทำรายงานอาจมีการยกตัวอย่างเปรียบเทียบการประเมินผลกระทบด้านกฎหมายของต่างประเทศจะทำให้รายงานการศึกษาดังกล่าวมีความครบถ้วน สมบูรณ์ และจะทำให้รัฐสภาได้มีข้อมูลประกอบการพิจารณาซึ่งเป็นมุมมองในเชิงเปรียบเทียบมากยิ่งขึ้น

๖.๒ การออกแบบเชิงโครงสร้างองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นแม่แบบของระบบประธานาธิบดี มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายโดยตรง ได้แก่ New York Law Revision Commission หรือ NYRC ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบ Common Law และรัฐบัญญัติของมลรัฐและคำพิพากษาของศาล โดยเมื่อมีการเทียบเคียงกับการทำหน้าที่เกี่ยวกับปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยในส่วนของกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์และการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทยยังไม่ได้มีภารกิจในการตรวจสอบ common law รัฐบัญญัติของมลรัฐ และคำพิพากษาของศาล ซึ่งภารกิจเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาข้อบกพร่องและการแยกต่างหากจากกันของ common law ดังนั้น จึงเสนอว่า หากจะให้มีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ควรจะมีการออกแบบเชิงโครงสร้างและการกำหนดรูปแบบอำนาจขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้อง เหมาะสม และครอบคลุมภารกิจที่สำคัญและจำเป็นอันมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

๖.๓ ส่วนราชการควรเร่งดำเนินการค้นหา และรวบรวมกฎหมายที่มีความล้าหลัง หรือเป็นภาระต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน แม้ว่าส่วนราชการจะเริ่มดำเนินการในการศึกษา รวบรวมกฎหมายต่างๆ หากแต่การดำเนินการเหล่านั้นโดยส่วนราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า ดังนั้น จึงควรเร่งดำเนินการโดยอาจใช้ความร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการและสถาบันการศึกษาที่มีการจัดการศึกษาอบรมในด้านนิติศาสตร์เข้าไปร่วมศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์สาระของกฎหมาย เพื่อให้ในกรณีใดที่มีผลว่าล้าหลัง ไม่สอดคล้องกับบริบท และเป็นภาระต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนได้เร่งดำเนินการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย สอดคล้องและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนต่อไป

๖.๔ ควรมีการให้ศึกษา ทบทวน และรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงว่ามีผลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ เพราะแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ส่วนราชการได้พิจารณา ทบทวน ศึกษาถึงความจำเป็นปัจจุบันและความเป็นภาระต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้น ไม่ได้ถูกหมายรวมให้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงก็ไม่ได้

ถูกนำมาพิจารณาว่าเป็นอุปสรรคหรือสร้างภาระต่อการใช้ชีวิตของประชาชนหรือไม่ ดังนั้น จึงควรให้มีการศึกษา ทบทวน และรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงว่ามีผลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้กฎหมายเหล่านั้นไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๖.๕ ปรับปรุงและพัฒนาาระบบกลางทางกฎหมายให้ใช้งานง่าย และประชาชนสามารถเข้าใช้ได้
โดยสะดวกแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้พัฒนาระบบกฎหมายกลาง และมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและส่วนราชการทราบ หากแต่ประชาชนส่วนใหญ่อาจจะไม่รับรู้เกี่ยวกับการจัดให้มีระบบกฎหมายกลาง วัตถุประสงค์และการใช้งาน ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการประชาสัมพันธ์ที่ยังไม่เพียงพอ ครอบคลุม และเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย ประกอบกับระบบกฎหมายกลางที่ถูกพัฒนาขึ้นยังมีระบบการใช้งานที่ซับซ้อน เข้าถึงยาก ไม่เป็นมิตรกับผู้ใช้งาน ดังนั้น จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการจัดให้มีระบบกฎหมายกลาง และข้อมูลในระบบจะต้องง่ายแก่ประชาชนในการศึกษาและทำความเข้าใจ ประกอบกับควรมีการพัฒนาาระบบกฎหมายกลางที่ลดความซ้ำซ้อนในเชิงเนื้อหา และทำให้ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ใช้ระบบกฎหมายกลางได้สามารถเข้าใช้ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีการจัดทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

