

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการ
ปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐^{*}

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๒/๑๘๓๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า สศช. ในฐานะผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ หมดความจำเป็น เนื่องจากการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว สศช. จึงได้รายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อทราบ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๖ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีมติรับทราบผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ และแนวทางการดำเนินการในระยะต่อไป สศช. จึงขอรื้อสำนักงานฯ เกี่ยวกับการยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

(๑) สศช. ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ หมดความจำเป็นเนื่องจากการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้การมีอยู่ของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน การประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวสามารถใช้เป็นเหตุผลในการยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติถาวร ได้หรือไม่

(๒) มาตรา ๒๕๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ในการตีความคำว่า “กฎหมายว่าด้วย...” นั้น ในที่นี้ หมายความว่าต้องเป็นเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หรือหมายความรวมถึงกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ได้หรือไม่

(๓) การยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ จะส่งผลให้บทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญ ขาดสภาพบังคับเพราะไม่มีกฎหมายที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปประเทศ หรือไม่

^{*}ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๘๑๓/๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ สศช. โดยมีผู้แทนสำนักงานรัฐมนตรี (สศช. และสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า แม้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศที่ออกตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ สิ้นสุดลงแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องต่อไปในประเด็นที่ยังคงค้างอยู่ผ่านแผนระดับที่ ๒ อื่น ๆ เช่น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจเรื่องการปฏิรูปประเทศแล้ว รวมทั้งได้นำประเด็นขับเคลื่อนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศไปกำหนดไว้ตามแผนระดับที่ ๓ ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานอีกด้วย การดำเนินการในลำดับถัดไปจึงสามารถกระทำผ่านกลไกของฝ่ายบริหารแล้ว สศช. จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปประเทศใช้บังคับอีก ทั้งนี้ เมื่อยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว สศช. จะยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐผ่านการติดตามการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

จากข้อหารือและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อ สศช. ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวสามารถใช้เป็นเหตุผลสำหรับการยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ ได้หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มาตรา ๒๕๙^๒ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องมีขึ้น โดยการปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๗^๓ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ (๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

^๒มาตรา ๒๕๙ ภายใต้อำนาจมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผล การดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี

ให้ดำเนินการตรวจกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และประกาศใช้บังคับภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ในระหว่างที่กฎหมายตามวรรคหนึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการปฏิรูปโดยอาศัยหน้าที่และอำนาจที่มีอยู่แล้วไปพลางก่อน

^๓มาตรา ๒๕๗ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(๒) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันดีที่เพื่อกำหนดความเหลื่อมล้ำ และ
 (๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง
 ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๗
 ของรัฐธรรมนูญนี้จะต้องมีอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญยังมีผลใช้บังคับ แต่ก็มีผลจำเป็นต้อง
 แก้ไขหรือปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
 ตามความเหมาะสมและรักษาเป้าหมายตามมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีความจำเป็นต้อง
 มีกฎหมายตามมาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญ อยู่ต่อไปเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปประเทศ
 ตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจยกเลิกได้ แต่โดยที่ผ่านมานั้นการปฏิรูปได้
 ดำเนินการไปบางส่วนแล้ว การที่จะดำเนินการต่อไปก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย
 เสียใหม่ให้สอดคล้องกันเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่หรืออาจจะมีขึ้น ตลอดจนกำหนด
 แนวทางในการดำเนินการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้ง
 อาจกำหนดให้มีหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจการปฏิรูปประเทศโดยตรงขึ้นด้วยก็ได้หากมี
 ความจำเป็น ซึ่งอาจตั้งเป็นหน่วยงานขึ้นใหม่หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เช่น สำนักงาน
 ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง รับผิดชอบภารกิจนี้
 เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ความเห็น
 ในประเด็นอื่นอีก



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๗