

บทวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ

เรื่อง

“บทวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ”

“หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ” เป็นหมวดที่มีการบัญญัติขึ้นใหม่ นับแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติตามที่ผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปแล้ว รัฐธรรมนูญยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นไว้ เพื่อเป็นกรอบในการปฏิรูปประเทศ มีรายละเอียดที่สำคัญและบทวิเคราะห์ดังนี้

• เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ (มาตรา ๒๕๗)

การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(๒) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ประเด็นในการปฏิรูปประเทศและเป้าประสงค์ของการปฏิรูปในแต่ละด้าน (มาตรา ๒๕๘)

สำหรับประเด็นในการปฏิรูปประเทศต้องไม่น้อยกว่า ๗ ด้าน กล่าวคือ (๑) ด้านการเมือง (๒) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (๓) ด้านกฎหมาย (๔) ด้านกระบวนการยุติธรรม (๕) ด้านการศึกษา (๖) ด้านเศรษฐกิจ และ (๗) ด้านอื่น ๆ โดยเป้าประสงค์ของการปฏิรูปในแต่ละด้านดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมี

* บัญชีสงฆ์ ทองอินทร์. น.บ. (มร.) น.ม. (มสธ.) เนติบัณฑิตไทย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ชื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๓) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศนโยบายที่มีได้วิเคราะห ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสียอย่างรอบด้าน

(๔) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(๕) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง โดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

(๓) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

(๔) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์ และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการ

บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

(๕) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้ และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาติและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้งานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษา อบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(๑) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาติและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

(๒) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งและความไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(๓) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว

(๔) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

จ. ด้านการศึกษา

(๑) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(๒) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตาม มาตรา ๕๔ วรรคหก^๓ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๓) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนา ผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

(๔) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

(๑) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(๒) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

(๔) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ช. ด้านอื่น ๆ

(๑) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

(๓) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้

(๔) ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

(๕) ให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม

^๓ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑

• กลไกในการปฏิรูปประเทศ (มาตรา ๒๕๙)

(๑) การปฏิรูปประเทศ ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ^๔ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในแต่ละด้านภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลา ๕ ปี โดยให้ดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าว และประกาศใช้บังคับภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และในระหว่างที่กฎหมายดังกล่าวยังไม่ผลใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการปฏิรูปโดยอาศัยหน้าที่และอำนาจที่มีอยู่แล้วไปพลางก่อน

(๒) การปฏิรูปตำรวจ โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ (มาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๔)) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ประกอบด้วย

(๒.๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญสูงและเที่ยงธรรมเป็นที่ประจักษ์และไม่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาก่อน เป็นประธาน

(๒.๒) ผู้เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งอย่างน้อยต้องมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติรวมอยู่ด้วยมีจำนวนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นกรรมการ

(๒.๓) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญสูงและเที่ยงธรรมเป็นที่ประจักษ์และไม่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาก่อน มีจำนวนเท่ากับกรรมการตาม (๒) เป็นกรรมการ

(๒.๔) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และเมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว ถ้าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจดำเนินการตามหลักอาวุโสตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๒๖๐)

(๓) การปฏิรูปด้านการศึกษา ในการปฏิรูปตามมาตรา ๒๕๘ จ. ด้านการศึกษา ให้มีคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระคณะหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุ

เป้าหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป โดยให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง (มาตรา ๒๖๑)

