



# สำนักนโยบายและแผน



## แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย



### สภาพปัญหา

ในปัจจุบันการพัฒนาทางสังคม เทคโนโลยีสารสนเทศ วิทยาศาสตร์ การสื่อสารและการคมนาคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมทั้งในและต่างประเทศ เป็นไปอย่างรวดเร็ว รวมถึงพันธกิจระหว่างประเทศและการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงมีความจำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย ทั้งที่เป็นการควบคุม ส่งเสริมและเพื่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป แต่ที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดกลไกวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย ประกอบกับกฎหมายหลายฉบับมีความล้าสมัย ไม่ได้รับการทบทวนปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน ตลอดจนไม่สอดคล้องกับพันธกิจระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

แม้กฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่ทุก ๆ ประเทศเมื่อผ่านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมระยะหนึ่งจะมีกฎหมายจำนวนมากที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน กลายเป็นการสร้างภาระให้กับทั้งประชาชนและภาครัฐกิจ รวมทั้งภาครัฐเองก็ต้องจัดสรรทั้งงบประมาณและกำลังคนเพื่อบำรุงรักษากฎหมายบางฉบับที่ไม่มีความจำเป็นแล้ว ซึ่งจากการศึกษาพบว่าต้นทุนสำหรับการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ คิดเป็นต้นทุนค่าเสียโอกาสทางเศรษฐกิจประมาณ ๑๐ - ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของจีดีพี ในหลาย ๆ ประเทศที่ต้องการปรับปรุงการให้บริการภาครัฐให้มีความสะดวก คล่องตัวมีความโปร่งใสมากขึ้น จะมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ขั้นตอนของการพิจารณายกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น “Regulatory Guillotine” ซึ่งหลายประเทศมีประสบการณ์ในการยกเลิกกฎหมาย เช่น เกาหลีใต้เคยยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นกว่า ๒,๐๐๐ ฉบับภายใน ๒ ปี หลังจากนั้นมีการลงทุนทางตรงจากต่างชาติ (FDI) ไหลเข้ามาในประเทศไทยกว่า ๓๖.๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เกิดการจ้างแรงงานใหม่ถึง ๑.๐๖ ล้านตำแหน่ง ภาครัฐกิจลดต้นทุนได้ประมาณ ๔.๔ เปอร์เซ็นต์ ส่วนเวียดนามภาครัฐกิจสามารถลดต้นทุนไปได้กว่า ๑.๔๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี แม้แต่ประเทศเล็ก ๆ อย่างคอซอวอและเคนยาก็ลดต้นทุนของภาครัฐกิจได้ ๖๕.๖ และ ๑๓๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี ตามลำดับ”



“นครินทร์ ศรีเลิศ, โสภกกฎหมายล้าสมัยสำคัญอย่างไรกับเศรษฐกิจ. <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/๖๓๐๕๔>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒

สถานการณ์การพัฒนาประเทศไทยในระยะที่ผ่านมา กฎหมายถูกใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดสรรประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาต่าง ๆ ในระยะต่อมาด้วยการพัฒนาทางสังคมและเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็น การควบคุม ส่งเสริมและเพื่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย รวมถึงตรากฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลง พัฒนาการของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและต่างประเทศ รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจระหว่างประเทศและพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย ประกอบกับกฎหมายหลายฉบับไม่ได้รับการทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน ทำให้เกิดความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาเป็นลำดับแต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ<sup>๖</sup>

### ความก้าวหน้าของเรื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว<sup>๗</sup> และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ และในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) โดยเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ และได้มีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)

<sup>๖</sup>คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย. แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย (ฉบับ มีนาคม ๒๕๖๑)

<sup>๗</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๕, หน้า ๑๓

<sup>๘</sup>แผนปฏิบัติราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒

<sup>๙</sup>ราชกิจจานุเบกษา. การประกาศแผนปฏิรูปประเทศ. [www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๑/๖/๒๕๖๑\\_๒/๑.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๑/๖/๒๕๖๑_๒/๑.PDF). สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒

ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒<sup>๙</sup> ประกอบกับ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างแผนการปฏิรูปประเทศ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเสนอ เพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อทราบโดยทั่วกัน โดยประกาศ ณ วันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑<sup>๙</sup>

### ข้อเท็จจริง

ภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับการศึกษาทบทวนข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายในช่วงที่ผ่านมา ทั้งในส่วนของ ข้อเสนอการปฏิรูปของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม สถาปนาปฏิรูปประเทศ (สปช.) สถาปนาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจน ข้อเสนอปฏิรูปกฎหมายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย จึงได้กำหนดประเด็นกิจกรรมและผลอันพึงประสงค์ในการปฏิรูปด้านกฎหมาย โดยมุ่งเน้นการสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับการพัฒนาตามหลักการ มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน สอดคล้องกับบริบทของการพัฒนาสู่ THAILAND 4.0 ตามนโยบายรัฐบาล และเป็นไปตามเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ตลอดจนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals (SDGs)) โดยกำหนดประเด็นการปฏิรูปด้านกฎหมาย (๑) การกำหนดกลไกทางกฎหมาย เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้ทันต่อการพัฒนาตามกระแสโลกาภิวัตน์ (๒) การกำหนดกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยกำหนดผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ๑๐ ประการ ดังนี้

|                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๑ มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็นรวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย             |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๒ ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน                                                                                            |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๓ มีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม                                                                                                                      |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๔ มีกลไกให้มีการตรากฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ                                                                                                                       |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๕ พัฒนาระบบการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้รวดเร็ว รอบคอบ และสอดคล้องกับเงื่อนไขเวลาในการตรากฎหมายตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย                                           |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๖ มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอ ร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๗ มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมาย กฎ โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย รวมทั้งการพัฒนากระบวนการข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมาย หรือกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงโดยสะดวก   |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๘ ปฏิรูปการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนานักกฎหมายให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ดี                                                                                           |
| เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๙ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อลดค่าใช้จ่ายและขจัดช่องทางการทุจริตประพฤติมิชอบ                                |

## บทสรุป

ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้มีการกำหนด “หลักการ” และ “กลไก” ที่สำคัญไว้หลายประการเพื่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายโดยเฉพาะหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกลไกในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ดีสอดคล้องกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของสังคม ทั้งการกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย เพื่อคำนึงถึงภาระและต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและติดตามตรวจสอบทั้งในขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมาย และทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ประกอบกับ การที่มาตรา ๒๕๘ ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระบุให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายให้เกิดผลอย่างน้อย ๔ ประการ ประกอบด้วย (๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล (๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย (๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย และ (๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย<sup>๖</sup>

จากที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย ประกอบกับกฎหมายหลายฉบับไม่ได้รับการทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน ทำให้เกิดความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ แต่ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

<sup>๖</sup> คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย. แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย (ฉบับ มีนาคม ๒๕๖๑)

<sup>๗</sup> ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒.

กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

ของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๗ ประกอบกับ มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๔</sup>

อีกทั้ง กฎหมายมีส่วนสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยและสร้างความเป็นธรรมให้กับประเทศชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น การที่ประเทศชาติใดจะพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เป็นไปในแนวทางใด หากมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลักการให้ทุกคนใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตาม ก็ย่อมนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน<sup>๕</sup> นอกจากการพัฒนาตัวบทกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดีแล้วต้องคำนึงถึงการพัฒนากระบวนการตรากฎหมาย พัฒนาผู้บังคับใช้กฎหมาย พัฒนาผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย และคำนึงถึงหลักนิติธรรม

### หลักนิติธรรม ๘ ประการ<sup>๖</sup>



<sup>๔</sup>ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒. [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0001.PDF). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๒

<sup>๕</sup>สถาบันพระปกเกล้า. กฎหมาย. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒

<sup>๖</sup>นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ. แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมในประเทศ : ปัญหา อุปสรรค และหนทางสู่ความสำเร็จ. <https://thaipublica.org/wp-content/uploads/20๑๗/๐๗> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