www.senate.go.th

จุลนิติ

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วารสารจุลนิติ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑
จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม
ธันวาคม ๒๕๖๐

พิมพ์ที่
กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

**บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย**

จุลนิติ

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา	นายนัฑ ผาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
กองบรรณาธิการ	นายทศพร แย้มวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
	นายบุญสงค์ ลาคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
	นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์	นิติกรชำนาญการ
	นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวอริยพร โพธิใส	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกรชำนาญการ
	นายวรชัย แสนสีระ	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสายใจ เกษสุวรรณ	นิติกรปฏิบัติการ
บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร	นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
	นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
	นางสาวนิตยา นาคเกษม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
	นางสาวทรรศนวรรณ สงกาง	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร	กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒	
	นางสาวสุมัทนา คลังแสง	นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการพิเศษ
	นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
	นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
	นายอวิรุทธิ์ สนพราย	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
	นางสาวอนัญญา คชกฤษ	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
	นายชรินทร์ แพนไธสง	วิทยากรชำนาญการ
	นางสาวปัทมา สุดจันทร์	วิทยากรชำนาญการ
	นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากรปฏิบัติการ
	นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์	วิทยากร

จัดพิมพ์โดย
สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

บรรณาธิการแถลง

วารสาร “จุลนิติ” ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๖ ประจำเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (ex post evaloution of legislation) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน...” และมาตรา ๗๗ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ “...เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยให้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” รวมทั้งหลักการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ประกอบกับได้มีหน่วยงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็ได้มีความพยายามสร้างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย อาทิ การที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๒๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนการที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เสนอแนวทางที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยการ “สังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine)” ซึ่งเป็นกลไกที่หลายประเทศนำมาปรับใช้ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี หรือสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงที่มาของแนวความคิด หลักการสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย แนวทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงประสบการณ์และแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในลักษณะของการ “สังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine)” ในนานาอารยประเทศ ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย จึงได้ขอความอนุเคราะห์เพื่อทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประเด็นเรื่อง **“การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ”** จาก นายดิสทัต โหตระกิตย์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) สำหรับบทความทางวิชาการอื่น ๆ นั้น ใคร่ขอเสนอบทความเรื่อง “หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดย กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำหรับเนื้อหาในส่วนอื่นยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกมากมาย

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จุลนิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์เพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ

พฤศจิกายน ๒๕๖๐

พระราชดำรัส

ทุกคนย่อมปรารถนาให้บ้านเมืองมีความผาสุกมั่นคง และประชาราษฎรส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ดีสมอัตภาพ. ความปรารถนานี้มิใช่จะเกิดมีขึ้นเองได้ แต่หากทุกคนทุกฝ่ายจะต้องช่วยกันเสริมสร้างขึ้น ด้วยการเร่งรัดปฏิบัติหน้าที่ของตน ให้สนับสนุนส่งเสริมกันโดยพร้อมเพรียง ให้สำเร็จผลตรงตามเป้าหมาย. ในโอกาสพิเศษนี้ ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอให้ท่านทั้งหลาย ตลอดจนประชาชนชาวไทยทั่วหน้า ได้ตั้งความคิดจิตใจให้แน่วแน่หนักแน่นอยู่ในความสัจสุจริต และความขยันหมั่นเพียร. ความเพียรที่ถูกต้องเป็นธรรมและพึงประสงค์นั้น คือ ความเพียรที่จะกำจัดความเสื่อมให้หมดไป และระวังป้องกันมิให้เกิดขึ้นใหม่ อย่างหนึ่ง กับความเพียรที่จะสร้างสรรค์ความดีความเจริญให้เกิดขึ้น และระวังรักษามิให้เสื่อมสิ้นไป อย่างหนึ่ง. ความเพียรทั้งสองประการนี้เป็นอุปการะอย่างสำคัญแก่การปฏิบัติตนปฏิบัติงาน. ถ้าทุกคนในชาติจะได้ตั้งตนตั้งใจอยู่ในความเพียรดังกล่าว ประโยชน์และความสุขก็จะบังเกิดขึ้นพร้อมทั้งแก่ส่วนตัวและส่วนรวม. ประเทศชาติของเราก็จะสามารถรักษาความเป็นปรกติมั่นคงพร้อมกับพัฒนาให้เจริญรุดหน้าไปได้ดังปรารถนา.

พระราชดำรัส
พระราชทานแก่สมาคมไทยอาสาในสหรัฐอเมริกา
เนื่องในมหามงคลสมัยที่ทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี
พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน
วันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๓๙

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ”

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ๑
- **นายดิสทัต โหตระกิตย์** ๔
  สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- **ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์** ๑๑
  ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ
  ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ

- สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐
  วันที่ ๕ วันที่ ๑๒ วันที่ ๑๙ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐
  และการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๐..... ๑๙

บทความทางวิชาการ

- **หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**
  โดย กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา..... ๒๙

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗
  และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย..... ๔๗

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๖๗

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ..... ๙๑

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ล. ๒/๒๕๖๐**
  วันที่ ๒๑ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐
  เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (ละเมิดอำนาจศาล) ๑๒๑
- **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๖๐**
  เรื่อง แนวทางการออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ..... ๑๒๙

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ๑๓๓

มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- การทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ..... ๑๓๗

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....
  ตอนที่ ๑ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ๑๔๗

สารบัญ

สารพันปัญหากฎหมาย

- การปล่อยชั่วคราว : มาตรการติดตามจับกุมผู้หลบหนี
  จากการปล่อยชั่วคราวโดยศาล ๑๕๙

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- ปัญหาภาระจำยอมในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๑๖๙

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- ชุด วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ ๒ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ๑๗๕

แนะนำเว็บไซต์

- กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) (https://www.studentloan.or.th),
  สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) (https://www.slri.or.th),
  สถาบันโรคผิวหนัง (http://www.inderm.go.th) และ
  Thai MOOC (https://www.thaimooc.org) ๑๘๕

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (ex post evaloution of legislation) นั้น ถือเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งในด้านการใช้บังคับกฎหมาย โดยเฉพาะการที่จะทำให้กฎหมายนั้น ๆ มีเนื้อหาสาระและกลไกของกฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาโดยผลของทัศนคติของมหาชน พัฒนาการของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการดำเนินการให้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอยู่เสมอ ทั้งนี้ ก็เพื่อปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลานั่นเอง

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย สำหรับในกรณีของประเทศไทยแล้ว นั้น จะพบว่าที่ผ่านมาไม่ได้มีมาตรการใดที่กำหนดให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมในบทบัญญัติของกฎหมาย จึงส่งผลทำให้การเสนอให้มีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายโดยส่วนใหญ่จะเป็นไปตามข้อ

เสนอของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยสะดวก เป็นหลักและบางครั้งก็ไม่ได้คำนึงถึงพลวัตที่เกิดขึ้น จึงทำให้กฎหมายหลายฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม แม้ต่อมาจะได้มีการตรา**พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘** ขึ้นใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับทุกรอบระยะเวลา รวมทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวที่ชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกรอบ ๕ ปี หรือจะทำก่อน ๕ ปีก็ได้หากเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร หรือเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย หรือในกรณีที่ปรากฏว่าไม่ได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับก็ตาม แต่กลไกดังกล่าวนี้ยังได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่ามีความเหมาะสมหรือเพียงพอต่อสภาวการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด

ในเรื่องนี้ปัจจุบัน**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้ใน มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง** ซึ่งกำหนดให้ **"รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน..."** และ**มาตรา ๗๗ วรรคสอง ตอนท้าย** ซึ่งกำหนดให้ **"...เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยให้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป"** รวมถึงการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามมาตรา ๒๕๘ ค. (๑) ซึ่งได้ส่งผลให้หน่วยงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็ได้มีความพยายามสร้างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อาทิ การที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๒๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้ง **"คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย"** มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับ ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรค

ต่อการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนการที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เสนอแนวทางที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยการ **“สังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine)”** ซึ่งเป็นกลไกที่หลายประเทศนำมาปรับใช้ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐเม็กซิโก หรือสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นต้น

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสาร “จุลนิติ” จึงได้พิจารณาเห็นสมควรขอทำการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะในประเด็นเรื่อง **“การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ”** จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย **นายดิสทัต โหตระกิตย์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)** ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงที่มาของแนวความคิด หลักการสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย แนวทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงประสบการณ์และแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในลักษณะของการ “สังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine)” ในนานาอารยประเทศ ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับสภาวการณ์ของปริมาณกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถศึกษาและติดตามรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวได้ในจุลนิติ ฉบับนี้

นายดิสหัต โหตระกิตย์[๑]

"การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ"

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐
ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จุลนิติ : ขอทราบที่มา แนวคิด และแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย รวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกิดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน

นายดิสหัต โหตระกิตย์ : การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมีที่มาจากแนวโน้มของประเทศซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law ซึ่งมีการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามระยะเวลาที่ผ่านไป จึงได้มีการคิดค้นมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ว่ายังคงมีความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าไม่เหมาะสมจะแก้ไขปรับปรุงอย่างไร และหากหมดความจำเป็นแล้วก็สมควรยกเลิกเสีย เพราะกฎหมายเป็นภาระทั้งแก่ภาครัฐผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นภาระแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐใช้อำนาจในการควบคุมการประกอบการของภาคเอกชนผ่านระบบการอนุญาต ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้อย่างแพร่หลาย โดยสร้างกลไกในการตรวจสอบความจำเป็นของการมีกฎหมายเพื่อนำมาใช้กับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่และกฎหมายที่จะเสนอให้มีขึ้นใหม่ ทั้งนี้ มีกลไกสำคัญสำหรับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย คือ **"การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย"** (Regulatory Impact Assessment : RIA) ซึ่งมีที่มาจากแนวคิด เรื่อง Deregulation ที่ต้องให้รัฐลดบทบาทจากการเป็นผู้ควบคุมเอกชนในด้านการค้าและธุรกิจ โดยวิธีการอนุญาต

[๑]สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา.

อนุมัติ เป็นการให้รัฐมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่านั้น และมีกลไกสำหรับกระบวนการหลังจากที่มีกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว คือ **"การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย"** (Ex post evaluation of legislations) จึงจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้และการทบทวนความเหมาะสมของมาตรการในเรื่องนั้น ๆ

สำหรับพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวในประเทศไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองช่วง กล่าวคือ ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้และภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้ว กล่าวคือ **ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบร่างกฎหมายของรัฐบาล เห็นว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายในความรับผิดชอบของตน มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการ ๒ ประการ กล่าวคือ**

(๑) ประการแรก การไม่ได้พิจารณาถึงความจำเป็นว่าสมควรจะต้องมีการออกกฎหมายใหม่หรือไม่ ส่วนใหญ่เมื่อมีเหตุการณ์หรือปัญหาเกิดขึ้นก็จะมีการออกกฎหมายมาเพื่อจะอำนวยความสะดวกแก่การบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังไม่มีการนำแนวคิดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มาใช้ หรือหากมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก็มิได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างจริงจังในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมาย แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำการตรวจสอบความจำเป็นก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมาย (Checklist) ต่อคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์กันอย่างจริงจัง

(๒) ประการที่สอง เมื่อมีการตราและบังคับใช้กฎหมายแล้วมิได้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่ายังสอดคล้องกับความต้องการหรือความเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือไม่ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียตามมาหลายประการด้วยกัน เช่น ทำให้กฎหมายมีจำนวนมากเกินความจำเป็น เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย สร้างต้นทุนแก่รัฐและเอกชน ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ เกิดการลิดรอนสิทธิของประชาชน หรือเป็นช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตระหนักถึงความสำคัญของการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายทั้งระบบและได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว เริ่มโดยการกระตุ้นให้หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist ๑๐ ประการ) อย่างจริงจังยิ่งขึ้น ปรับปรุงคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และแจ้งเวียนส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อทราบและถือปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็ช่วยให้มีการพิจารณาคุณภาพของกฎหมายได้ดีขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เห็นภาพที่ชัดเจน ทั้งนี้ รัฐบาลชุดปัจจุบันได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว และเห็นชอบให้ตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความ

รับผิดชอบทั้งหมด แล้วแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบ ซึ่งต้องไม่เกิน ๑ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ และกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในทุก ๆ ๕ ปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ หรือเมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย หรือได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน หรือได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย หรือเมื่อปรากฏว่ามิได้มีการใช้บังคับหรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ เพื่อพิจารณาคุณภาพของกฎหมาย และนำไปสู่การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับสภาวการณ์และบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้นและทำให้ประเทศมีความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้มีการจัดทำรายงานประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง สรุปผลการปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงจำนวน ๒๐ กระทรวง และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงอีกจำนวนหนึ่ง รวมทั้งสิ้น ๑๓๑ หน่วยงานแจ้งข้อมูลมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏว่ามีกฎหมายทุกประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายฯ รวมทั้งสิ้นมากกว่า ๗,๐๐๐ ฉบับ ในการนี้มีกฎหมายเป็นจำนวนกว่า ๗๐๐ ฉบับที่ยังไม่ได้แจ้งกำหนดระยะเวลาที่จะทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในเรื่องการดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ เช่น ไม่ได้มีการประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปหรือเผยแพร่ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ส่งผลให้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมาจากมุมมองของหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเพียงด้านเดียว ไม่ได้รับทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุดังกล่าว ส่งผลให้การตรวจสอบผลกระทบในการตรากฎหมายและการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายถูกยกระดับความสำคัญด้วยการนำหลักการมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมาตราดังกล่าวได้กำหนดกลไกการปฏิรูปด้านกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบ กำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ต้องมีการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้โดยง่าย ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนการตรากฎหมาย และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังมีการใช้บังคับกฎหมายแล้ว อีกทั้งกำหนดให้มีการควบคุมเนื้อหาของกฎหมายโดยให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่าที่จำเป็น และในการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายพึงทำได้เฉพาะความผิดอาญาร้ายแรงเท่านั้น รวมถึงการกำหนดให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ

แนวทางปฏิบัติในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้แล้วนั้น ปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย พ.ศ. .... เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมถึงหลักเกณฑ์การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามแนวทางของมาตรา ๗๗ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้แต่งตั้ง **“คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน”** ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กรรมการพัฒนากฎหมายเป็นประธานกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับ ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ได้กำหนดแผนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในระยะเร่งด่วนเป็นจำนวน ๒ เรื่อง เรื่องแรก คือ การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ ซึ่งจะมีผลต่อการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของประเทศที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี และเรื่องที่สอง คือ การทบทวนความเหมาะสมของกลไกของกฎหมายที่ใช้ระบบควบคุมผ่านการอนุมัติหรือการให้ใบอนุญาตหรือขึ้นทะเบียน โดยให้มีระบบอนุญาตและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่จำเป็น

จุลนิติ : ขอทราบถึงประสบการณ์และแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยการ “สังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine)” ของนานาอารยประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด

นายดิสทัต โหตระกิตย์ : การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยแนวทาง Regulatory Guillotine นั้น มีลักษณะเป็นการยกเลิกกฎหมายแบบฉับพลันเป็นจำนวนหลายฉบับพร้อมกันในคราวเดียว ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดบ้างสมควรจะต้องยกเลิก

หรือปรับปรุงใช้ระยะเวลาที่สั้นกว่ากระบวนการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายตามปกติ และเป็นแนวทางที่หลายประเทศได้นำมาปรับใช้ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของประเทศตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเกาหลีใต้ โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ได้ยกเลิกกฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ เป็นจำนวนกว่า ๕,๐๐๐ ฉบับ และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเป็นจำนวนกว่า ๒,๕๐๐ ฉบับ จากจำนวนกฎหมายที่มีอยู่กว่า ๑๑,๐๐๐ ฉบับ ซึ่งผลที่ได้จากการยกเลิกและแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านการสร้างงาน ลดภาระของประชาชนในการติดต่อกับภาครัฐ ลดภาระของภาครัฐ การลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และจำนวนผู้ว่างงานลดลง และต่อมาได้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้ง Regulatory Reform Committee และการออกกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย แต่ทั้งนี้ การที่ประเทศเกาหลีใต้สามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้ประสบผลสำเร็จก็เนื่องมาจากทุกภาคส่วนได้มีความเห็นพ้องต้องกันในการนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

ดังนั้น การจะนำแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วย Guillotine Approach มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ จึงต้องพิจารณาด้วยว่าสภาพการณ์และลักษณะของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในประเทศพร้อมที่จะรองรับกระบวนการแบบนี้หรือไม่ และทุกภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐได้มีความเห็นพ้องด้วยกับแนวทางดังกล่าวด้วยหรือไม่ รวมถึงต้องแน่ใจด้วยว่าเมื่อได้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดแล้วการทำภารกิจตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ยังคงสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยสามารถใช้กฎหมายเรื่องอื่นหรือใช้มาตรการทางบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ นอกจากนี้ การยกเลิกกฎหมายฉบับใดจะต้องตรวจสอบอย่างละเอียดรอบคอบด้วยว่าจะไม่กระทบต่อความต่อเนื่องของการดำเนินการของภาครัฐที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับที่จะยกเลิกด้วย

จุลนิติ : เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะของท่านเห็นว่าควรมีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างไร และเพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศ ท่านเห็นว่ากฎหมายลักษณะใดบ้างที่อาจไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน ซึ่งควรจะต้องปรับปรุงหรือยกเลิกโดยเร่งด่วน

นายดิสหัต โหตระกิตย์ : ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอเรียนว่าด้วยบทบาทและภารกิจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดปัจจุบันมีเป้าหมายหลัก คือ การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรือเพื่อสร้างความสมดุลของการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมและเพื่อสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงย่อมส่งผลให้มีการตรากฎหมายเป็นจำนวนหลายฉบับ ประกอบกับระยะเวลาที่จำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นบางฉบับอาจไม่ได้ผ่านการดำเนินการวิเคราะห์วิจัย

อย่างละเอียดถี่ถ้วนมากนัก หรืออาจไม่ได้รื้อโครงสร้างกฎหมายเดิมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ แต่อย่างไรก็ดี ในการตรากฎหมายหรือปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น ก็จะต้องพิจารณาถึงหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย ซึ่งมีแนวทางในการพิจารณาคือ การจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น การตรากฎหมายต้องมุ่งคุณภาพและประสิทธิภาพ (Quality and Efficiency) มากกว่าจำนวน (Quantity) ของกฎหมายที่ตราขึ้น และต้องมีกระบวนการเพื่อให้ประชาชนยอมรับกฎหมายอย่างเป็นระบบ

สำหรับลักษณะของกฎหมายที่ควรจะต้องปรับปรุงหรือยกเลิกโดยเร่งด่วน นั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะพิจารณาศึกษากฎหมายที่มิได้มีการใช้บังคับหรือมิได้มีการปฏิบัติตามเป็นลำดับแรก และลำดับต่อมาจะพิจารณาศึกษากฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ที่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนของประเทศ อาทิ การพิจารณาศึกษาถึงสภาพปัญหากรณีสภาวการณ์กฎหมายอาญาเฟ้อ (Over-criminalisation) ของประเทศไทย โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่งแต่งตั้ง **“คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย”** โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้ได้มีแนวทางการดำเนินการโดยศึกษากฎหมายที่กำหนดโทษอาญาโดยไม่จำเป็น และยกตัวอย่างกฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการนี้ ได้เสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอาญา (Criminalisation) ไว้ด้วยเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งเมื่อได้หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาแล้ว หากเห็นว่ากฎหมายใดไม่ควรกำหนดโทษอาญาก็จะพิจารณาเปลี่ยนเป็นโทษในรูปแบบอื่น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกำหนดโทษทางปกครองแทน และอาจจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางว่าด้วยการดำเนินคดีที่มีโทษปรับทางปกครอง เพื่อเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับ

การปรับทางปกครองในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่นำไปใช้กับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎหมายต่าง ๆ

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายดิสทัต โหตระกิตย์ : เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันได้มีเครื่องมือที่รองรับการตรวจสอบผลกระทบในการตรากฎหมายและการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติหลักการเรื่องการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายและเรื่องการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ การมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิจัยว่ากฎหมายใดมีบทบัญญัติไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยและสมควรปรับปรุงแก้ไขหรือสมควรมีกฎหมายใดขึ้นใหม่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการยกร่างหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป และการมีคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนเพื่อทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

ดังนั้น จึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะร่วมกันผลักดันอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อให้มีการทบทวนและปรับปรุงกลไกตามกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมและปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากผู้ควบคุม (Controller) การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ มาเป็นผู้ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวก (Facilitator) แก่เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ และเป็นกรรมการคอยกำกับดูแล (Regulator) ให้ผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจการให้เป็นไปตามกติกาที่วางไว้ รวมทั้งบังคับให้มีการทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างจริงจังและเป็นระบบ ซึ่งในส่วนนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็มีความรับผิดชอบในการจัดอบรม การสัมมนา และเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ให้ทั้งภาครัฐ คือ หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึงมากที่สุด ๓

ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์[๑]

"การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ"

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐
ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

จุลนิติ : ขอทราบที่มา แนวคิด และแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย รวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกิดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน

ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ : แนวคิดในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ผ่านมานั้น มีที่มาจากความพยายามของรัฐบาลในการปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ เนื่องจากเป็นตัวแปรที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจในประเทศนั้น ๆ โดยหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาของธนาคารโลกมีอยู่ ๔ ประเด็นหลัก ได้แก่ ขั้นตอนในการดำเนินการที่ง่ายและสะดวก (Easier) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ต่ำ (Cheaper) กฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการดำเนินการ (Smarter regulations) และมีระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็ว (Faster)

ทั้งนี้ จากดัชนีชี้วัดความยากง่ายในการประกอบธุรกิจในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับโดยอยู่ในลำดับที่ ๑๒ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ หรือเมื่อปีที่ผ่านมา ที่ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับโดยอยู่ในลำดับที่ ๔๖ จะพบว่าประเทศไทยได้รับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีการปรับปรุงหรือยกเลิกเพื่อให้เอื้อต่อการประกอบธุรกิจอย่างเหมาะสมหรือเพียงพอ ด้วยเหตุ

[๑] ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).

ดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายให้ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจที่ดีขึ้น อันเป็นที่มาของการกำหนดหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ***"รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน..."*** และมาตรา ๗๗ วรรคสอง ตอนท้าย ซึ่งบัญญัติว่า ***"...เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยให้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป"*** รวมถึงการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ตามมาตรา ๒๕๘ ค. (๑) ที่กำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำหรับแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น พบว่ารัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมาทั้งในอดีตและปัจจุบันต่างได้มีความพยายามในการสร้างมาตรการในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจหรือการดำรงชีวิตของประชาชน โดยบางส่วนมีความคืบหน้าไปพอสมควร แต่บางส่วนอาจยังไม่เหมาะสมหรือเพียงพอกับสภาวการณ์ในปัจจุบันที่มีกฎหมายเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๔๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่งตั้ง **"คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ"** จำนวน ๒๔ คน ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ โดยมีหน้าที่พิจารณาศึกษากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เพื่อเสนอให้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและทันสมัย หรือดำเนินการยกร่างขึ้นใหม่ รวมทั้งเสนอแนะมาตรการ

บังคับใช้กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ซึ่ง**ผลงานที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้คือ การยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๔๗ ฉบับ**[๒] และการกำหนด “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ๑๐ ประการ” ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเสนอให้มีกฎหมาย ยกร่างกฎหมาย และพิจารณากฎหมาย ต้องตอบคำถามตามที่กำหนดไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย หรือ “Regulatory Impact Analysis” หรือเรียกโดยย่อว่า “RIA” ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาของประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD เพื่อมาปรับใช้เป็นกลไกหลักในการเสนอร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ดี **แม้ประเทศไทยจะมีหลักเกณฑ์ในการจัดทำ RIA ที่เป็นมาตรฐานสากล แต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงนั้นในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว** ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนหรือกระบวนการในการทำ RIA ที่ถูกต้อง **กล่าวคือ การทำ RIA ของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นขั้นตอน “ภายหลังเมื่อมีการยกร่างกฎหมาย” ซึ่งตามหลักการที่ถูกต้องแล้วในการทำ RIA ควรดำเนินการ “ก่อนการยกร่างกฎหมาย” เพราะหากทำ RIA ภายหลังที่มีการร่างกฎหมายแล้วจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์มากนัก** เนื่องจากบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียจะไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายมาตั้งแต่แรก ดังนั้น จึงไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายได้เท่าที่ควร และหน่วยงานที่เสนอกฎหมายที่ยังไม่เข้าใจต่อกระบวนการ RIA อาจจะมองว่าการทำ RIA เป็นอุปสรรค มิใช่เครื่องมือที่จะช่วยให้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในการทำ RIA ยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

[๒] พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖.

ของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน รวมทั้งยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามคุณภาพของการทำ RIA ซึ่งในที่สุดกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการทำ RIA จะเป็นเพียงเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดเท่านั้น

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าในส่วนของประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามในการกำหนดมาตรการเพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่ได้มีมาตรการใดที่กำหนดให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในเนื้อหาหรือบทบัญญัติของกฎหมาย จนกระทั่ง **ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘**[๓] ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา **เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับทุกรอบระยะเวลา** รวมทั้งเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ชัดเจน โดยมีสาระสำคัญในการ**กำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกรอบ ๕ ปี หรือจะทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก่อน ๕ ปีก็ได้**หากเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร หรือเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย หรือในกรณีที่ปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่า กลไกในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น มีความเหมาะสมหรือเพียงพอต่อสภาวการณ์เกี่ยวกับจำนวนกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด

ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ : แม้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ จะได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของเนื้อหาหรือบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับทุกรอบระยะเวลา รวมทั้งเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป็นหลักการที่ดีก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงกลไกในการขับเคลื่อนกฎหมายฉบับดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการตามกฎหมาย เป็นผู้มีหน้าที่จัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย หากเปรียบเทียบจากประสบการณ์ของต่างประเทศ

---

[๓] อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป.

จะพบว่าในการเสนอให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ถ้ากำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้เสนอในการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายจะทำได้สำเร็จเพียงแค่ร้อยละ ๑๐ ของจำนวนกฎหมายที่ควรจะปรับปรุงหรือยกเลิกอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานของรัฐต้องการจะรักษาอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายไว้ จึงเห็นว่ากลไกการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ อาจจะยังไม่เหมาะสมหรือเพียงพอต่อสภาวการณ์เกี่ยวกับจำนวนกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น กระบวนการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจึงควรให้บุคคลภายนอก (third party) ที่ไม่ได้เป็นผู้ควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วย

จุลนิติ : ขอทราบถึงประสบการณ์และแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยการ “สังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine)” ของนานาอารยประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด

ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ : **“การสังคายนากฎหมาย”** (Regulatory Guillotine) เป็นกลไกสำหรับพิจารณากฎหมายจำนวนมากในครั้งเดียวเพื่อยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นอีกต่อไป และปรับปรุงกฎหมายให้ง่ายต่อการปฏิบัติตามมากขึ้น โดยใช้วิธีการที่รวดเร็ว โปร่งใส ใช้ต้นทุนต่ำ และมีส่วนร่วมจากสาธารณะ โดยมีหลักการสำคัญ คือ กฎหมายใดที่ไม่จำเป็นจะถูกยกเลิก ส่วนกฎหมายที่จำเป็นแต่ไม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจหรือการดำรงชีวิตของประชาชนจะถูกปรับปรุงแก้ไขเพื่อลดขั้นตอนหรือความยุ่งยากซับซ้อนลง (simplified) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวหากประสบความสำเร็จย่อมจะช่วยลดต้นทุนและความไม่แน่นอนของการประกอบธุรกิจที่เกิดจากกฎหมาย ทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การลงทุน และการสร้างงาน

ในส่วนการนำแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยการสังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine) มาปรับใช้กับประเทศไทยนั้น สิ่งที่มีความแตกต่างจากแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ผ่านมาก็คือ **การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องไม่อยู่ภายใต้การดำเนินการจากหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายแต่เพียงภาคส่วนเดียวดังเช่นที่ผ่านมา เพราะกลไกการดำเนินการ Regulatory Guillotine จะมีคณะทำงานกลาง (Guillotine Unit) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเพื่อขับเคลื่อนเรื่องนี้โดยเฉพาะ และกฎหมายที่เข้าสู่การดำเนินการจะถูกพิจารณาจาก ๓ ภาคส่วน คือ**

๑) หน่วยงานผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

๒) ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง และ

๓) คณะทำงานกลาง

ภายหลังการพิจารณาทั้ง ๓ ภาคส่วนแล้ว คณะทำงานกลางจะจัดทำข้อเสนอแนะโดย**แบ่งกฎหมายออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ ๑) คงเดิม ๒) ยกเลิก และ ๓) ปรับปรุง** เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย

ตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานกลางต่อไป ซึ่งเป็นกลไกที่หลายประเทศได้นำมาปรับใช้ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐเม็กซิโก สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นต้น แต่ประเทศที่โดดเด่นมากที่สุดคือ สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งได้ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายในประเทศด้วยวิธีสังคายนากฎหมายเพื่อความอยู่รอดของเศรษฐกิจของประเทศในช่วงภายหลังวิกฤติการเงินในเอเชียเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยในการสังคายนากฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีในครั้งดังกล่าวใช้ระยะเวลาเพียงแค่ ๑๑ เดือน ทำให้เกาหลีใต้สามารถยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นไปได้ประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมดกว่า ๑๐,๐๐๐ ฉบับ และปรับปรุงกฎหมายได้อีก ๑ ใน ๔ ส่วนของจำนวนกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมด ส่งผลต่อจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของประเทศเกาหลีใต้ให้มีอันดับที่ดีขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากเดิมในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ซึ่งสาธารณรัฐเกาหลีได้รับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบเศรษฐกิจเป็นอันดับที่ ๒๐ แต่ล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ สาธารณรัฐเกาหลีได้รับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบเศรษฐกิจเป็นอันดับที่ ๕

จุลนิติ : เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะของท่านเห็นว่าควรมีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างไร และเพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศ ท่านเห็นว่ากฎหมายลักษณะใดบ้างที่อาจไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน ซึ่งควรจะต้องปรับปรุงหรือยกเลิกโดยเร่งด่วน

ดร.เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ : สำหรับแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัจจุบันคงต้องฝากความหวังไว้กับ **"คณะกรรมการที่ปรึกษากำกับการปฏิรูปกฎหมาย"** ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๒๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น โดยมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ และมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมาย เป็นที่ปรึกษาและกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้แทนภาครัฐและภาคเอกชน โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ

เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ซึ่งคณะกรรมการ ดังกล่าว ได้กำหนดแผนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ

ระยะแรก การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ เพื่อทำให้บรรลุเป้าหมายต่อการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของประเทศที่ดีขึ้น ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ระยะที่สอง การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและการให้ใบอนุญาต (permit and licensing) เนื่องจากกลไกตามกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่จำนวนมากยังใช้ระบบควบคุมผ่านการอนุมัติ อนุญาต หรือออกใบอนุญาต ฯลฯ กับการประกอบกิจการเกือบทุกประเภทซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งสร้างต้นทุนในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย และต้นทุนในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนไม่ว่าจะเป็นต้นทุนทั้งที่คำนวณเป็นเงินได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเตรียมเอกสารเพื่อประกอบคำขออนุญาต ค่าคำขอต่าง ๆ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต เป็นต้น และต้นทุนที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เช่น เวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการ แต่อุปสรรคที่สำคัญคือ การเข้าถึงฐานข้อมูลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและการให้ใบอนุญาตดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการที่ปรึกษากำกับการปฏิรูปกฎหมายได้มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ คือ การกำหนดเงื่อนไขว่า **“กฎหมายที่จะใช้กับประชาชนทุกฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองลงมาจะต้องขึ้นทะเบียนกลางไว้ทั้งหมด ซึ่งเป็นทะเบียนที่ทุกคนสามารถเข้าถึงโดยระบบออนไลน์ได้และสามารถค้นหากฎหมายได้ตามหมวดหมู่ ส่วนกฎหมายฉบับใดที่ไม่ปรากฏในฐานข้อมูลทะเบียนกลางดังกล่าว จะไม่สามารถบังคับใช้ในทางที่ไม่เป็นคุณต่อผู้ใดได้ ตามบทบัญญัติของ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งระบุไว้ว่า *“ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์***

ตามมาตรา ๗ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร"
ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายทั้งระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองลงมา อันจะทราบได้แน่นอนว่าการอนุมัติและการให้ใบอนุญาตได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับใดบ้าง

ระยะที่สาม การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเฉพาะด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านสังคม หรือด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดร.เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ : การบัญญัติหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย นับว่าเป็นแนวโน้มที่ดีสำหรับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายย่อมกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่จะเกิดแรงต้านจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยการสังคายนากฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกสำหรับพิจารณากฎหมายจำนวนมากในครั้งเดียวในลักษณะการเสนอให้ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายทั้งหมด (Omnibus) โดยให้ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ที่จะต้องพิจารณาเพื่อคัดเลือกว่าต้องการหรือไม่ต้องการกฎหมายฉบับใด ตามรายชื่อกฎหมายที่เสนอเพื่อพิจารณาเท่านั้น โดยไม่มีการพิจารณาแยกส่วนเนื้อหาของกฎหมายเป็นรายมาตรา จึงเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากขึ้นไปอีก ดังนั้น การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเพียงใดจึงย่อมขึ้นอยู่กับการสนับสนุนที่ชัดเจนและจริงจังจากรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องมีเจตจำนงทางการเมือง (political will) จากระดับสูงสุดด้วย

นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต
นิติกร สำนักกฎหมาย

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปประกอบการพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลาและกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กษ. กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มทั้งระบบ กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มนำเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด และกำหนดบทลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มหากไม่ปฏิบัติหรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของคุณสมบัติทั่วไปของ กสทช. การพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระของ กสทช. และอำนาจหน้าที่ของ กสทช. เช่น กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ ดำเนินการในฐานะหน่วยงานอำนวยการของรัฐในกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศ และดำเนินการรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๐

ขอความเห็นชอบการให้สัตยาบันสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ และให้ส่งสนธิสัญญาดังกล่าวให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ การเสนอสนธิสัญญาดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้เสนอไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ พ.ศ. ....