บทวิเคราะห์

บทบัญญัติในหมวดนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ริเริ่มให้บัญญัติเป็นหมวดใหม่ คือ “หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ” ซึ่งไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศไปได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำรายงาน ข้อเสนอการปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และแนวทางในการดำเนินงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยแนวคิดการปฏิรูปประเทศนั้นมีที่มาจากเรื่องการเปลี่ยนแปลงที่โลกมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น โดยเริ่มต้นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เสนอเรื่องยุทธศาสตร์ชาติต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และทางรัฐบาล ต่อมารัฐบาลได้ให้ความสนใจและเสนอเรื่องต่อ สปช. และต่อมาเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อเป็นวาระในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเหตุที่ต้องมีวาระการปฏิรูปประเทศเช่นนี้ก็เนื่องจากที่ผ่านมา นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดมีวาระในการพัฒนาประเทศแตกต่างกัน และเป็นไปเพื่อเฉพาะกาลตามที่ได้มีการหาเสียงไว้ ขาดความต่อเนื่องและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ขาดความร่วมมือของประชาชนและที่ผ่านมามีประเทศไทยมีแผนพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์เฉพาะด้านที่หลากหลาย และกระจัดกระจายไปตามแต่ละกระทรวง โดยแต่ละกระทรวงต่างจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ในระยะเวลาต่าง ๆ ของตนเองและเป็นเอกเทศจากแผนและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น โดยไม่มีการวางแผนในภาพรวม และไม่มีการบูรณาการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทำให้การจัดสรรงบประมาณก็ไม่สามารถบูรณาการเป็นองค์รวมด้วย ประกอบกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมียุทธศาสตร์ชาติมากกว่า ๖๐ ประเทศ ดังนั้น เมื่อเรามองเป้าหมายหลักของประเทศแล้ว คือ เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรม และการจะไปสู่เป้าหมายหลักของประเทศหรือยุทธศาสตร์ชาติได้นั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปประเทศ^๕

^๔ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐

^๕ สัมภาษณ์ ยงยุทธ สารสมบัติ, ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๐, จุลินิติ ฉบับเดือนกันยายน - ตุลาคม ๒๕๖๐.



สำหรับบทบัญญัติในหมวดนี้มีการกำหนดสาระสำคัญ คือ การกำหนดเป้าหมายการปฏิรูป การกำหนดประเด็นการปฏิรูป จำนวน ๗ ด้าน กำหนดกลไกในการปฏิรูปในภาพรวม และ กำหนดการดำเนินการปฏิรูปเฉพาะเรื่อง ๒ เรื่อง ที่เป็นรากฐานสำคัญ คือ การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิรูปการศึกษา ผลของบทบัญญัติหมวดนี้ ได้มีการตรากฎหมายลูกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งรายละเอียดในการดำเนินการด้านการปฏิรูปประเทศนั้น ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับดังกล่าวข้างต้น

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจุบันได้มีการดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปตามแนวทางที่กำหนดไว้หลายประการ ซึ่งมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และมีทั้งผลการดำเนินการที่สำเร็จบางส่วนและยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ โดยขอวิเคราะห์เป็นรายประเด็น ดังนี้

๑. เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ที่กำหนดว่า การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหลัก ๓ ประการ คือ ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น บางฝ่ายมองว่า รัฐธรรมนูญกำหนดเป้าหมายในเชิงอุดมคติไม่อาจจะทำได้จริงตามเป้าหมายที่กำหนดได้ สำหรับผู้เขียนเห็นว่า เป็นหลักการที่ดีที่จะต้องกำหนดไว้เป็นเป้าหมายในการปฏิรูป เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศยังไม่ได้รับการปฏิรูปเพื่อเข้าสู่เป้าหมายหลักดังกล่าว

อย่างแท้จริง แม้ในนโยบายของทุกรัฐบาลที่ผ่านมาจะมีเป้าหมายหลักในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า หากเป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันดำเนินการปฏิรูปเพื่อบรรลุแล้ว ทุกภาคส่วนไม่ว่าภาครัฐหรือภาคประชาชนก็ควรร่วมใจกันดำเนินการ มิฉะนั้นแล้ว ก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ดังกล่าวได้ ซึ่งภาระหนักในเรื่องนี้ต้องขึ้นอยู่กับผู้ขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปแต่ละด้าน

