



รายงานการพิจารณาศึกษา

ของ

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย

วุฒิสภา

(ฉบับที่ 2)

กองกรรมการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(สำเนา)

ที่ สว 0009/(ร 44)

วุฒิสภา
ถนนอุทองใน กท 10300

18 กุมภาพันธ์ 2543

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย (ฉบับที่ 2)

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ (ฉบับที่ 2) จำนวน 1 ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่ง พลตำรวจโท สมควร หริกุล เป็นผู้เสนอ และได้ลงมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งกรรมการวิสามัญคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1. พลตรี กมล เรืองวุฒิ | 2. นางกิระณา สุมาวงศ์ |
| 3. พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุทซ์ | 4. นายเกษม สรศักดิ์เกษม |
| 5. พลเอก จรุญ พูนสนอง | 6. นายโกวิท สุรัสวดี |
| 7. พลเอก จรัส กุลละวณิชย์ | 8. พลตำรวจโท ดรจน โสถถิพันธ์ |
| 9. นายดำรง พุฒตาล | 10. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ |
| 11. นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร | 12. นายพชร ยุติธรรมดำรง |
| 13. นายพารณ อิศรเสนา ณ ออยุธยา | 14. นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ |
| 15. นายไพบูลย์ ช่างเรียน | 16. นายไพศาล กุมาลยวิสัย |
| 17. นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ | 18. คุณหญิงมาลี สนิทวงศ์ ณ ออยุธยา |
| 19. พลเอก วิชิต บุณยะวัฒน์ | 20. นายวิชัย ไกลสุวรรณจินดา |
| 21. พลอากาศเอก วีระพงษ์ สิงห์เสนี | 22. นายวิษณุ เครืองาม |
| 23. พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า | 24. นายศิริ การเจริญดี |
| 25. พลตำรวจโท สมควร หริกุล | 26. นายสงวน ลีวมโนมนต์ |
| 27. พลอากาศเอก สามารถ โสถถิถิตย์ | 28. นายสมชัย วุฑฒิปรีชา |
| 29. นายสุเมธ ดันติเวชกุล | 30. นายสุชน ชาลีเครือ |

สั่งพิมพ์ไว้
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ

31. นางอรนุช โอสถานนท์

32. นายเสรี สุขสถาพร

33. นายอำนาจ สอนอิมศาสตร์

34. นายอัคราทรร จุฬารัตน

อนึ่ง คณะกรรมการวิชาการได้แต่งตั้ง นายนัท ผาสุข นิตกร 6 ฝ่ายประชุม 1

กองกรรมการ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 78
วรรคสาม

บัดนี้ คณะกรรมการวิชาการ ได้พิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นส่วนที่ยังเหลืออยู่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของญัตติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว และนอกจากนี้หากภายหลังคณะกรรมการวิชาการ ได้มีการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ เป็นการเพิ่มเติมอีก (ถ้ามี) นอกเหนือไปจากในเรื่องที่คณะกรรมการวิชาการ ได้นำเสนอรายงานต่อวุฒิสภาในครั้งนี้นี้แล้วนั้น เมื่อคณะกรรมการวิชาการ ได้พิจารณาศึกษาเสร็จแล้ว ก็จักได้จัดทำรายงานของคณะกรรมการวิชาการ นำกราบเรียนประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณานำเสนอที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเป็นลำดับต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมการวิชาการ (ฉบับที่ 2) ต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ไพศาล กุมาลยวิสัย

(ศาสตราจารย์ไพศาล กุมาลยวิสัย)

ประธานคณะกรรมการวิชาการ



(นายจिरยศ ศวิตชาติ)

หัวหน้าฝ่ายประชุม 1

กองกรรมการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กองกรรมการ

โทร 2441571, 2441735

โทรสาร 2441571-3

จุฬารัตน์ พิมพ์

ตลยา , วรวิมล ทาน

(ก)

สารบัญ

	หน้า
รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย (ฉบับที่ 2)	(1)
การดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ	(2)
ผลการพิจารณา	(8)
ส่วนที่ 1 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	1
ส่วนที่ 2 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	23
ส่วนที่ 3 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย	31
ส่วนที่ 4 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ	46

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย (ฉบับที่ 2)

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ 10 พฤษภาคม 2539 ได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย (พลตำรวจโท สมควร หริกุล เป็นผู้เสนอ) และลงมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย โดยกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานตามภารกิจไว้ 1 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติมอบหมาย ต่อมา คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ขอขยายเวลาพิจารณาศึกษาออกไปอีกระยะหนึ่ง ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ต้องรับฟังข้อมูลและข้อเท็จจริงจากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาการพิจารณาศึกษาพอสมควร ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้รับความกรุณาจากที่ประชุมวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาที่ได้กรุณาพิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาการพิจารณาศึกษาได้ตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ร้องขอตามลำดับ

ในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรกำหนดแนวทางการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย โดยนำปัญหาผลการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อพิจารณาเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างรวมหลายฉบับ

จากการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เสนอรายงานผลการพิจารณาการศึกษาการใช้บังคับกฎหมายต่อวุฒิสภาไปแล้ว รวม 1 ฉบับ คือ

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ (ฉบับที่ 1) พิจารณาศึกษาผลการใช้บังคับกฎหมายรวม 5 เรื่อง ประกอบด้วย

- (1) เรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (2) เรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์, ปราบการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก
- (3) เรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก
- (4) เรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ
- (5) เรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ซึ่งรายงานต่อวุฒิสภา เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2541 และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 29 พฤษภาคม 2541 ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบด้วยกับรายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ

อนึ่ง ในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภาในปัจจุบันนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ยังได้พิจารณาเห็นสมควรนำสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการใช้บังคับ “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหเศรษฐกิจของประเทศ” มาพิจารณาศึกษาเป็นการเฉพาะ เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากการศึกษาการใช้บังคับกฎหมายในด้านอื่น ๆ โดยทั่วไปอีกด้วย

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นส่วนที่ยังเหลืออยู่เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย (ฉบับที่ 2) ดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 86 ดังนี้

1. การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1.1 ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เลือกตั้ง

- | | |
|-----------------------------------|--|
| (1) ศาสตราจารย์ไพศาล กุมาลย์วิสัย | เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |
| (2) พลตำรวจโท สมควร หริกกุล | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง |
| (3) พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สอง |
| (4) นายเกษม สรศักดิ์เกษม | เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |
| (5) นางกิระณา สุมาวงศ์ | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง |
| (6) นายศิริ การเจริญดี | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สอง |
| (7) นายดำรง พุฒตาล | เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |
| (8) นายวิชัย โสสุวรรณจินดา | เป็นรองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |

1.2 ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้แต่งตั้ง นายหนั ฝาสุข นิติกร 6 ฝ่าย ประชุม 1 กองกรรมาธิการ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 78 วรรคสาม

1.3 คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้มีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางด้านการใช้บังคับกฎหมาย ประกอบด้วย

- | | |
|---|--|
| (1) นายแพทย์ไพโรจน์ นิงสานนท์ | สมาชิกวุฒิสภา |
| (2) ศาสตราจารย์นายแพทย์อนุวัตร ลี้มสุวรรณ | อาจารย์ประจำคณะแพทยศาสตร์
โรงพยาบาลรามธิบดี
มหาวิทยาลัยมหิดล |
| (3) นายกล้าณรงค์ จันทิก | เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. |
| (4) นายสมัคร เจียมบุรเศรษฐ์ | ประธานคณะผู้พิพากษาสมทบ
ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง |
| (5) รองศาสตราจารย์อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ | รองคณบดีคณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| (6) รองศาสตราจารย์กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ | อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| (7) นายศุภวุฒิ สายเชื้อ | ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการบริษัท
หลักทรัพย์เมอริลลินซ์ภัทร จำกัด |
| (8) นายสันติ สาทิพย์พงษ์ | รองผู้อำนวยการโครงการกฎหมาย
สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ |

1.4 อนึ่ง นายภูเกียรติ สุนทรบุระ ได้ขอลาออกจากกรรมการวิชาการวิสามัญฯ เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2540 จึงทำให้ตำแหน่งกรรมการวิชาการวิสามัญฯ วางลง 1 ตำแหน่ง ซึ่งในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2541 ที่ประชุมได้มีมติตั้ง พลเอก จรัส กุลละวณิชย์ เป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง

และต่อมา นางฤดี จิวลักษณ์ ได้ขอลาออกจากกรรมการวิชาการวิสามัญฯ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2542 จึงทำให้ตำแหน่งกรรมการวิชาการวิสามัญฯ วางลง 1 ตำแหน่ง ซึ่งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นว่า จำนวนกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ที่เหลืออยู่ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายต่อไปได้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอให้วุฒิสภาตั้งซ่อม

1.5 ในการดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องตามญัตติดังกล่าว คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น รวม 4 คณะ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาปัญหาและรายละเอียดของการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 78 วรรคสุดท้าย ตามลำดับดังนี้

1.5.1 คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ประกอบด้วย

- | | |
|---|----------------------------------|
| (1) พลตำรวจโท สมควร หริกุล | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) พลอากาศเอก วีระพงษ์ สิงห์เสนี | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) ศาสตราจารย์นายแพทย์อนุวัตร ลี้มสุวรรณ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| (4) พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุกษ์ | (5) นายเกษม สรศักดิ์เกษม |
| (6) นายกล้านรงค์ จันทิก | (7) คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ |
| (8) นายสงวน ลีวมโนมนต์ | (9) พลอากาศเอก สามารถ โสตสถิตย์ |
| (10) นายสุชน ซาลีเครือ | (11) นายสุขุม เชิดชื่น |
| (12) นายแพทย์ไพโรจน์ ینگสานนท์ | |

1.5.2 คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| (1) พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุกษ์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) นายสงวน ลีวมโนมนต์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) พลตำรวจโท ดร.ดร. โสตถิพันธ์ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| (4) พลตรี กมล เรืองวุฒิ | (5) นายเกษม สรศักดิ์เกษม |
| (6) พลอากาศเอก วีระพงษ์ สิงห์เสนี | (7) นายสมัคร เจียมบุตรเศรษฐ์ |
| (8) นางอรนุช โอสถานนท์ | (9) นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร |

1.5.3 คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค, การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด, ป้องกันการทุ่มตลาด, อาคารชุด, ควบคุมอาคาร, การเข้าซื้อและควบคุมการจัดสรรที่ดิน ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| (1) พลเอก ศิริินทร์ ฐปกล้า | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) นางอรนุช โอสถานนท์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) นายดำรง พุฒตาล | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| (4) นางกัระณา สุมาวงศ์ | (5) นายเกษม สรศักดิ์เกษม |
| (6) พลเอก จรุง พูนสนอง | (7) พลตำรวจโท ดร.ดร. โสตถิพันธ์ |
| (8) นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา | |
| (9) รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ | |
| (10) ศาสตราจารย์ไพบูลย์ ช่างเรียน | (11) นายวิชัย โสสุวรรณจินดา |
| (12) นายศิริ การเจริญดี | (13) นายสงวน ลีวมโนมนต์ |
| (14) นายสมัคร เจียมบุตรเศรษฐ์ | (15) นายสุขุม เชิดชื่น |
| (16) นายอำนาจ สอนอิมสาตร์ | (17) นายอภิรัตน์ เพ็ชรศิริ |
| (18) นายกมลชัย รัตนสกววงศ์ | (19) พลตำรวจโท สมควร หริกุล |
| (20) นายอักษรพร จุฬารัตน | (21) นายสุธรรม รัตนโชติ |

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| (22) นายอัมพร สุขเกษม | (23) นายประเทือง ศรีรอดบาง |
| (24) นายทรงศักดิ์ นาเคโยคี | (25) นายชลัญญ์ มั่นทนาวงศ์ |

1.5.4 คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| (1) นายเกษม สรศักดิ์เกษม | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) นายพชร ยุติธรรมดำรง | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) นางกัระณา สุมาวงศ์ | เลขาธิการคณะอนุกรรมการ |
| (4) รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ | (5) นายสงวน ลิ้มโนมนต์ |
| (6) พลเอก วิชิต บุญยะวัฒน์ | (7) นายเผ่าเทพ อุประการนิติเกษตร |
| (8) คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ | |

1.6 หน่วยงานที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เชิญมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมโยธาธิการ กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมเจ้าท่า กรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรุงเทพมหานคร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และองค์การรถไฟฟ้ามหานคร

1.7 สำหรับการดำเนินการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ นอกจากจะได้อเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาแถลงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญฯ ยังได้ศึกษาจากเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

1.8 คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษาโดยการเดินทางไปศึกษาสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ รวม 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 เดินทางไปศึกษาดูงานและนมัสการพระพิศาลธรรมพาที (พระพยอม กัลยาโณ) ณ วัดสวนแก้ว อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 3 ตุลาคม 2539

ครั้งที่ 2 เดินทางไปศึกษาดูงานและศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในด้านต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญา ตลอดจนติดตามผลความก้าวหน้าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดนครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ อุบลราชธานี และศรีสะเกษ ระหว่างวันที่ 28 กุมภาพันธ์ - วันที่ 3 มีนาคม 2540

ครั้งที่ 3 เดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระหว่างวันที่ 8-9 กุมภาพันธ์ 2541 และ

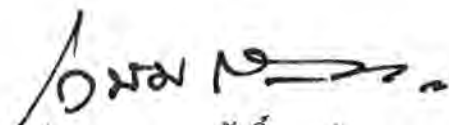
ครั้งที่ 4 เดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับ ปัญหาการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย แพร่ และน่าน ระหว่างวันที่ 1-5 พฤศจิกายน 2542

2. ผลการพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญฯ ขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย (ฉบับที่ 2) ซึ่งได้ทำการพิจารณาศึกษาเสร็จแล้ว รวม 3 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- ส่วนที่ 2 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ส่วนที่ 3 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย
- ส่วนที่ 4 เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ

คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย (ฉบับที่ 2) พร้อมด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญฯ รวม 4 ส่วน ดังกล่าวมาเพื่อวุฒิสภาได้โปรดพิจารณา หากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยก็ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและดำเนินการต่อไป


(นายเกษม สรศักดิ์เกษม)

เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ

ส่วนที่ 1

เรื่อง

**การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วย
การสาธารณสุข**

ส่วนที่ 1

เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

1. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

แต่เดิมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ได้บังคับใช้โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 97 ตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ซึ่งอยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย และต่อมาได้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ให้ตั้ง “กระทรวงสาธารณสุข” ขึ้น โดยแยกงานสาธารณสุข งานประชาสงเคราะห์ของกระทรวงมหาดไทยและงานเภสัชของกระทรวงเศรษฐกิจไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข โดยตราพระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่ เนื่องจากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่ พ.ศ. 2485 เป็นผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ตั้งแต่นั้นมา ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสาธารณสุขอีก 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 3 พ.ศ. 2497 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 เกี่ยวกับคำจำกัดความ ส่วนฉบับที่ 2 พ.ศ. 2495 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2505 เป็นการเปลี่ยนแปลง “อัตราค่าธรรมเนียม” ต่อมาเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยแก้ไขพระราชบัญญัติเป็นการไม่สะดวกและยุ่งยาก พระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2527 จึงได้แก้ไขให้การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหลักการนี้ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

ต่อมากระทรวงสาธารณสุขได้เสนอให้มีการพิจารณา ร่าง “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.” (ฉบับใหม่) ซึ่งใช้เวลากว่า 10 ปี จึงตราเป็นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในที่สุด ซึ่งได้ระบุเหตุผลการปรับปรุงแก้ไขไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

“เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ย พ.ศ. 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงาน ควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม จำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ ให้กว้างขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง และโดยที่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า การสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังมีได้กำหนดมาตรการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมี

หมายเหตุ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ หน้า 1 ถึงหน้า 16 เป็นข้อความบางตอนจาก เอกสารศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย เรียบเรียงโดยนายเฉลิมชาติ แจ่มจรรยา นายศุภมล ศรีสุขวัฒนา และ นายสมชาย ตู่แก้ว

ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้จุลภาวะเป็นปุ๋ยเสียใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

2. วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวข้างต้น จึงพอสรุปเป็นวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงได้ดังนี้

1. เพื่อกำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมกว้างขวางมากขึ้น และสามารถปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ มาตรฐานการควบคุมให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้
2. เพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตามมากขึ้น
3. เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรและพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. เพื่อปรับปรุงให้กระบวนการในการดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและกระชับมากขึ้น
5. เพื่อปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สูงขึ้นเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

3. หลักการของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1. เป็นพระราชบัญญัติที่คุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่ระดับชาวบ้าน คริวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ อันได้แก่ หาบเร่ แผงลอย สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสม ตลาดสด กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่าง ๆ อีก 125 ประเภท รวมทั้งการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

2. พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือ ให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น”* ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้ โดยถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใกล้ชิดประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

หมายเหตุ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2535

*หมายความรวมถึง เทศบัญญัติและข้อบัญญัติด้วย

3. เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการหรือออกคำสั่ง เป็นต้น

4. กำหนดให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุข” เป็นองค์กรส่วนกลาง รวมทั้งกรมอนามัย ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม มีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะแผนงาน นโยบายและมาตรการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งได้ในกรณีที่เป็นอันตรายร้ายแรงและจำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนด้วย

5. พระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบกิจการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิที่ยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ และกรณีที่แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้ว ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าพนักงานนั้นก็อาจจะมีความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

4. โครงสร้างเนื้อหาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตามตัวบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ดังนี้

- | | |
|------------|---|
| หมวดที่ 1 | ว่าด้วยเรื่อง บททั่วไป |
| หมวดที่ 2 | ว่าด้วยเรื่อง คณะกรรมการสาธารณสุข |
| หมวดที่ 3 | ว่าด้วยเรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย |
| หมวดที่ 4 | ว่าด้วยเรื่อง สุขลักษณะของอาคาร |
| หมวดที่ 5 | ว่าด้วยเรื่อง เหตุร้ายคาถา |
| หมวดที่ 6 | ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ |
| หมวดที่ 7 | ว่าด้วยเรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ |
| หมวดที่ 8 | ว่าด้วยเรื่อง ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่เสวยอาหาร |
| หมวดที่ 9 | ว่าด้วยเรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ |
| หมวดที่ 10 | ว่าด้วยเรื่อง อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข |
| หมวดที่ 11 | ว่าด้วยเรื่อง หนังสือรับรองการแจ้ง |
| หมวดที่ 12 | ว่าด้วยเรื่อง ใบอนุญาต |
| หมวดที่ 13 | ว่าด้วยเรื่อง ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ |
| หมวดที่ 14 | ว่าด้วยเรื่อง การอุทธรณ์ |
| หมวดที่ 15 | ว่าด้วยเรื่อง บทกำหนดโทษ |
| หมวดที่ 16 | ว่าด้วยเรื่อง บทเฉพาะกาล |

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาทั้งหมดของพระราชบัญญัตินี้อาจแบ่งสาระสำคัญทางกฎหมายออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. ส่วนที่เป็นโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
2. ส่วนที่เป็นสาระบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องควบคุมหรือกำกับดูแล
3. ส่วนที่เป็นการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
4. ส่วนที่เป็นมาตรการการควบคุมและบทกำหนดโทษ

โครงสร้างอำนาจหน้าที่

ในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎหมายได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กร ส่วนราชการต่าง ๆ และบุคคลทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีลักษณะที่ประสานสอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ได้กระจายอำนาจในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายลงสู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานและวิธีปฏิบัติ เพื่อการสนับสนุนและสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานสายวิชาการ ซึ่งเรียกว่า “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นผู้ตรวจตราดูแลและวินิจฉัยทางวิชาการ

ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กร บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งและหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นดังต่อไปนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจในการ
 - 1.1 แต่งตั้ง “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” ตามมาตรา 5
 - 1.2 แต่งตั้ง “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ให้เป็นกรรมการสาธารณสุข ตามมาตรา 9 ซึ่งจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และผู้ที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ตามมาตรา 12
 - 1.3 ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม รวมทั้งกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 5
 - 1.4 ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขตามมาตรา 6
 - 1.5 อนุมัติให้ใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออก ตามมาตรา 6 ซึ่งมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุขแล้ว ตามมาตรา 7 วรรคสอง
 - 1.6 พิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข โดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสาธารณสุขตามมาตรา 10(1) และ (2)
 - 1.7 ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บและขนส่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ตามมาตรา 20(4)

1.8 ออกประกาศกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป ตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง

1.9 ออกประกาศกระทรวงกำหนดเหตุอื่นใดเป็นเหตุร้ายค่าญ ตามมาตรา 25(5)

1.10 ออกประกาศกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่อันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา 31

1.11 พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขโดยไม่ชักช้า และคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ตามมาตรา 66 และ มาตรา 67

2. คณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน กรรมการ อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถหรือประสบการณ์ในการสาธารณสุขเป็นกรรมการ และ อธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ ตามมาตรา 9 รวมทั้งสิ้น 18 คน

กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 ดังนี้

2.1 เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุขและพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

2.2 ศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข

2.3 ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

2.4 ให้คำปรึกษา แนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

2.5 กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

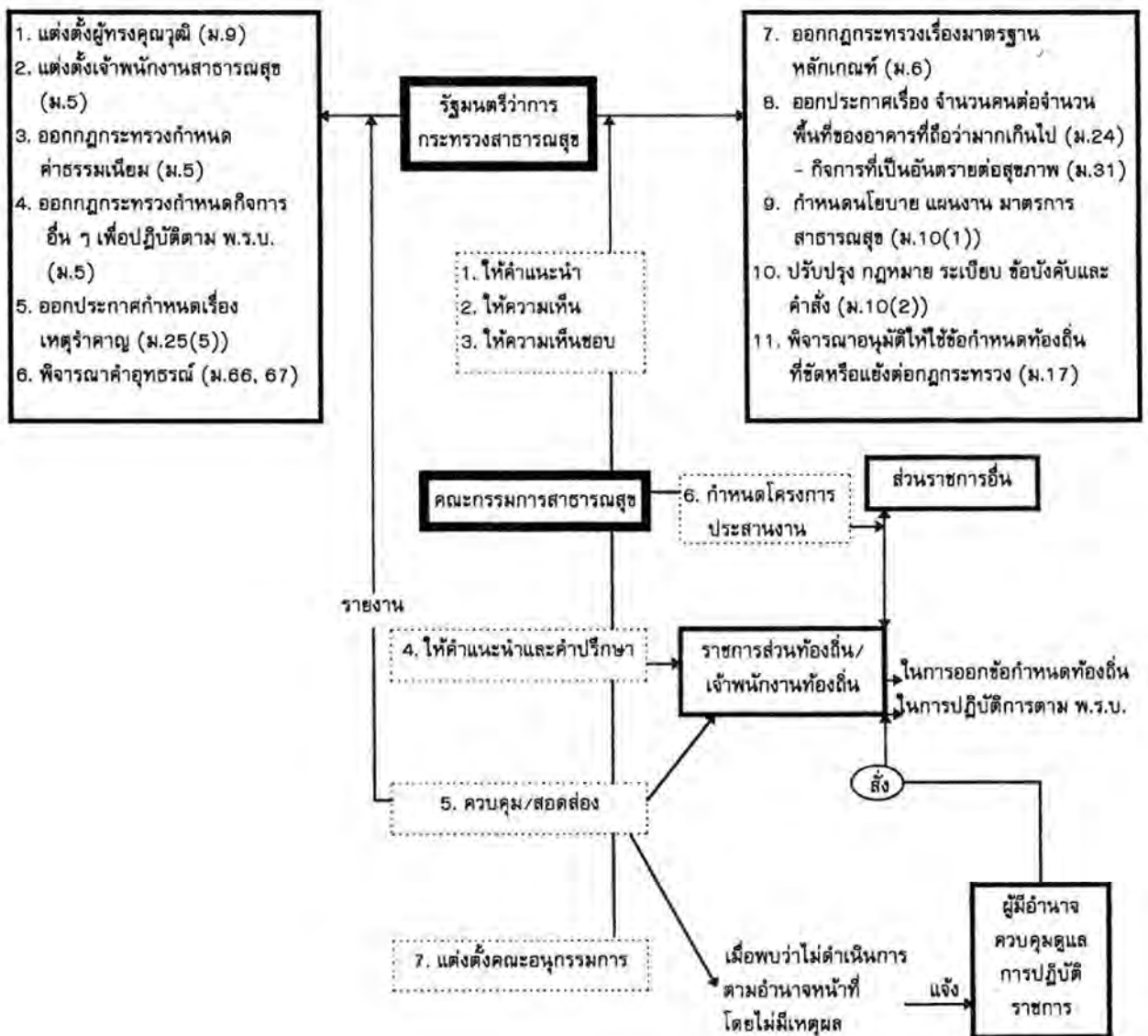
2.6 ควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี

2.7 ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการฯ ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีเขตอำนาจในท้องถิ่นใดไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการฯ แจ้งต่อผู้มีอำนาจควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อสั่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือแก้ไขการดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร (ตามมาตรา 11)

2.8 มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการสาธารณสุขมอบหมาย (ตามมาตรา 16)

ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสาธารณสุขเป็นองค์กรสูงสุดที่จะพิจารณาแนวทางนโยบาย แผนงานและมาตรการ รวมทั้งกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และที่สำคัญคือ มีอำนาจในการให้คำแนะนำและควบคุม สอดส่อง ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ดูแผนภูมิแสดงอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของรัฐมนตรีกับคณะกรรมการสาธารณสุข)

แผนภูมิ แสดงอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของรัฐมนตรีกับคณะกรรมการสาธารณสุข



3. คณะอนุกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่คณะกรรมการสาธารณสุขได้แต่งตั้งขึ้น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสาธารณสุขมอบหมาย ตามมาตรา 16 ซึ่งขณะนี้ได้มีการแต่งตั้งแล้ว 6 คณะ คือ

3.1 คณะอนุกรรมการพิจารณากร่างกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3.2 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 3 และ 4 ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งปฏิภนมูลฝอยและสุขลักษณะของอาคาร

3.3 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 5 และ 6 ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเหตุรำคาญ และการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

3.4 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 7 ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

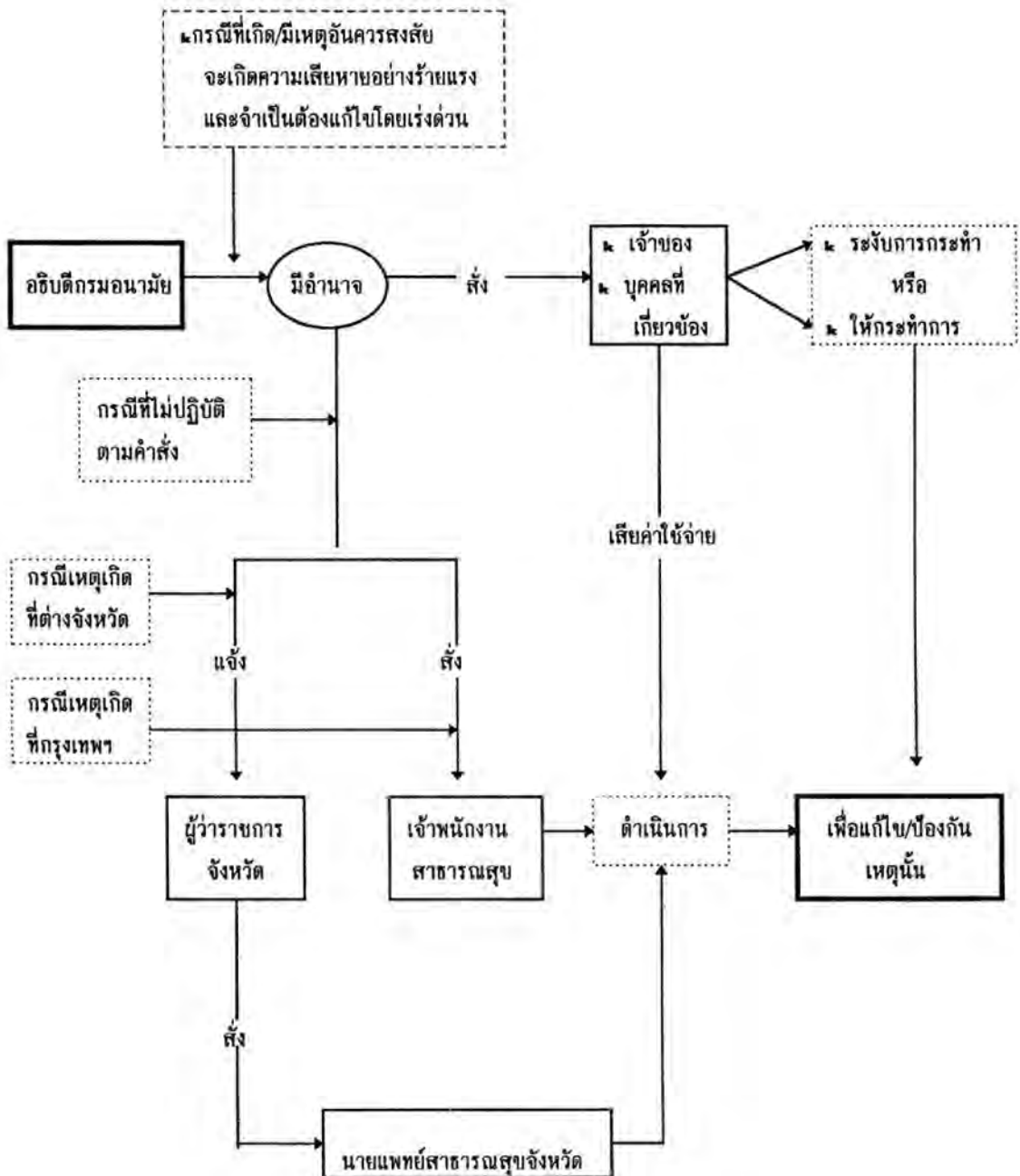
3.5 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 8 และ 9 ซึ่งเกี่ยวกับตลาด สถานที่จำหน่ายและสะสมอาหารและการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

3.6 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

4. อธิบดีกรมอนามัย ในฐานะที่เป็นเลขานุการและกรรมการในคณะกรรมการสาธารณสุข จึงมีบทบาทเป็นแกนสำคัญในการผลักดันให้คณะกรรมการสาธารณสุขดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขณะนี้อธิบดีกรมอนามัยได้จัดตั้ง “ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย” ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรรองรับการดำเนินงานดังกล่าว

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ยังได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมอนามัยในการออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหาย ระวังการกระทำหรือระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้นได้ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ซึ่งสามารถใช้อำนาจนี้ได้ทั่วประเทศ และถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามก็สามารถสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเข้าดำเนินการแก้ไขได้โดยผู้กระทำผิดต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งสรุปเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้

แผนภูมิแสดงอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมอนามัย ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข
พ.ศ. 2535



5. **ราชการส่วนท้องถิ่น** หมายถึง เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 4 มีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจไว้เพื่อใช้บังคับในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น

ซึ่ง “ข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามมาตรา 4 หมายถึง ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น ก็คือ ข้อบังคับที่องค์การปกครองท้องถิ่นออกตามอำนาจของกฎหมาย ได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติจังหวัด โดยมีขั้นตอนการเสนอร่างการพิจารณาและการประกาศใช้

ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น ในเรื่องดังนี้

1. เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ตามมาตรา 20 (1)-(6)
2. เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ตามมาตรา 29
3. เรื่องการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมในท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ทั่วไปตามมาตรา 32 (1)-(2)
4. เรื่องสุขลักษณะของตลาด ตามมาตรา 35 (1)-(4)
5. เรื่องสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร ตามมาตรา 40 (1)-(7)
6. เรื่องสุขลักษณะของการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา 43 (1)-(5)
7. เรื่องแบบวิธีการแจ้ง และหนังสือรับรองการแจ้ง ตามมาตรา 48 และหลักเกณฑ์วิธีการขอใบแทนและการออกใบแทน ตามมาตรา 50 วรรค 2
8. เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาต ตามมาตรา 54 การขอต่ออายุใบอนุญาต ตามมาตรา 55 วรรค 3 และการขอรับใบแทนออกใบแทนตามมาตรา 58 วรรค 2
9. เรื่องอัตราค่าธรรมเนียม ตามมาตรา 63

6. **เจ้าพนักงานท้องถิ่น** หมายถึง นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล *ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 และให้อำนาจ ดังนี้

6.1 ออกใบอนุญาต และออกหนังสือรับรองการแจ้งแก่ผู้ประกอบการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือต้องแจ้ง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 54 และมาตรา 48 ตามลำดับ

* พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

6.2 ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้แก้ไขและปรับปรุงให้ถูกต้อง ถ้าไม่แก้ไขสั่งให้หยุดกิจการนั้นได้ ตามมาตรา 45

6.3 ออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 59 หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 60

6.4 ออกคำสั่งให้หยุดกิจการกรณีที่ค้างชำระค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่า 2 ครั้ง จนกว่าจะเสียค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ตามมาตรา 65

6.5 ออกคำสั่งให้หยุดกิจการ สำหรับกิจการที่ต้องแจ้งแต่ไม่แจ้ง และเคยได้รับโทษมาแล้วยังฝ่าฝืนอีก และถ้าไม่หยุดอาจสั่งห้ามดำเนินกิจการนั้นได้แต่ไม่เกิน 2 ปี ตามมาตรา 52

6.6 ออกคำสั่งให้ผู้ใดหรือผู้ประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ในมาตราต่าง ๆ ของหมวด 3 ถึงหมวด 9 เพื่อแก้ไขหรือระงับ หรือปรับปรุง หรือกระทำการเพื่อป้องกันเหตุรำคาญและให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น

6.7 ตรวจสอบดูแลกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจในมาตรา 44 (1)-(5) ได้

6.8 มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็น “ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” ซึ่งจะกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 44 (1)-(5) ทุกข้อหรือบางข้อ หรือข้อใดข้อหนึ่งก็ได้

ตารางแสดงราชการส่วนท้องถิ่น/เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเขตอำนาจที่รับผิดชอบ

ราชการส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น	เขตอำนาจที่รับผิดชอบ
1. เทศบาล	1. นายกเทศมนตรี	1. เขตเทศบาล
2. สุขาภิบาล ¹	2. ประธานกรรมการสุขาภิบาล	2. เขตสุขาภิบาล
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	3. ผู้ว่าราชการจังหวัด	3. พื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด นอกเขตเทศบาลและ เขตสุขาภิบาล
4. กรุงเทพมหานคร	4. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	4. เขตกรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา	5. ปลัดเมืองพัทยา	5. เขตเมืองพัทยา
6. องค์การปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด ²	6. หัวหน้าผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น	6. เขตปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด

1. ปัจจุบันสุขาภิบาลได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลหมดแล้วตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
2. สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด ในขณะนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และประธาน องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้วย

7. **เจ้าพนักงานสาธารณสุข** หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามประกาศที่ 2/2535 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2535 ได้แก่

- (1) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
- (2) ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการพิเศษด้านสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- (3) สาธารณสุขอำเภอ หรือสาธารณสุขกิ่งอำเภอ
- (4) ผู้อำนวยการกองอนามัยสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร
- (5) หัวหน้างานอนามัยเขต กรุงเทพมหานคร
- (6) ผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม เมืองพัทยา
- (7) ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองอนามัยและสิ่งแวดล้อม เทศบาล
- (8) หัวหน้าส่วนสาธารณสุข สุขาภิบาล

และตามประกาศที่ 3/2536 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2536 ได้แก่

- (1) รองอธิบดีกรมอนามัย ที่อธิบดีกรมอนามัยมอบหมาย
- (2) ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม, ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านสาธารณสุข (สาขาสุขาภิบาล) ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านสาธารณสุข (สาขาอาชีวอนามัย) สังกัดกรมอนามัย
- (3) ผู้อำนวยการกองสุขาภิบาล กองสุขาภิบาลอาหาร กองอนามัยสิ่งแวดล้อม กองอาชีวอนามัย สังกัดกรมอนามัย และนักวิชาการตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ประจำฝ่ายวิชาการต่าง ๆ ของกองดังกล่าวด้วย

(4) ผู้อำนวยการศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อม เขต 1 - เขต 12 สังกัดกรมอนามัย และนักวิชาการตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ประจำฝ่ายวิชาการต่าง ๆ ของศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขตทุกเขต

ดังนั้น ขณะนี้จึงมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

7.1 แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อออกคำสั่ง กรณีที่พบว่ามีการปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง ตามมาตรา 46 วรรค 1

7.2 กรณีที่พบว่าจะเป็น **อันตรายร้ายแรง** ต่อสุขภาพของประชาชน **โดยส่วนรวม** ซึ่งสมควรจะดำเนินการ**แก้ไขโดยเร่งด่วน** ให้มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ตามมาตรา 46 วรรค 2

7.3 เพื่อให้สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจตามมาตรา 44 ดังนี้

- (ก) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา
- (ข) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือ

ตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

(ค) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

(ง) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

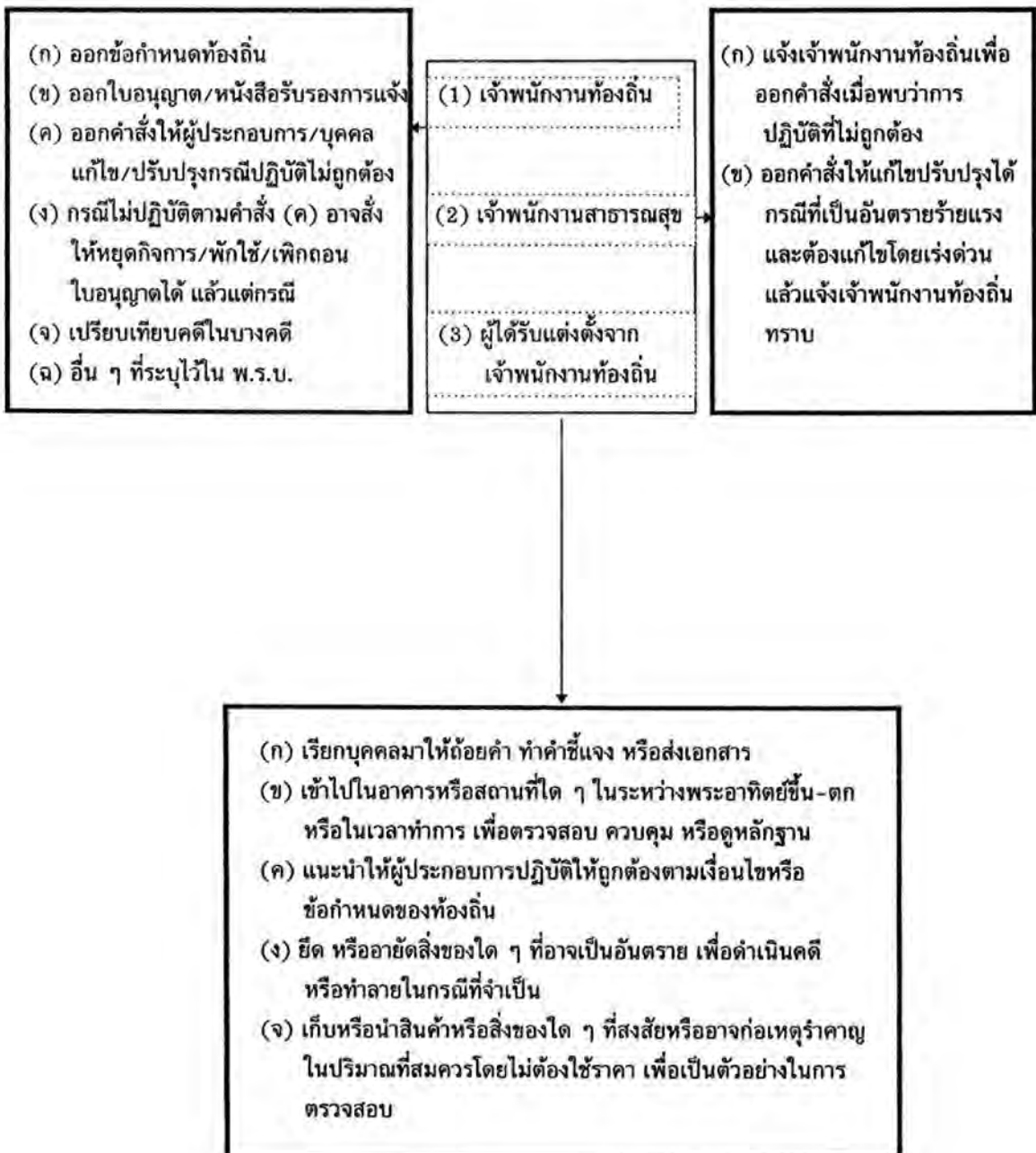
(จ) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกต้องลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

สำหรับเขตอำนาจของเจ้าพนักงานสาธารณสุขแต่ละตำแหน่งเป็นดังนี้

ตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุข	เขตอำนาจ	หมายเหตุ
1. นายแพทย์ สสจ. ผชช./ผชพ.ด้านสาธารณสุข สสจ.	1. เขตจังหวัดที่ปฏิบัติหน้าที่	1-2 เป็นไปตามการตีความของคณะกรรมการสาธารณสุข
2. สสอ./สส. กิ่ง อ.	2. เขตอำเภอที่ปฏิบัติหน้าที่	-
3. ผอก.กองอนามัยสิ่งแวดล้อม กทม.	3. เขตกรุงเทพมหานคร	-
4. หน.งานอนามัยเขต กทม.	4. เฉพาะเขตที่ปฏิบัติหน้าที่	-
5. ผอก.กองอนามัยสิ่งแวดล้อม เมืองพัทยา	5. เขตเมืองพัทยา	-
6. ผอก./หน.กองอนามัยและ สิ่งแวดล้อมเทศบาล	6. เขตเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่	-
*7. หน.ส่วนสาธารณสุข สุขาภิบาล	7. เขตสุขาภิบาลที่ปฏิบัติหน้าที่	-
8. รองอธิบดี/ผชชพ. กรมอนามัย	8. ทั่วประเทศ	8-10 ตามประกาศที่ 3/2536
9. ผอก.กอง/นักวิชาการตั้งแต่ระดับ 5 ประจำฝ่ายวิชาการของกอง	9. ทั่วประเทศ	
10. ผอก.ศูนย์/นักวิชาการตั้งแต่ระดับ 5 ประจำฝ่ายวิชาการของศูนย์	10. เขตจังหวัดที่อยู่ในเขตที่ รับผิดชอบ (เขต 1-12)	

8. ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นให้มีอำนาจปฏิบัติการตรวจตรา กำกับดูแล ตามมาตรา 44 ซึ่งหมายถึง อำนาจหน้าที่ข้อ (ก)-(จ) ของเจ้าพนักงานสาธารณสุขในข้อ 7 นั้นเอง แต่กฎหมายกำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะให้อำนาจเพียงข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ หรือทั้ง 5 ข้อก็ได้ ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ได้รับการแต่งตั้งฯ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระบุอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในคำสั่งแต่งตั้งนั้นด้วย

แผนภูมิแสดงอำนาจหน้าที่หลักของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข และผู้ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น



9. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี โดยทั่วไปการเปรียบเทียบคดี หรือเปรียบเทียบปรับนั้น มักจะให้เป็นการอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ แต่โดยที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ต้องการให้เกิดความสะดวกรวดเร็วขึ้น จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา 85 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้นทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด รวมทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้มีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีต่าง ๆ ดังนี้

พื้นที่	คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี	อำนาจการเปรียบเทียบคดี
1. เขตกรุงเทพมหานคร	1. ประกอบด้วย - ผู้แทนกรุงเทพมหานคร - ผู้แทนสำนักอัยการสูงสุด - ผู้แทนกรมตำรวจ	1. เปรียบเทียบปรับได้ในทุกความผิด ตาม พ.ร.บ. นี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง
2. เขตจังหวัดต่าง ๆ	2. ประกอบด้วย - ผู้ว่าราชการจังหวัด - อัยการจังหวัด - ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด	2. เช่นเดียวกับข้อ 1
3. เขตราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ	3. เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น	3. เฉพาะความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน/ปรับไม่เกินสองพันบาท/ทั้งจำทั้งปรับ

10. ผู้ประกอบการ/เอกชน/ประชาชน เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายมหาชน โดยทั่วไปมักจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและประชาชน เอกชน หรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน และป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบหรือไม่เป็นธรรม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงบัญญัติให้มีหมวด 14 ว่าด้วยการอุทธรณ์ โดยกำหนดให้ผู้ใดเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขในเรื่องต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 66 และไม่พอใจคำสั่ง มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่รัฐมนตรีฯ จะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว (มาตรา 66 วรรคสอง) และมาตรา 67 กำหนดให้รัฐมนตรีฯ ต้องพิจารณาอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า และคำสั่งของรัฐมนตรีฯ ให้เป็นที่สิ้นสุด ซึ่งหมายความว่า เมื่อรัฐมนตรีฯ วินิจฉัยตัดสินแล้ว ถือว่าเป็นการสิ้นสุดการโต้แย้งระหว่างรัฐกับเอกชน โดยการวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาสูงสุดเท่านั้น ฉะนั้นจึงมิได้

ตัดสินโทษเอกชนที่จะร้องขอความเป็นธรรมจากศาลสถิตยยุติธรรม เอกชนที่ยังไม่พอใจหรือเห็นว่า คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ ไม่เป็นธรรม ก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ตามขบวนการยุติธรรม

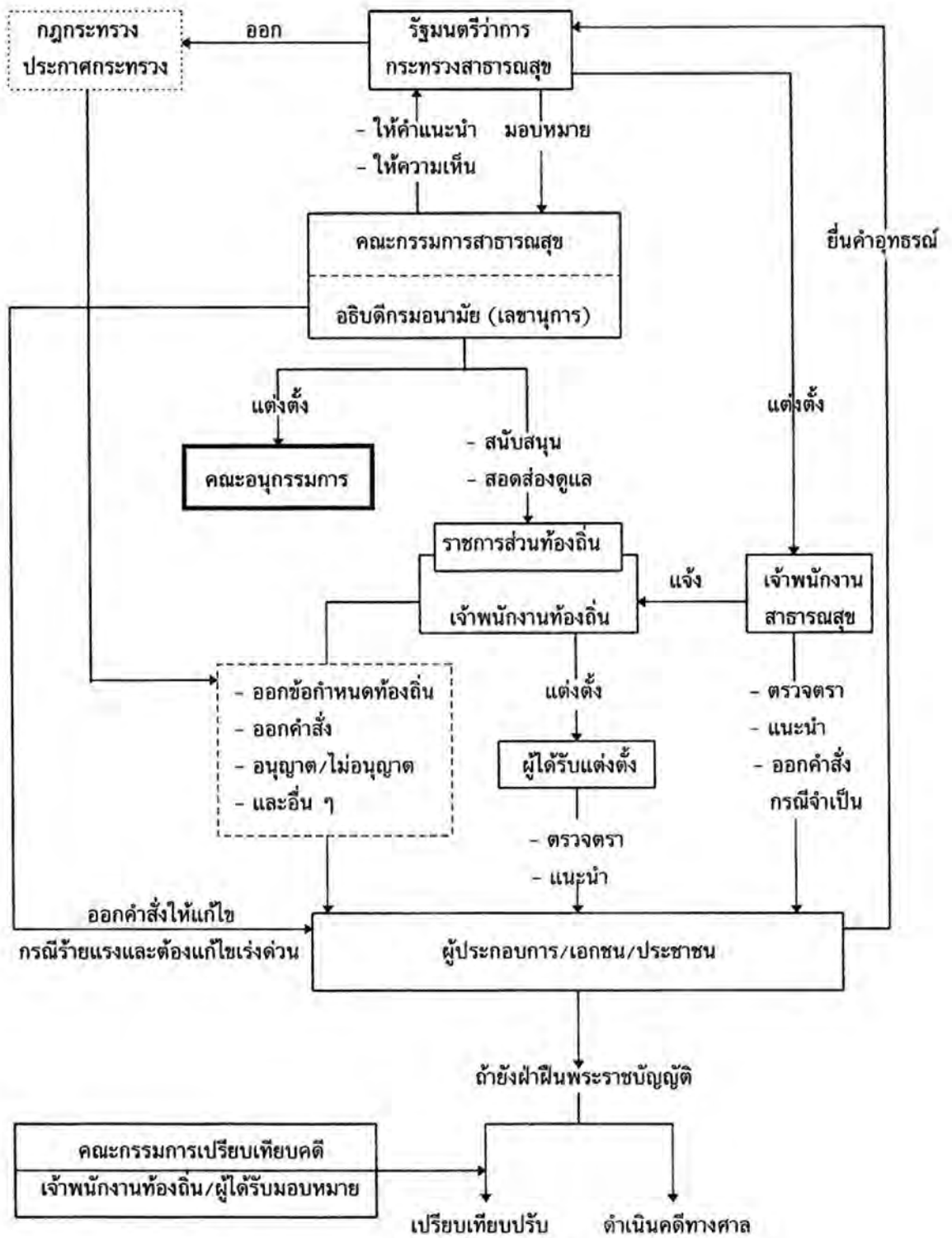
เรื่องที่สามารถอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 66 ได้แก่

- คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

- ◆ เรื่อง สุขลักษณะอาคาร ตามมาตรา 21, มาตรา 22
- ◆ เรื่อง เหตุรำคาญ ตามมาตรา 27 วรรค 1, มาตรา 28 วรรค 1, 3
- ◆ เรื่อง คำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง/สั่งให้หยุดกิจการ ตามมาตรา 45
- ◆ เรื่อง คำสั่งให้การแจ้งเป็นอันสิ้นสุด ตามมาตรา 48 วรรค 5
- ◆ เรื่อง คำสั่งให้หยุดกิจการ หรือห้ามดำเนินการ กรณีไม่แจ้ง ตามมาตรา 52
- ◆ เรื่อง คำสั่งให้หยุดกิจการ กรณีไม่เสียค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่า 2 ครั้ง ตามมาตรา 65 วรรค 2
- ◆ เรื่อง คำสั่งไม่ออก/ไม่ต่ออายุ ใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง หรือคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาต

- คำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุข กรณีออกคำสั่งตามมาตรา 46 วรรค 2

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของบุคคล หรือ องค์กร หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจจะสรุปเป็นแผนภูมิโครงสร้าง อำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กรและหน่วยงานได้ ดังนี้



ปัญหาและอุปสรรค

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์อันดียิ่งที่จะพัฒนาการสาธารณสุขในประเทศเราให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนยิ่งขึ้น และขยายหรือกระจายอำนาจการควบคุมดูแลกิจการสาธารณสุขให้แก่ท้องถิ่น และยังมีการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำผิดมากขึ้นกว่ากฎหมายฉบับเดิม แต่คณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ดังนี้

1. คณะกรรมการสาธารณสุขที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ อันมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน และมีอธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมการปกครอง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถหรือประสบการณ์ในการสาธารณสุขเป็นกรรมการกับมีอธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนั้น ยังมีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการนี้แต่งตั้งอนุกรรมการด้วย และเท่าที่ปรากฏหลักฐานจากเอกสารที่ได้รับมานั้น ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 6 ชุด ได้แก่

1.1 คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 3 และ 4 ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการจัดสิ่งปฏิภณมูลฝอย และสุขลักษณะของอาคาร

1.3 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 5 และ 6 ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเหตุรำคาญ และการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

1.4 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 7 ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

1.5 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล ตามบทบัญญัติในหมวด 8 และ 9 ซึ่งเกี่ยวกับตลาด สถานที่จำหน่ายและเสสมอาหารและการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

1.6 คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นว่า การที่มีการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรวมอยู่ในคณะกรรมการด้วยนั้น ที่ผ่านมามีปรากฏว่า การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิมีบางรายก็มิได้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการสาธารณสุขโดยตรง และนอกจากนั้น คณะกรรมการที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นก็เห็นได้ว่า แต่ละท่านมีงานประจำมาก จึงอาจจะไม่มีเวลาพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ได้ ส่วนอนุกรรมการที่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งขึ้นนั้น เท่าที่พิจารณาเห็นว่า น่าจะรวมกันให้เหลือน้อยคณะลงได้