๒. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๓. มอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

๔. มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำสัตยาบันสารเพื่อให้สนธิสัญญาฯ มีผลผูกพันตามสนธิสัญญาฯ ทั้งนี้ ให้ยื่นสัตยาบันสารเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบสนธิสัญญาตามข้อ ๑. และร่างพระราชบัญญัติฯ ตามข้อ ๒. ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

สาระสำคัญของเรื่อง

๑. **สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์** มีสาระสำคัญเป็นการห้ามมิให้มีการทดลองอาวุธนิวเคลียร์และระเบิดนิวเคลียร์อื่น ๆ ในทุกสภาพสิ่งแวดล้อม และไม่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ทั้งทางด้านพลเรือน และการทหาร โดยประเทศที่ให้สัตยาบันจะไม่ดำเนินการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ หรือระเบิดนิวเคลียร์ในรูปแบบใดก็ตาม ห้ามหรือระวังป้องกันมิให้มีการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ทุกรูปแบบในอาณาเขตประเทศตนเอง และไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ในการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ทุกรูปแบบ **ทั้งนี้ กำหนดให้สนธิสัญญานี้มีผลใช้บังคับในเวลา ๑๘๐ วันภายหลังวันที่รัฐภาคีทั้งปวงที่มีรายชื่อในภาคผนวก ๒ (จำนวน ๔๔ ประเทศ** ได้แก่ แอลจีเรีย อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย ออสเตรีย บังกลาเทศ เบลเยียม บราซิล บัลแกเรีย แคนาดา ชิลี จีน โคลอมเบีย เกาหลีเหนือ อียิปต์ ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ฮังการี อินเดีย อินโดนีเซีย อิหร่าน (สาธารณรัฐอิสลาม) อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ปากีสถาน เปรู โปแลนด์ โรมาเนีย เกาหลีใต้ สหพันธรัฐรัสเซีย สโลวาเกีย แอฟริกาใต้ สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี ยูเครน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เวียดนาม และซาอีร์) **ท้ายสนธิสัญญาฉบับนี้ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาแล้วเท่านั้น**

๒. **ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ พ.ศ. ....**

๒.๑ กำหนดบทนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” และ “องค์การ”

๒.๒ กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประกาศวันที่ข้อบทของสนธิสัญญามีผลใช้บังคับกับประเทศไทยแล้ว ในราชกิจจานุเบกษา

๒.๓ กำหนดให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การ ผู้แทนของรัฐภาคี รวมทั้งผู้แทนสำรองและที่ปรึกษา ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งในคณะมนตรีบริหารรวมทั้งผู้แทนสำรองและที่ปรึกษา ผู้อำนวยการใหญ่ ผู้ตรวจ ผู้ช่วยตรวจ เจ้าหน้าที่ขององค์การ และผู้สังเกตการณ์ รวมตลอดถึงที่พักอาศัย สถานที่ทำการ กระดาษเอกสาร หนังสือโต้ตอบของคณะผู้ตรวจ รวมทั้งบันทึกของคณะผู้ตรวจ

สารตัวอย่างและอุปกรณ์ที่ได้รับการรับรองที่สมาชิกของคณะผู้ตรวจนำมาเพื่อใช้ในการตรวจที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่การดำเนินงาน และการปฏิบัติงานขององค์การในประเทศไทย ตามที่ระบุไว้ในข้อบทของสนธิสัญญา ทั้งนี้ ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย หรือเข้ามาในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติหน้าที่หรือในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับองค์การสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์

๒.๔ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน

รายงานผลการพิจารณาความจำเป็นในการตราร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการพิจารณาความจำเป็นในการตราร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. .... (พลเอก อกนิษฐ์ หมื่นสวัสดิ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ รวม ๒๘ คน เป็นผู้เสนอ) ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติพลังงานทดแทน พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการผลิต การใช้ และการพัฒนาพลังงานทดแทนอย่างยั่งยืนและมั่นคง มีการลงทุนด้านพลังงานทดแทนอย่างเหมาะสม และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งมีการจัดการด้านพลังงานทดแทนอย่างมีธรรมาภิบาลและมีการกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้ชุมชน ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ นอกจากนี้ การดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะพิจารณาการใช้งบประมาณจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานเป็นงบประมาณหลักในการดำเนินการ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อกรอบของงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งมีความเห็นให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบางประการ ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ และแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบต่อไป

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลัง (กค.) เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. **ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....**

๑.๑ เพิ่มเติมอำนาจ กค. ในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง โดยการกู้เงินดังกล่าวจะต้องนำส่งคลัง

๑.๒ กำหนดให้การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังให้กู้เป็นเงินบาทและดำเนินการด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) หรือตราสารหนี้ระยะสั้นเท่านั้น

๑.๓ กำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง โดย กค. จะมีหนี้คงค้างเพื่อบริหารสภาพคล่อง ณ ขณะใดขณะหนึ่งได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๑.๔ กำหนดให้การชำระหนี้ต้นเงิน T-bill หรือตราสารหนี้ระยะสั้นให้ชำระจากเงินคงคลังเท่านั้น และให้ กค. ชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ

๑.๕ กำหนดให้ในระหว่างปีงบประมาณ กค. สามารถออก T-bill หรือตราสารหนี้ระยะสั้นเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวหรือเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก็ได้ ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าวจะต้องไม่เกินจำนวนหนี้ที่ค้างชำระและจำนวนเงินคงคลังที่ได้จ่ายไป

๒. **ร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....** กำหนดให้อำนาจ กค. ในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ที่ กค. กู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและรับทราบดังนี้

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา พ.ศ. .... ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบสาระสำคัญ และกรอบระยะเวลาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมมาตรฐานผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬา ในการส่งเสริมให้ผู้ที่จะทำหน้าที่ผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาต้องผ่านกระบวนการฝึกอบรม ได้รับการรับรองมาตรฐานหรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับที่เพียงพอที่จะยืนยันถึงความรู้ความสามารถของผู้ฝึกสอนกีฬาหรือผู้ตัดสินกีฬาในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับในแต่ละชนิดกีฬา และผูกพันตนอยู่ภายใต้จรรยาบรรณของการเป็นผู้ฝึกสอนกีฬาหรือผู้ตัดสินกีฬา ทั้งยังเป็นการพัฒนา ยกระดับคุณภาพ เสริมสร้างมาตรฐานของผู้ฝึกสอนกีฬาและผู้ตัดสินกีฬาให้มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกีฬาอย่างกว้างขวาง

รายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เกี่ยวกับกรณีข้าราชการตุลาการซึ่งมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ต้องเข้ารับการประเมินสมรรถภาพทั้งทางร่างกายและความสามารถ ด้านการฟังและสายตา ตลอดจนการประเมินด้านสุขภาพจิตด้วยนั้น ซึ่งการประเมินสมรรถภาพดังกล่าวได้มีการตรวจสุขภาพร่างกาย ประกอบด้วยการตรวจเลือด การตรวจระดับการได้ยิน และการตรวจสายตา เป็นต้น และมีการตรวจสุขภาพจิตโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีการประเมินสุขภาพจิตโดยการสัมภาษณ์ การตอบแบบคัดกรองภาวะสมองเสื่อม ภาวะซึมเศร้า และแบบสอบถามสุขภาพจิตทั่วไป ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

รายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. .... ที่เห็นควรมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ศาลอาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานศาลเพื่อดำเนินการจับกุมหรือควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะหลบหนีไว้ได้ ซึ่งขณะนี้สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กำหนดให้ศาลมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานศาลทำหน้าที่แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีการปล่อยชั่วคราวของศาลหรือจับด้วยตนเองในกรณีจำเป็น เพื่อให้คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ และแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบต่อไป

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. .... ของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับปรุงอีกครั้งเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๐ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการกำหนดให้พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง และพื้นที่อื่นใดที่อยู่ในภาคตะวันออกตามที่จะได้กำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีการบริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร จัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพ และกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่โดยสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่ศาลปกครองเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยให้รับความเห็นของฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่ศาลปกครองเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เพิ่มบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ แก้ไขเพิ่มเติมเหตุที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์และวิธีการเลือก การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และการประชุมของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๓๑ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ โทรสาร หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นใด

รายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. .... ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ โดยเห็นควรกำหนดด้านเพิ่มเติมมาตรา ๘ (๑๑) รวม ๓ ด้าน ได้แก่ (๑) ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๒) ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ (๓) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนด้านการเกษตรและสหกรณ์เห็นควรให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม และด้านการปกครองท้องถิ่น และเรื่องระบบราชการ เห็นควรให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม สำหรับด้านการศาสนา เห็นควรให้รวมอยู่ภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านสังคมหรือการศึกษา และเรื่องการผังเมืองและการพัฒนาเมือง เห็นควรให้มีการกำหนดเนื้อหาและประเด็นการปฏิรูปให้มีความชัดเจนเพิ่มขึ้นก่อน รวมทั้งจะรับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เกี่ยวกับประเด็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศเห็นว่ามีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศได้หรือมีเหตุอื่นใดเป็นการเฉพาะเรื่องนั้น โดยจะนำไปปฏิบัติโดยเคร่งครัด ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ และแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบต่อไป

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้รับความเห็นกระทรวงพลังงาน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานอัยการสูงสุด และฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นการขยายขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป และทะเลหลวงที่ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือความตกลงที่ทำกับต่างประเทศ และกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนบุคคลเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ น้ำ อากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน ดิน ตะกอนดิน และสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องอื่น ๆ เพื่อเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงแหล่งที่มาของเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้สอดคล้องกับมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพิ่มเติมให้เจ้าของโครงการหรือกิจการต้องชำระค่าธรรมเนียมการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยให้นำส่งเข้ากองทุน กำหนดให้มีการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด กำหนดค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษและการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดหรือจำกัดน้ำเสีย ของเสีย หรือมลพิษอื่น การวางหลักประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และมีการปรับปรุงบทกำหนดโทษโดยเพิ่มบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับหลักการที่มีการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ซึ่ง ทส. ได้นำข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามคำสั่งรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) แล้ว ๓

กองหลักนิติบัญญัติ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ ๑ แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

ในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าการจัดองค์กรทางปกครองของประเทศไทยจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยมักมอบให้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียว (Individual responsibility) ผู้รับผิดชอบคนเดียวดังกล่าวจึงมีอำนาจในการตัดสินใจและรับผิดชอบผลของการตัดสินใจนั้นในลักษณะของการเป็น “เจ้าภาพ” ซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้เกิดความสะดวกในการเร่งรัด ติดตาม ตลอดจนประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน และช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรทางปกครองโดยมอบให้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียวเป็นการเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจโดยไม่รอบคอบ และเสี่ยงต่อการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน เนื่องจากไม่มีการคานอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ประกอบกับงานบางอย่างจำเป็นต้องได้รับข้อมูลหรือความรู้หลายด้านหรือต้องการให้เกิดการประสานงาน หรือความเป็นเอกภาพของหน่วยงานหลายหน่วยงาน รวมทั้งไม่มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จึงเริ่มมีการใช้การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการขึ้น โดยการมอบความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการดำเนินการหรือการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ให้แก่ “คณะกรรมการ” ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective body) แทนที่จะมอบให้เป็นหน้าที่ของบุคคลคนเดียวและลดระดับความรับผิดชอบของบุคคลผู้ได้รับมอบหมายเหลือเพียงการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเท่านั้น โดยรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะกรรมการค่อนข้างจะเป็นที่นิยมในประเทศกลุ่มแองโกลแซกซอนเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจไว้ในมือของบุคคลเดียว[๑]

---

[๑]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **คณะกรรมการ : การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ**, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒ เมษายน ๒๕๒๖, หน้า ๖๓.

ในส่วนที่หนึ่งนี้จึงเป็นการสรุปเกี่ยวกับความมุ่งประสงค์ของการใช้ระบบคณะกรรมการตามที่มีการใช้ในระบบกฎหมายต่าง ๆ โดยนำข้อคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่เคยศึกษาปัญหาของคณะกรรมการไว้แล้วซึ่งระบบคณะกรรมการนั้นก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียเพื่อให้เห็นสภาพปัญหา และในที่สุดก็ต้องมีการกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายต่อไป

๑. ความหมายและวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

๑.๑ ความหมายของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารหรือกระทำการบางอย่างโดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง มีความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน รวมทั้งต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยสมาชิกในคณะกรรมการมักจะถูกกำหนดให้การทำงานในรูปคณะกรรมการเป็นพิเศษจากการทำงานตามปกติ ซึ่งในทางการบริหารนั้นเราถือว่าคณะกรรมการเป็นการกระทำของกลุ่มและถือว่าคณะกรรมการเป็นกลุ่มก่อให้เกิดการรวมพลัง (synergy) ผลรวมของงานที่เกิดขึ้นจากการทำงานเป็นกลุ่มย่อยมีมากกว่าผลรวมของงานที่เกิดจากต่างคนต่างทำ คณะกรรมการเป็นกลุ่มที่เกิดจากการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีอำนาจหน้าที่หรือภาระที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) หรือคณะกรรมการถาวรเฉพาะกิจ (temporary committee) ก็ได้[๒]

คณะกรรมการอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น Board, Commission, Task Force หรือ Team Work

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการนั้น อาจเป็นไปด้วยความมุ่งหมายหลายประการ เช่น

- ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการบริหารจัดการ
- ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจ
- ให้คณะกรรมการทำหน้าที่แต่เฉพาะศึกษารายละเอียดโดยไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจ
- ให้คณะกรรมการให้คำแนะนำแก่ผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชาจะตัดสินใจตามที่เสนอหรือไม่ก็ได้
- ให้คณะกรรมการรับข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินใจในทางธุรกิจหรือการปฏิบัติราชการ

---

[๒]สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ**, กันยายน ๒๕๕๔ หน้า ๒ – ๑๐.

๒. ประเภทของคณะกรรมการ

๒.๑ การแบ่งประเภทของคณะกรรมการโดยพิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท[๓] คือ

๒.๑.๑ คณะกรรมการนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงที่สุดในองค์กร เนื่องจากเป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ รับไปปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงต้องอยู่ในระดับสูง เช่น เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถกว้างขวางในการกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ และเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายที่กำหนดไว้ดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งมักกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ หรือผู้ที่มีประสบการณ์อื่นใดเป็นพิเศษ เป็นกรรมการ มิใช่บุคคลในระดับผู้แทนหน่วยงานเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายนั้นอาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติและคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติตามที่ปรากฏในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมักมิใช่เป็นองค์กรตัดสินใจในเรื่องนโยบายโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสมเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี

๒.๑.๒ คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีระดับความสำคัญในองค์กรในระดับสูงอีกประการหนึ่ง คือ เป็นผู้ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ฉะนั้น คุณสมบัติที่สำคัญก็คือต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี เช่น นอกจากจะมีกรรมการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็มักจะต้องมี “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” อีกจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมให้ความรู้ในเรื่องนั้น

คณะกรรมการที่ปรึกษาในทางปกครองมี ๒ ระดับ คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ ในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้ปฏิบัติการจะต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนมากกระจายไปในหน่วยงานของรัฐด้านต่าง ๆ

ประเภทที่สอง เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น ผู้ปฏิบัติการจะปรึกษาหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจ

๒.๑.๓ คณะกรรมการบริหาร

นอกจากคณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นที่จัดอยู่ในระดับสำคัญในหน่วยงานแล้ว ยังมีคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารซึ่งจัดเป็นองค์กร

---

[๓]สิริพันธ์ พลรบ, **“คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย”** (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒), หน้า ๖๗ – ๖๙.

ในระดับสำคัญของหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการ คุณสมบัติของกรรมการจึงมีความสำคัญ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในองค์กรโดยตรง คณะกรรมการประเภทนี้พบน้อยมากในด้านการปกครอง แต่มักจะใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทกองทุนต่าง ๆ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ และสภาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากองค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น

๒.๑.๔ คณะกรรมการปฏิบัติ

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นองค์กรในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ โดยหลักแล้ว คุณสมบัติของกรรมการจึงอาจไม่ต้องอยู่ในระดับสูง ดังเช่นคณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการที่ปรึกษา แต่ถ้าหากคณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ปะปนกับหน้าที่ในสามลักษณะข้างต้น คุณสมบัติของคณะกรรมการก็ต้องเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษตามลักษณะหน้าที่ดังกล่าวด้วย

๒.๒ การแบ่งประเภทของคณะกรรมการโดยพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว ในคณะกรรมการแต่ละประเภท กฎหมายอาจกำหนดให้มีภาระหน้าที่หลายอย่างก็ได้ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษา มิได้หมายความว่าจะมีภาระหน้าที่เฉพาะการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่คณะกรรมการที่ปรึกษาอาจมีภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และมีภาระหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะพร้อมกันด้วย ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว อาจแบ่งประเภทของ “คณะกรรมการ” ออกได้ ๒ ประเภท คือ

๒.๒.๑ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งอาจคำนึงได้ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารโดยทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในทางปกครอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะว่าเป็นคณะกรรมการระดับใดขององค์กร

๒.๒.๒ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองนั้นเป็นหน้าที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าการดำเนินงานทางปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากต้องเป็นผู้ที่ประสานประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐและประโยชน์โดยส่วนตัวของเอกชน คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) คณะกรรมการประเภท Tribunal ซึ่งได้แก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง โดยมีกระบวนการพิจารณาโดยแน่นอน คุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการในคณะกรรมการประเภทนี้ คือ จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ตามสาระของข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแต่งตั้งกรรมการได้ตามความเหมาะสม ส่วนใหญ่มักเรียกชื่อเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายต่าง ๆ

(๒) คณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

๓. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

๓.๑ ประธานกรรมการ ผู้ที่อาจกำหนดให้เป็นประธานกรรมการได้มี ๓ ประเภท คือ

๓.๑.๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี (หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) หรือรัฐมนตรีเป็นประธาน

๓.๑.๒ ข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดกระทรวงเป็นประธาน (หรือถ้ากฎหมายบางระดับเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีเหมาะสมที่จะเป็นประธานกรรมการก็กำหนดได้ เช่น พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน” ประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธานกรรมการ)

๓.๑.๓ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้แก่บุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เช่น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยผู้เป็นประธานกรรมการได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์สูงด้านการวิจัยซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

๓.๒ กรรมการโดยตำแหน่ง การที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากส่วนราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประสานนโยบายของทางราชการเข้ากับการทำงานหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจึงทำหน้าที่เป็นผู้สื่อสารนโยบายของทางราชการด้วย

๓.๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (หรือในบางพระราชบัญญัติจะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกเป็นกรรมการด้วย)

๓.๔ เลขานุการ โดยปกติทั่วไปแล้วกฎหมายจะกำหนดให้เลขานุการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย แต่บางพระราชบัญญัติก็อาจกำหนดให้ทำหน้าที่เป็นเพียงเลขานุการโดยไม่เป็นกรรมการด้วยก็มี

อย่างไรก็ตาม ไม่แน่เสมอไปว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องกำหนดให้มี ๔ ส่วนข้างต้นเสมอไป เช่น

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาการเกษตร พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขโดย พ.ร.บ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕)

มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งมีจำนวนรวมกันเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลในคณะกรรมการจำนวนสามคนซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหาร การเงินหรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์สาขาละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ

ให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการบริหารด้วยโดยอนุโลม

๔. ข้อดีของระบบคณะกรรมการ

๔.๑ เป็นการคานอำนาจในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ได้เสียสูงหรือจะมีผลกระทบต่อประชาชนซึ่งไม่ควรให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนั้นแต่เพียงผู้เดียว แต่ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่าย เนื่องจากการตัดสินใจของคน ๆ เดียวมีแนวโน้มของการใช้อำนาจที่เป็นเผด็จการ

๔.๒ เป็นการระดมความรู้ความสามารถในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้หลากหลาย มีลักษณะสหวิทยาการ (Inter-disciplinary) ซึ่งไม่สามารถจะหาได้จากบุคคลคนเดียว ทำให้ได้ทางเลือกในการตัดสินใจมากกว่า เพราะมีความหลากหลายของข้อมูล โดยเฉพาะคณะกรรมการที่มาจากหลายอาชีพและความเชี่ยวชาญหลายสาขา และให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective responsibility)

๔.๓ เป็นการถ่ายทอดข่าวสาร เพื่อทุกฝ่ายที่มีกิจกรรมร่วมกันสามารถที่จะเรียนรู้ในขณะเดียวกันได้ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งของการสื่อสารในองค์กรก็ได้

๔.๔ เป็นการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและก่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงาน ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายจำเป็นต้องสร้างกลไกในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและรวดเร็วในการทำงาน

๔.๕ ต้องการให้ตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในการพิจารณาปัญหา ทำให้การตัดสินใจจากกลุ่มมีความเป็นกลางมากขึ้นโดยผ่านทางตัวแทน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเชื่อตามและยอมรับคำตัดสินที่มีขึ้นนั้น ทั้งนี้ การบริหารองค์กรสมัยใหม่ยอมรับกันว่าเป็นการสร้างบรรยากาศการทำงานเพื่อให้เกิดผลงานสูงสุด ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

๕. ข้อเสียของระบบคณะกรรมการ

๕.๑ เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากการประชุมของคณะกรรมการจะต้องมีการเดินทางมาประชุม มีการอภิปรายที่ยาวนาน เพราะถ้าสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วก็คงไม่ต้องประชุม และบางครั้งต้องประชุมหลายครั้งกว่าจะได้ข้อยุติ ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่าการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่มีตำแหน่งระดับสูง ซึ่งกรรมการแต่ละคนต่างมีภารกิจมาก การนัดประชุมก็จะมีความยากลำบากไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหา

๕.๒ ในกรณีที่คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีตำแหน่งระดับสูง ซึ่งก็จะเป็นบุคคลที่มีภารกิจมากหรือได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในหลายคณะ อันจะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ ซึ่งก็จะแก้ปัญหาโดยการส่งผู้แทนมาประชุมแทนและบ่อยครั้งที่พบว่าผู้แทนมาประชุมแทนไม่สามารถตัดสินใจแทนได้

๕.๓ ในกรณีอาจเป็นการตัดสินใจที่อ่อนแอ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมาจากบุคคลที่มีความหลากหลายฝ่ายที่มีความเป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในการตัดสินใจจึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีความเกรงใจกัน และทำให้เกิดการตัดสินใจอย่างประนีประนอมกันที่จุดต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้ (least common denominator) ซึ่งเป็นจุดที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอเท่ากับ

การตัดสินใจของบุคคลคนเดียว จนทำให้เกิดการละเลยในการเสนอข้อเท็จจริงหรือเสนอแง่มุมอื่นในการตัดสินใจ

๕.๔ ในบางกรณีอาจมีกรรมการบางคนที่เป็นผู้มีอำนาจเหนือหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินในฐานะที่เป็นการตัดสินใจขององค์กรกลุ่ม ก็จะส่งผลให้คณะกรรมการที่มีฐานะเท่าเทียมกันเปลี่ยนแปลงไปจนกลายเป็นมีผู้นำและผู้ตามซึ่งผลของการประชุมก็จะไม่เป็นไปในทางที่ควรจะเป็น หรือในกรณีที่คณะกรรมการมีการแตกแยกเป็นกลุ่ม ๆ ก็จะเกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทำให้เกิดสถานการณ์แบบการเมืองซึ่งอาจทำให้เกิดการตัดสินใจหรือมีข้อแนะนำที่ไม่เข้มแข็งยิ่งกว่าการประนีประนอมกันที่จุดต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้เสียอีก

๕.๕ ในกรณีเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ในหลายด้าน มีลักษณะสหวิทยาการที่ต้องมีการพิจารณาอย่างทั่วถึง จะมีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องของขอบเขตและส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ในที่สุดจะเกิดความยุ่งยากจนไม่สามารถจะตกลงกันได้ และมักเลื่อนการพิจารณาออกไปโดยไม่มีปฏิบัติสิ่งใดเลย

๕.๖ การทำงานในระบบคณะกรรมการ เป็นการทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากหลายฝ่าย ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวยากที่จะรู้สึกว่าตนจะต้องมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับกรณีที่ตนได้รับมอบอำนาจนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง การกระจายความรับผิดชอบเป็นข้อเสียที่สำคัญของระบบคณะกรรมการ จะไม่มีผู้ใดรู้สึกว่าเป็นการกระทำร่วมของกลุ่ม ความรับผิดชอบในผลงานจึงไม่ชัดเจนเหมือนการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว

๕.๗ โดยที่ในปัจจุบันยังพบว่ายังไม่มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถตรวจสอบประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่ามีความสำเร็จตามที่มุ่งหมายไว้มากน้อยเพียงไร และมีความคุ้มค่าหรือไม่ รวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียวจะมีข้อแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่

๕.๘ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะพบว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่ง แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยตัวบุคคลอยู่บ้างแต่ก็เป็นสัดส่วนที่น้อยกว่า ซึ่งอาจถือได้ว่าการแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่ได้ดูความสามารถ แต่มักเป็นการแต่งตั้งโดยดูจากลักษณะงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสียมากกว่า

๕.๙ บางกรณีพบว่ากรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิมีแนวคิดและข้อเสนอทางทฤษฎีมากเกินไป ซึ่งทำให้ไม่นำมาปฏิบัติได้จริง

๖. ปัญหาของระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย

โดยที่ประเทศไทยนำระบบคณะกรรมการตามกฎหมายมาใช้เป็นเวลานานแล้ว จากการตรวจสอบกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันพบว่ามีคณะกรรมการตามกฎหมายจำนวน ๓๔๕ คณะ ตามกฎหมาย ๒๑๕ ฉบับ โดยมีข้อสังเกตว่าในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมา ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียวได้เพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และปี พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงมีการนำระบบคณะกรรมการเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ

แผ่นดินมากขึ้นโดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมาถึงปัจจุบันมีคณะกรรมการตามกฎหมายเพิ่มขึ้นถึง ๒๕๐ คณะ รวมเป็น ๓๔๕ คณะ[๔]

ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียวดังกล่าวนอกจากจะทำให้มีการตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายจำนวนมากแล้ว ยังมีผลต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายด้วย โดยแทนที่จะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญหรือที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมากดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กฎหมายหลายฉบับได้ขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไปถึงการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็น “งานประจำ” เช่น การอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องต่าง ๆ ด้วยทั้งที่งานประจำนี้สามารถดำเนินการได้โดยบุคคลเพียงคนเดียวภายใต้หลักเกณฑ์ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการตามกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการตั้งคณะกรรมการ ทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริการประชาชนด้วย ซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพและความล่าช้าดังกล่าวนี้เนื่องจากสาเหตุ ๕ ประการ คือ

๖.๑ ความซ้ำซ้อนของกรรมการที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ

การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นต้องคำนึงถึงความรู้ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ และความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสม กฎหมายจึงกำหนดให้ข้าราชการประจำผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนั้นด้วย อย่างไรก็ดี การมีคณะกรรมการจำนวนมากทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการโดยตำแหน่งซ้ำซ้อนมากจากการตรวจสอบกฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการ[๕] ปรากฏว่าตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการเป็นจำนวนหลายฉบับมาก เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เป็นต้น

เมื่อผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายเป็นจำนวนหลายฉบับมากจะทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ กรรมการโดยตำแหน่งก็จะไม่เข้าร่วมประชุม โดยอาจส่งหรือไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมแทน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ทำให้วัตถุประสงค์ในการตั้งกรรมการโดยตำแหน่งไม่บรรลุผล เพราะแม้กรรมการโดยตำแหน่งจะสามารถมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปร่วมประชุมแทนตน[๖] ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการได้แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความต่อเนื่องของการประชุมหากมีการเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยมากและผู้ไปร่วมประชุมแทนก็มักไม่กล้าแสดงความเห็นที่มีผลผูกพันหน่วยงาน หลายกรณีมีการมอบหมายจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ซึ่งนอกจากจะขาดความรู้ความชำนาญอย่างลึกซึ้งแล้วยังไม่สามารถตัดสินใจแทนหน่วยงานได้ การประชุมเรื่องต่าง ๆ

---

[๔] คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, **รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมาย**, กันยายน ๒๕๔๖.

[๕] ไม่รวมถึงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ กฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่นอกขอบเขตการศึกษาของรายงานนี้.

[๖] ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔.

จึงมักไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียวซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตั้งคณะกรรมการ นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการมักเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ หากมตินั้นไม่ตรงความต้องการหรือแนวปฏิบัติที่หน่วยงานนั้นถือปฏิบัติมาแต่เดิม มติของคณะกรรมการส่วนใหญ่จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และทำให้การใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

๖.๒ การกำหนดให้คณะกรรมการทำงานที่เป็นงานบริหาร

จากความไม่ไว้วางใจในการใช้ดุลพินิจของบุคคลคนเดียว เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ได้เสียสูง หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมากซึ่งไม่ควรให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนั้นแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายและให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน หรือเป็นเรื่องที่มีลักษณะสหวิทยาการและจำเป็นต้องอาศัยความรู้หลากหลายซึ่งไม่สามารถจะหาได้จากบุคคลเดียว หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายซึ่งจำเป็นต้องสร้างกลไกในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและรวดเร็วในการทำงาน ดังนั้น ระบบคณะกรรมการจึงเหมาะสมกับงานที่ต้องการ “การปรึกษาหารือ” ซึ่งได้แก่ การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงาน การกำกับดูแลหรือติดตามการดำเนินงาน และการให้คำปรึกษาแนะนำเพราะจะทำให้การตัดสินใจมีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น

การกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหาร เช่น การอนุมัติ การอนุญาต จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการ เพราะทำให้การอนุมัติอนุญาตต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเหล่านี้ล่าช้า เนื่องจากการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการมีขั้นตอนในการดำเนินงานมาก ในขณะที่การอนุมัติ การอนุญาต มีลักษณะเป็น “งานประจำ” หรืองานซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจดำเนินการได้เองภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์โดยมีผู้รับผิดชอบตามลำดับขั้นของการบริหาร ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องอาศัยการปรึกษาหารือ เช่น

- คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการให้ความเห็นชอบการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเกี่ยวกับจำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการ ลักษณะ ชนิด ขนาด สี และเครื่องหมายของผู้ประกอบการ หรือสถานที่หยุดรถเพื่อขนถ่ายผู้โดยสาร

- คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการออกใบอนุญาตให้แสดงเครื่องหมายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานแล้ว หน้าที่ตามมาตรา ๒๐ ในการออกใบอนุญาตให้ทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว หรือหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ ในการรับแจ้งการเลิกประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาต

- คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการออกใบอนุญาตเป็นช่างรังวัดเอกชนและใบอนุญาตจัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน

- คณะกรรมการพิจารณาการประกอบกิจการโรงมหรสพ ตามมาตรา ๓๙ เบญจ

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต โอนใบอนุญาต และออกใบแทนใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการโรงมหรสพ

- คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในการอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ หรือหน้าที่ตามมาตรา ๑๔ ในการอนุญาตให้ย้ายโรงรับจำนำ

- หน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

๖.๓ ระบบคณะกรรมการมีขั้นตอนการทำงานมากและมีค่าใช้จ่ายสูง

การทำงานในระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มก่อให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากมีขั้นตอนการดำเนินการมาก เพราะฝ่ายเลขานุการฯ ต้องเตรียมการประชุมและนัดประชุม และโดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการซ้ำซ้อนกันมากทำให้นัดประชุมได้ยากมากขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยครั้งทำให้ผู้แทนที่มาใหม่ต้องศึกษาเรื่องใหม่ทั้งหมด บ่อยครั้งที่คณะกรรมการไม่สามารถหาข้อยุติที่เหมาะสมได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียว ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการประชุมทั้งในรูปของเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายในการประชุม และค่าจัดทำเอกสารการประชุม

๖.๔ พฤติกรรมเฉพาะของสังคมไทย (ความเกรงใจ)

การประชุมส่วนใหญ่กรรมการมักจะไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นผลมาจาก “ความเกรงใจ”[๗] ซึ่งเป็นพฤติกรรมสังคม (Social behavior) เฉพาะของคนไทยที่ผู้มีอาวุโสน้อยไม่กล้าแสดงความไม่เห็นด้วยกับผู้มีอาวุโสสูงกว่า และจากการที่กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งไม่มีความรู้ ความชำนาญอย่างแท้จริง การประชุมจึงขาดการมีส่วนร่วม (Participation) และการระดมความคิดเห็น (Brainstorm) ผลการประชุมจึงมักเป็นไปตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของประธานกรรมการหรือเลขานุการ

๖.๕ ประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการ

การทำงานในระบบคณะกรรมการต้องอาศัยข้อมูลและข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการเป็นหลักในการพิจารณา หากฝ่ายเลขานุการศึกษาเรื่องที่ประชุมเป็นอย่างดี เตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาครบถ้วน การประชุมย่อมสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว แต่หากฝ่ายเลขานุการไม่มีความรู้หรือไม่เอาใจใส่เรื่องที่ประชุมรวมทั้งเรื่องอื่นที่อาจเกี่ยวข้อง หรือไม่เตรียมเรื่อง ก็จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการล่าช้า ทั้งยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กรรมการเกิดความเบื่อหน่ายและไม่เข้าร่วมประชุม

๗. ข้อเสนอแนะเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ[๘]

๗.๑ จะต้องเป็นงานซึ่งยังไม่มีผู้ใดรับผิดชอบโดยตรง และจำเป็นที่จะต้องกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ ในขณะเดียวกันขนาดของงานไม่ใหญ่พอที่จะมีหน่วยงานประจำรองรับเป็นงานที่มีมาเป็นครั้งคราว ไม่ใช่งานประจำซึ่งอยู่ในหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งอยู่แล้ว

---

[๗] ประทาน คงฤทธิศึกษากร, **การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย**, โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๙, หน้า ๑๗๓.

[๘] ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ, **รายงานการวิจัย เรื่อง การทำงานในระบบคณะกรรมการ**, ธันวาคม ๒๕๒๕, หน้า ๖๘ – ๗๐.

๗.๒ เป็นงานที่มีปัญหามาก และปัญหานั้นจะต้องมีการแก้ไขหรือปฏิรูปโดยเร่งด่วน มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ผู้เกี่ยวข้องต้องการให้แก้ไข และรัฐบาลเห็นชอบด้วย

๗.๓ ประเภทของคณะกรรมการ ควรเป็นรูปแบบของคณะกรรมการเฉพาะกิจมีหน้าที่ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอแนะเฉพาะเรื่อง

๗.๔ กำหนดระยะเวลา ควรกำหนดระยะเวลาให้แน่นอนตามความจำเป็นของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อเร่งให้คณะกรรมการปฏิบัติงานให้เสร็จในระยะเวลาที่กำหนด การกำหนดระยเวลาอาจเป็นโอกาสที่จะมีการปรับปรุง หรือเปลี่ยนตัวกรรมการได้ เมื่อเห็นว่ากรรมการผู้ใดไม่สามารถอุทิศเวลาในการปฏิบัติภารกิจในระยะเวลาที่กำหนดได้

๗.๕ ประธานของคณะกรรมการควรแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการยอมรับของคณะกรรมการตลอดจนเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหาร โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานที่ได้รับมอบหมายก็ได้ เพราะกลไกสำคัญส่วนหนึ่งอยู่ที่ฝ่ายเลขานุการ และอีกส่วนหนึ่งมาจากความชำนาญหรือประสบการณ์ของผู้เป็นกรรมการ ที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในที่ประชุม อย่างไรก็ดี ประธานจะต้องมีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้นำการประชุมที่ดีได้

๗.๖ ควรมีหน่วยงานกลางที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการและติดตาม ประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามนัยดังกล่าว คณะกรรมการซึ่งลักษณะงานเกี่ยวข้องกับงานหลายกระทรวง ควรขึ้นกับหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี หากเป็นเรื่องภายในกระทรวงควรขึ้นกับหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวง

๗.๗ หน่วยงานกลางดังกล่าวควรมีหน้าที่ให้ความเห็นหรือกลั่นกรองเบื้องต้นแก่ผู้ที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการในเรื่องของความซ้ำซ้อนในภารกิจของคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่ หรือในกรณีภารกิจของคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่มีหน่วยงานประจำรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว

๗.๘ หน่วยงานกลางควรมีบทบาทในการกำหนดแบบรายงานและระบบการรายงาน สาระของการประชุมแต่ละครั้ง เพื่อใช้ในกรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ และส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานต่อมติของที่ประชุมในรูปของการนำมติของที่ประชุมมาแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งตัวจริงทราบ เพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๗.๙ ขนาดของคณะกรรมการ ควรอยู่ระหว่าง ๕ – ๑๑ คน

๗.๑๐ เพื่อส่งเสริมขวัญและแรงจูงใจ ค่าตอบแทน การทำงานของคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว ควรอยู่ในรูปของค่า Commission ประมาณ ๖๐๐ – ๘๐๐ บาท ต่อคนต่อเดือน ตามกำหนดเวลาที่ให้แล้วเสร็จ ของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนที่ ๒ การใช้ระบบคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑. ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องมาจากปัญหาของระบบคณะกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้นทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติหลักการในส่วนของการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายไว้ในมาตรา ๗๗[๙] และในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศในมาตรา ๒๕๘[๑๐] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหลักการสำคัญในการใช้ระบบคณะกรรมการไว้ทั้งก่อนตรากฎหมายและการดำเนินการกับกฎหมายที่ใช้บังคับไปก่อนรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ดังนี้

๑.๑ หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

โดยในหลักการของมาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และในวรรคสาม ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

---

[๙] มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง.

[๑๐] มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ค. ด้านกฎหมาย

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

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ.

สำหรับหลักการของมาตรา ๗๗ ได้กำหนดมาตรการสำคัญไว้สี่ประการ ได้แก่[๑๑]

ประการแรก มาตรการทั่วไป เป็นการบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

ประการที่สอง มาตรการก่อนการตรากฎหมาย เป็นการกำหนดกลไกก่อนการตรากฎหมาย โดยรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ประการที่สาม มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สี่ มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๑.๒ การกำหนดให้มีกลไกการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๒. การกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

การดำเนินการเพื่อรองรับบทบัญญัติตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นว่านั้น เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

(๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(๒) วินิจฉัยชี้ขาด

---

[๑๑]กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**, มิถุนายน ๒๕๖๐.

(๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

(๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วยโดยวิธีการลงคะแนนคัดค้านหรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๓. การกำหนดกฎหมายกลางเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

ที่ผ่านมามีแนวคิดที่จะกำหนดให้มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครอง โดยมีการกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้เป็นหลักเกณฑ์กลาง ได้แก่ การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม การลงมติ และการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใช้ได้เฉพาะคณะกรรมการบางประเภท และที่ผ่านมาก็มีการเขียนกฎหมายเฉพาะให้นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกลางนี้ไปใช้ แต่ในบางเรื่องก็ไม่อาจใช้กฎหมายกลางนี้ได้ จะต้องเขียนเพิ่มเติมในกฎหมายนั้น เช่น คุณสมบัติของคณะกรรมการกฎหมายบางฉบับต้องการกำหนดคุณสมบัติที่เข้มงวด

ในการที่จะให้บุคคลใดมาดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เพื่อให้มีหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดระบบคณะกรรมการด้วย

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

เนื่องจากมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักการสำคัญไว้ในส่วนที่รัฐจะใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายให้พึงใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็น และมาตรา ๒๕๘ ซึ่งได้กำหนดหลักการในส่วนที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมายจะต้องมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยมีการใช้ระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว ดังนั้น ในการร่างกฎหมายฉบับใหม่ก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วยและในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับไปก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย โดยในส่วนของการดำเนินการให้เกิดผลนั้น มีข้อเสนอเพื่อการพิจารณาในเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาระบบคณะกรรมการ

๑.๑ หลักเกณฑ์ที่จะกำหนดในเบื้องต้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ นั้น เห็นควรดำเนินการตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ในกรณีที่เป็นการร่างกฎหมายใหม่เพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

(๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือกิจกรรมที่ต้องการความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ตลาดทุน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือ ตลาดเงิน เช่น คณะกรรมการนโยบายทางการเงิน หรือการสื่อสารโทรคมนาคมและการขนส่ง เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือคณะกรรมการการกำกับกิจการพลังงาน

(๒) การวินิจฉัยชี้ขาด เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยคณะกรรมการประเภทนี้ต้องมีความเป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญและมีการพิจารณาโดยยึดหลักความยุติธรรม เช่น การฟังความทุกฝ่าย

(๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกันโดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะมีที่มาจากตัวแทนลูกจ้าง ตัวแทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และผู้แทนภาครัฐ เป็นต้น

๑.๒ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการ สมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใด มติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วยโดยวิธีการลงคะแนนคัดค้านหรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๑.๒ การใช้ระบบคณะกรรมการควรจะต้องพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และประเภทของกรรมการไม่ว่าจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งอำนาจหน้าที่อย่างรอบด้านและมีความเหมาะสมกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย และผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่สมควรจะได้รับ เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะนี้ต้องมีองค์ประกอบจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและเป็นกลาง ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานที่อาจต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์นั้นหรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น เพื่อให้มีความเป็นกลางและอิสระอย่างแท้จริง และพึงยึดหลักการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ และต้องพิจารณาเรื่องโดยยึดหลักความยุติธรรม เช่น การฟังความทุกฝ่าย การโต้แย้งคัดค้านกรรมการ กรรมการทุกคนต้องออกเสียงในการชี้ขาดจะงดออกเสียงมิได้

๒. การกำหนดกลไกการปรับปรุงระบบคณะกรรมการตามกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญ

๒.๑ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ มีการพิจารณาทบทวนเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีระบบคณะกรรมการไว้ในกฎหมายที่ตนเองรักษาการนั้นต่อไป หรือสมควรให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกระบบคณะกรรมการเพื่อให้มีความคล่องตัวหรือการปรับปรุง แก้ไข

หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการมีความคล่องตัวหากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการจะต้องมีขนาดและองค์ประกอบอย่างไรบ้าง โดยต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมติคณะรัฐมนตรีด้วย

๒.๒ ต้องมีการเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากรัฐมนตรีผู้รักษาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นต่อไป ก็จะต้องมีการแสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีถึงความจำเป็นที่ต้องมีระบบคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นต่อไปและเหตุผลที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้นพร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

๒.๓ อำนาจหน้าที่ในการบริหาร เช่น การอนุมัติ การอนุญาต มีลักษณะเป็นงานซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจดำเนินการได้เองภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์โดยมีผู้รับผิดชอบเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามลำดับขั้นของการบริหาร ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องอาศัยการปรึกษาหารือโดยใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่กรณีสำคัญ เช่น การสัมปทาน อาจใช้วิธีผู้ดำรงตำแหน่งโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ

๒.๔ การกำหนดกฎหมายกลางเกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการพิจารณาระบบคณะกรรมการแต่ละประเภทในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อพิจารณาในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะกรรมการ ๑

“...การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือความพอมีพอกิน พอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและใช้อุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชา เมื่อได้พื้นฐานมั่นคงพร้อมพอควรและปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างค่อยเสริมความเจริญและฐานะเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นโดยลำดับต่อไป หากมุ่งแต่จะทุ่มเทสร้างความเจริญยกเศรษฐกิจขึ้นให้รวดเร็วแต่ประการเดียว โดยไม่ให้แผนปฏิบัติการสัมพันธ์กับสภาวะของประเทศและของประชาชนโดยสอดคล้องด้วย ก็จะเกิดความไม่สมดุลย์ในเรื่องต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งอาจกลายเป็นความยุ่งยากล้มเหลวได้ในที่สุด...”