๒. เกี่ยวกับประเด็นในการปฏิรูปประเทศและเป้าหมายประสงค์ของการปฏิรูปในแต่ละด้าน ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ จำนวน ๗ ด้าน คือ (๑) ด้านการเมือง (๒) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (๓) ด้านกฎหมาย (๔) ด้านกระบวนการยุติธรรม (๕) ด้านการศึกษา (๖) ด้านเศรษฐกิจ และ (๗) ด้านอื่น ๆ นั้น พบว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้เห็นความเปลี่ยนแปลงในด้านการขับเคลื่อนการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ อย่างมาก อาทิ ด้านกฎหมายที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ด้านการศึกษาที่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ด้านกระบวนการยุติธรรมที่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ด้านที่เสมือนมีความเคลื่อนไหว คือ ด้านการเมือง ที่แม้จะมีการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการออกกฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. และเสนอแนะเชิงนโยบายให้มีสถาบันหรือองค์กรกลางทางปัญญา (Think Tank) เพื่อทำหน้าที่ในการสร้างสรรค์สติปัญญาให้แก่คนในชาติในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ขณะนี้ยังไม่ปรากฏผลความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังพบว่า การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายประสงค์ของการสร้างให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดองอย่างแท้จริง เพราะยังพบว่า มีปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นตลอดเวลาของวาระการปฏิรูปนี้ ด้วยเหตุนี้เอง หรือเป็นที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดประเด็นการปฏิรูปประเทศและเป้าหมายประสงค์ของการปฏิรูปในแต่ละด้าน โดยเริ่มจากด้านการเมืองเป็นลำดับแรก นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านการเมืองนี้ มีสังเกตว่า กำหนดเป้าหมายการปฏิรูปไว้ว่า **“มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”** แม้จะเป็นหลักการที่ดีแต่ในเชิงรูปธรรมแล้ว จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร ที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้

๓. เกี่ยวกับกลไกในการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ - มาตรา ๒๖๑ ที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปผ่านกลไกต่าง ๆ โดยมีการเน้นการปฏิรูปตำรวจและการปฏิรูปการศึกษานั้น เมื่อถึงความคืบหน้าของการดำเนินการ



ปฏิรูปในกลไกการปฏิรูปนี้ มีข้อมูลว่า ปัจจุบันได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. ส่วนของกลไกการปฏิรูปการศึกษาก็ได้มีการขับเคลื่อนและมีความก้าวหน้าดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งกลไกที่ทำให้สำเร็จได้ก็เนื่องจากกลไกที่กำหนดไว้ในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่านให้ทัศนะไว้ว่า ในหมวดปฏิรูปที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและการศึกษา หากทำไม่สำเร็จ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่มีความหมาย^๖ แต่นักวิชาการบางส่วนเห็นว่า ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

บทสรุป

เดิมประเทศไทยคุ้นเคยกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีการประกาศใช้มาแล้วถึงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑๒ นี้ เป็นแผนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และคุ้นกับนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่คุ้นเคยกับแผนปฏิรูปประเทศเพราะไม่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ดังนั้น นับแต่มีการกำหนดหมวดการปฏิรูปประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญ หลายหน่วยงานได้มีการปรับตัวทั้งการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติและกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ บางหน่วยงานยังมีการปรับโครงสร้างภายในหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจการปฏิรูปประเทศ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กำหนดให้มีกองพัฒนากฎหมาย เพื่อรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสภาพกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย รวมทั้งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

ในด้านของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ได้มีการปรับตัวกันอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีคณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ส่วนวุฒิสภาที่มีการตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นนั้น นอกจากจะมีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้ กิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง และเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามที่เคยกำหนดไว้เดิมแล้ว ยังได้เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยและในแต่ละคณะกรรมการ กำหนดให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอีกด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งประกอบด้วย รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งที่ เป็นประธานคณะกรรมการ ประธานคณะอนุกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ และสมาชิกในที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ เร่งรัด กระทู้ กิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และที่เกี่ยวข้อง แต่ในงานของหน่วยงานธุรการแม้จะยังไม่มีการปรับโครงสร้างตั้งหน่วยงานอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวมา ก็ได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อสนับสนุนภารกิจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี ■

^๖ สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/852993> เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.