อนึ่ง คณะอนุกรรมการบางคนอาจจะมึกกิจการที่จะต้องประชุมกันไม่บ่อยนัก ฉะนั้น ถ้าจะได้รวมคณะอนุกรรมการบางคนซึ่งมีความรู้ ความชำนาญจริง ๆ ในด้านเหล่านี้มาเป็นคณะเดียวกัน ก็จะทำให้คณะอนุกรรมการแต่ละชุดมีการประสานงานและมีการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องกันได้มากกว่าที่เป็นอยู่และทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและก่อปัญหาหลากหลายมากขึ้น เช่น แก๊สพิษจากโรงงาน โรงไฟฟ้า เป็นต้น

2. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับนี้มีรายละเอียดที่เป็นข้อห้ามบ้าง หรือเป็นข้อที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้บ้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นการที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีความรู้ มารับรู้ในเรื่องรายละเอียดเหล่านี้ เพื่อจะสามารถปฏิบัติตามได้ จึงนับว่าเป็นการยากที่ประชาชนจะเข้ามามีความรู้เห็นหรือเข้าใจในวัตถุประสงค์ของรายละเอียดเหล่านี้ได้อย่างสมบูรณ์ และเป็นการยากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขจะเข้าไปตรวจตราดูแลได้อย่างทั่วถึงข้อเท็จจริงเหล่านี้ ทำให้รู้สึกว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่อาจจะเข้าถึงความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในเรื่องการระงับเหตุรำคาญนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 27 และมาตรา 28 ได้ให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้มากพอสมควร เช่น ในมาตรา 27 ในกรณีมีเหตุรำคาญเกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นในหรือทางสาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นในเวลาอันสมควรตามระบุไว้ในคำสั่ง ในทางปฏิบัติปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ค่อยได้ดำเนินการอย่างฉับไว รวดเร็ว ทำให้ประชาชนผู้เดือดร้อนเสื่อมศรัทธา การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นบางแห่ง มักย่อหย่อนในการบังคับใช้เพราะเกรงว่าประชาชนจะไม่พอใจ จะไม่เลือกตนเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นอีก

3. การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขนอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ยังดำเนินการไม่ได้ทั่วถึงเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากว่า บุคลากรขาดแคลน มีจำนวนไม่เพียงพอ ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง คือ การให้ความสนใจที่จะเข้าไปดูแลความทุกข์สุขของประชาชนในด้านเหล่านี้ยิ่งใกล้ชิดนั้น ก็อาจจะยังไม่สู้มีมากนัก เพราะว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ยังมองไม่เห็นความสำคัญที่จะเข้าไปรับผิดชอบในงาน และขาดทักษะในการที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่ได้มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยละเอียดแล้ว ทางด้านเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เช่นเดียวกันคงจะไม่มีอัตรากำลังเพียงพอที่จะเข้าไปดำเนินการกับผู้ปฏิบัติผิดกฎหมายหรืออาจจะเป็นเพราะเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายในด้านนี้นั้น ไม่สำคัญเท่ากับด้านการปราบปรามอาชญากรรมก็เป็นได้

4. เกี่ยวกับความร่วมมือของประชาชนที่จะเข้ามาช่วยสังคมและบ้านเมืองให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ในบางครั้งการปฏิบัติตามกฎหมายนี้บุคคลอาจจะต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัว เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายนี้มีผลสมบูรณ์ เช่น การตั้งเตาทำอาหารริมถนน หรือการที่มีการค้าขายริมทางสาธารณะอันก่อให้เกิดความสกปรก หรือการไม่ดูแลรักษาความสะอาดภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ ฯลฯ ในด้านนี้ ถ้าประชาชนมีความสำนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของบ้านเมือง มีความสำนึกต่อการที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของเพื่อนมนุษย์ทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็อาจจะต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวลง ซึ่งคงเป็นการยากที่จะทำเช่นนั้น ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนเองอาจ

จะไม่สนใจหรือไม่ทราบว่ามีกฎหมายกำหนดไว้อย่างไร จึงไม่ได้ให้ความร่วมมือตามสมควรแก่การใช้บังคับกฎหมายนี้

5. ส่วนทางราชการนั้น ยังทำการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนในด้านนี้ไม่เพียงพอ อาจเป็นเพราะมองความสำคัญในด้านอื่นมากกว่าด้านนี้ก็ว่าได้ การที่จะให้ประชาชนเข้ามาศึกษาหรือมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนี้ และให้เห็นถึงผลร้ายของการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยีหรือในด้านการติดต่อสื่อสาร กระทำไปได้อย่างกว้างขวาง ฉะนั้น การที่จะให้ประชาชนได้รับการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องนี้ ย่อมจะกระทำได้สะดวกกว่าแต่ก่อน แต่ผลที่เกิดขึ้นยังมิได้ทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกและความรับผิดชอบอย่างน่าพอใจนัก

6. ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ในปัจจุบันนับแต่จะมีความสำคัญยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาเรื่องน้ำเสียเพราะมีการปนเปื้อนของสารพิษ เรื่องมลพิษทางอากาศและเสียงที่มาจากโรงงาน เรื่องอาหารที่มีสารพิษเจือปนเริ่มแต่ระดับการผลิตไปจนถึงระดับการประกอบการปรุงจนถึงการจำหน่ายที่ขาดสุขลักษณะ เรื่องการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งมีใช่เพียงตามอาคารบ้านเรือน หากแต่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำจัดมูลฝอยก็ยังไม่สามารถทำการกำจัดได้หมดและไม่มียุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

เรื่องเหล่านี้แม้ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้พยายามควบคุมดูแลแต่ก็ไม่สามารถกระทำทั่วถึง

7. กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการ จริงอยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขย่อมเป็นบุคคลสำคัญที่สุด และเป็นผู้มีเครื่องมือที่จะช่วยเป็นผู้เสนอแนะให้ความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของท่าน คือคณะกรรมการสาธารณสุขและอนุกรรมการที่คณะกรรมการสาธารณสุขแต่งตั้งขึ้นมาช่วยปฏิบัติงานในด้านนี้ แต่อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว จะเห็นว่าบุคลากรที่เข้าไปรับผิดชอบในงานนี้โดยตรงนั้น ส่วนใหญ่กลับเป็นบุคลากรที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยอันได้แก่ บุคคล 2 จำพวก พวกแรกนั้นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มาจากผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี เป็นต้น บัดนี้ ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้นใหม่เป็นจำนวนหลายพันแห่ง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องเข้ามาเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ด้วย นอกจากนั้น ทางด้านเจ้าพนักงานสาธารณสุขก็เป็นบุคคลอีกจำพวกหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะต้องแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ด้านอนามัยของท้องถิ่นด้วย เช่น เจ้าหน้าที่จากอนามัยเขต หรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอนามัยสิ่งแวดล้อมของเทศบาล เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านี้ นับว่ามีความสำคัญมากที่จะทำให้เกิดผลดีต่องานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่เมื่อบุคลากรเหล่านี้ มิได้อยู่ในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุขแล้ว ก็อาจจะมีการประสานงานที่ไม่สมบูรณ์ดีนัก ดังจะเห็นตัวอย่างว่าเวลานี้ปรากฏว่ามีท้องถิ่นหลายแห่งรวมทั้งกรุงเทพมหานคร ที่ยังมีได้ออกข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขที่ออกใหม่ปี 2535 แต่ยังคงใช้ข้อกำหนดที่ออกไว้เก่าตามกฎหมายฉบับเก่าที่ยกเลิกไปแล้ว ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าในกฎหมายฉบับใหม่นี้เปิดช่องอยู่ว่า ยังใช้ต่อไปได้จนกว่าจะได้ออกข้อกำหนดใหม่ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ข้อกำหนดเหล่านี้ไม่ทันสมัย หรือไม่เหมาะสมต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับใหม่

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

(1) การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการ ควรเลือกสรรจากบุคคลที่มีประสบการณ์ มีความรู้ ความสามารถหรือความชำนาญในด้านการสาธารณสุขโดยตรงก็จะช่วยได้มาก ส่วนคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนั้นก็เช่นเดียวกัน น่าจะปรับปรุงระบบการแต่งตั้งเสียใหม่ โดยให้คณะกรรมการนี้มีน้อยชุดลง แต่เพิ่มหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการแต่ละชุดให้มากขึ้น

(2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนรวมแล้วอาจจะยังไม่เห็นความสำคัญที่เกี่ยวกับการที่จะใช้มาตรการด้านกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อที่จะพัฒนาและควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติหรือบังคับได้อย่างสมบูรณ์ ความจริงในเรื่องนี้นั้น คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้รับทราบจากผู้แทนกรมอนามัยที่มาชี้แจงว่า ทางกรมอนามัยได้มีการเปิดการฝึกอบรมแก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขในจังหวัดต่าง ๆ มาหลายครั้ง แต่อย่างไรก็ดี การที่จะปลูกจิตสำนึกให้บุคคลเหล่านี้มองเห็นความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำพร้อมกันไปด้วย ดังที่ได้เห็นแล้วว่า งานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในด้านเหล่านี้ เป็นงานที่แทบจะเรียกว่าเป็นงานละเอียดและก้าวลึกเข้าไปในด้านการครองชีพและการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน แท้จริงกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่เสริมสร้างวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีและวินัยของสังคม ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในด้านนี้ ยังไม่ได้เข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง จำเป็นที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้ศึกษาลงไปให้ลึกว่างานในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ นั้น มีเรื่องใดบ้างที่จะละเลยไม่ได้ และจะต้องกระทำให้ครบถ้วนและโดยต่อเนื่อง ถ้าจะมีปัญหาในเรื่องอัตรากำลังก็จำเป็นที่จะต้องกำหนดความสำคัญของแต่ละกิจการว่า จะต้องกระทำเรื่องใดก่อนเป็นเรื่องรีบด่วนและเรื่องใดที่จะอยู่ในลำดับถัดรองลงมาได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าละเลยไม่ปฏิบัติในเรื่องใดที่กฎหมายนี้กำหนดให้ปฏิบัติ การขยายผลการปฏิบัติงาน น่าจะใช้ผู้สื่อข่าวสาธารณสุขและอาสาสมัครสาธารณสุขเป็นแนวร่วม จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนึ่ง เจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะมาจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ซึ่งเข้ามามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมายนี้ ควรใช้บุคลากรที่ทรงคุณวุฒิ รัวรายละเอียดของกฎหมายทั้งทางด้านเทคนิคและทางปฏิบัติเป็นอย่างดี ตลอดจนรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพของท้องถิ่นด้วย