พระบรมราโชวาท ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของ
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๑๗

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์
นิติกร สำนักกฎหมาย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๑]

ตาม **“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”** โดยทั่วไปนั้น เป็น **“การปกครองที่ยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ในรัฐนั้น ๆ”** หรือ **“ใช้กฎหมายเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศชาติบ้านเมือง”** ดังนั้น พลเมืองทุกคนในสังคมประชาธิปไตยจึงมีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเป็นอยู่ของรัฐ ตลอดจนความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน กรณีจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายนั้นเป็น “นโยบายสาธารณะ” อย่างหนึ่ง ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุที่มีผลกระทบต่อทุกองคาพยพในสังคม และเมื่อเป็นนโยบายสาธารณะแล้ว การริเริ่มหรือเสนอให้มีกฎหมายต่าง ๆ จึงมิได้แตกต่างจากการริเริ่มหรือเสนอให้มีนโยบายสาธารณะอื่น ๆ กล่าวคือ **การริเริ่มหรือเสนอให้มีกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ นั้นจะต้องมีข้อมูลสนับสนุนอย่างชัดเจนและเพียงพอว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นอย่างแท้จริง** (Sufficient Evidence Basis) ซึ่งจะต้องมีการศึกษาเชิงลึกถึงสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (Problem Defined) รวมทั้งทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหานั้นนอกจากมาตรการทางกฎหมาย (Alternative Solutions) ตลอดจนต้องมีการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Consultation) ทุกกลุ่ม ซึ่งกระบวนการตรวจสอบการริเริ่มหรือเสนอให้มีร่างกฎหมายว่ามีความจำเป็นจะต้องตรากฎหมายหรือไม่นี้ โดยทั่วไปจะเรียกว่า “Ex Ante Analysis”[๒]

ทั้งนี้ นอกจากกระบวนการ “Ex Ante Analysis” ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีกระบวนการอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า ซึ่งใช้สำหรับกฎหมายที่มีการตราขึ้นใช้บังคับแล้วก็คือ **“กระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมาย**

---

[๑] จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการจัดการสัมมนา เรื่อง “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ในวันพุธที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้อง Mayfair Ballroom A-B ชั้น ๑๑ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ (ประตูน้ำ).

[๒] คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **รายงานประจำปี ๒๕๕๙ (สรุปผลการปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๐. หน้า ๓๔.

ภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว" หรือเรียกว่า "Ex Post Evaluation of Legislation" โดยในอดีตที่ผ่านมาถือว่าการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเป็นดุลพินิจของผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ประเทศไทยยังมิได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เพราะในทางปฏิบัติจะเป็นการพิจารณาตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำ แต่โดยที่ข้าราชการประจำอาจจะมีทัศนคติยึดติดกับกฎระเบียบดั้งเดิม จึงเป็นการยากที่จะเสนอให้ผู้รักษาการตามกฎหมายปรับปรุงกฎหมายในความรับผิดชอบให้ทันสมัย เว้นแต่เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่หรือขยายขนาดขององค์กร ประกอบกับระบบการเมืองที่ไม่ค่อยมีเสถียรภาพทำให้ผู้รักษาการตามกฎหมายไม่ประสงค์ที่จะริเริ่มให้มีการทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบเนื่องจากจะต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภา[๓] ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุให้กฎหมายไทยจำนวนมากมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจากผลของพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ **เมื่อกฎหมายไทยหยุดอยู่กับที่หรือไม่มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสม ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ได้พัฒนากฎหมายในเรื่องเดียวกันนั้นไปแล้ว กฎหมายจึงล้าสมัยและกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าโลก** เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จึงได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติกฎหมายตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นกระบวนการทบทวนกฎหมายให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของโลก และได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาได้มีการตรา **"พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘"** ขึ้นใช้บังคับโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ เป็นต้นมา

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อมูลข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดให้มีการสัมมนา เรื่อง **"การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"** ขึ้นเมื่อวันพุธที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา โดยการจัดสัมมนาในครั้งนี้ **นายดิสทัต โหตระกิตย์** เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวเปิดการสัมมนา จากนั้น **ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ** ประธานกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) กรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และประธานกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้บรรยายพิเศษในหัวข้อเรื่อง **"การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย"** รวมทั้งมีการสัมมนาในหัวข้อต่าง ๆ ประกอบด้วย

---

[๓] *เพิ่งอ้าง.*

๑. เรื่อง “แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดย นายดิสทัต โหตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. เรื่อง “ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘” โดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และ

๓. เรื่อง “แนวทางการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘” โดย นายจุมพล ศรีจงศิริกุล นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และนางสาวปัทมา วะรินทร์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยการสัมมนาในหัวข้อ **“แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”** โดย นายดิสทัต โหตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

นายดิสทัต โหตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นว่า กระบวนการปฏิรูปกฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีที่มาที่สำคัญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง**บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ถือเป็นหัวใจหลักสำคัญของเรื่อง** ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์

ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง"

บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ดังกล่าวนั้น มีเจตนารมณ์ให้กฎหมายมี "คุณภาพ" มากที่สุด โดยกำหนดเป้าประสงค์ที่สำคัญไว้ ๓ ประการ คือ

(๑) ปรับปรุงกระบวนการจัดทำกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น

(๒) ปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น

(๓) ปรับปรุงให้คงคุณภาพกฎหมายไว้ตราบเท่าที่จำเป็น

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏว่ากฎหมายหมดความจำเป็นหรือด้อยคุณภาพจะต้องยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากปรากฏว่ากฎหมายที่ใช้บังคับไปแล้ว เกิดความไม่จำเป็นหรือด้อยประสิทธิภาพลง ซึ่งอาจจะเกิดจากสาเหตุหรือปัจจัยต่าง ๆ อาทิ เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์ที่จำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายหมดไป หรือไม่ตอบสนองต่อสภาวการณ์แห่งเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น จะต้องแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าวนั้นเสีย

อนึ่ง หากจะกำหนดลักษณะหรือให้นิยามความหมายของคำว่า **"กฎหมายที่มีคุณภาพ"** แล้ว สามารถอธิบายได้ว่า หมายถึง กฎหมายที่เป็นได้ทั้งคุณและโทษ เป็นการสร้างระบบแก้ไขปัญหาที่นำไปสู่เป้าหมายแห่งการพัฒนา ในขณะเดียวกันเมื่อสภาพสังคมหรือความสำคัญของปัญหาเปลี่ยนแปลงไป หรือการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น หรือกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็ต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ดังนั้น "กฎหมายที่มีคุณภาพ" คือ กฎหมายที่ส่งผลดีต่อประชาชนและสังคมโดยรวมในลักษณะที่ก่อให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้น รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย

ในขณะเดียวกัน **"กฎหมายที่ไม่มีคุณภาพ"** จะมีลักษณะตรงกันข้ามกับกฎหมายที่มีคุณภาพในประการที่สำคัญ ดังนี้

(๑) เป็นกฎหมายที่สร้างภาระหรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

(๒) เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น โดยเฉพาะในส่วนของระบบการขออนุญาตและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการกำหนดกรอบหรือเงื่อนเวลาให้เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติก่อนการดำเนินการซึ่งสร้างความยุ่งยากและความล่าช้าในกระบวนการต่าง ๆ อันถือเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นแก่ประชาชน

(๓) เป็นกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิด หรือให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากเกินความจำเป็น

จากลักษณะของกฎหมายที่ไม่มีคุณภาพอันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ตามมาดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนด **"วิธีการจัดทำร่างกฎหมายที่ดี"** ขึ้น โดยกำหนดให้ **"ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นให้แก่ประชาชนทราบ ตลอดจนต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวไปใช้ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในทุกขั้นตอนด้วย** และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการและการจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ร่วมกันจัดทำ **"แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"** โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย **เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี** อันประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ[๔]

ส่วนที่ ๑ หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ และ

ส่วนที่ ๒ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน

นอกจากนี้ ยังได้ปรับปรุง **"หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)"** เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ (เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร)[๕] โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

---

[๔] โปรดดู กองนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำเนาบันทึกข้อความสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๐๔๘/พ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, เอกสารเผยแพร่จาก http://www.cabinet.soc.go.th.

[๕] คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เสนอ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป **โดยในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) รวม ๑๐ ประการ อย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องเสนอแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลา และบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดของเนื้อหาให้ได้ความชัดเจนและให้ได้ข้อยุติในหลักการก่อนนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี** และกรณีที่ต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของประชาชนและของประเทศเป็นสำคัญเท่านั้น ตลอดจนต้องพิจารณาความเร่งด่วนตาม Function (ภารกิจพื้นฐาน) Agenda (ภารกิจยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วน แนวทางปฏิรูปภาครัฐ งบประมาณบูรณาการ) ที่มีผลต่อการปฏิรูปประเทศ และมีความทันสมัยและเป็นสากล รวมทั้งพิจารณาความจำเป็นในการคงอยู่ของคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปที่สำคัญมีความต่อเนื่อง และการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำแนวปฏิบัติในเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารอย่างเคร่งครัดต่อไป, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๕๑ เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙, สืบค้นจาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2559/993192813.pdf.

ทั้งนี้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีมติเห็นชอบ “แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” และ “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)” ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำหรือปรับปรุงขึ้นดังกล่าว โดยให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป[๖]

นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แสดงความคิดเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยกำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายหรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาวการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

ทั้งนี้ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จึงได้ดำเนินการจัดทำรายงานประจำปี ๒๕๕๙ ขึ้น โดยสรุปข้อมูลการดำเนินงานและผลการปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้ในรอบปีแรกนับแต่มีการใช้บังคับ ซึ่งเนื้อหาของรายงานประจำปีฉบับแรกดังกล่าวนี้ ได้แบ่งออกเป็น ๔ ส่วน แต่ละส่วนมีสาระสำคัญ ดังนี้

<u>ส่วนที่ ๑</u> ความเป็นมาของพระราชกฤษฎีกาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยที่รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดคุณภาพของกฎหมาย ดังนั้น จึงกำหนดให้มี “การประเมินผลกระทบของกฎหมาย” (Regulatory Impact Assessment : RIA) ขึ้น เพื่อเป็นหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ **แต่มาตรการดังกล่าวกลับช่วยพิจารณาคุณภาพของกฎหมายได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะนำ “กระบวนการตรวจสอบคุณภาพกฎหมายภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว” มาปรับใช้กับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น**

[๖] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๖๑ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐, สืบค้นจาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2560/993237122.pdf.

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มีการกำหนดกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบ หรือมีการตรากฎหมายเพื่อรับรองการดำเนินการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม และการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายก็ยังไม่ครอบคลุมกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายทั้งระบบ เพราะอาจไม่ครอบคลุมผลกระทบในด้านอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือความคาดหมาย และยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ จึงได้เกิดแนวคิดที่จะนำกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วมาบังคับใช้ จึงมีการตรา “พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘” ขึ้นใช้บังคับตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย **โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้ “รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย” มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก ๕ ปี ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ เพื่อพิจารณาคุณภาพของกฎหมาย และเพื่อให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทต่าง ๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้น (Better Regulation for the Better Lives) และยังเป็นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมได้อีกทางหนึ่งด้วย**

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้หลายประการ โดยให้รัฐมนตรีผู้รักษาการพิจารณาทบทวนกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ เช่น มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปหรือไม่อย่างไร มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วหรือไม่ หรือมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ รวมทั้งมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย เพื่อลดผลกระทบและภาระต่อประชาชนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นหรือไม่

<u>ส่วนที่ ๒</u> การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

สาระสำคัญของเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๒.๑ ขั้นตอนการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาทบทวนของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่จะต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปและประกาศผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบ ทั้งนี้ หากมีข้อเสนอแนะจากผู้ใดหรือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ให้นำมาประกอบการพิจารณาด้วย

(๒) ผู้รักษาการตามกฎหมายต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกฎหมายนั้น รวมถึงจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปด้วยก็ได้

(๓) กรณีที่ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะตามมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘[๗] หากเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะทราบพร้อมทั้งเหตุผลภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่มีความเห็นดังกล่าว ในกรณีนี้ ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะจะเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาต่อไปก็ได้

(๔) กรณีกฎหมายที่ไม่มีการบังคับใช้เกิน ๓ ปี ตามมาตรา ๕ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเสนอยกเลิกกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี หรือกรณียังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป ให้แสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการเพื่อบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ครบ ๓ ปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ สำหรับกรณีอื่น ๆ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้วเสร็จ ให้จัดทำรายงานสรุปผลการพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มีเหตุต้องพิจารณาทบทวน หากจำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ให้เสนอร่างกฎหมายไปพร้อมกับรายงานดังกล่าวด้วย

(๕) กรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแทนผู้รักษาการตามกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเสร็จ ให้เสนอผลการพิจารณาไปยังผู้รักษาการตามกฎหมายและคณะรัฐมนตรี

(๖) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารายงานสรุปผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวนั้นให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานประจำปีต่อไป

(๗) ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบ

---

[๗] **พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๕** กำหนดว่า

"มาตรา ๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความเหมาะสม เป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกห้าปีที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

(๒) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(๓) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๔) เมื่อปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ".

๒.๒ รายงานผลดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

มาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘[๕] กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ แล้วแจ้งผลให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบ รวมทั้งแจ้งว่าจะดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายฉบับใดในปีใด **โดยมีหลักเกณฑ์ว่ากฎหมายที่บังคับใช้เกิน ๕ ปี นับถึงวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ จะต้องดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๕ ปี ส่วนกฎหมายที่ใช้บังคับยังไม่ถึง ๕ ปี นับถึงวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ มีกำหนดที่จะต้องดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมเมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับครบ ๕ ปี**

ในด้านการดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้มีหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละกระทรวงเพื่อขอให้หน่วยงานในสังกัดแจ้งข้อมูลกฎหมายในความรับผิดชอบ โดยการกรอกข้อมูลลงในแบบฟอร์มที่กำหนดขึ้น ที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย การแจ้งชื่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ผู้รักษาการ วันใช้บังคับของกฎหมาย และกำหนดเวลาที่จะพิจารณาทบทวนความเหมาะสม ทั้งนี้ **หากเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนหรือใช้บังคับภายในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓** (กฎหมายที่ใช้บังคับเกิน ๕ ปี นับถึงวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ) **ให้หน่วยงานแจ้งว่าจะดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในปีใด ซึ่งการทบทวนความเหมาะสมดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ กล่าวคือ ภายในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓** นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้มีหนังสือไปยังกระทรวงต่าง ๆ อีกครั้ง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑.๑/๑๓-๒๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับหรือกำกับดูแลของกระทรวง และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงได้ยืนยันข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลในรายงานดังกล่าวมีความถูกต้องและครบถ้วน อันจะเป็นประโยชน์แก่การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายต่อไป

---

[๕] **พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๓** กำหนดว่า

"มาตรา ๑๓ ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้นทั้งหมด แล้วแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบ ตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้ากฎหมายใดใช้บังคับเกินห้าปีนับถึงวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานตามวรรคหนึ่งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วยว่าจะดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายฉบับใดในปีใด ซึ่งทั้งหมดต้องทำให้แล้วเสร็จภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ สำหรับกฎหมายใดที่ใช้บังคับยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้นเมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับครบห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

เมื่อได้ข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำแปลของกฎหมายทั้งหมดเป็นภาษากลางของอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และเผยแพร่ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย และเมื่อใดที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขและเผยแพร่คำแปลของกฎหมายนั้นโดยเร็ว".

แบบฟอร์มการแจ้งข้อมูลกฎหมาย
ตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

กระทรวง.....

โปรดอ่านคำชี้แจงก่อนกรอกข้อมูล

ก. ลำดับที่ .. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชบัญญัติ/ประมวลกฎหมาย/พระราชกำหนด.....
(ให้กรอกข้อมูลแบบฟอร์มละ ๑ กฎหมาย)
ข. หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....
ค. ข้อมูล ณ วันที่.....
ง. ข้อมูลผู้ประสานงาน ชื่อ-สกุล.....ตำแหน่ง.....
สำนัก/กอง.....โทรศัพท์.....
E-mail.....

(๑) กฎหมายและผู้รักษาการ		(๒) วันใช้บังคับ (ระบุเป็น ว/ด/ป)	(๓) กำหนดเวลาที่จะทบทวน						(๔) สถานะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย (ถ้ามี โปรดระบุสถานะ ก,ข,ค,ง)				(๕) ข้อมูลอื่น ๆ (ถ้ามี)
(๑.๑) ชื่อกฎหมาย	(๑.๒) ผู้รักษาการ		(๓.๑) กรณีใช้บังคับก่อนหรือใช้บังคับในวันที่ ๙ ก.ย. ๕๓ (โปรดทำเครื่องหมาย √)					(๓.๒) กรณีใช้บังคับหลังวันที่ ๙ ก.ย. ๕๓ (ระบุเป็น ว/ด/ป)	๑	๒	๓	๔	
			๒๕๕๔	๒๕๕๐	๒๕๕๘	๒๕๕๖	๒๕๕๓						
ระดับพระราชบัญญัติ													
กฎหมายลำดับรอง													
(ก) พระราชกฤษฎีกา													
(ก.๑)													
(ก.๒)													
(ข) กฎกระทรวง													
(ข.๑)													
(ข.๒)													
(ค) ประกาศ													

<u>ส่วนที่ ๓</u> ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

ตลอดระยะเวลา ๑ ปีกว่าของการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ หน่วยงานของรัฐได้ประสบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยธุรการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จึงได้รวบรวมสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเป็นการประมวลผลจากสภาพปัญหาที่หน่วยงานของรัฐได้สอบถามและปรึกษามายังสำนักงานฯ รวมทั้งได้จัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ขึ้น ดังต่อไปนี้[๙]

๓.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรค

๓.๑.๑ ความเข้าใจหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการปฏิบัติตามกฎหมาย

เนื่องจากกระบวนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเป็นเรื่องใหม่และเพิ่งมีผลบังคับใช้มาช่วงเวลาหนึ่ง จึงมีข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ในการเรียนรู้และทำความเข้าใจ รวมทั้งมีผลให้การดำเนินการบางเรื่องไม่สอดคล้องกับกลไกของกฎหมาย ได้แก่

(๑) การเสนอให้ทบทวนกฎหมายที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๓ กล่าวคือ มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายฯ ได้บัญญัติข้อยกเว้นไม่ให้นำพระราชกฤษฎีกานี้มาใช้บังคับกับกฎหมายบางประเภท เช่น กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง

[๙] คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒.* หน้า ๑๒๖-๑๒๗.

ทบวง กรม หรือกฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่าหน่วยงานของรัฐยังแจ้งข้อมูลการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายประเภทดังกล่าวนี้เข้ามาด้วย

(๒) การดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไม่สอดคล้องกับขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ กล่าวคือ ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของพระราชกฤษฎีกาฯ มุ่งหมายให้ดำเนินการโดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นขององค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกฎหมายนั้นประกอบด้วย มาตรา ๗ จึงกำหนดให้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และประกาศผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรต่าง ๆ เสนอแนะปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับหรือเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐผู้ดำเนินการทบทวนกฎหมายยังมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับขั้นตอนที่กำหนดไว้ ดังนั้น การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมจากมุมมองของหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเพียงด้านเดียวจึงไม่อาจรับทราบและเข้าใจผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกบังคับหรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายได้อย่างแท้จริง

๓.๑.๒ การขาดการบูรณาการข้อมูลกฎหมายภายในกระทรวง

โดยที่แต่ละกระทรวงจะมีหน่วยงานระดับกรมที่อยู่ภายใต้บังคับเป็นจำนวนมาก และแต่ละกรมจะมีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนหลายฉบับ แม้ว่าขั้นตอนตามพระราชกฤษฎีกาฯ จะกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการจะต้องมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการข้อมูลกฎหมายในภาพรวมของกระทรวงนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือไปยังกระทรวงต่าง ๆ เพื่อขอข้อมูล กระทรวงก็มักจะส่งเรื่องดังกล่าวต่อไปยังกรมที่อยู่ในสังกัด เพื่อให้กรมได้จัดทำข้อมูลกฎหมายส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง โดยมิได้แจ้งเรื่องผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงแต่อย่างใด จึงก่อให้เกิดปัญหาการขาดการบูรณาการข้อมูลกฎหมายภายในกระทรวง มีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายไม่ทราบข้อมูลหรือตรวจสอบความถูกต้องของการรายงานดังกล่าวก่อนการแจ้งข้อมูลมายังคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ และเป็นผลให้ข้อมูลกฎหมายที่แจ้งมานั้นอาจไม่ครบถ้วนหรือถูกต้องเพียงพอ

๓.๑.๓ การขาดผู้รับผิดชอบโดยตรงเพื่อการประสานงานเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐในทุกภาคส่วนจำต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกานี้ภายในรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในแต่ละปีอาจมีกฎหมายในความรับผิดชอบที่ต้องดำเนินการแตกต่างกัน และต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ดังนั้น จึงมีกระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นยังมิได้แต่งตั้งหรือมอบหมายผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง จึงมีผลทำให้การติดต่อหรือประสานงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ไม่ต่อเนื่อง และเกิดความไม่คล่องตัว

๓.๑.๔ การรับรู้ข้อมูลของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

ช่องทางที่สำคัญประการหนึ่งในการริเริ่มให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนอกเหนือจากการทบทวนตามรอบระยะเวลาที่กำหนด คือ การร้องเรียนหรือแจ้งข้อเสนอแนะโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการจะต้องนำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาพิจารณา หากมีเหตุผลอันสมควรจะต้องดำเนินการทบทวนกฎหมายดังกล่าวด้วย แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมด้วยเหตุผล ทั้งนี้ หากผู้ร้องเรียนยังเห็นว่าข้อเสนอแนะเป็นเหตุอันสมควรที่ต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ก็อาจเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาต่อไปก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันการแจ้งข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะที่ริเริ่มโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปยังมีน้อยและยังไม่มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความรับรู้และความเข้าใจของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับช่องทางและขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายยังไม่เป็นที่รับทราบ และอีกสาเหตุหนึ่งคือ การที่หน่วยงานของรัฐยังไม่มีช่องทางในการร้องเรียนหรือให้ข้อเสนอแนะที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

๓.๒ ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะในประการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การจัดให้มีคู่มือการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เพื่อกำหนดแนวทางและรายละเอียดเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้มีความชัดเจน โดยอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบคู่มือดังกล่าวและให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป

(๒) การอบรมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเพื่อที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมากยิ่งขึ้น

(๓) ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายควรเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย และตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินการในเรื่องนี้

(๔) หน่วยงานของรัฐควรมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน และเพื่อให้การดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกานี้เกิดความต่อเนื่องและคล่องตัวในทางปฏิบัติ

<u>ส่วนที่ ๔</u> ผลการดำเนินงานอื่นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นตามบทบัญญัติในหมวด ๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในหลายด้าน ทั้งในด้านการจัดทำร่างกฎหมาย การศึกษาวิจัย

เพื่อการพัฒนากฎหมาย และการจัดโครงการอบรมหรือสัมมนาความรู้ด้านการพัฒนากฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายในเว็บไซต์คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (www.lawreform.go.th) เป็นจำนวนมาก

สำหรับการสัมมนาในหัวข้อ **“ความเป็นมาและสาระสำคัญพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘”** โดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แสดงความคิดเห็นว่า เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้เสนอให้มี “พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘” ขึ้นใช้บังคับ โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๘๖ ก ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ อันมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

หลักการของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็คือ การกำหนดให้ “รัฐมนตรีผู้รักษาการ” ตามกฎหมายแต่ละฉบับมีหน้าที่ในประการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. การจัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามรอบระยะเวลาหรือเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

๒. การจัดทำคำแปลกฎหมายทั้งหมดเป็นภาษากลางของอาเซียน (ภาษาอังกฤษ) ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเผยแพร่เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้

โดยประเภทของ “กฎหมาย” ที่จะต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมและจัดทำคำแปล ประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด และกฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง[๑๐] **ยกเว้นกฎหมายดังต่อไปนี้ที่ไม่ต้องทบทวนความเหมาะสมและจัดทำคำแปล** ซึ่งจำแนกออกได้เป็น ๕ ประเภท ดังนี้

(๑) กฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะช่วงเวลาหนึ่ง และระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

---

[๑๐]พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ได้กำหนด**ความหมายของบทนิยามคำว่า “กฎ”** หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ.

(๓) กฎหมายที่ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(๔) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุยวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ และกฎหมายกำหนดเครื่องแบบ

(๕) กฎหมายอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

อย่างไรก็ดี หน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมและจัดทำคำแปลนั้น กรณีเป็นที่ชัดเจนว่าหากเป็น “กฎหมายแม่บท” ผู้มีหน้าที่ก็คือ ผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่สำหรับกรณีที่เป็นกฎหมายลำดับรองและกฎหมายที่ไม่มีผู้รักษาการหรือผู้รักษาการเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้มีหน้าที่จะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีเป็น “กฎหมายลำดับรอง” ผู้มีหน้าที่ก็คือ ผู้มีอำนาจในการออกกฎ ส่วนกรณี “กฎหมายที่ไม่มีผู้รักษาการ” หรือ “ผู้รักษาการเป็นนายกรัฐมนตรี” ในกรณีนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ผู้มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมดังกล่าว อาจขอให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นผู้พิจารณาทบทวนแทนก็ได้

สำหรับ **“กำหนดเวลา” และ “เหตุ” ที่กฎหมายกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย คือ ทุก ๕ ปีที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้**

(๑) เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

(๒) เมื่อได้รับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะที่มีเหตุผลอันสมควรจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป

(๓) เมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๔) เมื่อมิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

ส่วนประเด็นที่จะต้องพิจารณาในการทบทวน (ทั้งหมดหรือบางเรื่องตามที่จำเป็น) ได้แก่เรื่องดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไป

(๒) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป

(๓) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม

(๔) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นของประชาชนดีขึ้น

(๕) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ในอนุญาต ระบบการจดทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุม เพียงเท่าที่จำเป็น

(๖) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(๗) การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น

(๘) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

อนึ่ง การตรวจสอบกฎหมายที่จะต้องมีการพิจารณาทบทวนในวาระเริ่มแรก สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

<u>กลุ่มที่ ๑</u> กฎหมายที่ใช้บังคับเกิน ๕ ปี นับถึงวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

กฎหมายในกลุ่มนี้ คือ กฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ โดยหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งว่าจะทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้นในปีใด ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - พ.ศ. ๒๕๖๓

<u>กลุ่มที่ ๒</u> กฎหมายที่ใช้บังคับยังไม่ถึง ๕ ปี นับถึงวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ในกรณีนี้ให้หน่วยงานของรัฐทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้นเมื่อครบกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ หรือหากมีความจำเป็นอาจกำหนดให้ทบทวนก่อนครบ ๕ ปี ก็ได้

สำหรับการจัดทำคำแปลกฎหมาย กำหนดให้**จะต้องจัดทำคำแปลกฎหมายที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นภาษากลางของอาเซียน (ภาษาอังกฤษ) ให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ** และเผยแพร่คำแปลทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนกฎหมายที่มีขึ้นใหม่ หรือมีการปรับปรุงแก้ไขในภายหลัง ให้ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขคำแปลของกฎหมายดังกล่าวโดยเร็วด้วย

ส่วนการสัมมนาในหัวข้อ **“แนวทางการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘”** โดย **นายจุมพล ศรีจงศิริกุล** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ**นางสาวปัทมา วะรินทร์** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น นอกจากทางวิทยากรจะได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว ยังได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ**หลักการและแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐** ด้วย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

- **หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ** เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. (๑) ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการมีกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็น

ของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย และเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้วจะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด

- **ขอบเขตการบังคับใช้** ได้กำหนดประเภทของกฎหมายที่ต้องดำเนินการตรวจสอบความจำเป็น รับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบ และตรวจสอบเนื้อหาก่อนเสนอร่างกฎหมาย รวมถึงประเมินผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย นอกจากนี้ให้มีการตรวจสอบเนื้อหาและประเมินผลสัมฤทธิ์สำหรับกฎ และประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชกำหนดด้วย
- **หน้าที่ในการตรวจสอบความจำเป็น รับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบ ตรวจสอบเนื้อหา และประเมินผลสัมฤทธิ์** ได้กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมาย” มีหน้าที่ตรวจสอบความจำเป็น รับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบ ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ และกำหนดให้ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบสำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- **การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย** ได้กำหนดให้เมื่อมีกรณีที่ต้องทำภารกิจหน่วยงานของรัฐต้องวิเคราะห์ก่อนว่า สามารถใช้มาตรการอื่นได้โดยไม่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจหรือไม่ โดยในการวิเคราะห์จะต้องระบุทางเลือกที่ไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายไว้ด้วย
- **การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง** ได้กำหนดวิธีการและกระบวนการไว้ ดังนี้

(๑) วิธีการได้มาซึ่งผู้เกี่ยวข้อง “ผู้เกี่ยวข้อง” ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งหมายถึง ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายหรือที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย อาทิ ผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายหรือดูแลพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับร่างกฎหมาย เป็นต้น กฎหมายได้กำหนดวิธีการที่จะทำให้ได้รายชื่อผู้เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนที่สุด **โดยการเปิดให้ประชาชนมาจดแจ้งหรือขึ้นทะเบียน รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐสำรวจหรือสอบถามรายชื่อผู้เกี่ยวข้อง และรวบรวมรายชื่อที่ได้จากทุกช่องทางไว้ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ** ทั้งนี้ การกำหนดผู้เกี่ยวข้องในการรับฟังความคิดเห็นสำหรับกฎหมายแต่ละประเภทนั้นอาจแตกต่างกันได้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(๒) กระบวนการรับฟังความคิดเห็น กำหนดให้ดำเนินการตามกระบวนการ ดังนี้

(๒.๑) ให้นำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย ร่างกฎหมาย สภาพปัญหาและความจำเป็นในการตรากฎหมาย รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ไปรับฟังความคิดเห็นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย

(๒.๒) เลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสม เช่น ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางไปรษณีย์ การประชุมสัมมนา การสัมภาษณ์ การเข้าร่วมชี้แจง การสำรวจความคิดเห็น การตอบแบบสอบถาม หรือวิธีการอื่นใด

(๒.๓) ประกาศและแจ้งวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด รวมทั้งการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ตลอดจนดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก และไม่เป็นภาระเกินสมควร

(๒.๔) การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ต้องระบุประเด็นและสรุปความเห็นในแต่ละประเด็น รวมถึงคำชี้แจงตอบประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นและเหตุผล ตลอดจนนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย

(๒.๕) การเปิดเผยหรือเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละขั้นตอน ทั้งก่อนการเสนอร่างกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หลังจากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหลักการของร่างกฎหมาย และชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

- **การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย** ได้กำหนดให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ โดยต้องวิเคราะห์อย่างรอบด้านและเป็นระบบ และจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย **ทั้งนี้ การกำหนดหัวข้อหรือประเด็นในการวิเคราะห์ผลกระทบอาจแตกต่างกันตามลักษณะหรือประเภทของกฎหมาย** เช่น กฎหมายที่จำกัดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- **การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย** ได้กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมาย เช่น สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์ชาติ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินจำเป็น มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น รวมทั้งกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ตลอดจนกำหนดให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็น และต้องกำหนดหลักเกณฑ์ ระยะเวลาและการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ รวมถึงการจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป
- **การตรวจสอบผลการดำเนินการ** ได้กำหนดให้ “สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี” มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์ของรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นก่อนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

“สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” มีหน้าที่ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

“คณะรัฐมนตรี” “คณะกรรมการกฤษฎีกา” “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา” มีหน้าที่ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

"รัฐสภา" มีหน้าที่นำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีส่งให้ มาใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

ทั้งนี้ หากพบว่าการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบของหน่วยงานของรัฐไม่ครบถ้วนหรือสมบูรณ์ ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าว สามารถส่งเรื่องคืนหรือมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการเพิ่มเติมได้

- **การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** ได้กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลา ๕ ปี หรือระยะเวลาอื่นที่กำหนด ซึ่งอาจแตกต่างกันตามลักษณะหรือประเภทของกฎหมาย เช่น หากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยี เศรษฐกิจ หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอาจมีระยะเวลาที่เร็วกว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น หรือเมื่อมีกรณีตามที่กฎหมายกำหนด เช่น จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรหรือประชาชน ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปี เป็นต้น รวมทั้งให้มีการตรวจสอบผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย
- **ระบบกลางเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์** ได้กำหนดให้มี "ระบบกลาง" เพื่อเป็นช่องทางกลางสำหรับให้หน่วยงานของรัฐใช้ในการรับฟังความคิดเห็นและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐ และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายและการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย **โดยระบบกลางเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว จะรองรับการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ** อาทิ การรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลสัมฤทธิ์ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้งร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา ตลอดจนการรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องรับฟังความคิดเห็น การเปิดเผยผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการรวบรวมกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่เพื่อเผยแพร่

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า โดยที่การออกกฎหมายมาใช้บังคับในสังคมย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจน เป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป **แต่เนื่องจากกระบวนการในการตรากฎหมายที่ผ่านมายังไม่มี "กฎหมายกลาง" ที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จึงส่งผลให้กฎหมายที่ตราขึ้นเกิดความซ้ำซ้อนและมีปริมาณกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น**

ดังนั้น จึงได้มีการบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนด[๑๑] ๑) **การมีส่วนร่วมของประชาชน**โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ๒) **การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย** เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินความจำเป็น ๓) **การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย** เพื่อให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจในกระบวนการตรากฎหมายแต่ละขั้นตอนได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือก ประโยชน์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการตัดสินใจหรือใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ๔) **การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย** เกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น การกำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินจำเป็น รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และ ๕) **การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** เพื่อลดปริมาณกฎหมายที่ไม่จำเป็น รวมทั้งพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหา รวมทั้งความสำคัญและจำเป็นของบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ **เพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ในเรื่องขอบเขต ขั้นตอน หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม ให้เกิดความสอดคล้องและมีแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงสมควรจัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้เพื่อกำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าว** และเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๗๗ จะมีผลใช้บังคับกับรัฐ ซึ่งย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระและหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่โดยที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ **๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ จะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับองค์กรในฝ่ายบริหาร ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงองค์กรอื่นที่มิใช่องค์กรในฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกองค์กรมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ** โดยการกำหนดหลักการของร่างกฎหมายนี้จะพิจารณาให้สอดคล้องหรือไม่ขัดหรือแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย[๑๒]. ◘

---

[๑๑] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๐. หน้า ๑.

[๑๒] *เพิ่งอ้าง,* หน้า ๒.

“...คนเราที่ฟุ้งเฟ้อ ไม่มีทางที่จะหาทรัพย์มาป้อนความฟุ้งเฟ้อได้ ความฟุ้งเฟ้อนี้เป็นปากหรือเป็นสัตว์ที่หิวไม่หยุด ความฟุ้งเฟ้อนี้อ้าปากตลอดเวลา จะป้อนไปเท่าไร ๆ ก็ไม่พอ เมื่อป้อนเท่าไร ๆ ไม่พอแล้ว ก็หาเท่าไร ๆ ก็ไม่พอ ความไม่พอนี้ไม่สามารถที่จะหาอะไรมาป้อนความฟุ้งเฟ้อนี้ได้ ฉะนั้นถ้าจะต่อต้านความเดือดร้อน ไม่ใช่ว่าจะต้องประหยัดมัธยัสถ์ จะต้องป้องกันความฟุ้งเฟ้อ และป้องกันวิธีการที่มักจะใช้เพื่อที่จะมาป้อนความฟุ้งเฟ้อนี้ คือความทุจริต ฉะนั้นการที่จะณรงค์ที่จะต่อสู้เพื่อให้คนมัธยัสถ์และประหยัดนั้นก็อยู่ที่ตัวเอง ไม่ใช่อยู่ที่คนอื่น เมื่ออยู่ที่ตนเอง ไม่อยู่ที่คนอื่น การณรงค์โดยมากมักออกไปข้างนอก จะไปชักชวนคนโน้นชักชวนคนนี้ให้ทำโน่นทำนี่ ที่จริงตัวเองต้องทำเอง ถ้าจะใช้คำว่าณรงค์ก็ต้องณรงค์กับตัวเอง ต้องฝึกตัวให้รู้จักความพอดีพอเหมาะ ถ้าไม่พอดีไม่พอเหมาะมันจะเกิดทุจริตในใจได้...”

พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะลูกเสือชาวบ้านที่มาเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ในโอกาสเสด็จฯ กลับจากแปรพระราชฐาน จากจังหวัดสกลนคร ณ สนามบินดอนเมือง วันอาทิตย์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๒๗

นางสาวสายใจ เกษสุวรรณ
นิติกร สำนักกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ....

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๙/๒๕๖๐ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน ๓๐ คน เพื่อพิจารณา โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน และที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ชุดนี้

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สองของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

เหตุผล

โดยที่ภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง หากมีการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่องเป็นระบบและโดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้วจะทำให้การใช้ที่ดินในภาคตะวันออก

*ข้อมูล ณ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๐.

เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งยังจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้มีการประกอบพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทันสมัย สร้างนวัตกรรม และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางดังกล่าว ไม่มีการวางแผนการบริหารพื้นที่แบบองค์รวม การพัฒนาด้านต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างแยกส่วนและกระจัดกระจาย ผลของการขาดการบูรณาการดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งการจัดทำระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ยังขาดความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน กรณีจึงสมควรกำหนดให้ภาคตะวันออกเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชัดเจนแน่นอนโดยเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการบูรณาการการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคให้ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันทั้งในและนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและการประกอบกิจการ มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์ทั้งแก่ผู้ประกอบกิจการและผู้อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สาระสำคัญโดยสรุป

๑) **บทนิยาม** (ร่างมาตรา ๔)

ในพระราชบัญญัตินี้

“เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” หมายความว่า พื้นที่ตามมาตรา ๖

“เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ” หมายความว่า พื้นที่ภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๐

“อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ” หมายความว่า อุตสาหกรรมที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๙

“อุตสาหกรรมเป้าหมาย” หมายความว่า อุตสาหกรรมเป้าหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

๒) **ผู้รักษาการตามกฎหมาย** (ร่างมาตรา ๕)

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๓) บททั่วไป (ร่างหมวด ๑)

๓.๑) การกำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ร่างมาตรา ๖)

กำหนดให้พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และพื้นที่อื่นใดที่อยู่ในภาคตะวันออกที่กำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) พัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(๒) จัดให้มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรเพื่อลดอุปสรรคและต้นทุนในการประกอบกิจการ

(๓) จัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(๔) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่โดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๕) พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและการประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพ

๓.๒) การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (ร่างมาตรา ๗)

กำหนดให้รัฐจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีความน่าอยู่และทันสมัยโดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และพัฒนาระบบการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร ระบบสาธารณูปโภค ระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ระบบการส่งเสริมนวัตกรรม ระบบพลังงานที่มีความมั่นคง ระบบการบริหารจัดการน้ำ ระบบการควบคุมและขจัดมลภาวะ ระบบการผลิตสินค้าและการให้บริการโดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และการอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และมั่นคง

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบกิจการทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ามาประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมาย อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ และกิจการที่เกี่ยวเนื่อง ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนา และการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(๓) จัดสรรงบประมาณ จัดหาแหล่งเงินที่เหมาะสมและจำเป็น รวมถึงให้การสนับสนุนด้านอื่น เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๔) สร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการประกอบกิจการและการอยู่อาศัย โดยลดขั้นตอนในการประกอบธุรกิจให้มีความสะดวกรวดเร็ว มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ที่ทันสมัย

และได้มาตรฐานสากล เช่น สถานศึกษา สถานพยาบาล สวนสาธารณะ และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันการเงินไทยและต่างประเทศในการให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบกิจการและผู้อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้มีความสะดวกรวดเร็ว และมีข้อจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

๓.๓) การรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๘)

๓.๓.๑) การดำเนินโครงการหรือกิจการใดภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชนหรือชุมชนตามที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการนั้นเป็นการเฉพาะ โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน

๓.๓.๒) ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงรายการเอกสารที่ต้องยื่นพร้อมกับรายงานตาม ๓.๓.๑) โดยระบุหัวข้อที่จะต้องจัดทำรายงานให้ชัดเจน และกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการอนุญาตของทางราชการโดยเคร่งครัดโดยให้ถือว่าการพิจารณารายงานเป็นการอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าว

๓.๓.๓) ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเพิ่มเติมจากสำนักงานหรือผู้ขออนุญาต และให้จ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพิ่มเติมเป็นพิเศษได้ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

๓.๓.๔) ในกรณีที่ไม่มีผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจกรรมใด หรือมีแต่ไม่เพียงพอ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่อนุญาตให้มีผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นให้เพียงพอโดยเร็ว โดยมิให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ และจะอนุญาตให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้

๓.๔) การดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง (ร่างมาตรา ๙)

ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หากคณะกรรมการนโยบายเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือล่าช้า มีความซ้ำซ้อนหรือเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินการโดยไม่จำเป็น หรือมีปัญหาหรืออุปสรรคอื่นใด ให้คณะกรรมการ นโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าว หรือมีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีประสิทธิภาพ สะดวก และรวดเร็ว

๔) คณะกรรมการนโยบาย (ร่างหมวด ๒)

๔.๑) คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกอบด้วย (ร่างมาตรา ๑๐)

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ

(๔) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ

(๕) ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การกำหนดนโยบายและการดำเนินการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

๔.๑.๑) ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

๔.๑.๒) ในกรณีที่ไม่มีกรรมการตาม (๕) หรือ (๖) หรือมีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการนโยบายประกอบด้วยกรรมการเพียงเท่าที่มีอยู่

๔.๑.๓) การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการนโยบายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๔.๑.๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

๔.๑.๕) การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือการแต่งตั้งเพิ่มให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๔.๑.๖) มติของคณะกรรมการนโยบายมีผลผูกพันกระทรวงและหน่วยงานทุกหน่วยที่เป็นกรรมการอยู่ด้วย ในกรณีที่กรรมการนโยบายตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการนโยบายภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือการผิดวินัยอย่างร้ายแรง แล้วแต่กรณี

๔.๑.๗) ให้คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการเฉพาะกิจ และคณะอนุกรรมการ ได้รับค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่น ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ร่างมาตรา ๑๓)

๔.๒) คณะกรรมการนโยบายมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๑๑)

(๑) กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๒) ให้ความเห็นชอบแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนการดำเนินงาน แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค และแผนการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๓) ให้ความเห็นชอบแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค

(๔) ประกาศกำหนดพื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษและสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้ประกอบกิจการหรือผู้อยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

(๕) อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๖) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน

(๗) ออกระเบียบและประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๘) พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานตามมาตรา ๓๗

(๙) แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการตามมาตรา ๔๔ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการนโยบายตามมาตรา ๑๐ (๔) และ (๖) ประเภทละหนึ่งคน

(๑๐) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

(๑๑) กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน และออกระเบียบและข้อบังคับให้สำนักงานปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

(๑๒) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยต้องรายงานผลการดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกรอบระยะเวลาตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔.๒.๑) การดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) เมื่อคณะกรรมการนโยบายได้มีมติอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบเรื่องใดแล้ว ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ หากไม่มีข้อทักท้วงหรือ ไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหรือเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบาย

๔.๒.๒) ระเบียบและประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตาม (๔) (๖) และ (๗) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๔.๓) กรณีเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๒)

๔.๓.๑) เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดกระบวนการพิจารณาการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและวิธีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการดังกล่าว โดยให้ถือว่าการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือการให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐแล้ว

๔.๓.๒) การกำหนดกระบวนการพิจารณาการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและวิธีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะใช้กับโครงการประเภทหรือลักษณะใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๕) สำนักงาน (ร่างหมวด ๓)

๕.๑) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ร่างมาตรา ๑๔)

๕.๑.๑) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น แต่ในกรณีที่รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปหรืองบประมาณอื่นใดให้แก่สำนักงาน ให้สำนักงบประมาณมีหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สำนักงานได้โดยตรง

๕.๑.๒) ให้สำนักงานเป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย

๕.๑.๓) กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยรวมไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

๕.๒) สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๑๕)

(๑) รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการนโยบาย

(๒) เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒

(๓) ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นจากการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบาย แผน และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมตลอดทั้งแนวทางหรือมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๔) กำกับ ติดตาม และรายงานความคืบหน้าในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกต่อคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยทุกสามเดือน

(๕) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปตามนโยบาย แผน และมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๖) ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการกำหนดเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

(๗) ลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อการประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

(๘) ตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

(๙) กู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงาน

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

ในการดำเนินการตาม (๗) (๘) และ (๙) ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายแล้ว โดยคณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้ และในกรณีการดำเนินการตาม (๙) ถ้าเกินห้าสิบล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

๕.๒) เลขาธิการคณะกรรมการนโยบาย (ร่างมาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๒๓)

๕.๒.๑) สำนักงานมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของสำนักงานและขึ้นตรงต่อคณะกรรมการนโยบาย โดยเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

๕.๒.๒) เลขาธิการต้องเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่จะยังประโยชน์แก่กิจการของคณะกรรมการนโยบายและสำนักงานตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด มีอายุไม่เกิน ๖๕ ปี สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒) เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๔) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๕) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๖) เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๒๓

(๗) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้อยู่ในระหว่างต้องห้ามหรือเคยถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด

(๘) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหรือหน่วยงานของรัฐเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(๙) เคยต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดหรือกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

๕.๒.๓) การแต่งตั้งเลขาธิการให้ทำเป็นสัญญาจ้างตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยประธานกรรมการนโยบายเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน การประเมินผลงาน การพ้นจากตำแหน่ง การเลิกจ้าง ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ ทั้งนี้ เลขาธิการอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ โดยให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการ

๕.๒.๔) นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง เลขาธิการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (ร่างมาตรา ๑๙)

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗

(๔) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(๕) ถูกเลิกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

(๖) คณะกรรมการนโยบายมีมติให้เลิกจ้างเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย

๕.๒.๕) เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๒๐)

(๑) รับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งนโยบาย แผน และมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๒) บังคับบัญชา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่ถ้าเป็นตำแหน่งรองเลขาธิการและผู้ตรวจสอบภายใน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายก่อน

(๓) กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน พนักงานและลูกจ้าง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๔) ออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการที่ดีและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

ในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนสำนักงาน เพื่อการนี้ เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ระเบียบตาม (๔) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๕.๒.๖) ให้มีรองเลขาธิการตามจำนวนที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดเพื่อช่วยเลขาธิการในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่เลขาธิการมอบหมาย โดยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของรองเลขาธิการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๕.๒.๗) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งรองเลขาธิการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ ในกรณีที่ไม่มีรองเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ โดยให้ผู้รักษาการแทนเลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจอย่างเดียวกับเลขาธิการ

๕.๒.๘) เลขาธิการและรองเลขาธิการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับสำนักงานหรือในกิจการที่กระทำหรือจะกระทำให้แก่สำนักงาน ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น ทั้งนี้ ไม่เกินจำนวนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ทั้งนี้ ความข้างต้นไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่เลขาธิการหรือรองเลขาธิการได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายให้เป็นกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่สำนักงานเป็นผู้ถือหุ้น

- คู่สมรสหรือบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของเลขาธิการหรือรองเลขาธิการผู้ใดกระทำการตาม ๕.๒.๘) ให้ถือว่าเลขาธิการหรือรองเลขาธิการผู้นั้นมีส่วนได้เสียในกิจการของสำนักงาน

- นิติกรรมใดที่ได้ทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรานี้ไม่มีผลผูกพันสำนักงาน เว้นแต่คณะกรรมการนโยบายจะได้ให้สัตยาบัน

๕.๓) รายได้ของสำนักงาน (ร่างมาตรา ๒๔) มีดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

(๒) เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการลงทุน การประกอบกิจการหรือการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงาน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) ดอกผลหรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของสำนักงาน

๕.๓.๑) บรรดารายได้ที่สำนักงานได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของสำนักงาน และเมื่อหักค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา

และค่าเสื่อมราคา ประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการนโยบาย พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน เงินสมทบกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการ เงินกองทุน และเงินสำรองเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงานแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

๕.๓.๒) เงินสำรองเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงาน ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เผื่อขาด เงินสำรองเพื่อขยายกิจการ เงินสำรองเพื่อไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่นตามที่คณะกรรมการ นโยบายกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินสำรองแต่ละประเภทต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

๕.๓.๓) การนำเงินสำรองออกมาใช้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๕.๓.๔) ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

๕.๔ ระบบบัญชี (ร่างมาตรา ๒๕ ถึงร่างมาตรา ๒๘)

๕.๔.๑) ให้สำนักงานวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมโดยถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปและสอดคล้องกับระบบบัญชีที่กระทรวงการคลังได้วางไว้ โดยปีบัญชีให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๕.๔.๒) การตรวจสอบภายใน ให้สำนักงานจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นประจำ โดยให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ คน เป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการตรวจสอบภายในต่อคณะกรรมการนโยบายในการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบและให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบโดยอนุโลม

๕.๔.๓) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงาน

๕.๔.๔) ให้ผู้สอบบัญชีรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้สำนักงานเผยแพร่งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ

๖) การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ร่างหมวด ๔)

๖.๑) นโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนา (ร่างมาตรา ๒๙)

ให้สำนักงานจัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค แผนการดำเนินงาน และแผนการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรที่สะดวกและรวดเร็วแก่ผู้ประกอบกิจการและผู้อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุดและให้การใช้พื้นที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งรับผิดชอบการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะกรรมการ

นโยบายให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวในการดำเนินการเว้นแต่คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ นโยบายและแผนดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วย

๖.๒) จัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (ร่างมาตรา ๓๐ ถึง ร่างมาตรา ๓๑)

๖.๒.๑) เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนแล้ว ให้สำนักงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนนั้น ทั้งนี้ แผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วย และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยระบบดังต่อไปนี้ (๑) ระบบสาธารณูปโภค (๒) ระบบคมนาคมและขนส่ง (๓) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (๔) ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมาย อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ การประกอบกิจการ และการอยู่อาศัย (๕) ระบบการควบคุมและขจัดมลภาวะ และ (๖) ระบบป้องกันอุบัติภัย

๖.๒.๒) ในการดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับชุมชน สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย ทั้งนี้ โดยให้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

๖.๒.๓) ในระหว่างการจัดทำแผนผังตามมาตรา ๓๐ มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังนั้น แต่คณะกรรมการนโยบายจะมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและแผนตามมาตรา ๒๙ ในเรื่องใดไปพลางก่อนก็ได้

๖.๓) ผังเมืองรวม (ร่างมาตรา ๓๒)

แผนผังที่จัดทำขึ้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและคณะรัฐมนตรี อนุมัติแล้ว ให้ผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในส่วนที่ใช้บังคับในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอยู่ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนผังนั้นเป็นอันยกเลิกไป และให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการจัดทำผังเมืองขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับแผนผังดังกล่าว ในระหว่างที่ยังจัดทำผังเมืองไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าแผนผังที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองสำหรับแต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งนี้ แผนผังที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นผังเมืองรวม ให้มีผลใช้บังคับโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นอายุ โดยให้เลขาธิการหรือพนักงานของสำนักงานซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

๖.๔) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐอื่นหรือสำนักงานเป็นผู้ดำเนินการ (ร่างมาตรา ๓๓)

๖.๔.๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการใดเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือเพื่อสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้เกิดการบูรณาการและผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ว่าการนั้นจำเป็นต้องดำเนินการภายในหรือภายนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นหรือสำนักงานเป็นผู้ดำเนินการ หรือในกรณีที่การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือสำนักงานเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงหน่วยเดียว หรือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือบางหน่วยร่วมกันดำเนินการหรือร่วมกับสำนักงานดำเนินการก็ได้ โดยคณะรัฐมนตรีจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ มาตรฐาน และคุณลักษณะเฉพาะที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วยก็ได้

๖.๔.๒) ในการดำเนินการดังกล่าว หากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการนั้นต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐใด ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนั้นแล้ว แต่ต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมายนั้นทราบก่อนเข้าดำเนินการ และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมายนั้นมีหน้าที่ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี

๖.๔.๓) ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่าเอกชนนั้นได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีต้องควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชนดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

๖.๕) การได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น (ร่างมาตรา ๓๔ ถึงร่างมาตรา ๓๕)

๖.๕.๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้สำนักงานมีอำนาจดำเนินการโดยวิธีการจัดซื้อ เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน เวนคืน ถมทะเล หรือโดยวิธีการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๖.๕.๒) ก่อนการดำเนินการดังกล่าว ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ ความเหมาะสมทางด้านการเงิน ตลอดจนผลกระทบและแนวทางหรือมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวและความคุ้มค่าที่ประชาชนในพื้นที่และรัฐจะได้รับ

๖.๕.๓) การถมทะเล ให้สำนักงานได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายว่าด้วยการประมง ทั้งนี้ ให้ที่ดินที่เกิดขึ้นจากการถมทะเลเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สำนักงานมีอำนาจใช้ จัดหาประโยชน์ และดูแลรักษาเป็นการเฉพาะ

๖.๕.๔) ที่ดินที่สำนักงานได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานมีอำนาจใช้หรือจัดหาประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด และถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาจากการซื้อ เช่าซื้อ หรือแลกเปลี่ยนกับที่ดินที่ซื้อหรือเช่าซื้อ หรือมีผู้อุทิศให้ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานและให้สำนักงานมีอำนาจขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อได้

๖.๕.๕) ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานได้มาดังกล่าว ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

๖.๖) การเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ร่างมาตรา ๓๖)

๖.๖.๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก คณะกรรมการนโยบายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้สำนักงานเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการดำเนินการหรือประกอบกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินส่วนนั้น

๖.๖.๒) ในการใช้ที่ดินดังกล่าว ให้อำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบาย และให้หน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน้าที่และอำนาจของเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย

๖.๖.๓) ที่ดินที่สำนักงานมีอำนาจใช้ตาม ๖.๖.๑) สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายจะมอบให้บุคคลอื่นใช้โดยมีค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดก็ได้

๖.๖.๔) ในกรณีที่ที่ดินที่สำนักงานมีอำนาจเข้าใช้ตาม ๖.๖.๑) มีบุคคลอื่นมีสิทธิใช้ประโยชน์อยู่ก่อน ให้สำนักงานจัดหาที่ดินอื่นให้ผู้นั้นใช้แทนหรือจะจ่ายค่าชดเชยหรือให้ประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดก็ได้

๖.๗) คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๓๗)

๖.๗.๑) เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และนโยบายและแผนตามมาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานแก่บุคคลซึ่งดำเนินการโดยมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามกฎหมายดังต่อไปนี้ด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการภายในหรือภายนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของกระทรวงการคลัง

(๒) กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

(๓) กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

(๔) กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

(๕) กฎหมายว่าด้วยทางหลวงสัมปทาน

(๖) กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

(๗) กฎหมายว่าด้วยการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๖.๗.๒) ในการอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานตาม ๖.๗.๑) ให้คณะกรรมการนโยบายคำนึงถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้เหมาะสมสำหรับการอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานตามพระราชบัญญัตินี้ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อคณะกรรมการนโยบายอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานแล้ว ให้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทราบ

๖.๗.๓) ให้เลขาธิการหรือพนักงานของสำนักงานซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตาม ๖.๗.๑) ด้วย

๖.๘) การเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานเป็นการชั่วคราว (ร่างมาตรา ๓๘)

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสำนักงานให้เกิดประสิทธิภาพ เลขาธิการอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานเป็นการชั่วคราวได้ แต่ต้องทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน และเมื่อหมดความจำเป็นเมื่อใด ให้รีบส่งตัวผู้นั้นคืนสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ถือว่าข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่มาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานเป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากสถานภาพเดิมและคงได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง แล้วแต่กรณี จากสังกัดเดิม โดยคณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐในระหว่างปฏิบัติงานในสำนักงานด้วยก็ได้

๗) เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (ร่างหมวด ๕)

๗.๑) อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ (ร่างมาตรา ๓๙)

๗.๑.๑) เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไปสู่การใช้เทคโนโลยีขั้นสูง สร้างนวัตกรรม และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศในด้านต่าง ๆ คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดให้มีเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดกิจการที่เกี่ยวเนื่องหรือเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ

๗.๑.๒) ในการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ คณะกรรมการนโยบายจะประกาศกำหนดจากอุตสาหกรรมเป้าหมายทั้งหมดหรือบางส่วน หรืออุตสาหกรรมอื่นนอกเหนือจากอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยอาจรวมถึงอุตสาหกรรมการบริการ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการจัดประชุมหรืออุตสาหกรรมอื่นใดด้วยก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยอุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (๑) ยานยนต์สมัยใหม่ (๒) อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (๓) การท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (๔) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (๕) การแปรรูปอาหาร (๖) หุ่นยนต์ (๗) การบินและโลจิสติกส์ (๘) เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (๙) ดิจิทัล และ (๑๐) การแพทย์ครบวงจร

๗.๑.๓) ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษตาม ๗.๑.๒) และให้คำนึงถึงการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ผู้ประกอบกิจการ ผู้อยู่อาศัย และผู้ซึ่งเข้ามาปฏิบัติงานในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษด้วย

๗.๒) เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (ร่างมาตรา ๔๐ ถึงร่างมาตรา ๔๙)

๗.๒.๑) ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดให้พื้นที่ใดในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ในการผลักดันการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันก็ได้

๗.๒.๒) ก่อนการกำหนดเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตาม ๗.๒.๑) ให้สำนักงานจัดให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ประโยชน์ ผลกระทบ และมาตรการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย พร้อมทั้งจัดทำร่างแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และเผยแพร่ผลการศึกษาและร่างแผนผังดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง และนำความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

๗.๓) การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเลิกเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตให้คณะกรรมการนโยบายประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๔๑)

การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเลิกเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแต่ละเขตให้คณะกรรมการนโยบายประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การประกาศจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษนั้น อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (๑) ชื่อของเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (๒) วัตถุประสงค์ของเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (๓) บริเวณของเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตไว้ท้ายประกาศด้วย และ (๔) แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้นำความในมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังและผลบังคับของแผนผังตาม (๔) ด้วยโดยอนุโลม

๗.๔) การขอให้เปลี่ยนสภาพที่ดินเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (ร่างมาตรา ๔๒)

(๑) เจ้าของที่ดินรายหนึ่งหรือหลายรายซึ่งมีที่ดินตั้งอยู่ภายในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอาจร่วมกันขอให้สำนักงานดำเนินการกำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และชำระค่าบริการและค่าใช้จ่าย ตามที่สำนักงานประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบาย

(๒) เมื่อสำนักงานได้รับคำขอแล้ว ให้นำความในมาตรา ๔๐ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การดำเนินการของสำนักงานด้วยโดยอนุโลม

(๓) ในกรณีที่สำนักงานดำเนินการรับคำขอแล้วเห็นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเหมาะสมที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวได้ให้ความยินยอมที่จะรับผิดชอบการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามแนวทางที่สำนักงานกำหนดแล้ว ให้สำนักงานเสนอคณะกรรมการนโยบายพิจารณาเพื่อประกาศกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้

(๔) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอตาม (๑) เป็นประชาชนในพื้นที่ร่วมกันยื่นคำขอ สำนักงานจะดำเนินการโดยลดหรือยกเว้นค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๗.๕) อำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรืออำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งตามกฎหมายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๔๓)

๗.๕.๑) การดำเนินการหรือการกระทำใดภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังต่อไปนี้ หากกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น หรือต้องจดทะเบียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นก่อน ให้ถือว่าเลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้งตามกฎหมายนั้น (๑) กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน (๒) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (๓) กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร (๔) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (๕) กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เฉพาะเพื่อการอนุญาตให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๒) อยู่ต่อในราชอาณาจักร (๖) กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ (๗) กฎหมายว่าด้วยโรงงาน (๘) กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและ (๙) กฎหมายว่าด้วยการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๗.๕.๒) เมื่อได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากเลขาธิการหรือได้จดทะเบียนหรือแจ้งต่อเลขาธิการแล้ว ให้ถือว่าผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำการนั้นได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือได้จดทะเบียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นแล้ว

๗.๕.๓) การอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียนหรือรับแจ้ง เลขาธิการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น และต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน

๗.๕.๔) ในกรณีที่เลขาธิการเห็นว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายตาม ๗.๕.๓) ไม่เหมาะสมหรือเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ ให้เลขาธิการเสนอคณะกรรมการนโยบายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินการภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแทนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่มีอยู่เดิมก็ได้

๗.๕.๕) เลขาธิการจะมอบอำนาจให้รองเลขาธิการหรือพนักงานของสำนักงานเป็นผู้ปฏิบัติการแทนก็ได้ เมื่อมีการมอบอำนาจดังกล่าวให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

๗.๕.๖) ให้เลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงานที่ได้รับมอบอำนาจมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย

๗.๖) สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการ (ร่างมาตรา ๔๔)

ผู้ขอรับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต ความเห็นชอบ หรือขอจดทะเบียนหรือแจ้งตามมาตรา ๔๓ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ทั้งนี้ การอุทธรณ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นแล้ว โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

๗.๗) ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใด (ร่างมาตรา ๔๕)

ในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามมาตรา ๔๓ ให้เลขาธิการมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่กฎหมาย ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติว่าด้วยการนั้นกำหนดไว้ และให้มีอำนาจเรียกเก็บค่าบริการในการดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมได้ตามอัตราที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย หรือค่าอื่นใดที่เลขาธิการเรียกเก็บ ให้นำส่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น

๗.๘) ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ชื่อหรือถ้อยคำในประการที่น่าจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษโดยมิได้เป็นเขตส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๖)

๗.๙) คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษและกิจการที่เกี่ยวเนื่องในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษต้องส่งเงินบำรุงกองทุนตามอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สำนักงานประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายก็ได้ (ร่างมาตรา ๔๗)

๗.๑๐) สิทธิประโยชน์ผู้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (ร่างมาตรา ๔๘ ถึงร่างมาตรา ๕๐)

๑) ให้ผู้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับสิทธิประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของคนต่างด้าว

(๒) สิทธิในการนำคนต่างด้าวเข้ามาและอยู่อาศัยในราชอาณาจักร

(๓) สิทธิในการที่จะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร

(๔) สิทธิในการทำธุรกรรมทางการเงิน

(๕) สิทธิประโยชน์อื่น

ในการกำหนดสิทธิประโยชน์ดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดให้แตกต่างกันก็ได้ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

๒) สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของคนต่างด้าว (ร่างมาตรา ๔๙) ให้ผู้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้รับสิทธิตามมาตรา ๔๘ (๑) ให้มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือภายใต้การจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด แล้วแต่กรณี โดยจำนวนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

๓) สิทธิพิเศษแก่บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและก่อให้เกิดนวัตกรรม (ร่างมาตรา ๕๐) เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและก่อให้เกิดนวัตกรรม คณะกรรมการนโยบายจะประกาศให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลดังกล่าว รวมทั้งคู่สมรส บุพการี และบุตรที่อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งให้ได้รับการลดหย่อนภาษีและสิทธิอื่นเป็นกรณีพิเศษเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรก็ได้ และในกรณีที่เป็นคนต่างด้าว ให้ได้รับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการขออนุญาตทำงานด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ลักษณะของบุคคลและสิทธิพิเศษที่จะพึงได้รับให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๗.๑๑) กรณีที่คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษแต่มิได้มีการประกอบกิจการหรือเข้าอยู่อาศัยภายในเวลาที่สำนักงานกำหนด (ร่างมาตรา ๕๑)

(๑) ในกรณีที่คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตามมาตรา ๔๙ แต่มิได้มีการประกอบกิจการหรือเข้าอยู่อาศัยภายในเวลาที่สำนักงานกำหนด หรือหยุดประกอบกิจการหรือมิได้อยู่อาศัยในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นนั้นเป็นระยะเวลาเกินกว่าที่สำนักงานกำหนดแล้ว คนต่างด้าวนั้นต้องจำหน่ายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นดังกล่าวให้แก่สำนักงานหรือผู้ที่สำนักงานให้ความเห็นชอบภายในสามปีนับแต่วันที่สำนักงานแจ้งให้ทราบ และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้สำนักงานแจ้งอธิบดีกรมที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่ายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่สำนักงานหรือบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ราคาที่ดินที่จะขายถ้าเป็นกรณีที่มิได้มีการประกอบกิจการหรือเข้าอยู่อาศัยภายในเวลาที่กำหนด ให้คิดราคาตามที่ซื้อมาบวกด้วยดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์โดยเฉลี่ยตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ถ้าเป็นกรณีอื่นให้คิดตามราคาตลาด แต่ต้องไม่เกินราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๗.๑๒) การเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้เช่าช่วงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ (ร่างมาตรา ๕๒)

การเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้เช่าช่วงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ มิให้นำมาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับการเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้เช่าช่วงดังกล่าว ห้ามมิให้ทำสัญญาเช่าเป็นกำหนดเวลาเกินห้าสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นห้าสิบปี การต่อสัญญาเช่าอาจทำได้ แต่จะต่อสัญญาเกินสี่สิบเก้าปีนับแต่วันครบห้าสิบปีไม่ได้

๗.๑๓) การนำที่ราชพัสดุมาใช้เพื่อประโยชน์ (ร่างมาตรา ๕๓)

๑) ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายมีมติให้นำที่ราชพัสดุมาใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการนำไปให้เช่า หรือให้เช่าช่วง ให้อำนาจทั้งปวงของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้นเป็นอำนาจของสำนักงาน แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นอยู่ในความครอบครองหรือใช้ประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐอื่นใด ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดให้สำนักงานแบ่งสัดส่วนรายได้ที่ได้รับจากการใช้ที่ราชพัสดุนั้นให้เป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นอยู่เดิมหรือกรมธนารักษ์ก็ได้

(๒) การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุดังกล่าว มิให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุมาใช้บังคับ

(๓) การจดทะเบียนการเช่าที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุหรือที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด และเมื่อได้จดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าได้มีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

(๔) การเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้เช่าช่วงตามมาตรานี้ไม่ถือว่าเป็นการร่วมทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

๗.๑๔) สิทธิการเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว รวมทั้งการนำคู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๕๔)

๑) ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ผู้ประกอบกิจการซึ่งได้รับสิทธิตามมาตรา ๔๘ (๒) มีสิทธินำคนต่างด้าวดังต่อไปนี้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร ได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการ แม้ว่าจะเกินกำหนดจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ได้ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (๑) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านใด ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด(๒) ผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการ และ (๓) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (๑) หรือ (๒)

๒) สิทธิการเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร รวมทั้งการนำคู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร ให้ใช้บังคับแก่ผู้เข้ามาประกอบกิจการในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดให้เชิญชวนให้เข้ามาทำงานและอยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๓) กรณีที่คนต่างด้าวดังกล่าวยังมิได้เข้ามาในราชอาณาจักร เมื่อเลขาธิการอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ให้เลขาธิการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อไป ทั้งนี้ กรณีที่คนต่างด้าวตาม (๑) หรือ (๒) ได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรและได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว ให้เลขาธิการอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นอยู่ต่อในราชอาณาจักรและให้ออกหนังสือรับรองการอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้

๗.๑๕) สิทธิของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๔ (๑) และ (๒) (ร่างมาตรา ๕๕)

ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๒ (๑) และ (๒) มีสิทธิทำงานตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเลขาธิการ ทั้งนี้ ให้ถือว่าหนังสืออนุญาตของเลขาธิการมีสถานะเป็นใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

๗.๑๖) สิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบกิจการภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (ร่างมาตรา ๕๖)

ผู้ประกอบกิจการภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรตามมาตรา ๔๘ (๓) ให้ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ การใดที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบาย โดยคณะกรรมการนโยบายจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอรับการส่งเสริมการลงทุนให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกำหนดสิทธิประโยชน์ ประเภท หรือขนาดของกิจการให้แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้ก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์มากกว่าหรือน้อยกว่าที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม นอกจากสิทธิดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมดหรือบางรายได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับผู้ประกอบการในเขตปลอดอากร คลังสินค้าทัณฑ์บน หรือเขตประกอบการเสรี ก็ได้

๗.๑๗) การได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (ร่างมาตรา ๕๗)

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศให้ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกซึ่งประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้

๗.๑๘) ผู้ประกอบกิจการหรืออยู่อาศัยในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งได้รับสิทธิตามมาตรา ๔๘ (๔) มีสิทธิดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๕๘)

(๑) ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินทั้งหมดหรือบางส่วน โดยคณะกรรมการนโยบายจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้

(๒) สามารถใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้าหรือบริการระหว่างผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

การกำหนดเงื่อนไขตาม (๑) และการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตาม (๒) ให้คณะกรรมการนโยบายหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน

๗.๑๙) การได้รับสิทธิพิเศษอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายเห็นสมควร (ร่างมาตรา ๕๙)

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ คณะกรรมการนโยบายจะประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ หรือผู้ประกอบวิชาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ได้รับสิทธิพิเศษอื่นใดตามมาตรา ๔๘ (๕) ตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ในกรณีที่การประกอบวิชาชีพใดมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้ขออนุญาตต้องมีสัญชาติไทยหรือต้องได้รับใบอนุญาต จดทะเบียน หรือรับรองก่อนการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศให้ผู้มีสัญชาติไทยหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งได้รับใบอนุญาต จดทะเบียน หรือรับรองให้ประกอบวิชาชีพนั้นในประเทศที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดสามารถประกอบวิชาชีพนั้นเพื่อกิจการที่อยู่ภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้ โดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาต จดทะเบียน หรือรับรองตามกฎหมายอีก

(๒) สิทธิและประโยชน์อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยให้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบาย

๘) กองทุน (ร่างหมวด ๖ ร่างมาตรา ๖๐ ถึงร่างมาตรา ๖๓)

๘.๑) ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า **“กองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก”** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ ชุมชน (ร่างมาตรา ๖๐) และประชาชนที่อยู่ภายในหรือที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

๘.๒) กองทุนประกอบด้วย (ร่างมาตรา ๖๑)

(๑) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินบำรุงตามมาตรา ๔๗

(๓) เงินสมทบจากสำนักงาน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

(๖) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๘.๓) ให้สำนักงานเป็นผู้รับเงิน จ่ายเงิน เก็บรักษา และบริหารจัดการเงินกองทุนแยกออกจากงบประมาณของสำนักงาน ทั้งนี้ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษา และการบริหารจัดการเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

๘.๔) เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๖๓)

(๑) เพื่อการพัฒนาพื้นที่หรือชุมชน รวมตลอดทั้งช่วยเหลือ หรือเยียวยาประชาชนและชุมชน บรรดาที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๒) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาและให้ทุนการศึกษาแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกหรือที่อยู่ใกล้เคียงและได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จะส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๔) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนการใช้จ่ายเงินกองทุนตาม (๑) และ (๒) ให้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

๙) การกำกับดูแล (ร่างหมวด ๗ มาตรา ๖๔)

ให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน เพื่อการนี้จะสั่งให้สำนักงานชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานก็ได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่เห็นว่าสำนักงานกระทำการใดอันมิชอบ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สำนักงานยับยั้งหรือระงับการกระทำการนั้นได้

๑๐) บทกำหนดโทษ (ร่างหมวด ๘ มาตรา ๖๕)

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

๑๑) บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา ๖๖ ถึงมาตรา ๗๑)

๑๑.๑) ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทำหน้าที่คณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัตินี้

๑๑.๒) ในวาระเริ่มแรก ให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามมาตรา ๑๘

๑๑.๓) ให้โอนบรรดาหน้าที่และอำนาจ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ความรับผิด รวมทั้งงบประมาณของสำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไปเป็นของสำนักงาน

๑๑.๔) ให้ถือว่าการดำเนินการใด ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและคณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบหรือดำเนินการไปแล้ว ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัตินี้จะได้มีมติให้ยกเลิกหรือกำหนดเป็นอย่างอื่น

๑๑.๕) ให้ถือว่าการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียนหรือรับแจ้ง รวมถึงการดำเนินการใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายภายในเขตส่งเสริมของเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกตามข้อ ๕ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ได้อนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้ง หรือดำเนินการไปแล้ว มีผลใช้บังคับต่อไปได้

๑๑.๖) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่เลขาธิการขอให้มาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๘ ผู้ใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานให้แสดงความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อได้ผ่านการคัดเลือกหรือประเมินจากเลขาธิการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดและได้รับการบรรจุเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานแล้ว ให้เป็นอันออกจากราชการหรือออกจากงาน แล้วแต่กรณี

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างที่ออกจากราชการหรือออกจากงานดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการออกราชการหรือออกจากงานเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้นแล้วแต่กรณี หรือในกรณีเป็นลูกจ้าง ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือทางราชการเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

ในกรณีผู้ที่ออกจากราชการหรือออกจากงานดังกล่าวยังมีสัญญาที่จะต้องรับราชการหรือปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อชดใช้ทุนแล้ว ให้นับระยะเวลาที่มาปฏิบัติงานกับสำนักงานเป็นการรับราชการหรือปฏิบัติงานตามสัญญานั้นด้วย ๓

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิติ” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	www.parliament.go.th
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	www.senate.go.th
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	www.krisdika.go.th
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	www.cabinet.thaigov.go.th

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย

► พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๐ เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๙๓ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทยกเลิกกฎหมาย (มาตรา ๓)

ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

(๓) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๔) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๓/๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาความต่อเนื่องของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง

๒) บทนิยาม (มาตรา ๔)

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการการเลือกตั้ง และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งด้วย

"กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง" หมายความว่า กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติด้วย

"เลือกตั้ง" หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติด้วย แล้วแต่กรณี

"ผู้สมัคร" หมายความว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย แล้วแต่กรณี

"หน่วยเลือกตั้ง" หมายความว่า หน่วยเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หน่วยเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงหน่วยเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และหน่วยออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติด้วย แล้วแต่กรณี

"จังหวัด" หมายความรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓) ขอบเขตและข้อยกเว้นในการใช้บังคับกฎหมาย (มาตรา ๕)

ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มิได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น การใดที่กำหนดให้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลใดเป็นการเฉพาะ ถ้าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลนั้น ณ ภูมิลำเนาหรือที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ให้ถือว่าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งโดยชอบด้วยกฎหมายนี้แล้ว และ**ในกรณีที่กฎหมายนี้กำหนดให้ประกาศหรือเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป** ให้ถือว่าการประกาศหรือเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

หรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายนี้แล้ว

ในกรณีที่กฎหมายนี้กำหนดให้คณะกรรมการหรือเลขาธิการมีอำนาจกำหนดหรือมีคำสั่งเรื่องใด ถ้ามิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการหรือเลขาธิการกำหนดโดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี และ**ถ้าประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ดำเนินการประกาศในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกด้วย** ทั้งนี้ ถ้าประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งใดมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้ คณะกรรมการหรือเลขาธิการต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนด้วย

ทั้งนี้ ให้สำนักงานมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มิได้มีผลเป็นการเปิดเผยถึงตัวบุคคลผู้ลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการเฉพาะและมิได้ห้ามเปิดเผยตามกฎหมายนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้

๔) การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรอิสระ (มาตรา ๖)

ในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือองค์กรอิสระทุกองค์กร **ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น** ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือมิชอบด้วยกฎหมาย อาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วย ให้คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเชิญประธานองค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว

๕) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา ๗)

ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายนี้

๖) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (หมวด ๑, มาตรา ๘ ถึงมาตรา ๔๐)

๖.๑) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๕ คน จากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(ข) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(ง) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(จ) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(ฉ) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (ก) (ข) (ค) หรือ (จ) รวมกันไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(ช) เป็นผู้ทำงานหรือเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

(๒) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๒ คน (มาตรา ๘)

๖.๒) คุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากคุณสมบัติตามข้อ ๖.๑) แล้ว กรรมการต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี แต่ไม่เกิน ๗๐ ปี

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๕) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๙)

๖.๓) ลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด

(๒) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๔) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

(๕) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๖) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

(๗) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๘) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๙) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๑๐) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๑๑) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๒) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วย

ยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(๑๓) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(๑๔) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๑๕) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(๑๖) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๑๗) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๑๘) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะ ๑๐ ปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

(๑๙) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ ๑๐ ปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

(๒๐) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

(๒๒) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๒๓) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

(๒๔) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (มาตรา ๑๐)

๖.๔) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตามข้อ ๖.๑) (๑) ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

(๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ

(๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(๔) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มิใช่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามข้อ ๖.๑) และข้อ ๖.๒) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖.๓) และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละ ๑ คน เป็นกรรมการ[๑]

ทั้งนี้ **ให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา และให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา**

ในการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลตาม (๔) ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มิใช่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเสนอชื่อบุคคลซึ่งองค์กรนั้นแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา โดยให้คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง ซื่อสัตย์สุจริต มีความเข้าใจในภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มีพฤติการณ์ยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ และ**ผู้จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระ** แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ไม่มีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ให้ลงคะแนนใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในการลงคะแนนครั้งนี้ ถ้ามีผู้เข้ารับการคัดเลือกเกิน ๒ คนให้นำเฉพาะคนที่ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกมาลงคะแนนใหม่ ในกรณีที่มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกเกิน ๒ คน ให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกซึ่งได้คะแนนเท่ากันนั้นจับสลากเพื่อให้เหลือผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกเพียง ๒ คน ในการลงคะแนนครั้งหลังนี้ถ้ายังไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระ

[๑] กฎหมายกำหนดให้กรรมการสรรหาตาม (๔) อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันที่มีกรณีที่ต้องสรรหากรรมการใหม่และให้กรรมการสรรหาดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระเมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม โดยผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสรรหาตาม (๔) แล้ว จะเป็นกรรมการสรรหาในคณะกรรมการสรรหาสำหรับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระอื่นในขณะเดียวกันมิได้.

แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการเพื่อคัดเลือกใหม่ โดยจะคัดเลือกผู้เข้ารับการคัดเลือกที่มีชื่ออยู่ในการคัดเลือกครั้งแรกมิได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (๒) หรือกรรมการสรรหาตาม (๔) มีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือพ้นกำหนดเวลาการคัดเลือกแล้วมิได้มีการเสนอชื่อ กล่าวคือ พ้นกำหนด ๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา ให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้โดยในระหว่างนั้นให้ถือว่าคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ โดยกฎหมายให้ถือว่าประธานกรรมการสรรหา และกรรมการสรรหาเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๑๑)

๖.๕) กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาในการสรรหากรรมการ ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ มีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม และไม่มีพฤติการณ์ยอมตนอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด ๆ รวมตลอดทั้งมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ **โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้วให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาจากบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วยแต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น โดยคำนึงถึงความหลากหลายของประสบการณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละด้านประกอบด้วย** และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการสรรหาใช้วิธีการสัมภาษณ์หรือให้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ในการสรรหาหรือคัดเลือก ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผยและให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย ผู้ซึ่งจะได้รับการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงถึง ๒ ใน ๓ ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของคณะกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ **กฎหมายกำหนดให้นำความในเรื่องการสรรหากรรมการมาใช้บังคับแก่การคัดเลือกผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วยโดยอนุโลม** ผู้ซึ่งจะได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของผู้พิพากษาในศาลฎีกา

ถ้าไม่มีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงถึง ๒ ใน ๓ ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของคณะกรรมการสรรหาหรือได้รับคะแนนเสียงไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของผู้พิพากษาในศาลฎีกาตามความที่กล่าวมา

หรือมีแต่ยังไม่ครบจำนวนที่จะต้องสรรหาหรือคัดเลือก ให้มีการลงคะแนนใหม่สำหรับผู้ได้คะแนนไม่ถึง ๒ ใน ๓ หรือไม่เกินกึ่งหนึ่ง แล้วแต่กรณี ถ้ายังได้ไม่ครบตามจำนวนให้มีการลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่การลงคะแนนครั้งหลังนี้ยังได้บุคคลไม่ครบตามจำนวนที่จะต้องสรรหาหรือคัดเลือก ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกใหม่สำหรับจำนวนที่ยังขาดอยู่

เมื่อคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาหรือคัดเลือกได้บุคคลใดแล้วให้เสนอชื่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา **ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น** แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป โดยผู้ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในครั้งนี้จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่นี้ไม่ได้

เมื่อมีผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว หากเป็นกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วยให้ผู้ได้รับความเห็นชอบประชุมร่วมกับกรรมการซึ่งยังไม่พ้นจากตำแหน่ง ถ้ามี เพื่อเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ในกรณีที่ผู้ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบยังได้ไม่ครบจำนวนที่ต้องสรรหาหรือคัดเลือก แต่เมื่อรวมกับกรรมการซึ่งยังดำรงตำแหน่งอยู่ ถ้ามี มีจำนวนถึง ๕ คนก็ให้ดำเนินการประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการได้ และเมื่อโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งแล้วให้คณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้นให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ และให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกเพิ่มเติมให้ครบตามจำนวนที่ต้องสรรหาหรือคัดเลือกต่อไปโดยเร็ว โดยในการสรรหาเพิ่มเติมนั้นให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาชุดเดิมเป็นผู้ดำเนินการ

ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา ๑๒)

สำหรับผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการโดยที่ยังมิได้พ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๖.๓) (๒๐) (๒๑) หรือ (๒๒) หรือยังประกอบวิชาชีพตามข้อ ๖.๓) (๒๓) อยู่ ต้องแสดงหลักฐานว่าได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพดังกล่าวแล้วนั้นต่อประธานวุฒิสภาภายในเวลาที่ประธานวุฒิสภากำหนด ซึ่งต้องเป็นเวลาก่อนที่ประธานวุฒิสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งกรรมการ ในกรณีที่ไม่ได้แสดงหลักฐานภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้นั้น

สละสิทธิและให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกใหม่ และในการดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกใหม่นั้นให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาชุดเดิมเป็นผู้ดำเนินการ (มาตรา ๑๓)

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด ซึ่งการวินิจฉัยให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย **โดยความดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้นำไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาด้วยโดยอนุโลม** แต่กรรมการสรรหาที่ถูกกล่าวหาว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามจะอยู่ในที่ประชุมในขณะพิจารณาและวินิจฉัยมิได้ (มาตรา ๑๔)

๖.๖) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖.๓)

เมื่อประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการ ให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการด้วย **เมื่อมีปัญหาว่ากรรมการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตาม (๒) หรือ (๓) หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด** (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖)

เมื่อมีผู้ร้องขอโดยมีหลักฐานตามสมควรว่ากรรมการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตาม (๒) หรือ (๓) ให้เลขาธิการวุฒิสภาเสนอเรื่องต่อประธานกรรมการสรรหาภายใน ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ และให้คณะกรรมการสรรหาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในการวินิจฉัยให้ถือเสียงข้างมาก กรณีที่มีเสียงเท่ากันให้ประธานกรรมการสรรหามีเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด **สำหรับในกรณีที่กรรมการต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะถูกกล่าวหาและศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้อง และมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง** ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการทำหน้าที่เป็นกรรมการเป็นการชั่วคราวให้ครบ ๗ คน โดยให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

ทำหน้าที่ในฐานะกรรมการได้จนกว่ากรรมการที่ตนทำหน้าที่แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน (มาตรา ๑๗)

๖.๗) องค์ประชุมและการลงมติ

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ วรรคห้า[๒] การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๕ คน จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จดแจ้งเหตุนั้นไว้ในรายงานการประชุม

การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยให้กรรมการคนหนึ่งมีเสียง ๑ เสียง ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา ๑๘)

ในกรณีที่คณะกรรมการต้องมีมติวินิจฉัยในเรื่องดังต่อไปนี้ กรรมการทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมต้องลงมติ การงดออกเสียงหรือการออกเสียงที่แตกต่างไปจากประเด็นที่จะต้องลงมติจะกระทำมิได้ แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนมีการลงมติ

(๑) การวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(๒) การให้ความเห็นชอบคำวินิจฉัยตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง

(๓) การแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งตามข้อ ๖.๑๓.๔)

(๔) การสั่งระงับการดำเนินการอันจะทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๖.๑๓.๖)

(๕) การสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามข้อ ๖.๑๑) หรือข้อ ๗.๑)

(๖) การยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(๗) การสั่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และการวินิจฉัยว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๘) เรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการมีมติกำหนดด้วยคะแนน ๒ ใน ๓ ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๑๙)

---

[๒] **มาตรา ๑๖ วรรคห้า** บัญญัติว่า

"ในระหว่างที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้คณะกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ถ้ามีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน ให้กระทำได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้".

ทั้งนี้ **การลงมติของกรรมการดังกล่าว หรือในเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการกำหนด ให้กรรมการลงมติเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด** ซึ่งอย่างน้อยต้องมีชื่อเรื่องและประเด็นที่ลงมติ มติที่ลง และลายมือชื่อของกรรมการที่ลงมติ และให้เลขาธิการเก็บรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน **ซึ่งมติที่ได้ดำเนินการแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการ** และในกรณีที่ต้องทำคำวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบร่างคำวินิจฉัยนั้นและประธานกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการได้ลงนามในคำวินิจฉัยนั้นแล้ว ให้ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ การให้ความเห็นชอบนั้น คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแทนคณะกรรมการก็ได้ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในกรณีที่คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งคณะ ก่อนลงนามในคำวินิจฉัยให้เลขาธิการบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัย และให้เลขาธิการเป็นผู้ลงนามในคำวินิจฉัยนั้นแทน เมื่อเลขาธิการลงนามในคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นอันใช้บังคับได้ (มาตรา ๒๐)

๖.๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจและปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กรรมการจะเข้ารับการศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่คณะกรรมการเป็นผู้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับกรรมการ (มาตรา ๒๑)

๖.๙) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๒) ออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๓) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการ

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่น

ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนและไต่สวน และการอื่นใดที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

(๕) ส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชน ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

(๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการชำระค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเลือกตั้งและดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับ รวมตลอดทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการลดหรือยกเว้นดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับ

(๗) กำกับและติดตามการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับการจัดสรรตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าว

(๘) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตต่อรัฐสภา และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

(๙) จัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัย เพื่อกำหนดวิธีการหรือมาตรการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๑๐) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงาน[๓]

ในการควบคุม กำกับ ดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการที่จะต้องดำเนินการสอดส่อง สืบสวน หรือไต่สวนเพื่อป้องกันและขจัดการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำใดอันจะก่อให้เกิดความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมในการเลือกตั้งได้ ไม่ว่าจะเป็นเวลาในระหว่างประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม (มาตรา ๒๒)

๖.๑๐) อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

[๓]การกำหนดตาม (๑๐) ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประโยชน์ที่สาธารณชนจะพึงได้รับหลักธรรมาภิบาล และความเป็นธรรมประกอบกัน.

(๒) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (๑) พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) ขอความร่วมมือให้ศาลส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) เข้าไปหรือแต่งตั้งให้บุคคลเข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งหรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ โดยให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งมีอำนาจตามความใน (๔) นี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดด้วย (มาตรา ๒๔)

๖.๑๑) หน้าที่และอำนาจของกรรมการแต่ละคน

ในระหว่างการเลือกตั้ง ให้กรรมการแต่ละคนมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) กำกับและตรวจสอบการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๒) มีคำสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวนเมื่อพบเห็นการกระทำใดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(๓) เมื่อพบการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำใดอันอาจเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถ้าการนั้นเป็นการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีอำนาจสั่งให้ระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือสั่งให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร ถ้าเป็นการกระทำของบุคคลซึ่งมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจหรือสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบันทึกพฤติกรรมแห่งการกระทำและรวบรวมพยานหลักฐานไว้เพื่อดำเนินการต่อไปได้ตามที่จำเป็น หรือในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จะสั่งให้ระงับหรือยับยั้งการดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วยในเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำนั้นก็ได้

ในกรณีที่กรรมการสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบันทึกพฤติกรรมแห่งการกระทำและรวบรวมพยานหลักฐานตาม (๓) ให้ถือว่าการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อกรรมการผู้ใดออกคำสั่งตาม (๒) หรือ (๓) แล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการเพื่อทราบโดยเร็ว ในการนี้ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรจะมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิกคำสั่ง หรือมีมติให้ดำเนินการอย่างใดตามที่เหมาะสมก็ได้ (มาตรา ๒๖)

๖.๑๒) อำนาจของคณะกรรมการในการจัดการเลือกตั้ง หรือเลือกสมาชิกวุฒิสภา หรือออกเสียงประชามติ

(๑) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภาและการออกเสียงประชามติ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการจัดการเลือกตั้ง หรือเลือก หรือออกเสียงประชามติ

(๒) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ กับให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานในการเลือกตั้ง

โดยในการดำเนินการตาม (๑) และ (๒) กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น (มาตรา ๒๗)

๖.๑๓) ผู้ตรวจการเลือกตั้ง

๖.๑๓.๑) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาแต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละจังหวัดในระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง[๔] เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือการกระทำใดที่จะเป็นเหตุทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้วรายงานให้คณะกรรมการหรือกรรมการทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป **ในกรณีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งมีอำนาจ**

[๔] **ระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง** หมายความถึงเวลาตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งหรือภายหลังจากนั้นอีกไม่เกินหกสิบวันตามที่คณะกรรมการกำหนด.

แจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ถ้าไม่มีการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องให้รายงานให้คณะกรรมการหรือกรรมการทราบโดยเร็ว ในการนี้ **ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งด้วย** แต่ทั้งนี้ คณะกรรมการจะมอบหมายให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้แต่จะมอบอำนาจของคณะกรรมการหรือกรรมการที่มีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และ**ในกรณีที่มีการเลือกตั้งเพิ่มเติมหรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือมีการออกเสียงประชามติ หรือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น** คณะกรรมการจะสั่งให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งไปปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดเวลาที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ในส่วนการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามข้อ ๖.๑๓.๔) (มาตรา ๒๘)

๖.๑๓.๒) ที่มาและองค์ประกอบของผู้ตรวจการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนด**ให้คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาในแต่ละจังหวัดจังหวัดละไม่น้อยกว่า ๕ คนแต่ไม่เกิน ๘ คน เพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้ง**ตามจำนวนที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ครบทุกจังหวัด โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อขึ้นไว้ บัญชีรายชื่อดังกล่าวให้ใช้ได้เป็นเวลาตามที่คณะกรรมการกำหนดแต่ต้องไม่เกิน ๕ ปี

เมื่อคณะกรรมการได้คัดเลือกบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาในแต่ละจังหวัดแล้ว ก่อนดำเนินการแต่งตั้งให้คณะกรรมการประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกให้ประชาชนทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน และให้นำข้อมูลที่ได้รับจากประชาชนมาประกอบการพิจารณาแต่งตั้งด้วย

จังหวัดใดไม่อาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาในจังหวัดครบตามจำนวนไม่ว่าด้วยเหตุใด คณะกรรมการจะไม่แต่งตั้งผู้มีภูมิลำเนาจากจังหวัดนั้นเลยหรือจะแต่งตั้งน้อยกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ในกรณีเช่นนั้นคณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาจากจังหวัดอื่นแทนให้ครบจำนวนก็ได้ (มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ถึงวรรคสาม)

๖.๑๓.๓) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการเลือกตั้ง

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐ

(๒) ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดในเวลา ๕ ปีที่ผ่านมาก่อนการแต่งตั้ง

(๓) เป็นบุคคลซึ่งเชื่อได้ว่ามีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีความประพฤติเสื่อมเสียและต้องมีคุณสมบัติอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ

(๕) ไม่เป็นผู้มีบุพการี คู่สมรส หรือบุตรเป็นหรือสมัครรับเลือกตั้งหรือรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา ๒๙ วรรคสี่)

ทั้งนี้ **ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ถ้าคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ตรวจการเลือกตั้งผู้ใดขาดความสุจริต ขาดความเที่ยงธรรม มีความประพฤติเสื่อมเสีย ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ละทิ้งหน้าที่หรือไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีมติให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและคัดออกจากบัญชีรายชื่อทันที** (มาตรา ๒๙ วรรคหก)

๖.๑๓.๔) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เมื่อมีกรณีที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ **ให้คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามข้อ ๖.๑๓.๒) มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คนแต่ไม่เกิน ๘ คน**โดยคำนึงถึงพื้นที่ของจังหวัดหรือพื้นที่ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ เพื่อแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัด โดยให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ได้นับแต่วันที่มีคำสั่งแต่งตั้งแม้จะยังมีจำนวนไม่ครบก็ตาม ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดนั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายจับสลากจาก

(๑) รายชื่อตามบัญชีรายชื่อตามข้อ ๖.๑๓.๒) ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่จะแต่งตั้งจำนวน ๒ คน

(๒) รายชื่อตามบัญชีรายชื่อตามข้อ ๖.๑๓.๒) ที่มิได้มีภูมิลำเนาในจังหวัดที่จะแต่งตั้งให้ครบตามจำนวนที่กำหนดสำหรับจังหวัดนั้น

ในกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดตาม (๑) ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใดคณะกรรมการจะแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดตาม (๒) แทนผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดตาม (๑) ก็ได้ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่า ๑๐ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งมีผลใช้บังคับ แต่ต้องไม่เร็วกว่า ๓๐ วันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งมีผลใช้บังคับ

เมื่อพ้นเวลาระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเลือกตั้งตามข้อ ๖.๑๓.๑) แล้ว ให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นอันสิ้นผล เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดใดยังมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการต่อไป คณะกรรมการจะประกาศให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเวลาที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๓๐)

๖.๑๓.๕) การขอความร่วมมือกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการอาจขอให้มีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) **ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาต สอบบัญชีของพรรคการเมือง**โดยอาจขอให้ตรวจสอบอย่างเร่งด่วนในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งด้วยก็ได้

(๒) **เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง** ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือผู้สมัคร ตามที่คณะกรรมการแจ้งให้ทราบ หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินแจ้งให้ทราบถึงการโอนหรือการเบิกจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร้องขอ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และมิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามหน่วยงานใดเปิดเผยข้อมูลในความครอบครองมาใช้บังคับแก่การแจ้งข้อมูลตามที่คณะกรรมการร้องขอ

(๓) **ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่เกี่ยวกับการข่าวแจ้งข้อมูลเบาะแสตามที่คณะกรรมการร้องขอ** แต่เมื่อได้รับแจ้งข้อมูลใดแล้วให้คณะกรรมการใช้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดหรือวางมาตรการป้องกันการกระทำความผิดในส่วนที่เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการจะเปิดเผยข้อมูลและแหล่งข้อมูลมิได้ (มาตรา ๓๒)

๖.๑๓.๖) มาตรการเพื่อป้องกันกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามี**บุคคลใดดำเนินการด้านธุรกรรมทางการเงินผลิตหรือเตรียมการผลิตวัสดุอุปกรณ์ที่อาจใช้ในการจัดการเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจ ใช้เงินหรือทรัพย์สินหรืออิทธิพลคุกคาม**

เพื่อให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดอันจะเป็นผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการดำเนินการนั้นไว้เป็นการชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๖๐ วัน โดยให้ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ และถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการดำเนินการของบุคคลนั้นมิได้เป็นไปเพื่อให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งเพิกถอนคำสั่งนั้น (มาตรา ๓๓)

๖.๑๓.๗) การมีส่วนร่วมของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการเลือกตั้ง หรือการสืบสวนหรือไต่สวนตามที่คณะกรรมการร้องขอเป็นหนังสือ โดย**ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งหรือแต่งตั้งข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการเลือกตั้ง หรือการสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควร** และให้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างนั้นสังกัดอยู่ทราบโดยเร็ว **โดยข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าว ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัย และถ้าเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินการเลือกตั้ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง** และให้คณะกรรมการส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว และแจ้งผลให้คณะกรรมการทราบด้วย (มาตรา ๓๔)

๖.๑๓.๘) การแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานหรือเป็นผู้สังเกตการณ์ในการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรชุมชน หรือสถาบันการศึกษาซึ่งสมัครใจปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานหรือเป็นผู้สังเกตการณ์ในการเลือกตั้งเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการหรือกรรมการทราบได้ตามสมควร และให้เผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย (มาตรา ๓๕)

๖.๑๓.๙) การทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ให้คณะกรรมการจัดให้มีการทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากหลักฐานทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ ทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิตรวจสอบและขอแก้ไขให้ถูกต้องได้ (มาตรา ๓๖)

๖.๑๓.๑๐) การแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคล

ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพการทำงาน ความคุ้มค่าและความรวดเร็วด้วย (มาตรา ๓๗)

โดยในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ กฎหมายได้กำหนด**ให้กรรมการ เลขาธิการ ผู้ตรวจการเลือกตั้ง และบุคคลซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามความในข้อ ๖.๑๓.๑๐) นี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย** (มาตรา ๓๘)

๗) การสืบสวน การไต่สวน และการดำเนินคดี (หมวด ๒, มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๙)

๗.๑) เหตุแห่งการสืบสวนหรือไต่สวน

เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวน หรือไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานโดยพลัน

(๑) ถ้าผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิด **ให้สั่งยุติเรื่อง**

(๒) หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำการตามที่มีการสืบสวนหรือไต่สวน **ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้** (มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง)

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดเปิดเผยข้อมูลอันทำให้สามารถระบุตัวตนของผู้แจ้ง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการดำเนินการ

ตามความในข้อนี้ มาตรา ๓๒ (๓) หรือมาตรา ๔๗ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจหรือตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาล (มาตรา ๔๑ วรรคสาม)

สำหรับการสืบสวนหรือไต่สวนตามกฎหมายนี้ กฎหมายกำหนดให้บุคคลซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้สืบสวนหรือไต่สวนตามความในข้อนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๔๑)

๗.๒) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการสืบสวน ไต่สวน หรือดำเนินคดี

ให้กรรมการมีอำนาจสืบสวน ไต่สวน หรือดำเนินคดีตามข้อ ๗.๑) และเพื่อให้การดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวน หรือการดำเนินคดีดังกล่าวเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ **ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการหรือพนักงานของสำนักงานเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน หรือไต่สวน หรือดำเนินคดีได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด** ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ และขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของผู้ได้รับแต่งตั้งแต่ละระดับไว้ให้ชัดเจน รวมตลอดทั้งการออกบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องด้วย **แต่ความนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการที่จะดำเนินการให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการดำเนินการไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

โดยพนักงานของสำนักงานที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถทางกฎหมาย การสืบสวน การไต่สวน หรือการดำเนินคดี และผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว และในกรณีมีความจำเป็น คณะกรรมการจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน หรือไต่สวน หรือดำเนินคดีได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดด้วยได้เพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกาลหรือเฉพาะเรื่องตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานตามความในข้อนี้ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๔๒)

๗.๓) กระบวนการสืบสวนและไต่สวนผู้ถูกกล่าวหา

ภายใต้บังคับมาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง **ในการไต่สวนกรรมการหรือเจ้าพนักงานต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยสรุป โดยผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กรรมการ**

หรือเจ้าพนักงานกำหนด และมีสิทธิที่จะให้ทนายความหรือบุคคลซึ่งไว้วางใจเข้าร่วมฟังการไต่สวนได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กำหนด ให้กรรมการหรือเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการไต่สวนต่อไปได้

ทั้งนี้ ในการสืบสวนหรือไต่สวน เจ้าพนักงานอาจจัดให้มีการบันทึกภาพหรือเสียงของผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานด้วยก็ได้ (มาตรา ๔๓)

๗.๔) การดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดเพราะเหตุกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

เมื่อมีกรณีที่จะต้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดเพราะเหตุกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการแจ้งให้พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยให้ส่งสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการเพื่อใช้เป็นสำนวนในการดำเนินคดีโดยถือว่าสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยจะส่งตัวผู้ต้องหาไปพร้อมกับสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนหรือไม่ก็ได้ แต่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตามข้อ ๗.๒) ไต่สวนเพิ่มเติม หรือพนักงานอัยการจะดำเนินการไต่สวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมเองก็ได้ ถ้าปรากฏว่า

(๑) **ถ้าพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล** และเป็นกรณีที่ไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้ศาลออกหมายเรียกหรือออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาตามควรแก่กรณี เพื่อดำเนินคดีต่อไป

(๒) **ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง** ให้เสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัย เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบ **ในกรณีอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง** ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการทราบ และให้คณะกรรมการเผยแพร่เหตุผลดังกล่าวให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในการดำเนินการดังกล่าว **ถ้าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น** คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการก็ได้

แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่จะต้องร้องขอต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ได้โดยตรง หรือจะมอบหมายให้กรรมการหรือเจ้าพนักงาน

ตามข้อ ๗.๒) เป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการก็ได้ และให้ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี นำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการมาใช้เป็นหลักในการพิจารณา แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ศาลมีอำนาจสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ส่วน**ในคดีที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ** ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๔๔)

๗.๕) การกำหนดมาตรการคุ้มครองพยาน

ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการคุ้มครองพยานมิให้เกิดอันตรายแก่พยานรวมตลอดทั้งมาตรการรักษาความลับให้แก่ผู้เป็นพยาน โดยในมาตรการดังกล่าวนั้นจะกำหนดให้มีการจ่ายค่าที่อยู่หรือค่าเดินทางหรือค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นด้วยก็ได้[๕] (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

ในกรณีที่กรรมการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ผู้ตรวจการเลือกตั้งหรืออนุกรรมการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งผู้ใดถูกดำเนินคดีไม่ว่าเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง และไม่ว่าจะถูกฟ้องในขณะดำรงตำแหน่งหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ถ้าการถูกดำเนินคดีดังกล่าวเป็นเพราะเหตุที่ได้มีมติ คำสั่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ และมิใช่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้อง **ให้คณะกรรมการมีอำนาจให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดีแก่บุคคลดังกล่าวได้** และให้พนักงานอัยการเข้าแก้ต่างให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามที่คณะกรรมการร้องขอ การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวให้รวมถึงค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความด้วย (มาตรา ๔๕)

๗.๖) สิทธิในการดำเนินคดีอาญาเป็นอันระงับสำหรับบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดและให้ข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีของบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หากว่าบุคคลนั้นได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยการกระทำความผิด คณะกรรมการอาจจะไม่ดำเนินคดีก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองและเมื่อคณะกรรมการมีมติไม่ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวแล้วให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาเป็นอันระงับไป (มาตรา ๔๖)

[๕] การคุ้มครองพยานดังกล่าว ให้หมายความรวมถึงผู้ให้ข้อมูล หรือผู้ชี้เบาะแสด้วย และให้กระทำได้เมื่อได้รับคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าว.

๗.๗) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีที่คณะกรรมการได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมและเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการสืบสวนไต่สวน หรือดำเนินคดีตามหมวด ๔ นี้โดยพลัน โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการ (มาตรา ๔๘)

๗.๘) การโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนมายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการว่าหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองไว้พิจารณา และคณะกรรมการเห็นว่าเป็นการสมควรที่คณะกรรมการจะดำเนินการเองตามกฎหมายนี้ ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนนั้นโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมาให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายนี้ ในกรณีเช่นนี้ให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมาให้คณะกรรมการภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว (มาตรา ๔๙)

๘) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (หมวด ๓, มาตรา ๕๐ ถึงมาตรา ๖๕)

๘.๑) หน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง**มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบของคณะกรรมการ** ซึ่งกิจการของสำนักงานนั้นไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน **โดยให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้**

(๑) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น

(๒) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกรรมการ และผู้ตรวจการเลือกตั้ง

(๓) ดำเนินการเพื่อให้พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความรู้ความเข้าใจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และมติของคณะกรรมการ

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑)

๘.๒) อำนาจในการกำกับดูแลสำนักงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการกำกับดูแลสำนักงานให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงาน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความคล่องตัว

(๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่งและค่าตอบแทนหรือสิทธิและประโยชน์อื่นของเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงค่าครองชีพ และความเพียงพอในการดำรงชีพและภาระความรับผิดชอบที่แตกต่างกันของพนักงานและลูกจ้างแต่ละสายงานและระดับด้วย

(๓) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับเลขาธิการและพนักงานของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน

(๔) การบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สิน การงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน

(๕) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นซึ่งรวมถึงการจัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแก่เลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลขาธิการดำรงตำแหน่งครบวาระ

(๖) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการได้มาซึ่งเลขาธิการ

(๗) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของคณะกรรมการเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

(๘) การอื่นใดอันจำเป็นต่อการกำกับหรือควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานหรือการบังคับบัญชาเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานหรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคำนึงถึงความเที่ยงธรรม ขวัญและกำลังใจของบุคลากร โดยจะกำหนดให้มีคณะบุคคลเพื่อกำกับ ดูแล หรือพิจารณาคำร้องทุกข์หรือคำอุทธรณ์ที่เป็นอิสระด้วยก็ได้ (มาตรา ๕๒)

๘.๓) การออกข้อกำหนดทางจริยธรรม

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการออกข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน โดยข้อกำหนดทางจริยธรรมดังกล่าวต้องระบุด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษอย่างใด (มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ใดกระทำการใดโดยไม่สุจริตหรือเอื้อประโยชน์หรือกลั่นแกล้งผู้ใดในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการดำเนินการเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการทางวินัยโดยเร็ว และในระหว่างนั้น ให้คณะกรรมการย้ายผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือจากท้องที่ที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ทันที โดยกฎหมายให้นำความดังกล่าวมาใช้บังคับแก่เลขาธิการด้วยโดยอนุโลม โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อนได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสอง)

๘.๔) เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๘.๔.๑) การแต่งตั้ง

กฎหมายกำหนด**ให้สำนักงานมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งตามมติของคณะกรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ** คณะกรรมการจะกำหนดให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการก็ได้ โดยให้เลขาธิการทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ (มาตรา ๕๔)

ให้เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (มาตรา ๕๕ วรรคสอง)

๘.๔.๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เลขาธิการต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดในระยะเวลา ๑๐ ปีก่อนได้รับแต่งตั้ง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสัญชาติไทยมีอายุไม่เกิน ๖๐ ปีในวันที่ได้รับแต่งตั้งและมีอายุไม่เกิน ๖๕ ปีในขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการและมีคุณวุฒิ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง)

๘.๔.๓) หน้าที่และอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้บังคับข้อ ๘.๕) เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการและให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการ

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของคณะกรรมการ

(๓) หน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นและตามที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา ๕๗)

สำหรับในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน เพื่อการนี้ เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานแทนก็ได้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และในการดำเนินการดังกล่าว ถ้าเป็นกิจการสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การงบประมาณของสำนักงาน และกิจการอื่นใดที่มีผลต่อการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการตามที่คณะกรรมการกำหนด กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน (มาตรา ๕๘)

๘.๕) การแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

กฎหมายกำหนด**ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด** เพื่อปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้นำความในมาตรา ๕๓ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วย (มาตรา ๕๙)

๘.๖) เงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้รายได้และทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของสำนักงาน ประกอบด้วย

(๑) เงินอุดหนุนที่ได้รับตามมาตรา ๖๑

(๒) รายได้จากค่าธรรมเนียมหรือทรัพย์สินของสำนักงาน

(๓) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สำนักงาน[๖]

(๔) ดอกผลหรือผลประโยชน์ของเงินหรือทรัพย์สินของสำนักงาน

(๕) รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๖๒)

[๖]ในการรับทรัพย์สินตาม (๓) กฎหมายให้คำนึงถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการรับทรัพย์สินดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน จะสั่งให้สำนักงานไม่รับทรัพย์สินนั้นหรือให้คืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้อุทิศให้ก็ได้.

ทั้งนี้ รายได้ของสำนักงานไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น นอกจากนี้ให้ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้มิได้ (มาตรา ๖๓ และมาตรา ๖๔)

๙) บทกำหนดโทษ (หมวด ๔, มาตรา ๖๖ ถึงมาตรา ๖๙)

๙.๑) ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กรรมการ เลขาธิการ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ตรวจการเลือกตั้ง กรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถ้าการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือเพื่อให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๖๖)

๙.๒) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งตามข้อ ๖.๑๐) (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๙.๓) ผู้ใดซึ่งได้ล่วงรู้ข้อมูลหรือแหล่งข้อมูลที่คณะกรรมการได้รับแจ้งตามข้อ ๖.๑๓.๕) (๓) แล้วเปิดเผยข้อมูลหรือแหล่งข้อมูลนั้นต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คณะกรรมการหรือผู้มีหน้าที่และอำนาจในการใช้ข้อมูลนั้นตามกฎหมายนี้ หรือฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นกรรมการ เลขาธิการ ผู้ตรวจการเลือกตั้งหรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้

๙.๔) กรรมการ เลขาธิการ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ตรวจการเลือกตั้ง กรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๑๐ ปี ซึ่งถ้าการกระทำดังกล่าวได้กระทำโดยทุจริตต้องระวางโทษเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญา[๗] และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นด้วย

[๗]**ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙** บัญญัติว่า

“**มาตรา ๑๔๙** ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ในตำแหน่งไม่ว่าการนั้น จะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต”.

๑๐) บทเฉพาะกาล (มาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๘)

๑๐.๑) ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับหรือวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ ในกรณีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปดังกล่าว ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดและมีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๑๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๗๐)

๑๐.๒) ภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มิใช่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งและส่งชื่อผู้แทนให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อประกอบเป็นคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ แล้วให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายนี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ (มาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒)

๑๐.๓) ให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายนี้ ยังคงเป็นเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายนี้ตามสัญญาจ้างที่ทำไว้ต่อกัน แต่ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัย (มาตรา ๗๓)

๑๐.๔) ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นอันพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ (มาตรา ๗๔)

๑๐.๕) การดำเนินการสืบสวนสอบสวน การไต่สวน การดำเนินคดีหรือการดำเนินการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งดำเนินการก่อนวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ ให้ถือว่าการนั้นเป็นการดำเนินการตามกฎหมายนี้ และการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ และในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินการในเรื่องใดที่ยังค้างพิจารณาอยู่ และมิได้บัญญัติวิธีดำเนินการไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ การดำเนินการนั้นต่อไปให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๗๘) ◙

หมายเหตุ :-

• พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป)

“...การจะเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้นหมายความว่า อุ้มชูตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตัวเอง อันนี้ก็เคยบอกว่าความพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่า ทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัว จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอจะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างที่ผลิตได้มากกว่าความต้องการ ก็ขายได้ แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไหร่ ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก อย่างนี้ท่านนักเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็มาบอกว่าล้าสมัย จริง อาจจะล้าสมัย คนอื่นเขาต้องมีการเศรษฐกิจที่ต้องมีการแลกเปลี่ยน เรียกว่าเป็นเศรษฐกิจการค้าไม่ใช่เศรษฐกิจความพอเพียง เลยรู้สึกว่าไม่หรูหรา แต่เมืองไทยเป็นประเทศที่มีบุญอยู่ว่าผลิตให้พอเพียงได้...”

พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ
ถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา
ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต
วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐

นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ ล. ๒/๒๕๖๐

วันที่ ๒๑ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (ละเมิดอำนาจศาล)

นายทัศพงศ์ บุญภักดี ที่ ๑ — ผู้ฟ้องคดี
นางสาวสุลินี บุญภักดี ที่ ๒
นายสมภพ บุญภักดี ที่ ๓
นางสาวยุภา เสริมบุตร ที่ ๔
นายยม คณาเดิม
โดยนายณรงค์ คณาเดิม ผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ที่ ๕
นายทัศน์พล สุขเกษม ที่ ๖
นายชวลิต โรจน์วัฒนกุล ที่ ๗
พันตำรวจเอก สาโรช ธรรมชาติ ที่ ๘
นายวิชัย จันทรัตน์ ที่ ๙
นายณัทธร สังฆโสภณ ที่ ๑๐
เด็กชายพิชยะ สิงสาหัส โดยนางสาวสุลินี บุญภักดี ที่ ๑๑
นางดุษฎี กิจจาหาญ ที่ ๑๒
นางสุณี เอกธีรจิตต์ ที่ ๑๓
นางสุเดย์ ฟิลพอท ที่ ๑๔
นางดารกา วงศ์ศิริ ที่ ๑๕
นายกิจขจร ปัญญาดิลก ที่ ๑๖
นางเสาวณีย์ รุ่งขวัญศิริโรจน์ ที่ ๑๗
นายนคร ปฐมวัฒน ที่ ๑๘
นางประไพ โชติรัต ที่ ๑๙
นายคมจักร ศักดิ์ศรี ที่ ๒๐
นายธารา นาวาผล ที่ ๒๑
นายโกวิท เพ็งศรี ที่ ๒๒
นางไขแสง สุวรรณศร ที่ ๒๓
นางสาววัลภา เอื้อกิตติโรจน์ ที่ ๒๔
นายประจบ ภู่พันธ์ ที่ ๒๕

ระหว่าง

นายศรีสุวรรณ จรรยา — ผู้ถูกกล่าวหา

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ๑
กรมการบินพลเรือน ที่ ๒
กระทรวงคมนาคม ที่ ๓
กระทรวงการคลัง ที่ ๔
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ ๕
คณะรัฐมนตรี ที่ ๖ — ผู้ถูกฟ้องคดี

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ นายศรีสุวรรณ จรรยา (ผู้ถูกกล่าวหา) เป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๕ ได้ยื่นคำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยคำอุทธรณ์มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

คำอุทธรณ์หน้าที่ ๑๒ บรรทัดที่ ๑๑ มีข้อความว่า ในขณะเดียวกันพื้นที่ของกรุงเทพมหานครในเขตลาดกระบัง เขตมีนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงด้านทิศเหนือของโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กลับละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติโดยชัดเจน แต่ทว่าศาลปกครองกลางกลับวินิจฉัยเชื่อถือในข้อมูลการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๕) แต่เพียงหน่วยงานเดียว โดยไม่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ว่าสถาบันดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อกรณีพิพาทนี้ และเป็นสถาบันเดียวที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินสนับสนุนให้กว่า ๒๑๔ ล้านบาท จากที่เคยเป็นสถาบันการศึกษาของรัฐที่ออกมาคัดค้านโครงการสนามบินพิพาทแทนชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและถูกละเมิดหลังจากสนามบินดังกล่าวเปิดทำการใหม่ แต่พอได้รับเงิน ๒๑๔ ล้านบาท จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปแล้ว สถาบันฯ ดังกล่าวก็ห่างหายจากความเดือดร้อนและเสียหายทั้งสิ้น แถมกลับมารับใช้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการสร้างตัวเลขของการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้แก่โครงการดังกล่าวให้ดูดีไปเสียทั้งสิ้น กรณีดังกล่าวศาลปกครองนำข้อมูลของหน่วยงานที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ถูกฟ้องคดีมาเป็นข้ออ้างในคำวินิจฉัยนั้นชอบแล้วหรือ

คำอุทธรณ์หน้าที่ ๑๔ บรรทัดสุดท้าย ข้อความว่า เยี่ยงนี้ศาลปกครองกลางจะวินิจฉัยว่าผลกระทบทางเสียงและมลพิษทางอากาศในบริเวณพื้นที่โครงการพิพาทจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างไรใช้ตรรกะใดในการวินิจฉัย และศาลปกครองกลางยังวินิจฉัยก้าวล่วงไปอีกว่า และอยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขปรับปรุงได้ตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งศาลปกครองกลางเลือกที่จะเอามาตรการบางข้อมาวินิจฉัยช่วยเหลือผู้ถูกฟ้องคดีให้รอดพ้นจากข้อพิพาทเท่านั้น หากแต่มิได้นำมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีมติให้ความเห็นชอบไปนั้นมาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีหรือชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่เขียนไว้โดยชัดแจ้ง เช่น จะต้องเจรจาซื้อบ้าน ที่ดินของชาวบ้านให้แล้วเสร็จก่อนที่จะเปิดสนามบินอย่างน้อย ๕ เดือน ซึ่งมาตรการดังกล่าวศาลปกครองกลางเอาไปอรรถาธิบายความในการวินิจฉัยไว้ตรงคำวินิจฉัยใด ดังได้กล่าวแล้วคำวินิจฉัยและหรือคำพิพากษาของศาลปกครองกลางในประเด็นดังกล่าวไม่ยอมที่จะกล่าวถึง เสมือนหนึ่งว่าจะวินิจฉัยแต่เฉพาะที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากแต่ในบางประเด็นที่มีหลักฐานแจ้งชัดกลับไม่กล่าวถึงเสียนั้นชอบด้วยหรือไม่หรือถือได้ว่าตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเป็นธรรมกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยรอบโครงการสนามบินสุวรรณภูมิเพียงใด

คำอุทธรณ์หน้าที่ ๑๖ บรรทัดที่ ๖ ข้อความว่า ผู้ฟ้องคดีใคร่ขอคัดค้านการวินิจฉัยและคำพิพากษาดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะตรรกะที่ศาลปกครองกลางได้ยกข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงขึ้นมาวินิจฉัยนั้น เป็นการให้ความสำคัญกับระบบการขนส่งทางอากาศและเศรษฐกิจโดยภาพรวม มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผลกระทบ ความเดือดร้อนและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีโดยชัดแจ้ง และมิได้กำหนดทางเลือกในการลดผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีต้องถูกละเมิดสิทธิ อันขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง และหรือมองเห็นคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ บัญญัติไว้เลย แต่กลับวินิจฉัยไปในทางที่เห็นแต่คุณค่าทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้งอันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นบริษัทมหาชนที่ใช้อำนาจรัฐในการแสวงหากำไรและผลประโยชน์เป็นสำคัญ

คำอุทธรณ์หน้าที่ ๑๗ บรรทัดที่ ๑๓ ข้อความว่า ซึ่งศาลปกครองควรที่จะพิจารณาไต่สวนเพื่อสร้างสมดุลหรือให้ความเป็นธรรมต่อชาวบ้านผู้ทรงสิทธิและหรือผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจรัฐของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวเสีย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ก็ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย หาใช่อำนาจเหล่านั้นเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่คิดอยากจะกระทำการใด ๆ ตามอำเภอใจโดยไม่สนใจความทุกข์ ความเดือดร้อนและความเสียหายของชาวบ้านหรือผู้ฟ้องคดีอย่างไรก็ได้นั้นหาชอบด้วยไม่

คำอุทธรณ์หน้าที่ ๑๙ บรรทัดที่ ๑๕ ข้อความว่า นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างและศาลปกครองกลางได้นำอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๔๔ มาประกอบในคำวินิจฉัยเพื่อช่วยสร้างน้ำหนักและความน่าเชื่อถือในคำพิพากษาของศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการนำอนุสัญญาระหว่างประเทศมาประกอบในคำวินิจฉัยที่ไม่ครบถ้วน ไม่สมดุล และไม่ให้ความเป็นธรรมต่อชาวบ้านและหรือผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและศาลปกครองกลางเลือกที่จะนำเอาอนุสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับมาใช้กล่าวอ้างและวินิจฉัยเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีฝ่ายเดียว แต่ละเลยอนุสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับที่มีศักดิ์และศรีเทียบเท่ากันในประเด็นพิพาทในคดีนี้ มาประกอบการวินิจฉัยให้เป็นธรรม โดยเฉพาะปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี

คำอุทธรณ์หน้าที่ ๒๒ บรรทัดที่ ๙ ข้อความว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลากหลายข้อที่กำหนดหรือบัญญัติดังกล่าวนั้น เหตุใดศาลปกครองกลางจึงไม่หยิบยกหรือนำมาประกอบการวินิจฉัยเฉกเช่นกับการนำอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๔๔ มาประกอบในคำวินิจฉัย หรือหากนำมาแล้วจะไปลดทอนน้ำหนักของคดีในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงเยี่ยงนี้จะถือว่ามีความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านได้อย่างไร

คำอุทธรณ์หน้าที่ ๒๓ บรรทัดที่ ๘ ข้อความว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวศาลปกครองกลางยังย่ำอยู่กับที่มาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับรู้ประเด็นความเดือดร้อนและเสียหายของชาวบ้านโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มาจนถึงปัจจุบันเกือบ ๘ ปีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยคิด

ที่จะนำประเด็นปัญหาเหล่านี้ไปปรับแก้ตารางการบินที่จะต้องประชุมกันทั่วโลกทุก ๒ ครั้ง ในหนึ่งปีเลย หรือเหตุใดสนามบินประเทศที่เขาเจริญแล้ว เช่น สนามบินฮีทโธรว์ ประเทศอังกฤษ สนามบินนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น เขาจึงสามารถกำหนดให้ช่วงเวลาตั้งแต่ช่วงเวลา ๒๒ นาฬิกา ถึงเวลา ๕ นาฬิกา ของทุกวัน เป็นช่วงเวลาที่ห้ามทำการบินได้ หรือว่าประเทศเหล่านั้นด้อยพัฒนากว่า ยากจนกว่า หรือไม่มีระบบคุ้มครองสิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้อยไปกว่าประเทศไทย ประเด็นปัญหานี้ผู้ถูกฟ้องคดีควรที่จะนำประเด็นปัญหาไปกำหนดตารางบินใหม่ได้ทุก ๆ ๖ เดือนมาตั้งแต่เริ่มกรณีพิพาทแล้ว หากต้องการที่จะปกป้องคุณภาพชีวิตของคนไทยเป็นที่ตั้งและศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปเริ่มกระบวนการจัดตารางบินให้เหมาะสมเพื่อปกป้องและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของคนไทยที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญกำหนดได้โดยไม่ยาก หากแต่ศาลปกครองกลับมองว่าผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านเป็นเพียงคนกลุ่มน้อยนิด (ทั้ง ๆ ที่มีชาวบ้านนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในกรณีใกล้เคียงกันนี้แล้วกว่าสามพันคนหรืออาจจะมากกว่า หากไม่มีอุปสรรคขวากหนามการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องค่าธรรมเนียมศาล) เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับ และถ้าการที่ศาลปกครองจะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปทำการจัดตารางการบินใหม่ตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าจะส่งผลกระทบมหาศาลต่อระบบการขนส่งและเศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดของศาลปกครองกลางว่าให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของชาวบ้านตาดำ ๆ หรือให้ความสำคัญกับประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องเพิ่มโบนัสและค่าตอบแทนประจำปีในจำนวนมหาศาลต่อปีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างใดกันแน่

โดยศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้รับและส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลปกครองสูงสุดโดยองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๕ ฉบับลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ แล้ว เห็นว่า คำอุทธรณ์อาจเป็นกรณีละเมิดอำนาจศาล จึงได้มีคำสั่งให้แยกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดีหมายเลขดำที่ อ.๗๑๓ - ๗๓๒/๒๕๕๘ เพื่อตั้งเป็นคดีละเมิดอำนาจศาลในคดีนี้ โดยกำหนดให้นายศรีสุวรรณ จรรยา (ผู้ถูกกล่าวหา) ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นผู้ถูกกล่าวหา

พิจารณาแล้วเห็นว่า **ถ้อยคำในคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๕ ฉบับลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่จัดทำโดยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีและยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นการกล่าวหาการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นว่าพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่เป็นกลาง เอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นบริษัทมหาชนที่ใช้อำนาจรัฐในการแสวงหากำไรและผลประโยชน์เป็นสำคัญ มีลักษณะการเสียดสีการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ**

ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งข้อความดังกล่าวทั้งหมดไม่ใช่การวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นการเสียดสีการปฏิบัติหน้าที่และกล่าวหาใส่ความตุลาการศาลปกครองชั้นต้นผู้พิจารณาพิพากษาคดีและศาลปกครองให้ขาดความน่าเชื่อถือเสื่อมเสียชื่อเสียง และถูกดูหมิ่นเกลียดชัง เมื่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้จัดทำและลงลายมือชื่อในคำอุทธรณ์ และผู้ถูกกล่าวหายื่นคำอุทธรณ์ดังกล่าวเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา จึงเป็นการประพฤติตนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาลอันเป็นการละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา ๓๑ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และปริญญาโท สาขาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้รับมอบอำนาจหรือผู้แทนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลายคดี แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะยื่นคำแถลงว่าทำคดีโดยมิได้รับค่าตอบแทนในการทำคำอุทธรณ์คำพิพากษา และมีระยะเวลากระชั้นชิด ทั้งอยู่ในช่วงเวลาต้องเครียดจากผลแห่งคำพิพากษา จึงทำให้บางถ้อยคำอาจมีการเสียดสีไม่สุภาพ อีกทั้งได้สำนึกในผลของการกระทำแล้วก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกกล่าวหาหารู้ผิดรู้ชอบว่าสิ่งใดสมควรกระทำหรือไม่สมควรกระทำ

นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหายื่นคำอุทธรณ์ในคดีนี้ภายหลังวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ล. ๑/๒๕๕๘ ลงโทษผู้ถูกกล่าวหากรณีละเมิดอำนาจศาลแล้ว **และผู้ถูกกล่าวหาได้ให้คำมั่นสัญญาต่อศาลตามคำแถลง ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ในคดีดังกล่าว ว่าจะหมั่นกวดขันตรวจสอบด้วยความละเอียดรอบคอบถึงถ้อยคำสำนวนความที่จะยื่นต่อศาลในภายหน้าให้เกิดความถูกต้อง ครบถ้วน ถ่องแท้ มิให้เกิดความผิดพลาดทำนองนี้อีก ผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องรู้แล้วว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาอาจเป็นกรณีละเมิดอำนาจศาลได้ แต่ผู้ถูกกล่าวหาก็มิได้ใช้ความระมัดระวังในการใช้ถ้อยคำสำนวนตามที่ได้ทำคำแถลงไว้ต่อศาลแต่อย่างใด** เมื่อผู้ถูกกล่าวหายอมรับว่า ในการจัดทำคำอุทธรณ์ผู้ถูกกล่าวหาคัดเลือกเนื้อหาและถ้อยคำจากคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไปก่อนหน้านี้แล้วมาแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดเฉพาะคดีเพิ่มเติม และอ้างว่ารับรู้ถึงความผิดพลาดในการยื่นคำอุทธรณ์ที่ไม่เหมาะสมต่อศาลในคดีเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิเมื่อศาลมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ นัดไต่สวนในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑/๒๕๕๘ ในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แต่ผู้ถูกกล่าวหาก็มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด เพื่อแก้ไขคำอุทธรณ์ให้เหมาะสมภายหลังจากที่ทราบว่ากรณีอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลได้

ดังนั้น การที่ผู้ถูกกล่าวหายื่นคำอุทธรณ์ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ด้วยถ้อยคำที่รุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อศาล จึงสมควรลงโทษสถานหนักโดยสั่งลงโทษจำคุกผู้ถูกกล่าวหามีกำหนดหนึ่งเดือนตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ล. ๑/๒๕๕๘ ให้ลงโทษจำคุกผู้ถูกกล่าวหามีกำหนด

หนึ่งเดือน และปรับห้าหมื่นบาทโดยให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนดสองปี จึงให้บวกโทษที่รอการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีนี้ ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

จึงเห็นสมควรส่งสำนวนคดีให้ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งให้องค์คณะอื่นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งส่งสำนวนให้องค์คณะอื่นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดโดยองค์คณะที่เป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษพิจารณาแล้วเห็นว่า **มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ศาลควรจะมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพียงใด**

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังนี้ (๑) ตักเตือนโดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้ (๒) ไล่ออกจากบริเวณศาล (๓) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ วรรคสอง บัญญัติว่า การสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลพึงใช้อย่างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี และหากเป็นการสั่งลงโทษตาม (๓) ให้องค์คณะอื่นที่มิใช่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า ผู้ใดวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ และมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำการอย่างใด ๆ ดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ถือว่ากระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (๑) ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลตามมาตราก่อนอันว่าด้วยการรักษาความเรียบร้อย หรือประพฤติตนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล...

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถ้อยคำในคำอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว เห็นว่าถ้อยคำดังกล่าวไม่ใช่การวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นการใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นการกล่าวหาว่าตุลาการศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่เป็นกลาง เอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นบริษัทมหาชนที่ใช้อำนาจรัฐในการแสวงหากำไรและผลประโยชน์เป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ถ้อยคำดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกล่าวหาใส่ความและเสียดสีการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองให้ขาดความน่าเชื่อถือ เสื่อมเสียชื่อเสียง และถูกดูหมิ่นเกลียดชัง เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้มีการระบุถ้อยคำดังกล่าวในคำอุทธรณ์ โดยผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เรียงและลงชื่อในคำอุทธรณ์และได้มีการยื่นคำอุทธรณ์ดังกล่าว

ต่อศาลปกครองสูงสุด จึงถือเป็นการประพฤติตนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาลอันเป็นการละเมิดอำนาจศาล ตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบมาตรา ๓๑ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และปริญญาโท สาขาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้รับมอบอำนาจหรือผู้แทนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลายคดี แม้ในคำแถลงฉบับลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ ผู้ถูกกล่าวหาจะอ้างว่ากรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเคยถูกศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ล. ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ มาแล้วครั้งหนึ่ง และผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ให้คำมั่นสัญญาต่อศาลตามคำแถลง ฉบับลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ในคดีดังกล่าวว่าจะหมั่นกวดขันตรวจสอบด้วยความละเอียดรอบคอบถึงถ้อยคำสำนวนความที่จะยื่นต่อศาลในภายหน้า มิให้เกิดความผิดพลาดทำนองนี้อีก ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นครั้งที่สอง ในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ล. ๒/๒๕๕๙ ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งมีถ้อยคำในทำนองเดียวกับคำอุทธรณ์ของคดีนี้ตามคำอุทธรณ์ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเป็นคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ล. ๒/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๙ ให้ลงโทษจำคุกผู้ถูกกล่าวหามีกำหนด ๑ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนดระยะเวลา ๒ ปี ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากการที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นคำอุทธรณ์ในคดีนี้

แต่อย่างไรก็ตาม **เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ล. ๑/๒๕๕๘ ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาฐานละเมิดอำนาจศาลครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ มาแล้วครั้งหนึ่ง และผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ให้คำมั่นสัญญาต่อศาลตามคำแถลง ฉบับลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ในคดีดังกล่าวว่าจะกวดขันตรวจสอบด้วยความละเอียดรอบคอบถึงถ้อยคำสำนวนความที่จะยื่นต่อศาลในภายหน้าให้เกิดความถูกต้อง ครบถ้วน ถ่องแท้ มิให้เกิดความผิดพลาดทำนองนี้อีก ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาย่อมต้องทราบผลแห่งคำสั่งดังกล่าวก่อนการยื่นคำอุทธรณ์ในคดีนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจึงควรต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้ถ้อยคำสำนวน เนื่องจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาอาจเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลได้ แต่ผู้ถูกกล่าวหาก็มิได้ปฏิบัติตามที่ได้แถลงไว้ต่อศาลแต่อย่างใด โดยผู้ถูกกล่าวหายังคงมีการเขียนและยื่นคำอุทธรณ์คดีนี้ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยมีถ้อยคำที่เป็นการละเมิดอำนาจศาลตามที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้นซ้ำอีก จึงสมควรลงโทษสถานหนัก ตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒**

๔. ผลคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งลงโทษจำคุกผู้ถูกกล่าวหามีกำหนด ๑ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท **แต่เนื่องจากไม่ปรากฏต่อศาลว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาลมาก่อนประกอบกับผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นคำแถลง ฉบับลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ ขอขมาต่อตุลาการศาลปกครองชั้นต้นผ่านมายังศาลปกครองสูงสุด และผู้ถูกกล่าวหาได้แถลงต่อศาลว่าได้สำนึกผิดในผลแห่งการกระทำและได้เข็ดหลาบแล้ว และขออนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ในข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น จึงเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหายังอยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขกลับตัวทำในสิ่งที่ถูกต้องได้ จึงสมควรให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้แก้ไขให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง จึงมีเหตุอันควรปรานีให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๓ ปี ตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา** และเมื่อคดีนี้ให้รอการลงโทษจำคุกไว้ จึงไม่อาจพิจารณาบวกโทษที่รอการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีนี้ได้ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ชำระค่าปรับให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๖๐

เรื่อง แนวทางการออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือที่ ทส ๐๓๐๒/๑๓๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสีย หรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘ สำหรับความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมนำน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการโรงงานไปใช้เฉพาะในพื้นที่การเกษตรแทนการปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษจึงขอหารือแนวทางการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถกำหนดพื้นที่สำหรับเป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งเป็นการเฉพาะ เช่น กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการทำแป้งที่จะนำไปใช้เฉพาะในพื้นที่เพาะปลูกได้หรือไม่

๒. หากสามารถออกประกาศตามข้อ ๑ ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งใดหรือไม่

๓. นอกจากข้อหารือตามข้อ ๑ และข้อ ๒ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อแนะนำหรือข้อเสนออย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่

๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมควบคุมมลพิษ) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม**ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยมิได้ให้อำนาจในการกำหนดประเภทแหล่งรองรับน้ำทิ้งไว้** ซึ่งการที่บทบัญญัติ มาตรา ๕๕ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็เพื่อให้สามารถระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการบำบัดให้ได้ค่ามาตรฐานการระบายน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยมิได้กำหนดว่าน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องเป็นการระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งที่เป็นแหล่งน้ำสาธารณะเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงอาจมีการระบายน้ำทิ้งที่มีการบำบัดไปยังพื้นที่แหล่งรองรับน้ำทิ้งอื่นที่มีความเหมาะสมนอกเหนือจากแหล่งน้ำสาธารณะก็ได้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอาจมีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่แตกต่างกันไป **ดังนั้น เพื่อให้น้ำทิ้งหรือของเสียที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นไปเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่จะปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนว่าเป็นค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้น้ำทิ้งที่ปล่อยออกมาจะไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อแหล่งรองรับน้ำทิ้งไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ใด ๆ** โดยมีการกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งบนพื้นฐานของหลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งจะต้องมีมาตรการตรวจสอบและติดตามอย่างสม่ำเสมอโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษโดยกำหนดพื้นที่สำหรับเป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งเป็นการเฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจกระทำได้

อนึ่ง เมื่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงทำให้ไม่อาจคุ้มครองหรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรเสนอให้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อไป ๑

“...คนเราถ้าพอในความต้องการ ก็มีความโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อย ก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย ถ้าทุกประเทศมีความคิด อันนี้ไม่ใช่เศรษฐกิจ มีความคิดว่าทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่า พอประมาณ ไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข พอเพียงนี้อาจจะมีมาก อาจจะมีของหรูหราก็ได้ แต่ว่าต้องไม่ไปเบียดเบียนคนอื่น ต้องให้พอประมาณตามอัตภาพ พูดจาก็พอเพียง ทำอะไรก็พอเพียง ปฏิบัติตนก็พอเพียง...”

พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ
ถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา
ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต
วันศุกร์ที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑

นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในลักษณะแบบกว้าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ **“การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ**[๑]” การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้เช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนนั้นมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความสามารถของตนได้โดยอิสระ และปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำของบุคคลอื่น และส่งผลให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐถูกจำกัดมิให้ใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มิได้หมายความว่าประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพโดยสมบูรณ์ที่จะทำอะไรก็ได้ตามใจปรารถนาหรือตามอำเภอใจ แต่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นกฎหมาย แต่เนื้อหาของกฎหมายที่มีผล

---

[๑]**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า**

“มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ในบรรดากฎหมายทั้งหมดในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เพราะสามารถตราขึ้นใช้บังคับได้อย่างกว้างขวางตามเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละกรณี ในประเด็นเรื่องนี้นั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้บังเกิดผลขึ้นอย่างแท้จริง **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติขึ้น โดยให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่**

ดังนั้น คอลัมน์ คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง **“การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ”** ดังนี้

๑. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นการเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบดังต่อไปนี้

๑.๑ วัตถุแห่งการตรวจสอบ

สำหรับวัตถุแห่งการตรวจสอบในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้แก่ **“ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”** กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับใดได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ ๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือนายกรัฐมนตรี มีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติฉบับใดนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นย่อมไม่ใช่วัตถุแห่งการตรวจสอบในกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอีกต่อไป

๑.๒ ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ ได้บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ

๑.๒.๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ **ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา** เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

๑.๒.๒ นายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

๑.๓ ขอบเขตแห่งการตรวจสอบ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งเนื้อหาและกระบวนการ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

๑.๓.๑ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

สำหรับกรณีการตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองหรือไม่ หรือมีข้อความละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ หรือมีข้อความที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลหรือไม่ เป็นต้น

๑.๓.๒ การตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติ

สำหรับกรณีการตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเสนอโดยผู้มีอำนาจเสนอหรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ดำเนินการโดยครบองค์ประชุมหรือไม่ หรือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้มีการระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ในคำปรารภหรือไม่ และได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยหรือไม่ เป็นต้น

๑.๔ ผลของการตรวจสอบ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ ส่วนในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าข้อความนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นอันตกไป ซึ่งหลักการนี้จะแตกต่างจากหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑[๒] วรรคสาม ที่บัญญัติหลักการให้ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

บทสรุป

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นมาตรการตรวจสอบก่อนร่างกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐสภาใช้อำนาจในการตรากฎหมายไปละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือนายกรัฐมนตรี มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการตราว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าข้อความนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ ก็ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นอันตกไป ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและพัฒนาประเทศชาติให้มีความเจริญก้าวหน้าตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จ

---

[๒] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑**

"มาตรา ๑๔๑ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป".

นายวรชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย

การทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หากได้ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับที่ผ่านมาในอดีต จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับต่างก็ได้วางหลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไว้เป็นหลักการในลักษณะทำนองเดียวกันว่า **“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”** และหากจะพิจารณาเฉพาะแต่ในส่วนของการทำ **“หนังสือสัญญา”** ต่าง ๆ กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการในลักษณะทำนองเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ จากหลักการดังกล่าวเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศนั้นย่อมเป็นอำนาจของ **“ฝ่ายบริหาร”** ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี แม้คณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารจะมีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศก็ตาม แต่โดยที่หนังสือสัญญาบางประเภทอาจจะมีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างมากต่อประเทศชาติ ดังนั้น ก่อนที่หนังสือสัญญาดังกล่าวจะมีผลผูกพันระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นภาคีแห่งหนังสือสัญญาแล้ว จึงสมควรที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว และจากรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยอีกชั้นหนึ่งด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจึงกำหนดให้หนังสือสัญญาบางประเภทต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญาดังกล่าว

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๗๘ ซึ่งได้มีการเพิ่มหลักการใหม่ ๆ เกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ในหลายประเด็นด้วยกัน ดังนั้น เพื่อให้เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาดังกล่าว คอลัมน์ “มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection” จึงใคร่ขอนำเสนอสาระสำคัญในประเด็นเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑. ประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ใน**มาตรา ๑๗๘ วรรคสองและวรรคสาม** ซึ่งบัญญัติว่า

"หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วมหรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ"

คำว่า **"หนังสือสัญญา"** ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ นั้น แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติความหมายไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า *"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ"* แล้ว อาจกล่าวได้ว่า "หนังสือสัญญา" ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๘ หมายถึง **ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวพันกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร**[๑]

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสองและวรรคสามดังกล่าวแล้ว สามารถแบ่งประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเป็น ๔ ประเภท คือ

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

(๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๓) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๔) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

จะพิจารณาเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ใน**มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง** โดยกำหนดให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภามีทั้งสิ้น ๕ ประเภท คือ

---

[๑] เทียบเคียง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ที่ ๓๓/๒๕๔๓ และที่ ๖-๗/๒๕๕๑.

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

(๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**
มาตรา ๑๗๘ วรรคสองและวรรคสาม “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วมหรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”	**มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง** “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ในเรื่องการกำหนดประเภทหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมบทนิยามของ “หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง” ได้แก่ “หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วนหรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งน่าจะทำให้หนังสือสัญญาประเภทนี้มีความหมายและลักษณะที่ชัดเจนแน่นอนมากยิ่งขึ้น

๒. การพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภาไว้ใน**มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ตอนท้าย** ซึ่งบัญญัติว่า

“...ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”

จะพิจารณาเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภาไว้ใน**มาตรา ๑๙๐ วรรคสองตอนท้าย และวรรคสาม** โดยกำหนดให้รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และกำหนดให้ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น รวมถึงต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงหลักการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภาดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**
มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ตอนท้าย “...ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”	**มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ตอนท้าย และวรรคสาม** “...ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ตอนท้าย ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ในเรื่องการกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นให้ชัดเจนว่าหากรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาไม่แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด **ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ**

นอกจากนี้ ยังแก้ไขเพิ่มเติมโดยลดขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภา จากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอ **“กรอบเจรจา”** สำหรับทำหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย **แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว** ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ต้องเสนอ “กรอบการเจรจา” สำหรับหนังสือสัญญา ๔ ประเภทดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบแต่อย่างใด

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ใน**มาตรา ๑๗๘ วรรคสี่** ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย”

จะพิจารณาเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ใน**มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า** โดยกำหนดให้ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม รวมทั้งให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ “ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย”	**มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า** “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภทกรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า ในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ได้ปรับปรุงรูปแบบที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว จากเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา

๔. การวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ใน**มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า** ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ”

จะพิจารณาเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้**ในมาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)** โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ให้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า โดยประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว**ไม่มีดุลพินิจ**ที่จะส่งความเห็นหรือไม่ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เนื่องจากเป็นหน้าที่ของประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวที่จะต้องส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยในทุกกรณี และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ย่อมเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องนำหนังสือสัญญาฉบับนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญานั้น

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงหลักการวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า “เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ”	**มาตรา ๑๙๐ วรรคหก** “ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม” **มาตรา ๑๕๔ (๑)** “มาตรา ๑๕๔ ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ในเรื่องการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่

ได้รับคำขอ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าว

บทสรุป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน **ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องการกำหนดให้หนังสือสัญญาที่มีความสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา** อันได้แก่ (๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ (๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ (๓) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา และ (๔) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง และ**ยังคงกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอ** โดยต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง รวมถึง **ยังคงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา** ตลอดจน**ยังคงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่**

โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติ**ปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งมีความแตกต่างจากหลักการตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้**

ประการแรก การบัญญัติเพิ่มเติมบทนิยามของ “หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง” ว่าได้แก่ “หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประการที่สอง การบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นให้ชัดเจนหากรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาไม่แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

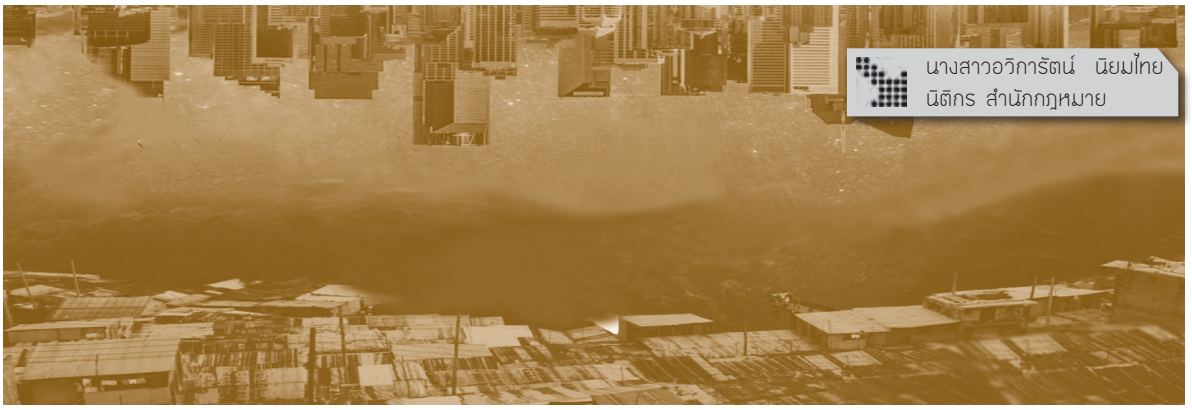
ประการที่สาม การปรับปรุงรูปแบบที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว จากเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยน

เป็นการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา

ประการที่สี่ การลดขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภา จากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอ **"กรอบเจรจา"** สำหรับการทำหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย **แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว** ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ต้องเสนอ "กรอบการเจรจา" สำหรับหนังสือสัญญา ๔ ประเภทดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบแต่อย่างใด

ประการที่ห้า การกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ประการสุดท้าย การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง **ดังนั้น ปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จึงไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่อีกต่อไป** ซึ่งมี**ข้อพึงสังเกตว่า** การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจในการทำหนังสือสัญญาของคณะรัฐมนตรีเอง นั้น จะสามารถเกิดผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้หรือไม่ เพียงใด ๓



นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....

ตอนที่ ๑ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

บทนำ

“ภาษีอากร” คือ สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากราษฎรและนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยมิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีอากร นอกจากนี้ ยังหมายถึงเงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่รัฐบาล แต่ไม่รวมถึงการกู้ยืม หรือขายสินค้า หรือให้บริการในราคาทุน โดยรัฐบาล[๑] ซึ่งการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลจะมีลักษณะเป็นการบังคับจัดเก็บจากประชาชนทุกคน เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการของรัฐ ควบคุมหรือส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเป็นเครื่องมือส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเพื่อเป็นเครื่องมือสนองนโยบายของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่า **“ภาษีอากร”** นั้นถือเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐที่จะใช้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศชาติ สำหรับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บจะมีหลายประเภทตามความแตกต่างของฐานภาษีที่นำมาใช้ ได้แก่ ภาษีอากรที่จัดเก็บจากฐานรายได้ ภาษีอากรที่จัดเก็บจากฐานการบริโภค และภาษีอากรที่จัดเก็บจากความมั่งคั่งหรือทรัพย์สิน

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการจัดเก็บภาษีอากรทั้ง ๓ ประเภท กล่าวคือ ภาษีอากรที่จัดเก็บจากฐานรายได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีอากรที่จัดเก็บจากฐานการบริโภค ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีอากรที่ได้จัดเก็บจากความมั่งคั่งหรือทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร ซึ่งจะถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดทำนโยบายหรือโครงการสาธารณะและบางส่วนนำไปเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น และภาษีอากรที่จัดเก็บจาก

---

[๑] ความหมายของคำว่า “ภาษีอากร” ตามหนังสือภาษีอากร ตามประมวลรัษฎากร ๒๕๕๖ จัดทำโดยกลุ่มนักวิชาการภาษีอากร กรมสรรพากร.

ทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ จะถูกจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดี เนื่องจากภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ ภาษีที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ภาครัฐจึงได้มีการตราร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ขึ้นเพื่อใช้บังคับแทนกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นร่างกฎหมายสำคัญที่จะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีการกระจายรายได้และทรัพย์สินที่เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังเป็นมิติใหม่ที่จะทำให้ประเทศไทยมีระบบการจัดเก็บภาษีอากรจากฐานทรัพย์สินอย่างแท้จริงอันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งภาครัฐและประชาชน

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายภาษีอากร ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และทำให้การจัดเก็บภาษีอากรมีความชอบธรรม คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอนำเสนอบทความ เรื่อง **“ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ตอนที่ ๑ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน”** ดังนี้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

“ภาษีทรัพย์สิน” คือ ภาษีที่จัดเก็บจากผู้ครอบครองทรัพย์สินทุกประเภท ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ โดยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินมีหลักฐานว่ามีมาตั้งแต่สมัยโลกยุคโบราณทั้งในอียิปต์ นครบาบิโลน เปอร์เซีย และจีน ซึ่งจัดเก็บจากทรัพย์สินของประชาชน เช่น ข้าว สัตว์ น้ำมัน เบียร์ และที่ดิน เพื่อนำไปใช้สอยในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ หรือเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพย์สินดังกล่าวกับชนเผ่าหรือรัฐอื่น ดังนั้น ในยุคที่ประชาชนดำรงชีพด้วยการเกษตรและปศุสัตว์ ภาษีทรัพย์สินจึงเป็นรายได้หลักในการดำรงอยู่ของรัฐตลอดมา จนถึงยุคกรีกและโรมันก็ยังคงมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในรูปแบบของภาษีรัชชูปการที่เรียกเก็บจากพลเมืองที่อาศัยแผ่นดินอยู่หรือการเรียกเก็บจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศ[๒]

ปัจจุบันภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่มีการจัดเก็บจากฐานความมั่งคั่ง โดยวัดระดับความสามารถในการเสียภาษีจากระดับทรัพยากรที่บุคคลสะสมไว้ในรูปของทรัพย์สินต่าง ๆ บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “ผู้มีทรัพย์สมบัติสะสมไว้มากย่อมมีความสามารถในการเสียภาษีมากกว่าผู้ที่ไม่มีทรัพย์สมบัติสะสมไว้ เพราะผู้มีทรัพย์สินดังกล่าวอาจใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเครื่องมือในการหารายได้หรือสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง”[๓]

---

[๒] ลันตา อุตมะโภคิน. *ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : ก้าวต่อไปของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ.* วารสารจุลนิติปีที่ ๗ ฉบับที่ ๕ ประจำเดือน กันยายน-ตุลาคม ๒๕๕๓, ๖๔-๖๕.

[๓] วีระศักดิ์ เครือเทพ. *การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ : หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์.* กรุงเทพมหานคร : โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘, ๒๙.

สำหรับประเภทของภาษีทรัพย์สินนั้น ในทางทฤษฎีแล้วอาจจำแนกประเภทของภาษีทรัพย์สินได้เป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) ภาษีทรัพย์สินโดยทั่วไป จะจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกชนิดโดยไม่มีการยกเว้น โดยทรัพย์สินทุกชนิดของผู้เสียภาษีแต่ละคนจะต้องนำมูลค่าทั้งหมดมารวมกันเพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษี แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินโดยทั่วไปเนื่องจากไม่สามารถที่จะนำทรัพย์สินทุกชนิดของแต่ละคนมารวบรวมเพื่อใช้ประเมินภาษีได้

(๒) ภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง เป็นภาษีทรัพย์สินที่ประเทศต่าง ๆ จัดเก็บกัน ซึ่งปกติแล้วมักจะเก็บจากอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่สามารถจัดเก็บได้ง่ายและแน่นอน เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน ภาษีรถยนต์ เป็นต้น สำหรับทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ไม่สามารถจัดเก็บในรูปของภาษีทรัพย์สินได้นั้นจะมีการจัดเก็บในรูปอื่น เช่น ภาษีการค้า หรือภาษีการขาย เป็นต้น

(๓) ภาษีทรัพย์สินเมื่อโอนเปลี่ยนมือ นอกจากการจัดเก็บภาษีเฉพาะอย่างแล้ว ภาษีทรัพย์สินอาจจะเก็บในขณะที่มีการโอนเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินบางประเภทในรูปแบบดังนี้ ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายทรัพย์สินบางชนิด ภาษีการให้โดยเสน่หา และภาษีมรดก

อย่างไรก็ตาม ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่มีปัญหาในการจัดเก็บมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการตีราคาทรัพย์สินหรือการวัดมูลค่าของฐานภาษี เช่น การตีราคาภาพเขียนหรือวัตถุโบราณ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นอกจากจะทำให้รัฐมีรายได้น้อยลงแล้ว ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษี และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ง่ายด้วย

ทั้งนี้ ภาษีทรัพย์สินทั่วไปมักจัดเก็บจากทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ภาษีที่ดิน หรือภาษีโรงเรือน เป็นต้น หรืออาจจะเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่ต้องการหลักฐานในการโอนเปลี่ยนมือหรือตรวจสอบได้ง่าย เช่น ภาษีมรดก หรือภาษีรถยนต์ เป็นต้น[๔]

---

[๔]ภาวดี เกิดทุ่งยั้ง. *การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ เปรียบเทียบกับร่างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕, ๒๙-๓๐.

๒. บทบัญญัติของกฎหมาย

การเก็บภาษีทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยนั้นจะมีการจัดเก็บอยู่ในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ โดยมีหลักในการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ ภาษีโรงเรือนและที่ดินเริ่มมีการจัดเก็บมาตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี โดยในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีการจัดเก็บอากรตลาดจากผู้ที่มาขายของในตลาด ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๓ ได้มีการจัดเก็บในอัตรา ๑๐๐ เบี้ยต่อวันจากผู้ที่ได้ออกร้านขายของ ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดเก็บโดยเพิ่มการเก็บภาษีเรือ แพ โรงร้าน[๕] ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อเป็นสำนักงานกลางสำหรับเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ภาษีอากรของแผ่นดินมารวมไว้ในที่แห่งเดียว จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการผลักดันให้ปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีประเภทต่าง ๆ ที่ไม่มีความเป็นธรรม ให้มีความเป็นธรรมและเหมาะสมต่อสภาพบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญดังนี้

บทนิยาม (มาตรา ๕)

“ที่ดิน” ให้กินความถึง ทางน้ำ บ่อน้ำ สระน้ำ ฯลฯ

“โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ให้กินความถึงแพด้วย

“ผู้รับประเมิน” หมายความว่า บุคคลผู้พึงชำระค่าภาษี

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ ของค่ารายปี

ซึ่งคำว่า **“ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น”** หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ (มาตรา ๖ และมาตรา ๘)

ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า

---

[๕] ธรรมกิตติ์ ขวัญเกื้อ. *รายงานวิจัย เรื่อง ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : ศึกษากรณีการตีความทรัพย์สินที่ไม่ต้องเสียภาษี*, ๒๕๕๒, ๓๑.