๖.๖ การพัฒนากลไกและสร้างระบบที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้
โดยง่าย ไม่เป็นภาระ แม้ว่าจะมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ประชาชนก็ยังคงต้องทำหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายเพื่อเข้าสู่กระบวนการที่ได้ตราไว้ เพื่อเข้าสู่กระบวนการของการพิจารณาร่างกฎหมาย หากแต่ในการร่างกฎหมายหรือการนิติบัญญัตินั้นเป็นศาสตร์เฉพาะที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ ดังนั้น ในส่วนนี้จึงอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าชื่อและเสนอกฎหมายของประชาชน ดังนั้น จึงเสนอว่าควรมีหน่วยงานภาคีราชการที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในการร่างกฎหมาย เพื่อเข้าสู่กระบวนการตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ โดยให้หน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่เป็นผู้ยกร่าง และจัดเตรียมข้อมูลต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นแก่ประชาชน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน กลุ่ม และองค์กรต่างๆ ที่ต้องการเสนอร่างกฎหมาย

๖.๗ ควรสร้างกลไกเพื่อเอื้ออำนวยในการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน นอกจากการเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดผลในทางการปฏิบัติจริง คือ การทำให้พิจารณาและทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชน เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่ถูกเสนอโดยประชาชน และถูกตีความว่า “เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ดังนั้น จึงต้องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่ถือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะถูกระงับยับยั้งเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่มีการให้เหตุผลประกอบ ดังนั้น จึงควรให้มีการปรับปรุงกลไกในการตีความว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้ชัดเจน อีกทั้ง ควรมีการวางกลไกเพื่อการแจ้งกลับหรือสื่อสารกับผู้เสนอร่างกฎหมายถึงเหตุผลที่ถูกตีความว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพื่อให้เกิดการปรับปรุง แก้ไข และลดอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่างๆ ในต่างร่างกฎหมายอันเป็นผลให้เกิดการตีความดังกล่าว