(3) ประชาชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมและรับรู้ว่ากฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีผลต่อการให้ความคุ้มครองประชาชนในด้านนี้อย่างไร อย่าให้ประชาชนเข้าใจว่ากฎหมายนี้ออกมาเป็นการบังคับประชาชนให้เสียสละประโยชน์ส่วนตัว หรือจะต้องทำให้ตนได้รับความลำบากเสียอย่างไร แต่จะต้องให้เข้าใจว่า เป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้องเข้ามารับรู้และปฏิบัติตาม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน ในเรื่องการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการสาธารณสุขควรมีแผนงานในด้านนี้เป็นแผนเชิงรุกในการที่จะให้ สวัสดิศึกษาและสุขศึกษาแก่ประชาชนให้มีความรู้ในเรื่องการสาธารณสุข เริ่มจากวัยเด็กไปสู่วัยเล่าเรียนจนถึงชุมชน เป็นการปูพื้นฐานในเรื่องวินัย ความรับผิดชอบ ต่องานสร้างเสริมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เข้าใจว่าเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายนี้แล้ว จะมีผลต่อการคุ้มครองประชาชนในด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมอย่างไร เพราะเหตุใดประชาชนจึงควรที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ การประชาสัมพันธ์ควรจะกระทำอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ทำเป็นครั้งเป็น

คราว ทางราชการมีสื่ออยู่ในมือ เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ก็ควรจะใช้สื่อนี้ให้เป็นประโยชน์ในด้านนี้ กระทรวงสาธารณสุขหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจกำหนดโครงการตัวอย่างที่จะให้รางวัลหรือยกย่องผู้ที่ปฏิบัติดีมีการกระทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอจนถือได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือหมู่บ้านใดที่มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้มาในระยะเวลาติดต่อกัน ก็อาจจะได้รับการยกย่องให้เป็นหมู่บ้านพัฒนาด้านสาธารณสุข เพื่อเป็นตัวอย่างแก่หมู่บ้านอื่น ๆ ในเขตชุมชนก็อาจประกาศยกย่องเป็น “เขตปลอดฝุ่น” หรือ “เขตปลอดขยะ” เป็นต้น จริงอยู่ขณะนี้สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเราอาจจะอยู่ในระดับที่ต้องมีการแก้ไข แต่การที่จะปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมิได้เป็นอุปสรรคในการที่จะนำมาอ้างได้ว่า เวลานี้ประเทศเรายังมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีพอที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการนี้ได้

(4) ในการแก้ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมาแล้ว ผู้รับผิดชอบระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสาธารณสุขควรหยิบยกขึ้นพิจารณาและเสนอแนะให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น เช่น ระบบการกำจัดน้ำเสีย ระบบการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ระบบการใช้วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการป้องกันอันตรายจากการใช้เครื่องจักร เป็นต้น รวมทั้งการติดตามให้ทันข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อถ่ายทอดต่อไปยังผู้บริหารระดับล่าง

(5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานกับองค์การเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมสนับสนุนงานด้านสาธารณสุขให้เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานด้านนี้อย่างจริงจัง ตลอดจนร่วมกันเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนด้วย

(6) คณะกรรมการสาธารณสุขน่าจะมีการประเมินผลงานที่ได้ปฏิบัติมาแล้ว นับแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ว่า แต่ละท้องถิ่นมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับนี้ หากงบประมาณมีจำกัดก็อาจจะสุ่มตัวอย่างเป็นพื้นที่หรือเป็นเขต เพื่อจะได้ทราบว่าแต่ละท้องถิ่นนั้น มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรหรือไม่ หรือเป็นความละเอียดไม่เอาใจใส่ของท้องถิ่นนั่นเองในการที่จะนำกฎหมายนี้ไปบังคับใช้

(7) การที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้ามามีส่วนร่วมรักษาการตามกฎหมายนี้ด้วยนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ มีความเห็นว่า น่าจะได้มีการหยิบยกขึ้นพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง คือ ถ้าทราบใดที่กระทรวงสาธารณสุขยังจะต้องอาศัยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมือไม้อันสำคัญ หรือเป็นเครื่องมือที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนี้ในท้องถิ่นแต่ละแห่งแล้ว การที่กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีส่วนกำกับดูแลก็ยิ่งมีความสำคัญในการประสานงาน นอกจากนั้น ควรจะมีการตรวจสอบว่ามีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดบ้างที่ยังมิได้มีการออกข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ขึ้นมาใช้บังคับและมีข้อขัดข้องอย่างไร คือ อาจจะเกิดจากไม่ตระหนักในความสำคัญของการนี้ หรือว่าเพราะการละเลยของท้องถิ่นที่มีส่วนรับผิดชอบเพื่อจะได้หาทางแก้ไขปัญหาต่อไป

(8) โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น เนื่องจากบัดนี้ได้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ออกใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์การฯ ฉะนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายนี้ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นแทนผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด

นั้น ถึงแม้จะพ้นจากหน้าที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปแล้วก็ยังมีภาระตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ในขั้นแรกที่มีการเปลี่ยนมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดไปเป็นของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีข้อห่วงใยว่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ก็จำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้มีการประสานสอดคล้องไม่ขัดแย้งกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

ในท้ายที่สุด คณะกรรมาธิการวิสามัญ เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาบ้านเมืองไปในทางที่จะให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนทั่วไป มิใช่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ถึงแม้มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ แต่ถ้าจะมีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมช่วยในการชี้แจงแนะนำแก่บุคลากรในสังกัดให้เข้าใจและรับทราบ ว่า กฎหมายฉบับนี้มีคุณประโยชน์อย่างไร และกระทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชนก็คงจะทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับสมบูรณ์ยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ส่วนที่ 2

เรื่อง

**การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วย
การเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์**

ส่วนที่ 2

เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

วิเคราะห์ผลการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องโดยทั่วไปในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ การฟ้องคดีต่อศาล รวมทั้งปัญหาการให้ความร่วมมือระหว่างราษฎรที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามแผนงาน งาน/โครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

- 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 49
- 1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และ
- 1.3 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. สภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระยะเวลาที่ผ่านมาจากการพิจารณาศึกษาพบว่าในด้านการจัดการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารไม่ค่อยจะปรากฏเป็นปัญหามากนัก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการกำหนดราคาค่าทดแทนหรือการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกบังคับใช้ที่ดินโดยการเวนคืนที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละครั้งจะมีผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ควบคู่กันไปเสมอ ดังนั้น เพื่อเป็นการหามาตรการและแนวทางในการที่จะหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการเวนคืน และราษฎรที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเป็นธรรม จึงได้พิจารณาเห็นสมควรทำการศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในภาพรวม ซึ่งจากการพิจารณาศึกษาในรายละเอียดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้แล้วพบว่ามีสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในหลายประการที่ควรจะได้รับพิจารณาและปรับปรุงแก้ไข โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ โดยลำดับ ได้ดังนี้

ประเด็นแรก สภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับการกำหนดราคาเบื้องต้น

(1) ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับข้อมูลในด้านราคา

มาตรา 21 ได้กำหนดหลักการให้กำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาตั้งต่อไปนี้

(1.1) ราคาซื้อขายกันตามปกติ... ฯลฯ แต่หาราคาตาม (1.1) ไม่ได้ หรือหาได้ก็เป็นราคาต่ำ เนื่องจากราษฎรแจ้งราคาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ต่ำ เพื่อหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ แม้รัฐบาลจะได้แก้ปัญหาให้ผู้ซื้อขายชำระค่าธรรมเนียมการโอนตามราคาประเมิน เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว โดยไม่ได้แก้เรื่องภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรผู้ซื้อขาย จึงยังคงแจ้งราคาซื้อขายต่ำกว่าความจริง เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากร นอกจากนั้น การประสานกับสำนักงานที่ดิน บางครั้งไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานดังกล่าวมีงานประจำมากอยู่แล้ว

(1.2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการประเมินราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ มีการประเมินราคาไว้ต่ำ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ราษฎรผู้เสียภาษี ทำให้นำไปประกอบการพิจารณากำหนดราคาไม่ได้เพราะจะได้ราคาที่กำหนดต่ำกว่าความเป็นจริง

(1.3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ

(ก) มีการประเมินราคาไว้ต่ำ เนื่องจากประเมินจากฐานราคาซื้อขายซึ่งจดทะเบียนไว้ต่ำ ตาม (1.1)

(ข) กรมที่ดินประเมินราคา 4 ปีต่อครั้ง หากมีการกำหนดราคาในระยะเวลาที่เพิ่งจะเริ่มใช้ราคาประเมินใหม่ ๆ ก็มักจะไม่ค่อยมีปัญหา เพราะราษฎรจะได้ราคาสูงพอสมควร แม้จะไม่สูงเท่าที่ต้องการ แต่หากมีการพิจารณากำหนดราคาในปีหลัง ๆ จะได้ราคาต่ำมาก ราษฎรจะได้ยังไม่ยอมรับราคา ไม่ให้ความร่วมมือเหล่านี้เป็นต้น

(2) ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดราคา

มาตรา 21 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ สรุปลงให้คำนึงถึงราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน และวิธีคำนวณราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(2.1) เคยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ ประกาศใช้แล้วแต่ส่วนราชการบางแห่งไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้เป็นผลดีได้เนื่องจากเกิดกรณี

(ก) เจ้าของไม่ได้รับเงินค่าทดแทนค่าที่ดิน เพราะส่วนที่เหลือมีราคาสูงกว่าค่าทดแทน

(ข) เจ้าของไม่ได้รับเงินค่าทดแทนค่าเรือถนนสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินเพราะส่วนที่เหลือมีราคาสูงกว่าค่าทดแทน

(ค) เจ้าของได้รับเงินค่าทดแทน แต่ไม่พอจะไปหาซื้อที่ใหม่

(บัดนี้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว)

(2.2) มาตรา 21 วรรคห้า ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่เคยใช้ประกอบการค้า หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย

(3) ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับคณะกรรมการผู้กำหนดราคา

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยคณะบุคคล ซึ่งมาจากผู้แทนหลายหน่วยงานแต่ละคนมีงานประจำอยู่แล้ว ข้อเท็จจริงมักจะมีเวลาว่างไม่ตรงกัน บางครั้งคณะกรรมการก็มีแนวความคิดและแนวปฏิบัติตามกฎหมายแตกต่างกันทำให้การประสานงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นัดประชุมลำบาก ต้องประชุมหลายครั้ง ในขณะที่ต้องกำหนดราคาให้แล้วเสร็จในเวลาที่ถูกกฎหมายกำหนดและต้องจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แล้วเสร็จภายในอายุพระราชกฤษฎีกา