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ (มาตรา ๙)

รวมถึงโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม (มาตรา ๑๐)

นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีอำนาจในการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจสำหรับพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้นอีกด้วย (มาตรา ๖ ทวิ)

ฐานภาษีและอัตราภาษี การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจะจัดเก็บจากค่ารายปีของทรัพย์สินในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ ของค่ารายปี ซึ่งคำว่า “ค่ารายปี” นี้หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ดังนั้น ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่าจะถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ในกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นถูกรื้อถอนหรือทำลายให้ลดยอดค่ารายปีของทรัพย์สินนั้นตามสัดส่วน และในกรณีที่เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งทำขึ้นใหม่ ให้ประเมินค่ารายปีเฉพาะเวลาที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นได้มีขึ้นและสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้แล้วเท่านั้น แต่ในกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นติดตั้งส่วนควบสำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ให้ลดค่ารายปีลงเหลือเพียง ๑ ใน ๓ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๑ ถึงมาตรา ๑๓)

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ค่าภาษีนั้นให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นของคนละเจ้าของ ให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นผู้เสียค่าภาษี (มาตรา ๔๐)

ขั้นตอนการจัดเก็บภาษี

(๑) ให้ผู้รับประเมินยื่นแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี (มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐)

(๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพิจารณาแบบพิมพ์ และกำหนดประเภทแห่งทรัพย์สิน ค่ารายปี และค่าภาษีที่จะต้องเสีย แล้วแจ้งรายการดังกล่าวไปยังพนักงานเก็บภาษี เพื่อแจ้งรายการประเมินให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทราบโดยมิชักช้า (มาตรา ๒๑ ถึงมาตรา ๒๔)

(๓) ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนำค่าภาษีไปชำระต่อพนักงานเก็บภาษีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นตั้งอยู่ (มาตรา ๓๘)

(๔) ถ้าค่าภาษีมิได้ชำระภายในเวลาที่ได้กำหนด ให้ถือเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราต่อไปนี้

ถ้าชำระไม่เกิน ๑ เดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลา ให้เพิ่มร้อยละ ๒.๕
ถ้าเกิน ๑ เดือน แต่ไม่เกิน ๒ เดือน ให้เพิ่มร้อยละ ๕
ถ้าเกิน ๒ เดือน แต่ไม่เกิน ๓ เดือน ให้เพิ่มร้อยละ ๗.๕
ถ้าเกิน ๓ เดือน แต่ไม่เกิน ๔ เดือน ให้เพิ่มร้อยละ ๑๐

ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายใน ๔ เดือน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด (มาตรา ๔๒ ถึงมาตรา ๔๔)

(๕) ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในการประเมินสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และหากไม่พอใจในคำชี้ขาดจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลก็ได้ (มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๓๑)

๒.๒ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ การจัดเก็บภาษีที่ดินนั้นมีมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ โดยจะจัดเก็บในรูปแบบต่าง ๆ ตามลักษณะของการใช้ที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันจะจัดเก็บอยู่ในรูปของภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

บทนิยาม (มาตรา ๖)

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดิน และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ฐานภาษีและอัตราภาษี ภาษีบำรุงท้องที่จะจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินเพื่อนำมาเป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยจัดเก็บจาก “ราคาปานกลางของที่ดิน” ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งการตีราคาปานกลางของที่ดินนั้นให้นำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคาที่ซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า ๓ ราย ในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปีก่อนวันตีราคา มาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยมิให้คำนวณราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย

แต่ในกรณีที่ไม่มีการซื้อขายที่ดิน ให้คำนวณราคาปานกลางตามวิธีการดังกล่าวจากที่ดินในหน่วยใกล้เคียงที่มีสภาพและทำเลที่ดินคล้ายคลึงกัน และการตีราคาปานกลางของที่ดินนั้นให้ตีราคาเป็นหน่วยตำบล ถ้าราคาของที่ดินในตำบลใดแตกต่างกันมาก ให้พิจารณาตีราคาโดยกำหนดเขตในตำบลนั้นแยกออกเป็นหน่วย ๆ เพื่อให้การตีราคาปานกลางเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ตีราคาปานกลางของที่ดินทุกรอบระยะเวลา ๔ ปี แต่ถ้าในภายหลังมีเหตุแสดงว่าราคาที่ดินในหน่วยใดได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าของที่ดินอาจร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้มีการตีราคาปานกลางของที่ดินในหน่วยนั้นใหม่ก็ได้ (มาตรา ๗ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗)

ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี (มาตรา ๘)

(๑) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์

(๓) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ

(๕) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง

(๖) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน

(๗) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้าหรือการท่าเรือของรัฐหรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

(๘) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว

(๙) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น

(๑๐) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น

(๑๑) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล

(๑๒) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดินตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติ (มาตรา ๗)

กำหนดระยะเวลายื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี

เจ้าของที่ดินจะต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเป็นรายแปลง ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ภายในเดือนมกราคมของปีแรกที่มีการตีราคาปานกลางของที่ดิน แบบแสดงรายการนี้ให้ใช้ได้ทุกปีในรอบระยะเวลา ๔ ปีนั้น (มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐)

การลดหย่อนและการยกเว้นหรือลดภาษีบำรุงท้องที่

บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน และใช้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยของตน เป็นที่เลี้ยงสัตว์ของตน หรือประกอบกสิกรรมของตน ให้ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน ๕ ไร่ แต่จะน้อยกว่า ๓ ไร่ ไม่ได้

(๒) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือในเขตสุขาภิบาล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน ๑ ไร่ แต่จะน้อยกว่า ๒๐๐ ตารางวา ไม่ได้

(๓) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่นนอกจากเขตเทศบาลตำบล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน ๑๐๐ ตารางวา แต่จะน้อยกว่า ๕๐ ตารางวา ไม่ได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ลดหย่อนได้ดังต่อไปนี้

(ก) ในท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นมาก ให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่ง ๑๐๐ ตารางวา แต่จะน้อยกว่า ๕๐ ตารางวา ไม่ได้

(ข) ท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นปานกลาง ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน ๑ ไร่ แต่จะน้อยกว่า ๑๐๐ ตารางวา ไม่ได้

(ค) ในท้องที่ชนบท ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน ๕ ไร่ แต่จะน้อยกว่า ๓ ไร่ ไม่ได้

ทั้งนี้ ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างและใช้สิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นสถานการค้าหรือให้เช่า ไม่ได้รับการลดหย่อนสำหรับส่วนของที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นสถานการค้าหรือให้เช่านั้น (มาตรา ๒๒)

ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก ถ้าในปีล่วงมาแล้วการเพาะปลูกในบริเวณนั้นเสียหายมากผิดปกติ หรือทำการเพาะปลูกไม่ได้ด้วยเหตุอันพ้นวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณายกเว้นหรือลดภาษีบำรุงท้องที่ได้ (มาตรา ๒๓)

ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยรับประโยชน์ตอบแทน อาจได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา ๒๓ ทวิ)

การชำระภาษีบำรุงท้องที่

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องนำเงินไปชำระค่าภาษีบำรุงท้องที่ภายในเดือนเมษายนของทุกปี ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ (มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕)

ให้เจ้าของที่ดินเสียเงินเพิ่มในกรณีและอัตราดังนี้ (มาตรา ๔๕)

(๑) ไม่ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละ ๑๐ เว้นแต่กรณีที่เจ้าของที่ดินได้ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินก่อนที่เจ้าพนักงานประเมินจะได้แจ้งให้ทราบถึงการละเว้นนั้นให้เสียเงินเพิ่มร้อยละ ๕

(๒) ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินโดยไม่ถูกต้องทำให้จำนวนเงินที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ลดน้อยลง ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละ ๑๐

(๓) ชี้เขตแจ้งจำนวนเนื้อที่ดินไม่ถูกต้องต่อเจ้าพนักงานสำรวจ โดยทำให้จำนวนเงินที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ลดน้อยลง ให้เสียเงินเพิ่มอีก ๑ เท่า

(๔) ไม่ชำระภาษีบำรุงท้องที่ภายในเวลาที่กำหนด ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละ ๒๔ ต่อปี

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่พอใจการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลก็ได้ (มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๒)

๓. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ทั้งสองฉบับได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันหลายประการ กล่าวคือ

๓.๑ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ ตามกฎหมายฉบับนี้ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็คือ *โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ ของค่ารายปี* ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ที่มีภาระภาษีส่วนใหญ่คือ *เจ้าของที่ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์และเจ้าของกิจการที่ใช้โรงเรือนและที่ดินในการประกอบธุรกิจ*

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเว้นภาษีให้แก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งปิดไว้ตลอดปีไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เจ้าของอยู่เองและไม่ได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม ข้อยกเว้นนี้นอกจากจะกระทบต่อจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้อันเป็นรายได้ของท้องถิ่นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังอาจมีปัญหาในเรื่องของฐานภาษีคือ *ค่ารายปี* ที่อาจซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บภาษีเงินได้จากรายได้ค่าเช่า ปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีที่มีการตั้งข้อสังเกตว่าอาจมีการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึงปัญหาของอัตราภาษีคือ *อัตราร้อยละ ๑๒.๕ ของค่ารายปี* ที่ถือว่าเป็นภาระที่สูงมากของผู้ประกอบการ และยังไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีทุกคนเพราะเก็บภาษีในอัตราคงที่อีกด้วย

๓.๒ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายฉบับนี้คือ *ที่ดินทุกประเภท ไม่ว่าจะมีเอกสารสิทธิ์หรือไม่มีเอกสารสิทธิ์ เป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือมีสิ่งปลูกสร้าง ใช้ในการเกษตรกรรม ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้ผู้อื่นเช่า หรือใช้ประโยชน์เองก็ตาม* ทั้งนี้เพื่อนำไปเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นโดยตรง

โดยฐานของภาษีบำรุงท้องที่คือ *ราคาปานกลางของที่ดิน* ซึ่งจะถูกกำหนดทุก ๆ ๔ ปี และมีอัตราภาษีหลายอัตราขึ้นอยู่กับราคาปานกลางของที่ดินตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งออกเป็น ๓๔ ชั้น จากชั้นที่ ๑ ราคาปานกลางของที่ดินไม่เกินไร่ละ ๒๐๐ บาท คิดภาษีไร่ละ ๕๐ สตางค์ ไปจนถึงชั้นที่ ๓๔ ราคาปานกลางของที่ดินเกินไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท ที่คิดภาษีจากราคาปานกลางของที่ดิน ๓๐,๐๐๐ บาท แรก ๗๐ บาท และส่วนที่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ให้เสียภาษีทุก ๆ ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อ ๒๕ บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราภาษีดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้ากับที่ดินราคาต่ำ แต่เก็บภาษีในลักษณะถดถอยกับที่ดินราคาสูง ซึ่งขัดต่อหลักความเป็นธรรม นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้มีการตีราคาปานกลางของที่ดินทุกรอบระยะเวลา ๔ ปี แต่ฐานภาษีคือ *ราคาปานกลางของที่ดิน* ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติยังคงเป็นราคาปานกลางของที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๔ ที่ไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้ฐานภาษีต่ำเกินจริง ประกอบกับตามกฎหมายได้มีการลดหย่อน การยกเว้น หรือลดภาษีจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้ปริมาณน้อย

๔. บทสรุป

จะพิจารณาเห็นได้ว่าปัจจุบันภาครัฐได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....' ขึ้นเพื่อใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งมีปัญหาในการบังคับใช้ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

โดยมุ่งหวังให้ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายการกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อย่างไรก็ดี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายสำหรับการปฏิรูปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ในวารสารจุลนิติฉบับต่อไป คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงจะขอนำเสนอบทความ เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ตอนที่ ๒ สาระสำคัญของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง” เป็นลำดับต่อไป ๏

“...ความเข้มแข็งในจิตใจนี้เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะต้องฝึกฝนแต่เล็ก เพราะว่าต่อไป ถ้ามีชีวิตที่ลำบาก ไปประสบอุปสรรคใด ๆ ถ้าไม่มีความเข้มแข็ง ไม่มีความรู้ ไม่มีทางที่จะผ่านอุปสรรคนั้นได้ เพราะว่าถ้าไปเจออุปสรรคอะไร ก็ไม่มีอะไรที่จะมาช่วยเราได้ แต่ถ้ามีความรู้ มีอัธยาศัยที่ดี และมีความเข้มแข็งในกาย ในใจ ก็สามารถที่จะผ่านพ้นอุปสรรคต่าง ๆ นั้นได้...”

พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะครูและนักเรียนโรงเรียนราชวินิต
ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน พระราชวังดุสิต
วันศุกร์ที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๑๘

นางสาวอริยพร โพธิใส
นิติกร สำนักกฎหมาย

การปล่อยชั่วคราว : มาตรการติดตามจับกุมผู้หลบหนีจากการปล่อยชั่วคราวโดยศาล

บทนำ

การปล่อยชั่วคราวหรือการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในคดีอาญา ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างถูกดำเนินคดีโดยการควบคุมหรือขังผู้ต้องหาไว้ หากแต่ว่าการปล่อยชั่วคราวจะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่รัฐได้ว่าหากปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไปแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นจะไม่หลบหนี หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพยานหลักฐาน หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่นหรือชุมชน หรือไปกระทำความผิดซ้ำอีก อันเป็นหลักประกันได้ว่ารัฐจะยังคงได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาในการดำเนินคดีต่อไปได้ ซึ่งหากผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวนั้นหลบหนีไป รัฐสามารถติดตามจับกุมผู้หลบหนีนั้นมาสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่อง **“การปล่อยชั่วคราว : มาตรการติดตามจับกุมผู้หลบหนีจากการปล่อยชั่วคราวโดยศาล”** ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบและเข้าใจถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยศาล มาตรการในการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวมาดำเนินคดีตามกฎหมาย รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับเงินรางวัลในการนำจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนี ดังนี้

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

เมื่อมีการกล่าวหาว่าบุคคลใดกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องทำการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดไว้เพื่อดำเนินคดีในกระบวนการ

ยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการตามกฎหมายที่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีเพื่อลงโทษนั้น หากไม่ควบคุมหรือขังบุคคลเหล่านี้ไว้ในระหว่างการพิจารณาคดี การดำเนินคดีก็ไม่อาจกระทำได้เพราะผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นอาจหลบหนี หรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายอื่นได้ แต่เนื่องจากการควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย แต่จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้การสอบสวนและการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีเป็นไปโดยเรียบร้อย และยังเป็นหลักประกันได้ว่ามีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีในทุกขั้นตอน แต่การจับกุม คุมขัง ตรวจค้นตัว และการนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาดำเนินคดีเพื่อลงโทษนั้น เป็นกระบวนการที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ถูกกล่าวหา การใช้อำนาจรัฐโดยกลไกของกระบวนการยุติธรรมจึงต้องคำนึงถึงการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมไปพร้อมกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยนั้นด้วย

การปล่อยชั่วคราวหรือการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยจึงเป็นมาตรการที่ช่วยผ่อนคลายการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดให้ได้รับอิสรภาพชั่วระยะเวลาที่กำหนดในระหว่างถูกดำเนินคดี โดยพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี แต่เนื่องจากปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลในการที่จะอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือไม่อนุญาต และข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้ศาลต้องใช้ดุลพินิจเพียงการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเท่านั้น แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้บัญญัติให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ปล่อยชั่วคราวได้โดยไม่มีประกัน หรือโดยมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันก็ตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาจุดมุ่งหมายของกฎหมายแล้วมิได้เน้นในเรื่องหลักประกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้นศาลจะใช้ดุลพินิจให้ปล่อยชั่วคราวเป็นส่วนใหญ่และศาลก็มักจะอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกันด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการประกันโดยตัวบุคคลหรือทรัพย์สินก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาที่ถูกปล่อยชั่วคราวนั้นจะไม่หลบหนีไป

แม้ว่าประเทศไทยจะยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาของศาล แต่ความเป็นจริงแล้วผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด กลับได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมิได้รับการประกันตัวหรือปล่อยชั่วคราวก็จะถูกควบคุมหรือคุมขังในเรือนจำเพื่อรอการพิจารณาของศาล อันเป็นการลิดรอนสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคล ถึงแม้ว่ากฎหมายได้บัญญัติมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล และการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิการมีทนายความ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องรวดเร็ว และเป็นธรรม แต่มาตรการทางกฎหมายหรือการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกันตัวหรือปล่อยชั่วคราวนั้นยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือวางแนวทางหรือสร้างเครื่องมือที่เป็นการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้พิพากษาได้ว่าหากปล่อยตัวไปแล้วจะได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมาดำเนินคดีอย่างแน่นอน อีกทั้งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานหรือศาลมิได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความจำเป็นในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยต้องถูกกักขังโดยไร้ซึ่งเสรีภาพในระหว่างถูกดำเนินคดี และหากจะปล่อยชั่วคราวส่วนใหญ่มักใช้ดุลพินิจในการสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยยึดหลักประกันเป็นสำคัญ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการพิจารณาคดีของศาล

นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ต้องขังหรือจำเลยยังส่งผลโดยตรงต่อสิทธิการปล่อยตัวชั่วคราว สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่ไม่เสมอภาคกัน การกำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย เป็นหลักตามข้อปฏิบัติที่ว่าทุกคนพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว หรือแม้ศาลเห็นว่าการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวต้องเป็นเรื่องมีเหตุจำเป็น และศาลต้องแสดงเหตุผลที่สั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวตามกฎหมาย ซึ่งดุลพินิจของศาลในการสั่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวนั้นก็ยังขึ้นอยู่กับการเรียกประกันหรือหลักประกันเป็นส่วนใหญ่

๒. หลักการสำคัญในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย

การปล่อยชั่วคราว คือ การอนุญาตให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยพ้นจากการควบคุมของเจ้าพนักงานหรือศาลตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกควบคุมหรือขังเป็นเวลานานเกินกว่าจำเป็น ระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี เหตุที่กฎหมายต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการปล่อยชั่วคราวไว้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม ความว่า *“ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี”*

ปัจจุบันประเทศไทยมีวิธีการปล่อยชั่วคราวอยู่ ๓ วิธี คือ

๑) การปล่อยโดยไม่มีประกัน คือ การปล่อยชั่วคราวโดยไม่ต้องทำสัญญาประกันและไม่ต้องมีหลักประกัน เพียงแต่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะมาตามหมายนัดหรือหมายเรียกเท่านั้น

๒) การปล่อยโดยมีประกัน คือ การปล่อยชั่วคราวโดยผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ประกันทำสัญญาประกันและลงลายมือชื่อไว้ในสัญญาประกันว่าจะปฏิบัติตามนัดหรือตามหมายเรียกของศาล ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะถูกปรับตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในสัญญาประกัน

๓) การปล่อยโดยมีประกันและหลักประกัน คือ การปล่อยชั่วคราวโดยผู้ประกันหรือผู้เป็นหลักประกันต้องลงลายมือชื่อในสัญญาประกันต่อศาลว่าจะปฏิบัติตามนัดหรือตามหมายเรียกของศาล และมีการวางหลักประกันไว้เพื่อที่จะสามารถบังคับเอากับหลักประกันตามจำนวนที่ระบุไว้เมื่อมีการผิดสัญญา

โดยจุดประสงค์ของการปล่อยชั่วคราวก็เพื่อให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ต้องถูกควบคุมตัวหรือถูกกักขังก่อนมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ การปล่อยชั่วคราวจึงเป็นหลักประกันถึงการมีตัวตนอยู่ของผู้ต้องหาหรือจำเลยว่าจะไม่หลบหนีการพิจารณาพิพากษาของศาล โดยผู้ต้องหาหรือจำเลยเหล่านั้นสัญญาว่าจะปฏิบัติตามนัดหรือหมายเรียกของเจ้าพนักงานหรือศาลและถ้าผิดสัญญาผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือผู้ทำสัญญาประกันจะต้องรับผิดชำระเงินประกันเป็นค่าปรับตามจำนวนที่ศาลกำหนดไว้

หลักการสำคัญในการสั่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย คือ การพิจารณาสั่งปล่อยชั่วคราวเป็นดุลพินิจของศาล โดยพิจารณาสั่งตามกฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘/๑ ประกอบข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกัน หรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๘ และคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับบัญชีมาตรฐานกลางหลักประกันการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งต้องพิจารณาสั่งอย่างรวดเร็ว และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย และต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ร้องขอประกันทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

โดยการกำหนดวงเงินประกันนั้นพึงกำหนดให้เหมาะสมแก่ข้อหาและสภาพแห่งคดี รวมทั้งแนวโน้มที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีหากพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรกำหนดหลักประกันด้วยก็ให้พิจารณาว่าหลักประกันนั้นคุ้มกับวงเงินประกันที่กำหนดหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความน่าเชื่อถือของผู้ขอประกัน หลักประกัน และฐานะของผู้ต้องหาหรือจำเลยประกอบกัน

แม้ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นหลักตามข้อปฏิบัติที่ว่าทุกคนพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวตามหลักกฎหมายและคำแนะนำของประธานศาลฎีกาและแม้ศาลจะเห็นว่าการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไม่ได้รับการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวต้องเป็นเรื่องที่มีเหตุจำเป็น และการจะสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผลตามกฎหมาย นอกจากนี้ดุลพินิจของศาลในการสั่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวนั้นยังขึ้นอยู่ที่หลักประกันเป็นส่วนสำคัญด้วย

๓. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย

๓.๑ หลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราว ไม่ว่าจะโดยมีประกัน หรือไม่มีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน และไม่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นต้องควบคุมหรือขังตามหมายศาล ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราว ได้แก่ ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) เมื่อผู้ต้องหาถูกควบคุมอยู่และยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล ให้ยื่นต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่อผู้ต้องหาต้องขังตามหมายศาลและยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล ให้ยื่นต่อศาลนั้น

(๓) เมื่อผู้ต้องหาถูกฟ้องแล้ว ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น

(๔) เมื่อศาลอ่านคำพิพากษาศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์แล้ว แม้ยังไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกา หรือมีการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาแล้วแต่ยังไม่ได้ส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นเห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราว ให้ศาลชั้นต้นสั่งอนุญาต มิฉะนั้นให้รีบส่งคำร้องพร้อมสำนวนไปให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเพื่อสั่งแล้วแต่กรณี

(๕) เมื่อศาลส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาแล้ว จะยื่นต่อศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น หรือจะยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณีก็ได้[๒]

---

[๒] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๖.

ในกรณีที่ยื่นต่อศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นรีบส่งคำร้องไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเพื่อสั่ง แล้วแต่กรณี

๓.๒ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ปล่อยชั่วคราว

การพิจารณาให้ปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ ที่บัญญัติว่าในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ต้องพิจารณาข้อเหล่านี้ประกอบ

(๑) ความหนักเบาแห่งข้อหา

(๒) พยานหลักฐานที่ปรากฏแล้วมีเพียงใด

(๓) พฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีเป็นอย่างไร

(๔) เชื่อถือผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันได้เพียงใด

(๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะหลบหนีหรือไม่

(๖) ภัยอันตรายหรือความเสียหาย ที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราวมีเพียงใดหรือไม่

(๗) ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องขังตามหมายศาล ถ้ามีคำคัดค้านของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โจทก์ หรือผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี ศาลพึงรับประกอบการวินิจฉัยได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราวหรือศาลอาจรับฟังข้อเท็จจริง รายงานหรือความเห็นของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนั้น เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคำร้องด้วยก็ได้

ในการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราวหรือศาลจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับที่อยู่หรือเงื่อนไขอื่นใดให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวปฏิบัติ หรือในกรณีที่ผู้นั้นยินยอมจะสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของผู้ถูกปล่อยชั่วคราวก็ได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการหลบหนี หรือภัยอันตราย หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น แต่ถ้าผู้ถูกปล่อยชั่วคราวมีอายุไม่ถึง ๑๘ ปีบริบูรณ์ แม้ผู้นั้นยินยอม จะสั่งให้ใช้อุปกรณ์ดังกล่าวได้ต่อเมื่อผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่อาจเป็นภัยต่อบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุสมควรประการอื่น[๒]

ข้อพิจารณาให้ปล่อยชั่วคราวดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการพิจารณาปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยพิจารณาจากสภาพความผิด ความร้ายแรงแห่งข้อหา สาเหตุและพฤติการณ์การกระทำความผิด รวมทั้ง

[๒]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ วรรคสาม.

บุคลิกลักษณะ นิสัย สภาพร่างกายและจิตใจ การศึกษา การประกอบอาชีพการงาน ประวัติการกระทำความผิดอาญา สภาพและฐานะของครอบครัว และความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในสังคม ของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยให้ศาลพิจารณาประกอบกันว่าสมควรปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือไม่ โดยในทางปฏิบัตินั้นรายละเอียดข้อมูลที่เสนอเพื่อให้ศาลพิจารณาสั่งปล่อยชั่วคราว จะปรากฏในคำร้องขอฝากขังของพนักงานสอบสวน หรืออยู่ในคำร้องขอปล่อยชั่วคราวนั้นเอง ซึ่งอาจมีรายละเอียดข้อมูลไม่มากนัก ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราวหรือศาลอาจรับฟังข้อเท็จจริง รายงานหรือความเห็นของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการนั้น เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคำร้องด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลที่พิจารณาสั่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราวมีรายละเอียดข้อมูลที่เพียงพอในการพิจารณาสั่งนั่นเอง

๓.๓ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งไม่ปล่อยชั่วคราว

การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวจะทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อตามกฎหมายเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี

(๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน

(๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น

(๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ

(๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงาน หรือการดำเนินคดีในศาล[๓]

ในกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวดังกล่าวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย และผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

๔. มาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล

โดยที่ปัจจุบันผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลได้หลบหนีไปทำให้การพิจารณาพิพากษาของศาลต้องล่าช้า ส่งผลกระทบต่อนโยบายในการป้องปรามอาชญากรรม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวหลบหนีก็คือการไม่มีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ศาลกำหนดเพื่อป้องกัน

[๓] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑.

การหลบหนี และเมื่อเกิดการหลบหนีก็ไม่มีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดตามจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยเหล่านั้นกลับมาดำเนินคดี ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดมาตรการกำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวและการติดตามจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนี โดยให้ศาลมีอำนาจแต่งตั้งผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว เพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด โดยให้ผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย และผู้แจ้งความนำจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีมีสิทธิได้รับเงินสินบน และเจ้าพนักงานผู้นำจับมีสิทธิได้รับเงินรางวัลด้วย

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาให้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. ๒๕๖๐[๔] ขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาการหลบหนีของผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ให้มีการติดตามและจับกุมผู้หลบหนีนั้นมาสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลต่อไป โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวของศาลไว้ ดังนี้

๑) ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวปฏิบัติเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือภัยอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นตามมาตรา ๑๐๘ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศาลอาจมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว[๕] เพื่อให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวก็ได้ โดยบุคคลดังกล่าวต้องมิใช่เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวตามที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) กำหนด ผู้ประกัน บุคคลซึ่งเป็นหลักประกัน หรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของหลักประกันในการขอปล่อยชั่วคราว ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย เว้นแต่ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวได้หลบหนีหรือไปก่อภัยอันตรายหรือความเสียหายขึ้นโดยผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรแก่กรณี

ในการขอรับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย ให้ผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่ได้ออกหมายปล่อยภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการ

---

[๔]ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป.

[๕]**ผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว** หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากศาลให้เป็นผู้สอดส่องดูแล รับรายงานตัว หรือให้คำปรึกษาผู้ถูกปล่อยชั่วคราว เพื่อป้องกันการหลบหนีหรือภัยอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว.

ปฏิบัติหน้าที่หรือวันที่ได้รับแจ้งจากศาล และให้ศาลมีอำนาจสั่งจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะของภารกิจและระยะเวลาที่ต้องดำเนินการประกอบด้วย คำสั่งของศาลดังกล่าวให้เป็นที่สุด

๒) เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลซึ่งหลบหนีและได้ส่งตัวต่อศาลแล้ว ให้ผู้แจ้งความนำจับมีสิทธิได้รับเงินสินบนและเจ้าหน้าที่ผู้จับมีสิทธิได้รับเงินรางวัล ทั้งนี้ การขอรับเงินสินบนหรือเงินรางวัลดังกล่าว ให้ผู้แจ้งความนำจับหรือเจ้าหน้าที่ผู้จับยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่ได้ออกหมายปล่อยภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ส่งตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยต่อศาล โดยผู้ร้องต้องแสดงพยานหลักฐานที่น่าเชื่อว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว และหากศาลพิจารณาเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนแก่ผู้แจ้งความนำจับหรือเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ผู้จับตามที่เห็นสมควรโดยคำนึงถึงความยากง่ายในการติดตามจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเป็นสำคัญ

ในกรณีที่มีผู้แจ้งความนำจับหรือเจ้าหน้าที่ผู้จับหลายรายให้ศาลสั่งแบ่งจ่ายเงินสินบนหรือเงินรางวัลแก่ผู้มีสิทธิได้รับเท่ากันทุกราย

ทั้งนี้ การเบิกจ่ายค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย ค่าพาหนะ เงินสินบน และเงินรางวัลแก่ผู้มีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เบิกจ่ายจากเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ก่อนนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การปล่อยชั่วคราวเป็นกระบวนการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยให้ได้รับอิสรภาพชั่วระยะเวลาหนึ่งในระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี และการอุทธรณ์ฎีกา โดยพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี เพื่อเป็นการผ่อนคลายให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับอิสรภาพชั่วคราว ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ไปแสวงหาพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือจะก่อเหตุอันตรายประการอื่นแล้ว ศาลก็จะสั่งปล่อยชั่วคราวทุกกรณี แต่ในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นต้องมีมาตรการควบคุมทางกฎหมายเพื่อควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยมิให้หลบหนีหรือไปก่อเหตุอันตรายแก่สังคมด้วย

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวหลบหนี และพิจารณาถึงความจำเป็นในการเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐและการใช้อำนาจจากกฎหมายให้มีสภาพบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสร้างเครื่องมือ

ที่มีความหลากหลายให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยการกำหนดเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ให้แก่ผู้ได้รับการปล่อยชั่วคราวปฏิบัติ รวมทั้ง การวางมาตรการควบคุมหรือกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราวให้มีความเหมาะสมกับลักษณะความผิด และการได้รับการปล่อยชั่วคราวในรูปแบบที่เหมาะสม โดยให้ศาลพิจารณาประกอบกับพฤติกรรมของบุคคล พื้นฐานของครอบครัว สถานะทางเศรษฐกิจ รวมถึงมีการควบคุมและติดตามการปล่อยชั่วคราวโดยการกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะส่งเสริมให้ระบบการปล่อยชั่วคราวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการหลบหนีของผู้ถูกปล่อยชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถนำตัวจำเลยหรือผู้ต้องหาที่ถูกปล่อยชั่วคราวมาปรากฏตัวต่อศาลตามกำหนดนัดพิจารณาพิพากษาคดี อันจะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- บุรณิมา คูนิอาจ “อำนาจศาลในการกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราว” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. ๒๕๕๘.
- อารีย์พร กลั่นนุรักษ์ “การปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดเงื่อนไข” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. ๒๕๔๕.
- เอกสาร “การขอปล่อยชั่วคราว” กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม.
- พระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. ๒๕๖๐.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม
นิติกร สำนักกฎหมาย

ปัญหาภาระจำยอมในที่ดิน
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัจจุบันการครอบครองและซื้อขายที่ดินของประชาชนเพื่อใช้ประโยชน์ทั้งเป็นที่อยู่อาศัย ทำเกษตรกรรม และด้านอื่น ๆ มีสถิติเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากจึงมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ภาระจำยอมในที่ดินเกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาของที่ดินที่ต้องตกอยู่ในภาระจำยอมโดยเจ้าของที่ดินต้องรับภาระบางอย่างเพื่อให้ที่ดินแปลงอื่นได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนนั้น เป็นคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก[๑] เนื่องจากประชาชนยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในสาระสำคัญของกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องภาระจำยอม คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง **“ปัญหาภาระจำยอมในที่ดินตามประมวกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”** เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความหมาย สาระสำคัญและคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

๑. ความหมาย

“ภาระจำยอม” หมายถึง ทรัพยสิทธิชนิดหนึ่งที่ตัดทอนอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์โดยทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อันหนึ่งซึ่งเรียกว่าภารยทรัพย์[๒] ต้องรับภาระบางอย่างซึ่งกระทบกระเทือนทรัพย์สินของตนหรือทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์อื่นเรียกว่าสามยทรัพย์[๓] (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๗)

๒. สาระสำคัญของภาระจำยอม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ทรัพย์สิน ลักษณะ ๔ ภาระจำยอม (มาตรา ๑๓๘๘ – ๑๔๐๑) ได้บัญญัติสาระสำคัญของหลักกฎหมายว่าด้วยภาระจำยอม กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

๒.๑ เจ้าของสามยทรัพย์ไม่มีสิทธิทำการเปลี่ยนแปลงในภารยทรัพย์หรือในสามยทรัพย์ซึ่งทำให้เกิดภาระเพิ่มขึ้นแก่ภารยทรัพย์ (มาตรา ๑๓๘๘)

---

[๑] รายงานสถิติคดีของศาลทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘, สำนักงานศาลยุติธรรม.
[๒] ภารยทรัพย์ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในบังคับภาระจำยอม.
[๓] สามยทรัพย์ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้ประโยชน์จากภาระจำยอม.

๒.๒ ถ้าความต้องการแห่งเจ้าของสามยทรัพย์เปลี่ยนแปลงไป เจ้าของสามยทรัพย์จะทำให้เกิดภาระเพิ่มขึ้นแก่ภารยทรัพย์ไม่ได้ (มาตรา ๑๓๘๙)

๒.๓ มิให้เจ้าของภารยทรัพย์กระทำการใด ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก (มาตรา ๑๓๙๐)

๒.๔ เจ้าของสามยทรัพย์มีสิทธิทำการทุกอย่างอันจำเป็นเพื่อรักษาและใช้ภาระจำยอม แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง ในการนี้ต้องให้เกิดความเสียหายแก่ภารยทรัพย์ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ตามพฤติการณ์ (มาตรา ๑๓๙๑ วรรคแรก)

เจ้าของสามยทรัพย์ต้องเสียค่าใช้จ่ายเองเพื่อรักษาซ่อมแซมการที่ได้ทำไปแล้วให้เป็นไปด้วยดี แต่ถ้าเจ้าของภารยทรัพย์ได้รับประโยชน์ด้วย ก็ต้องออกค่าใช้จ่ายตามส่วนแห่งประโยชน์ที่ได้รับ (มาตรา ๑๓๙๑ วรรคสอง)

๒.๕ ถ้าภาระจำยอมแตะต้องเพียงส่วนหนึ่งแห่งภารยทรัพย์ เจ้าของทรัพย์นั้นอาจเรียกให้ย้ายไปยังส่วนอื่นก็ได้ แต่ต้องแสดงได้ว่าการย้ายนั้นเป็นประโยชน์แก่ตนและต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง ทั้งนี้ ต้องไม่ทำให้ความสะดวกของเจ้าของสามยทรัพย์ลดน้อยลง (มาตรา ๑๓๙๒)

การได้ภาระจำยอมโดยอายุความ แม้ไม่จดทะเบียน ก็ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ เพื่อให้ภาระจำยอมมีอยู่ในที่ดินนั้นต่อไปได้

๒.๖ ภาระจำยอมย่อมติดไปกับสามยทรัพย์ซึ่งได้จำหน่าย หรือตกไปในบังคับแห่งสิทธิอื่น เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๑๓๙๓ วรรคแรก)

ทั้งนี้จะจำหน่าย หรือทำให้ภาระจำยอมตกไปในบังคับแห่งสิทธิอื่นต่างหากจากสามยทรัพย์ไม่ได้ (มาตรา ๑๓๙๓ วรรคสอง)

๒.๗ หากมีการแบ่งแยกภารยทรัพย์ ภาระจำยอมยังคงมีอยู่ทุกส่วนที่แยกออก แต่ถ้าในส่วนใดภาระจำยอมนั้นไม่ใช้และใช้ไม่ได้ตามรูปการ เจ้าของส่วนนั้นจะเรียกให้พ้นจากภาระจำยอมก็ได้ (มาตรา ๑๓๙๔)

๒.๘ หากมีการแบ่งแยกสามยทรัพย์ ภาระจำยอมยังคงมีอยู่เพื่อประโยชน์แก่ทุกส่วนที่แยกออกนั้น แต่ถ้าภาระจำยอมนั้นไม่ใช้และใช้ไม่ได้ตามรูปการเพื่อประโยชน์แก่ส่วนใด เจ้าของภารยทรัพย์จะเรียกให้พ้นจากภาระจำยอมอันเกี่ยวกับทรัพย์ส่วนนั้นก็ได้ (มาตรา ๑๓๙๕)

๒.๙ ภาระจำยอมซึ่งเจ้าของรวมแห่งสามยทรัพย์คนหนึ่งได้มา หรือใช้อยู่นั้น ให้ถือว่าเจ้าของรวมได้มาหรือใช้อยู่ด้วยกันทุกคน (มาตรา ๑๓๙๖)

๒.๑๐ ถ้าภารยทรัพย์หรือสามยทรัพย์สลายไปทั้งหมด ภาระจำยอมย่อมสิ้นไป (มาตรา ๑๓๙๗)

๒.๑๑ ถ้าภารยทรัพย์และสามยทรัพย์ตกเป็นของเจ้าของคนเดียวกัน เจ้าของจะให้เพิกถอนการจดทะเบียนภาระจำยอมก็ได้ แต่ถ้ายังมิได้เพิกถอนทะเบียน ภาระจำยอมยังคงมีอยู่ในส่วนบุคคลภายนอก (มาตรา ๑๓๙๘)

๒.๑๒ ภาระจำยอมนั้น ถ้ามิได้ใช้ ๑๐ ปี ย่อมสิ้นไป (มาตรา ๑๓๙๙)

๒.๑๓ ถ้าภาระจำยอมหมดประโยชน์แก่สามยทรัพย์ ภาระจำยอมนั้นย่อมสิ้นไป แต่หากมีเหตุให้ต้องกลับไปใช้ภาระจำยอมก็สามารถใช้ภาระจำยอมนั้นได้แต่ต้องยังไม่เกิน ๑๐ ปี (มาตรา ๑๔๐๐ วรรคแรก)

ถ้าภาระจำยอมยังเป็นประโยชน์แก่สามยทรัพย์อยู่บ้าง แต่เมื่อเทียบกับภาระอันตกอยู่แก่ภารยทรัพย์แล้ว ประโยชน์นั้นน้อยนักไซร้ เจ้าของภารยทรัพย์จะขอให้พ้นจากภาระจำยอมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทน (มาตรา ๑๔๐๐ วรรคสอง)

๒.๑๔ ภาระจำยอมอาจได้มาโดยอายุความ ท่านให้นำบทบัญญัติว่าด้วยอายุความได้สิทธิอันกล่าวไว้ในลักษณะ ๓ แห่งบรรพนี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๑๔๐๑)

๓. การได้มาซึ่งภาระจำยอม[๔]

๓.๑ โดยนิติกรรมสัญญา

เป็นการตกลงกันระหว่างเจ้าของภารยทรัพย์และเจ้าของสามยทรัพย์ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาไว้หรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่กำหนดเวลาไว้ก็ถือว่าภาระจำยอมมีอยู่ตลอดไปจนกว่าภาระจำยอมนั้นจะระงับไปและต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๑๒๙๙ วรรคหนึ่ง แห่งป.พ.พ. หากไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้บังคับได้เพียงระหว่างคู่สัญญาในฐานะเป็นบุคคลสิทธิเท่านั้น

ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในการจดทะเบียนภาระจำยอมมีอัตราดังนี้

ค่าธรรมเนียม

๑. การจดทะเบียนภาระจำยอมโดยไม่มีค่าตอบแทนเป็นการจดทะเบียนประเภทไม่มีทุนทรัพย์คิดค่าธรรมเนียมแปลงละ ๕๐ บาท ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ (๗) (๗)

๒. การจดทะเบียนภาระจำยอมที่มีค่าตอบแทนเป็นการจดทะเบียนประเภทมีทุนทรัพย์ คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์พิจารณาแล้ว ให้ถือเอาค่าตอบแทนที่คู่กรณีตกลงชำระให้แก่กันเป็นราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามราคาค่าตอบแทนที่คู่กรณีตกลงชำระให้แก่กันในอัตราร้อยละ ๑ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ (๗) (ฎ)

---

[๔]การจดทะเบียนภาระจำยอม ที่มา สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน เว็บไซต์ http://www.dol.go.th/lo/smt/handbook.htm สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐.