๖.๘ การจัดทำประมวลกฎหมายที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีการจัดทำประมวลกฎหมายต่างๆ หลายฉบับแล้ว แต่ในรายละเอียดบางส่วนของการจัดทำประมวลกฎหมายว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบเท่านั้น โดยมีการจัดทำประมวลกฎหมายเพียงเพื่อการรวบรวมกฎหมายเข้ามามีผลใช้บังคับในกฎหมายฉบับเดียว (Compilation) แต่ในเชิงเนื้อหาของกฎหมายก็ยังมีหลายประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสากล เช่น ตามหลักการสากล หรือ ปฎิญาณต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับสากล อันจะยังทำให้กฎหมายไม่ส่งเสริมต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และยังคงขัดต่อหลักการสากล ดังในกรณีการจัดทำประมวลกฎหมายยาเสพติด ถือว่าผู้ติดยาเสพติดมีสถานะเป็นผู้ป่วยที่จะต้องได้รับการบำบัดรักษา แต่สาระสำคัญของประมวลกฎหมายยาเสพติดยังถือว่าผู้ที่ติดยาเสพติดเป็นผู้ที่กระทำความผิด และใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการบำบัดการเสพติด ดังปรากฏตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด ภาค ๓ ลักษณะ ๗ รวมถึงการควบคุมตัวผู้ถูกจับตามประมวลกฎหมายยาเสพติดที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐสามารถจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ก่อนที่จะส่งตัวให้พนักงานสอบสวนได้ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการสากลและหลักกฎหมายทั่วไป ที่ถือว่าผู้ต้องหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ดังนั้น จึงเสนอว่า ควรให้ความสำคัญกับสาระบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง และศึกษา พิจารณาถึงความซ้ำซ้อน ความขัดแย้งกันในเชิงเนื้อหา และความสอดคล้องกับหลักการสากล อันจะยังประโยชน์ต่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ หากเทียบเคียงกับการปฏิรูปกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นว่าในประเทศฝรั่งเศสที่มีประมวลกฎหมายใช้บังคับจำนวน ๗๘ ฉบับ (เอ็ออาร์ อ็องเจนิล , ๒๕๖๖ : ๑๔๕) ขณะที่ประเทศไทยซึ่งมีการใช้ระบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกัน มีประมวลกฎหมายจำนวน ๘ ฉบับ และกฎหมายประเภทอื่น ๆ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐ ฉบับ พระราชบัญญัติจำนวน ๙๑๐ ฉบับ พระราชกำหนด จำนวน ๓๙ ฉบับ กฎหมายลำดับรองประเภทพระราชกฤษฎีกาจำนวน ๗,๓๒๐ ฉบับ และกฎกระทรวงจำนวน ๗,๔๕๒ ฉบับ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , ออนไลน์) ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดของประเทศไทย จะเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติหลายฉบับมีลักษณะและเนื้อหาที่สามารถบรรจุรวมเข้าไว้ในประมวลกฎหมายได้ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงเสนอว่า จากปัญหาการกระจัดกระจายกันของกฎหมายดังกล่าว ควรมีการสร้างความตระหนักมากขึ้นให้แก่หน่วยงานเจ้าของกฎหมายเพื่อรวบรวมและจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติ ลดปัญหาเรื่องความกระจัดกระจายของกฎหมาย และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความสอดคล้องกัน โดยให้อยู่ในรูปแบบของประมวลกฎหมาย

๖.๙ การวางกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง ในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมนั้น คณะรัฐมนตรีถือเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งจะมีผลโดยตรงในการของบประมาณ การที่ภารกิจหลักในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะสำเร็จได้ ดังนั้น เห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรมอบอำนาจจัดการไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงแล้วจัดสรรงบประมาณไปสนับสนุน ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะต้องมีการกำหนด ตัวชี้วัดหรือเป้าหมายความสำเร็จเชิงนโยบาย แยกต่างหาก ออกจากการปฏิบัติภารกิจตามปกติของหน่วยงานนั้น ๆ

๖.๑๐ การวางกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านกฎหมายที่ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ถึงแม้ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย จะกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนการออกกฎหมายบังคับใช้ เช่น การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานภาครัฐ หรือการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมายฉบับต่าง ๆ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่จำนวนหนึ่ง แต่ยังคงถือเป็นอัตราส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรสร้างความรับรู้ให้กับประชาชนถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปประเทศ ทั้งในด้านกฎหมายและด้านอื่น ๆ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปประเทศในทุกๆด้านประสบความสำเร็จได้

๖.๑๑ สร้างกลไกการสื่อสารระหว่างหน่วยงานราชการและประชาชน ประชาสัมพันธ์ถือเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบหนึ่ง และถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย อาทิ การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงช่องทางการรับฟังความคิดเห็นให้มากขึ้น รวมถึงพิจารณาการใช้โซเชียลมีเดียเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ส่วนการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นควรมีการดำเนินการเชิงรุกให้มากขึ้น โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นให้เจาะจงไปยังผู้มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายแต่ละฉบับเป็นส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันยังเปิดโอกาสที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นนั้นได้ การผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงเสนอว่าควรจะมีการวางกลไกหรือช่องทางที่ทำให้ประชาชนสามารถติดตามความก้าวหน้า และผลของการปฏิรูปด้านกฎหมาย โดยการสื่อสารดังกล่าวต้องเป็นการสื่อสารด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย คลอบคลุม เหมาะกับทุกกลุ่ม และเป็นปัจจุบัน