อากรแสตมป์

การจดทะเบียนภาระจำยอมโดยมีค่าตอบแทน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเรียกเก็บค่าอากรแสตมป์จากจำนวนค่าตอบแทนตามประมวลรัษฎากร ตามลักษณะตราสาร ๒๘. (ข) ใบรับแห่งบัญชีอัตราอากรแสตมป์ (ตามหนังสือสรรพากรด่วนมาก ที่ กค ๐๘๑๑/๐๙๘๘๔ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเวียนโดยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๗๑๐/ว ๒๔๔๑๗ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๑)

๓.๒ โดยอายุความ

กรณีเจ้าของสามยทรัพย์ได้มีการใช้ภารยทรัพย์ด้วยความสงบเปิดเผยและเจตนาจะให้ได้สิทธิภาระจำยอมในภารยทรัพย์นั้นเป็นเวลาติดต่อกันครบ ๑๐ ปี ย่อมได้สิทธิภาระจำยอมเหนือภารยทรัพย์นั้น โดยอายุความและการได้มาโดยอายุความนี้แม้ไม่จดทะเบียนก็ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ภาระจำยอมมีอยู่ในที่ดินนั้นต่อไปได้

๓.๓ โดยผลของกฎหมาย

กรณีปลูกสร้างโรงเรือนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต มีสิทธิจดทะเบียนภาระจำยอมเหนือที่ดินที่รุกล้ำนั้น

๔. การสิ้นไปแห่งภาระจำยอม

๔.๑ เมื่อมีนิติกรรมกำหนดให้ภาระจำยอมหมดสิ้นไประหว่างเจ้าของภารยทรัพย์และเจ้าของสามยทรัพย์

๔.๒ เมื่อภารยทรัพย์หรือสามยทรัพย์สลายไป

๔.๓ เมื่อไม่ได้ใช้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมเป็นเวลา ๑๐ ปี

๔.๔ เมื่อภารยทรัพย์และสามยทรัพย์ตกเป็นเจ้าของคนเดียวกัน

๔.๕ เมื่อภาระจำยอมไม่มีความจำเป็นหรือหมดประโยชน์ต่อสามยทรัพย์

๕. คำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง[๕]

- คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๙๓/๒๕๔๕ โจทก์และจำเลยทั้งสี่เป็นญาติพี่น้องกัน โจทก์ใช้ทางพิพาทตั้งแต่มีสภาพเป็นคันนา ต่อมาเมื่อมีการขุดบ่อเลี้ยงกุ้ง ทางพิพาทก็เปลี่ยนสภาพมาใช้เป็นคันบ่อ เมื่อถึงฤดูทำนาก็จะเดินบนคันนา แต่ถ้านอกฤดูทำนาก็อาจเดินลัดที่นาได้ จึงเป็นการไม่แน่นอนว่าจะเดินทางใดสุดแล้วแต่จะสะดวก โดยเฉพาะแต่ละคนสามารถเดินผ่านที่นาซึ่งกันและกัน ในลักษณะพึ่งพาอาศัยและถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน อันเป็นการสะท้อนถึงสภาพวิถีชีวิตที่แท้จริงของการอยู่ร่วมกันของคนชนบทว่า ตามปกติแล้วจะใช้ที่ดินข้างเคียงเป็นทางผ่านได้ โดยการถือวิสาสะอาศัยความเกี่ยวพันในทางเครือญาติหรือความคุ้นเคยเป็นประการสำคัญ ซึ่งเป็นการเอื้อเฟื้อเอื้ออาทรต่อกัน ถือไม่ได้ว่าโจทก์ใช้ทางพิพาทในลักษณะปรปักษ์ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๓๘๒ แม้โจทก์จะใช้ทางพิพาทผ่านที่ดินของจำเลยทั้งสี่มากกว่า ๑๐ ปี ทางพิพาทก็ไม่ตกเป็นภาระจำยอมตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๔๐๑

---

[๕]วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, “ปัญหาน่าสนใจเกี่ยวกับภาระจำยอม” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ ๑๘, ฉบับที่ ๑ (มิ.ย. ๒๕๔๙) หน้า ๒๗ - ๓๒

- **คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๒๓๘/๒๕๔๖** จำเลยทั้งสองสร้างฐานรากของโรงเรียนซึ่งเป็นส่วนที่ฝังอยู่ใต้ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของโจทก์โดยมีเจตนาเพื่อซ่อนเร้นปกปิดการกระทำที่ไม่ชอบของตน จึงไม่อาจถือได้ว่าจำเลยทั้งสองครอบครองที่ดินส่วนที่รุกล้ำของโจทก์โดยเปิดเผยตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๓๘๒ ประกอบมาตรา ๑๔๐๑ ดังนั้น แม้จะมีการครอบครองมานานเท่าใด จำเลยทั้งสองก็ไม่ได้สิทธิภาระจำยอมในที่ดินดังกล่าว

- **คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๕/๒๕๔๗** การที่ ส. และร้อยตำรวจเอก อ. ได้ร่วมกันจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่ ๑๐ แปลงขึ้นไป ไม่ว่าด้วยวิธีใด ถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ฯ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น ซึ่งมีความสำคัญในข้อ ๑ ว่า “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน มีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบอุตสาหกรรม ไม่ว่าผู้จัดสรรที่ดินนั้นจะได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ตามและข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง มีใจความสำคัญว่า สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ดังนี้ การที่ผู้จัดสรรที่ดินทำถนนตรงกลางสำหรับทาวเฮ้าส์ และทำทางพิพาทที่อยู่ด้านในผ่านที่ดินที่อยู่ด้านนอกเชื่อมกับถนนสาธารณะย่อมแสดงเจตนาของผู้จัดสรรที่ดินว่า เพื่อต้องการให้เจ้าของที่ดินแปลงในมีทางออกสู่ทางสาธารณะได้โดยสะดวก แม้ทางพิพาทจะเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยก็ตาม แต่เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ทำถนนเชื่อมกับถนนสาธารณะย่อมถือได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินทางพิพาทจึงตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลง เมื่อจำเลยก่อสร้างกำแพงคอนกรีตและ

ทำประตูรั้วเหล็กรุกล้ำเข้าไปในทางพิพาทซึ่งเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินจัดสรร ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์และผู้อยู่อาศัยรายอื่น จำเลยจึงต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าทางพิพาทดังกล่าวจะมีผู้ใช้เดินมาแล้วเกิน ๑๐ ปี หรือไม่ เพราะถือได้ว่าทางพิพาทมีสภาพเป็นทางภาระจำยอมโดยผลของกฎหมาย

- **คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๐๕๐/๒๕๔๕** โจทก์นำแผงเหล็กปิดกั้นบนถนนหน้าอาคารพาณิชย์ของโจทก์หรือบางรายจอดรถจักรยานยนต์หรือวางวัสดุบนทางเท้านั้น เป็นการทำให้เกิดภาระเพิ่มเติมแก่ภาระทรัพย์ โจทก์ไม่มีอำนาจกระทำได้ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๓๘๘ และมาตรา ๑๓๘๙ จำเลยที่ ๑ มีสิทธิห้ามได้ และการที่โจทก์อ้างว่าจำเลยที่ ๑ ไม่ดำเนินการก่อสร้างอาคารที่จอดรถตามที่ประกาศโฆษณาไว้ ก็หาเป็นเหตุให้โจทก์มีอำนาจกระทำการดังกล่าวไม่

- **คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๐๗/๒๕๔๕** แม้คันดินกั้นน้ำที่ผ่านหน้าบ้านโจทก์สามารถใช้เป็นทางเดินและในฤดูแล้งสามารถใช้เป็นทางรถยนต์แล่นได้ แต่คันดินกั้นน้ำสามารถใช้เป็นทางเดินและทางให้รถยนต์แล่นเฉพาะหน้าแล้งเท่านั้น ถ้าเป็นฤดูฝนและช่วงน้ำหลากจะใช้ไม่ได้ เพราะน้ำท่วมคันดินพื้นถนนคันดินทรุดและลื่น แสดงว่าทางภาระจำยอมพิพาทยังเป็นประโยชน์แก่ที่ดินโจทก์ในช่วงน้ำหลากหรือในกรณีฝนตกหนัก เพื่อให้เป็นทางออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ของโจทก์ที่จะได้มาจากทางพิพาทยังมีอยู่มาก จำเลยทั้งสองจึงไม่อาจขอให้ที่ดินจำเลยทั้งสองพ้นจากภาระจำยอมตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๔๐๐ วรรคสอง ได้

- **คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๑๐/๒๕๔๑** ทางจำเป็นและภาระจำยอมอาจเป็นในขณะเดียวกันได้ โจทก์ฟ้องตั้งรูปว่าทางพิพาทเป็นทางภาระจำยอมและทางจำเป็น ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าเป็นทางภาระจำยอม โดยมิได้วินิจฉัยว่าทางพิพาทเป็นทางจำเป็นหรือไม่ แม้โจทก์จะมิได้อุทธรณ์ แต่หากศาลอุทธรณ์เห็นว่าทางพิพาทไม่ใช่ทางภาระจำยอมและข้อเท็จจริงในจำนวนเพียงพอที่จะวินิจฉัยในเรื่องทางจำเป็น ศาลอุทธรณ์ก็มีอำนาจวินิจฉัยว่าเป็นทางจำเป็นได้ไม่เป็นการนอกฟ้องนอกประเด็น

บทสรุป

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า **“ภาระจำยอม”** เป็นปัญหาที่มีคดีเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจกฎหมายเรื่องนี้อย่างถูกต้องแท้จริงแม้จะเป็นเรื่องใกล้ตัวก็ตาม จึงควรที่จะทำการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบและถ่องแท้ เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ที่พึงปฏิบัติต่อกันระหว่างเจ้าของสามยทรัพย์และเจ้าของภารยทรัพย์และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในสังคมต่อไป

วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น

ตอนที่ ๒ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านทางการเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การอภิปราย และการมีส่วนร่วมในการลงมติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ได้[๑]

สมัยประชุมของวุฒิสภาญี่ปุ่นกำหนดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี มี ๓ ประเภท ได้แก่ **สมัยประชุมสามัญ (Ordinary session)** มีกำหนด ๑๕๐ วัน สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง **สมัยประชุมวิสามัญ (Extraordinary session)** ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีขึ้นตามที่สมาชิกสภาไดเอทจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ร้องขอ[๒] สำหรับการพิจารณาประเด็นฉุกเฉินเร่งด่วน อาทิ การพิจารณากลั่นกรองกฎหมายหรืออนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินสำหรับกรณีภัยพิบัติ และ **สมัยประชุมพิเศษ (Special session)** จะมีการเรียกประชุมนี้ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่ได้จัดให้มีขึ้นหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อได้มีการเปิดสมัยประชุมพิเศษแล้ว คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่ง

---

[๑] House of Councillors, The National Diet of Japan, (Tokyo: Mitsumura Printing, 2015), p.12.

[๒] **The Constitution of Japan 1946, Article 53.;**
"The Cabinet may determine to convoke extraordinary sessions of the Diet. When a quarter or more of the total members of either House makes the demand, the Cabinet must determine on such convocation"

และสภาทั้งสองจะได้เลือกบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป[๓] ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีเอกสิทธิ์ (Privileges) ในการอภิปรายและออกเสียงลงมติภายในบริเวณรัฐสภาเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[๔]

อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้กำหนดสถานะของสภาไดเอท (The Diet) ไว้ในฐานะองค์กรสูงสุดในทางนิติบัญญัติ[๕] ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยได้ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากทั้งสองสภา[๖] ประการสำคัญ **ในระบบงานนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นสามารถเริ่มต้นกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา** โดยผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แก่ คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาไดเอท จากนั้นประธานสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมาธิการสามัญที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาในรายละเอียดต่อไป สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญบางฉบับอาจได้รับการอภิปรายและตั้งคำถามต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสภา ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมาธิการต่อไป[๗]

ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภามีส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยการเข้าชื่อเสนอและมีสมาชิกวุฒิสภาลงชื่อสนับสนุนร่วมกันไม่น้อยกว่า ๑๐ คน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินอันมีผลต่องบประมาณแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นก็สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องมีสมาชิกวุฒิสภาลงชื่อสนับสนุนร่วมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการก็สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติอันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการได้ โดยเสนอในนามของประธานคณะกรรมาธิการ[๘]

---

[๓] House of Councillors, pp.12-13.

[๔] **The Constitution of Japan 1946, Article 51.**
"Members of both Houses shall not be held liable outside the House for speeches, debates or votes cast inside the House."

[๕] **The Constitution of Japan 1946, Article 41.**
"The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole law-making organ of the State."

[๖] **The Constitution of Japan 1946, Article 59.**
"A bill becomes a law on passage by both Houses, except as otherwise provided by the Constitution ...".

[๗] House of Councillors, p.17.

[๘] **The Diet Law, Article 50-II;**
"A Committee may propose a bill concerning matters under its jurisdiction. The Chairperson of the Committee shall be the proposer of such a bill."

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่นได้กำหนดให้มีการเสนอ **"ร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวด้วยการเงิน"** ได้ โดยสมาชิกสภาไดเอทและคณะกรรมาธิการที่เสนอในนามของประธานคณะกรรมาธิการ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารที่มีภารกิจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในการบริหารราชการแผ่นดินและรับผิดชอบการบริหารงบประมาณต้องมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในคณะกรรมาธิการด้วยเสมอ ในกรณีเมื่อคณะกรรมาธิการมีความประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวด้วยการเงินอันส่งผลต่องบประมาณแผ่นดิน[๙]

กระบวนการนิติบัญญัติในระบบงานรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการนิติบัญญัติของสภาคองเกรสในสหรัฐอเมริกา ในประการที่การเสนอร่างกฎหมายนั้นสามารถเริ่มต้นกระบวนการเสนอได้ทั้งสองสภา และร่างกฎหมายนั้นจะถือว่าผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจากสภาทั้งสอง เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานแห่งสภาที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ประธานแห่งสภานั้นจะส่งร่างพระราชบัญญัติต่อไปยังคณะกรรมาธิการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอมานั้น เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อสภานั้น เพื่อให้ความเห็นชอบแล้วส่งไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาจร้องขอให้สภานั้น ๆ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยเว้นขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก็ได้[๑๐]

สำหรับในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภานั้น ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจำต้องนำเสนออธิบายหลักการและเหตุผลตลอดจนเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการ จากนั้นกรรมาธิการจะตั้งข้อซักถามต่อคณะรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติที่มาร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการ นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการอาจรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น เมื่อได้พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติอย่างรอบด้านแล้ว

---

[๙] **The Rules of the House of Councillors , Article 50.;**

"When a Committee desires to present a bill that will affect the budget, the Cabinet shall be given an opportunity to express its opinion in advance of the Committee's decision.

As to a bill introduced by a Member, affecting the budget and referred to the committee, the Chairman must, before putting it to a vote, give the Cabinet an opportunity to express its opinion. The same shall also apply to an amendment to increase the total amount of the budget and an amendment to a bill, creating an increase of the budget or affecting the budget, submitted by a Committee member."

[๑๐] **The Diet Law, Article 56.;**

"For a Member to propose a measure, it is necessary to secure the support of twenty or more Members in the House of Representatives, and ten or more Members in the House of Councillors. In the case of a bill requiring budgetary action, however, it is necessary for a Member to secure the support of fifty or more Members in the House of Representatives, and twenty or more in the House of Councillors.

When a measure is proposed or presented, the presiding officer shall refer it to an appropriate Committee, and, after consideration by the Committee, shall put it to consideration in a plenary sitting. In case of urgency, however, and at the request of the introducer or the proposer, consideration by the Committee may be omitted by a resolution of the House. ..."

จึงอภิปรายและลงมติ แล้วเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป[๑๑] อนึ่ง ในกรณีที่มีการเสนอ "คำแปรญัตติ" แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ หากเป็นกรณีที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีสาระสำคัญเกี่ยวด้วยการเงิน **สมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอญัตตินั้นต้องเสนอเอกสารรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางงบประมาณมาในโอกาสนั้นด้วย**[๑๒] เพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีข้อมูลอย่างครบถ้วน **ในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวด้วยการเงินที่มีผลเป็นการเพิ่มหรือมีผลต่อการงบประมาณ ในชั้นการพิจารณาของสภาหรือคณะกรรมาธิการทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการต้องให้โอกาสคณะรัฐมนตรีชี้แจงเหตุผลความเห็นตลอดจนข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย**[๑๓]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภาไดเอทเป็นสภาแรก ทั้งสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นสภาที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในทางการอนุมัติงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภา กล่าวคือ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ในสมัยประชุม หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภา **แล้วยังไม่ปรากฏข้อยุติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาไดเอท)**[๑๔] ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังมีบทบาทเหนือกว่าวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา[๑๕] ในลักษณะเดียวกันกับการอนุมัติงบประมาณทำนองเดียวกันกับกรณีที่กล่าวข้างต้น

---

[๑๑] House of Councillors, p.17.

[๑๒] **The Rules of the House of Councillors , Article 46.;**

"Any member who desires to move an amendment to a measure must submit it in writing beforehand to the Chairman. When the amendment under the preceding paragraph is one to a bill and is to bring about an increase of the budget or is to require budgetary action, a written statement shall be attached clarifying expenditure needed as a result of the amendment."

[๑๓] **The Diet Law, Article 57-III.**

"A House or a Committee must afford the Cabinet an opportunity to give its opinion on an amendment to increase the total amount of the budget, on a bill presented by a Committee or proposed by a Member which requires budgetary action, or a bill amendment which brings about an increase of the budget or which will require budgetary action."

[๑๔] **Article 60.** The budget must first be submitted to the House of Representatives. Upon consideration of the budget, when the House of Councillors makes a decision different from that of the House of Representatives, and when no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses, provided for by law, or in the case of failure by the House of Councillors to take final action within thirty (30) days, the period of recess excluded, after the receipt of the budget passed by the House of Representatives, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet.

[๑๕] **The Constitution of Japan 1946, Article 61. ;**

"The second paragraph of the preceding article applies also to the Diet approval required for the conclusion of treaties."

ประการที่สำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้กำหนดให้คำนึงถึง "ผู้มีส่วนได้เสีย"กับกฎหมายด้วย ดังที่กำหนดให้ก่อนที่สภาไดเอทจะให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใดที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้สำหรับองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะจำต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติประชาชนในพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของประชากรในท้องที่นั้นเสียก่อน[๑๖]

ทั้งนี้ ในระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้จัดให้มี **"Legislative Bureau"** ขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการสนับสนุนการยกร่างพระราชบัญญัติให้แก่สมาชิกวุฒิสภา โดยได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในข้อบังคับการประชุมสภาไดเอท (The Diet Law) ให้มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา มี Commissioner General เป็นผู้บริหารสูงสุดที่ได้รับการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งได้ก็แต่โดยประธานวุฒิสภาตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา[๑๗]

ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภาเกี่ยวด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใด จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันระหว่างทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาและหาข้อยุติ จากนั้นจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ได้พิจารณาเสร็จแล้วเสนอแต่ละสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป จากนั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา หรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอทแล้ว คณะรัฐมนตรีจะได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างพระราชบัญญัติต่อสมเด็จพระจักรพรรดิเพื่อการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย[๑๘] ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบหรือมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับจากสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้โดยมติเสียงข้างมากเด็ดขาด (Super-majority) โดยมีมติให้ยืนยันร่างพระราชบัญญัติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ ทั้งนี้ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ในสมัยประชุม นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร[๑๙] ซึ่งเป็นผลให้การยืนยันร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นได้ยากมาก

---

[๑๖] **The Constitution of Japan 1946, Article 95.**

" A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law."

[๑๗] **The Diet Law, Article 131. ;**

"A Legislative Bureau shall be established in each House to assist Members in drafting bills.

Each Legislative Bureau shall have one Commissioner General, secretaries and other necessary personnel.

The Commissioner General of the Legislative Bureau shall be appointed and dismissed by the presiding officer with the approval of the House ; provided, however, that, when the Diet is out of session, the presiding officer may accept the resignation of the Commissioner General of the Bureau. …."

[๑๘] House of Councillors, The National Diet of Japan, p.17.

[๑๙] **The Constitution of Japan 1946, Article 59. ;**

"A bill which is passed by the House of Representatives, and upon which the House of Councillors makes a decision different from that of the House of Representatives, becomes a law when passed a second time by the House of Representatives by a majority of two-thirds or more of the members present.

The provision of the preceding paragraph does not preclude the House of Representatives from calling for the meeting of a joint committee of both Houses, provided for by law. Failure by the House of Councillors to take final action within sixty (60) days after receipt of a bill passed by the House of Representatives, time in recess excepted, may be determined by the House of Representatives to c

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ หมวด ๙ ได้กำหนดให้สภาไดเอทเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ **ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ และมีบทบาทในการพิจารณากลั่นกรองร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป**[๒๐] กระบวนการพิจารณากลั่นกรอง**ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีกระบวนการเช่นเดียวกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อาจเริ่มกระบวนการที่สภาใดก่อนก็ได้ และสภาที่ให้ความเห็นชอบเป็นสภาที่สองก็จะส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่สภาไดเอทให้ความเห็นชอบนั้นเข้าสู่กระบวนการของคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป**[๒๑] โดยการประชุมร่วมกันของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยต้องมีมติเห็นชอบให้บังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญด้วยเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จากนั้นต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่สภาไดเอทได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้นเข้าสู่ **การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Referendum)** แล้วนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายสมเด็จพระจักรพรรดิเพื่อทรงลงปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป[๒๒] เพื่อสนับสนุนภารกิจดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมสภาไดเอท (The Diet Law) ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิเศษด้านการวิจัยรัฐธรรมนูญ (Research Commission on the Constitution) ขึ้นทั้งในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนงานทางวิชาการและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบัญญัติ

---

[๒๐] **The Diet Law, Article 68-II.;**
Notwithstanding the provision of Article 56, paragraph 1, for a Member to propose a Preliminary Draft Amendment to the Constitution of Japan, it is necessary to secure the support of one hundred or more Members in the House of Representatives, and fifty or more Members in the House of Councillors.

[๒๑] **The Diet Law;**
Article 68-III. Preliminary Draft Amendments to the Constitution, as provided for in the preceding Article, shall be proposed separately for each relevant matter.
Article 68-IV. Notwithstanding the provision of Article 57, a motion to amend a Preliminary Draft Amendment to the Constitution to be taken up in a plenary sitting must be supported by one hundred or more Members in the House of Representatives, and fifty or more Members in the House of Councillors.
Article 68.-V If the Diet passed the final resolution on a Preliminary Draft Amendment to the Constitution, the Diet shall, upon such final resolution, be considered to have initiated an Amendment to the Constitution of Japan and submitted it to the people in accordance with the provision of Article 96, paragraph 1, of the Constitution of Japan. In this case , the presiding officers of both Houses shall publicly notify the initiation of an Amendment to the Constitution and the relevant Preliminary Draft Amendment to the Constitution in the Official Gazette.
Notwithstanding the provision of Article 65, paragraph 1, if the Diet passed the final resolution on a Preliminary Draft Amendment to the Constitution as provided in the preceding paragraph, the presiding officer of the House which made the final resolution shall inform and forward the resolution to the Cabinet.
Article 68-VI. Upon initiation of an Amendment to the Constitution, the date of the National Referendum for Amendment to the Constitution shall be determined by a resolution of the Diet promptly after the initiation.

[๒๒] **The Diet Law; Article 96** Amendments to this Constitution shall be initiated by the Diet, through a concurring vote of two-thirds or more of all the members of each House and shall thereupon be submitted to the people for ratification, which shall require the affirmative vote of a majority of all votes cast thereon, at a special referendum or at such election as the Diet shall specify.
Amendments when so ratified shall immediately be promulgated by the Emperor in the name of the people, as an integral part of this Constitution.

ของรัฐธรรมนูญ และการบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พิจารณากลั่นกรองและเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาสภาตลอดจนการอื่นที่เกี่ยวข้อง[๒๓] อันเป็นผลให้การพิจารณากลั่นกรองร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติข้างต้นเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นด้วย

แม้ว่าภายใต้ระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น จะได้รับการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภาในหลายประการก็ตาม เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มติของสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นมติของสภาไดเอทในท้ายที่สุดในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสองสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการพิจารณากฎหมายงบประมาณและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา แต่ว่าในทางปฏิบัติได้พบข้อพิจารณาว่า **วุฒิสภามีบทบาทสูงมากในการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ จนมีนักวิชาการในประเทศญี่ปุ่นเองพิจารณาว่า วุฒิสภามีอำนาจในประการนี้มากจนทำให้เกิดภาวะวิกฤตทางนิติบัญญัติ**[๒๔] ทั้งนี้ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับสภาไดเอทได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถจะยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติได้ก็แต่โดยมติออกเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากยิ่ง ทำให้วุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรมีอิทธิพลอย่างสูงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี อันใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมืองกับฝ่ายบริหารซึ่งถือเป็นประโยชน์ในทางการควบคุมฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่ง เช่น การไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการงบประมาณทางบริหาร[๒๕] หรือการไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร[๒๖] ในลักษณะเดียวกันกับที่

---

[๒๓]**The Diet Law, Article 102-VI.;**

" A Commission on the Constitution shall be set up in each House in order to conduct broad and comprehensive research on the Constitution of Japan and fundamental legislation closely related to the Constitution of Japan as well as to consider Preliminary Draft Amendments to the Constitution, bills on the initiation of Amendments to the Constitution and/or a National Referendum thereon and other matters."

Article 102-VII. The Commission on the Constitution may propose Preliminary Draft Amendments to the Constitution and bills on the initiation of Amendments to the Constitution and/or a National Referendum thereon. In this case, the provision of Article 68-III shall apply mutatis mutandis to Proposals of Preliminary Draft Amendments to the Constitution.

The Chairperson of the Commission on the Constitution shall be the proposer of Preliminary Draft Amendments to the Constitution and bills on the initiation of Amendments to the Constitution and/or a National Referendum thereon as provided for in the preceding paragraph.

[๒๔]Takenaka Harukata, Japan in Pursuit of Westminster Democracy [online]. 2013. Available from: http://www.nippon.com/en/in-depth/a02301/[2016, January 15].

[๒๕]Masuzoe Yoichi, Overcoming Political Dysfunction in Japan, [online]. 2012. Available from: http://www.nippon.com/en/column/g00034/. [2016, January 15]. และ Oyama Reiko, The Rightful Role of the House of Councillors [online]. 2015. Available from: http://www.nippon.com/en/simpleview/?post_id=24513. [2016, January 15].

[๒๖]Takenaka Harukata , Weighing Vote Disparity in Japan's Upper House[online]. 2015. Available from: http://www.nippon.com/en/in-depth/a04401/ [2016, January 15].

วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาสามารถใช้อำนาจในการควบคุมด้านการใช้จ่ายงบประมาณของประธานาธิบดี เพื่อควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทั้งในส่วนที่เป็นอำนาจฝ่ายเดียว (Unilateral Power) ของประธานาธิบดีได้ ทั้งนี้ พบว่าแม้ในขณะที่วุฒิสภาญี่ปุ่นในขณะนั้น พรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในวุฒิสภาก็ตาม บทบาทในการกลั่นกรองกฎหมายอย่างเข้มข้นก็ยังปรากฏอยู่[๒๗]

อย่างไรก็ตาม แม้บทบาทของวุฒิสภาญี่ปุ่นจะได้รับการพิจารณาจากนักวิชาการบางส่วนว่าอำนาจของวุฒิสภามีมากเกินไปจนฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นอุปสรรคทางการเมือง แต่ก็ถือได้ว่าการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจกลั่นกรองกฎหมายมีผลต่อการดำเนินงานฝ่ายบริหารได้อย่างมีนัยสำคัญก็ถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ที่พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน การกำหนดให้วุฒิสภาที่เป็นสภาที่สองมีบทบาทในการทักท้วงหน่วงเหนี่ยวฝ่ายบริหารและคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรได้จึงนับว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วในการส่งผลให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบและมีประสิทธิภาพ

(ติดตามต่อฉบับหน้า)

[๒๗]Takenaka Harukata, ‘Rethinking the House of Councillors’, [online]. 2010. Available from: http://www.japanpolicyforum.jp/archives/politics/pt20100602111418.html [2016, January 15].

บรรณานุกรม

Book

House of Councillors. The National Diet of Japan. Tokyo: Mitsumura Printing, 2015

Laws

The Constitution of Japan 1946

The Diet Law

The Rules of the House of Councillors

Website

Harukata, Takenaka. Japan in Pursuit of Westminster Democracy [online]. 2013. Available from: http://www.nippon.com/en/in-depth/a02301/[2016, January 15].

Harukata, Takenaka. *'Rethinking the House of Councillors'* [online]. 2010. Available from: http://www.japanpolicyforum.jp/archives/politics/pt20100602111418.html [2016, January 15].

Harukata, Takenaka. Weighing Vote Disparity in Japan's Upper House[online]. 2015. Available from: http://www.nippon.com/en/in-depth/a04401/ [2016, January 15].

Reiko, Oyama. The Rightful Role of the House of Councillors [online]. 2015. Available from: http://www.nippon.com/en/simpleview/?post_id=24513. [2016, January 15].

Yoichi, Masuzoe. Overcoming Political Dysfunction in Japan [online]. 2012. Available from: http://www.nippon.com/en/column/g00034/. [2016, January 15].

“...ศรัทธาความเชื่อมั่นในความดี ศรัทธาส่วนนี้ จะส่งเสริมให้บุคคลเกิดความมุ่งมั่นที่จะทำตัวทำงานให้สูงขึ้น ไม่ยอมให้ตกต่ำ ผู้เชื่อมั่นในความดี จะมีความรู้สึกรับผิดชอบ มีความข่มใจ ไม่ปล่อยตัวให้เป็นไปตามอำนาจคติและความเห็นแก่ประโยชน์เฉพาะตัว จะประพฤติปฏิบัติการใด ก็พิจารณากลั่นกรองอย่างรอบคอบ จนเห็นชัดแล้วว่า การนั้น ๆ เป็นสิ่งที่ดี ที่ถูกต้อง เป็นสุจริตธรรม และเป็นประโยชน์แท้ทั้งแก่ตนเองและส่วนรวม การที่ทำจึงปราศจากโทษ ก่อให้เกิดประโยชน์สร้างสรรค์เป็นความเจริญสวัสดีแต่อย่างเดียว ผลดีอีกประการหนึ่งของการปฏิบัติดีก็คือ เมื่อผลของการทำดีเป็นที่ประจักษ์ชัด คนที่ไม่เคยทำความดีเพราะไม่เคยเห็นผล ก็จะได้เห็นและหันมานิยมศรัทธาในความดี บุคคลเหล่านั้นย่อมจะรับเอาความคิดจิตใจ และการกระทำของผู้ปฏิบัติดีเป็นแบบอย่าง แล้วน้อมนำมาประพฤติปฏิบัติด้วยตนเอง บ้านเมืองของเราก็จะมีผู้ที่ศรัทธาในความดี ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ สิ่งที่แต่ละคนปฏิบัติก็จะประกอบส่งเสริมกันขึ้นเป็นความเจริญมั่นคงโดยส่วนรวมของชาติในที่สุด...”

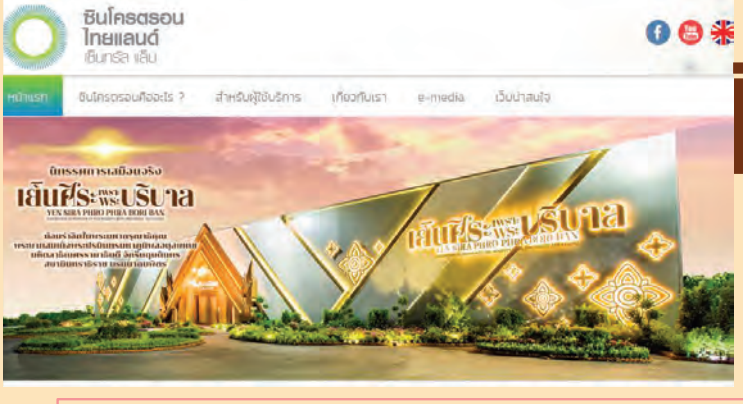
พระบรมราโชวาท ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันศุกร์ที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐

จุฬารัตน์ วงษ์น้อย
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

https://www.studentloan.or.th

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ปัจจุบันพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีพันธกิจนอกจากการให้กู้ยืมกับนักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ แล้วยังได้เพิ่มโอกาสในการศึกษาในสาขาที่เป็นความต้องการหลักและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับนักเรียน นักศึกษา ด้วยการเพิ่มลักษณะการให้กู้ยืมมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งแบ่งเป็น ๔ ลักษณะ คือ (๑) ขาดแคลนทุนทรัพย์ (๒) ศึกษาในสาขาวิชาความต้องการหลักต่อการพัฒนาประเทศ (๓) ศึกษาในสาขาขาดแคลนหรือมุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ และ (๔) เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ



https://www.slri.or.th

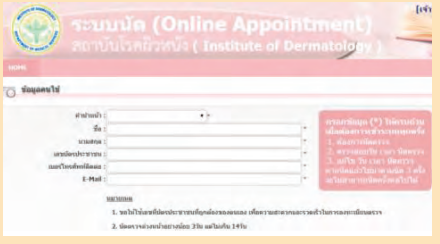
สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)

สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) (Synchrotron Light Research Institute) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีพันธกิจเกี่ยวกับการวิจัยเกี่ยวกับแสงซินโครตรอนและการใช้ประโยชน์จากแสงซินโครตรอน การให้บริการแสงซินโครตรอนและเทคโนโลยีด้านแสงซินโครตรอน อีกทั้งการส่งเสริมการถ่ายทอดและการเรียนรู้เทคโนโลยีด้านแสงซินโครตรอน

ภายในเว็บไซต์มีข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีแสงซินโครตรอนที่มีการนำไปใช้ในหลายวงการ ได้แก่ วงการแพทย์ วงการธรณีวิทยา วงการพลังงาน และวงการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความรู้และมีความน่าสนใจมาก ผู้สนใจสามารถเข้ามาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ www.slri.or.th

http://www.inderm.go.th

สถาบันโรคผิวหนัง



สถาบันโรคผิวหนัง เป็นส่วนราชการสังกัดกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทหน้าที่ในการดูแลบำบัดรักษาผู้ป่วยโรคผิวหนังทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลตั้งแต่ระดับตติยภูมิ ไปจนถึงระดับ Super Tertiary Care สถาบันโรคผิวหนังมีคลินิกเฉพาะทางด้านผิวหนัง เพื่อรองรับความต้องการและเพิ่มประสิทธิภาพการดูแลรักษาผู้ป่วยโรคผิวหนัง ได้แก่ คลินิกสะเก็ดเงิน คลินิกผื่นแพ้สัมผัสและอาชีวเวชศาสตร์ คลินิกรังสีชีววิทยา คลินิกอิมมูนวิทยา/คลินิกโรคตุ่มน้ำพองใส คลินิกโรคผิวหนังในเด็กและโรคพันธุกรรม คลินิกโรคเรื้อน/โรคติดเชื้อ คลินิกโรคลมพิษ คลินิกหลอดเลือดศูนย์เลเซอร์ผิวหนัง ศูนย์ไบโอเอ็นจิเนียริ่ง คลินิกเส้นผมและเล็บ/คลินิกผ่าตัดปลูกผม

นอกจากนี้ สถาบันโรคผิวหนังได้พัฒนาการบริการรูปแบบใหม่ที่สะดวก รวดเร็ว ในรูปแบบ Premium clinic เปิดศูนย์บริการโรคผิวหนังรูปแบบพิเศษ สถาบันโรคผิวหนัง สาขาศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ โดยเริ่มเปิดให้บริการเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ บริการตั้งแต่วันจันทร์ - วันศุกร์ เวลา ๐๘.๐๐-๒๐.๐๐ น. โดยบริการตรวจรักษาโรคผิวหนัง ฟื้นฟูสภาพผิว และโรคผิวหนังทั่วไป

https://www.thaimooc.org

Thai MOOC

ThaiMOOC เป็นเว็บไซต์การจัดการศึกษาในระบบเปิดเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่สามารถรองรับผู้เรียนจำนวนมาก Thai MOOC เกิดจากความร่วมมือของโครงการมหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยโครงการมหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทยจะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลและประสานงานในการจัดการเรียนการสอน มาตรฐานการศึกษา การจัดเก็บประวัติและการเทียบโอนผลการเรียน นอกจากมีความสำคัญในด้านเป็นแหล่งความรู้ที่มีสรรพวิชาความรู้ให้ทุกคนได้เรียนตามความสนใจแล้วยังไม่มีข้อจำกัดและเงื่อนไข ซึ่งเป็นการขยายโอกาสทางการเรียนรู้แก่ทุกคนได้เพิ่มพูนความรู้ต่อยอดการเรียนรู้ด้วยช่องทางในการให้การศึกษาผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ผู้ที่สนใจสามารถลงทะเบียนเรียนล่วงหน้าได้แล้วที่ www.thaimooc.org

“แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย”

“...เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความเหมาะสม เป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ทุก ๕ ปี ที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

(๒) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือจากประชาชนทั่วไปและรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(๓) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๔) เมื่อปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ”

(บทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘)

ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒ และ ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๕-๖