(4) ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับข้อยุติในการกำหนดราคา

มาตรา 27 บัญญัติว่ากรณีที่กรรมการกำหนดราคาสูงกว่าหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ให้รัฐมนตรีสั่งให้กรรมการทบทวนหรือตั้งกรรมการใหม่ แม้จะมีการทบทวนราคาหรือตั้งกรรมการชุดใหม่แล้วก็ตาม ถ้ากรรมการยังยืนยันราคา ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ทำให้เกิดความล่าช้า เสียเวลา

ประเด็นที่สอง สภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับการจัดซื้อ

(1) มาตรา 6 บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกามีอายุไม่เกิน 4 ปี และมาตรา 10 ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทน ภายในอายุพระราชกฤษฎีกา โดยเหตุที่ ในปีหนึ่ง ๆ ส่วนราชการต่าง ๆ อาทิ กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ จำเป็นต้องจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นจำนวน 100 กว่า สายทางขึ้นไป และไม่สามารถจัดกรรมสิทธิ์เป็นการล่วงหน้าได้ จึงไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงและพระราชกฤษฎีกาใหม่ยังใช้ไม่ทัน แต่ยังคงจำเป็นต้องจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน รายที่ตกค้างจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจเข้าดำเนินการ ประกอบกับการเสนอขอออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เพื่อต่ออายุพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมก็ต้องใช้เวลาดำเนินการอีกพอสมควร

(2) มาตรา 8 ให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอน ในการนำผลการเข้าสำรวจเพื่อไปจัดซื้อที่ดินจากราษฎร นั้น สำนักงานที่ดินไม่ยอมรับเนื้อที่ดินของเจ้าหน้าที่ จำเป็นต้องให้เจ้าของไปยื่นคำร้องขอให้ กรมที่ดินรังวัดเนื้อที่ใหม่ เป็นผลให้ราษฎรต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายในการนั้นไปก่อน แล้วนำหลักฐานการจ่ายเงินมารับค่าใช้จ่ายกับทางราชการอีกครั้งหนึ่ง เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ ราษฎรไม่ค่อยให้ความร่วมมือ หรือบางครั้งใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐานข้ามปีทำให้เป็นปัญหาในการเบิกจ่าย

(3) มาตรา 9 ให้สำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี และมาตรา 15 เมื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติ การปฏิบัติงานจึงต้องแข่งกับเวลาทั้งการเข้าสำรวจเพื่อนำจำนวนทรัพย์สินที่สำรวจได้มาตกลงซื้อขาย ทั้งการดำเนินการตกลงซื้อขาย เป็นการดำเนินการด้วยความเร่งรีบ

มีเวลาตรวจสอบจำกัด หรือเกือบจะไม่มีเวลาตรวจสอบ เพราะภาระกิจมีมากกว่าอัตรากำลัง ความผิดพลาดจึงอาจเกิดขึ้นได้ง่าย

(3.1) เมื่อเกิดการผิดพลาดจากการสำรวจเนื้อที่ที่ดินได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นและจัดซื้อไปตามจำนวนที่สำรวจได้นั้นจะถูกราษฎรฟ้องเรียกเงินเพิ่มในส่วนที่ขาดไป ทำนองกลับกันเมื่อความผิดพลาดเกิดจากการสำรวจเนื้อที่ที่ดินได้มากกว่าที่ควรจะเป็นและจัดซื้อไปตามจำนวนนั้น จะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีฟ้องร้องเรียกเงินส่วนที่จ่ายเกินไปจากราษฎร

(3.2) เมื่อจัดกรรมสิทธิ์ไม่ทันภายในอายุพระราชกฤษฎีกา และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาใหม่ไม่ทัน ในห้วงเวลาระหว่างรอพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ ถ้าจำเป็นต้องจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินรายที่ตกค้าง จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจเข้าดำเนินการ

(4) มาตรา 11 ให้จ่ายค่าทดแทนทั้งหมดแก่ราษฎรภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขายซึ่งหากเกิดกรณี สิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ และเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้เต็มจำนวนราษฎรรับเงินไปแล้วไม่ยอมรื้อถอนจะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรื้อถอน และดำเนินคดีฟ้องเรียกค่าใช้จ่าย

(5) มาตรา 11 วรรคสอง บัญญัติให้ในการทำสัญญาซื้อขาย ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทราบ และให้เจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ที่สำนักงานที่ดิน และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินแล้ว ระหว่างที่เจ้าพนักงานดังกล่าวยังไม่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน อาจเป็นเพราะหน่วยงานดังกล่าวมีงานประจำล้นมืออยู่แล้ว อาจเกิดกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์นำหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ยังไม่ได้แก้ไขไปทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอกผู้สุจริตก็จะเกิดปัญหาตามมาอีกมาก

ประเด็นที่สาม สภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการอุทธรณ์

(1) จากการพิจารณาศึกษาพบว่า การปรองดองในระหว่างรอพระราชกฤษฎีกากระทำได้ยากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากราษฎรต้องการใช้สิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาล จึงยังไม่ยอมรับเงินในชั้นปรองดองเป็นผลทำให้งานจัดกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ทันกับงานที่จะต้องดำเนินการตามแผนงาน งาน/โครงการต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างถนนและอาคาร เป็นต้น

(2) นอกจากนี้ ภารกิจในการรวบรวมข้อมูล เสนอต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ การให้ข้อมูลและชี้แจงข้อเท็จจริงต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการต่อสู้คดี ตลอดจนการให้ข้อมูลและเป็นพยานศาลของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้เจ้าหน้าที่จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งมีภารกิจล้นมืออยู่แล้วต้องรับภาระมากขึ้นในการรวบรวมข้อมูลในการชี้แจง ในการเป็นพยานศาล ตลอดจนการจ่ายเงินตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งศาล

**ประเด็นที่สี่ สภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือระหว่าง
ราษฎรที่ถูกเวนคืนกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

- (1) จากการพิจารณาศึกษาพบว่า ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ยอมรับราคาที่ทางราชการกำหนด ไม่ให้ความร่วมมือและเห็นว่าราชการเอาเปรียบมากเกินไปโดยกำหนดราคาเบื้องต้นไว้ต่ำ
- (2) ขั้นตอนกระบวนการในการจัดกรรมสิทธิ์และกระบวนการงบประมาณต้องใช้เวลา กับมีข้อจำกัดในเรื่องของอัตราค่าสิ่ง รวมทั้งเครื่องมือที่ขาดแคลน ไม่ทันสมัย ทำให้การจ่ายเงินไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับความต้องการของราษฎร จนบางครั้งต้องผัดนัดกับราษฎรเป็นเหตุให้ราษฎรขาดความเชื่อถือภาคราชการ
- (3) เอกสารสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรไม่สมบูรณ์เช่นกรณีที่ดินมีข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ โดยที่ศาลยังไม่พิพากษาถึงที่สุดหรือที่ดินเป็นชื่อผู้เยาว์ยังไม่ได้ดำเนินการทางศาล หรือที่ดินเป็นชื่อของผู้เสียชีวิตไปแล้ว ทายาทยังไม่ได้ดำเนินการเรื่องมรดก หรือปัญหาที่ดินที่เจ้าของครอบครอง พื้นที่รกร้างว่างเปล่า รุกป่าที่สาธารณะ ป่าสงวน ที่ดินของหน่วยราชการอื่น ฯลฯ
- (4) ราษฎรขาดความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในสิทธิการรับค่าทดแทน ซึ่งต้องจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องเสียเวลาทำความเข้าใจ และให้ความรู้ ตลอดจนดำเนินการสงเคราะห์กรณีที่ราษฎรยากจน ค่าทดแทนที่ได้รับต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไป เพื่อการดำเนินการให้มีสิทธิ์ ทำให้ปิดงานจัดกรรมสิทธิ์ไม่ได้ หรือไม่ทันตามเวลาที่กฎหมายกำหนด
- (5) กฎหมายไม่มีข้อบัญญัติ ให้รัฐสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ทดแทนให้แก่เจ้าของที่ยากจนหมดที่ทำกินหรือที่อยู่อาศัยแห่งอื่น เพราะที่ดินถูกเวนคืนหมดทั้งแปลงโดยไม่ได้รับการเยียวยาจากรัฐ
- (6) ราษฎรที่มีการศึกษา รู้ถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้และจำนวนประชากรมีเพิ่มขึ้น ในขณะที่ที่ดินมีจำกัดและราคาสูง การปรองดองระหว่างรอพระราชกฤษฎีกาทำได้ยากขึ้น ผลสุดท้ายราษฎรต้องใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อฟ้องคดีต่อไป

**ประเด็นที่ห้า สภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในด้านอื่น ๆ เช่น การจัดทำ
แผนที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์**

- (1) จากการพิจารณาศึกษาพบว่าในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะการกำหนดเขตที่ดินที่เวนคืนนั้น การจัดทำแผนที่เวนคืนแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา จะมี 2 หน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบ คือ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเวนคืนและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งการจัดทำแผนที่แนบท้ายดังกล่าว ยังขาดมาตรฐานในด้านการกำหนดรูปแบบของแผนที่ที่ชัดเจนและแน่นอนว่า ควรจะมีรูปแบบหรือองค์ประกอบอย่างไรบ้างจึงจะเป็นรูปแบบของแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นเหตุทำให้เกิดความสับสนและล่าช้าเสียเวลา โดยมีการปรับปรุงแก้ไขแผนที่หลายครั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 1 ปีเศษขึ้นไป

(2) นอกจากนี้ เมื่อพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ประกาศและมีผลใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่อำนาจเข้าดำเนินการเหมือนดังเช่นกรณีการตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ จะต้องมีการเสนอให้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าเป็นการเวนคืนเร่งด่วน ซึ่งในการเสนอให้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก็มีขั้นตอนและต้องใช้ระยะเวลาเช่นเดียวกัน

อนึ่ง ในการเสนอให้ออกประกาศเร่งด่วนดังกล่าว จากการศึกษาพบว่ากระทรวงมหาดไทยได้เคยมีคำสั่งให้ส่วนราชการบางแห่ง เช่น กรุงเทพมหานครถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ว่าส่วนราชการดังกล่าว ต้องทำการสำรวจให้เสร็จสิ้นบางส่วนก่อนแล้วจึงตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น แล้วจึงเรียกเจ้าของกรรมสิทธิ์มาทำความเข้าใจ และเมื่อเห็นว่าไม่สามารถทำการตกลงกันได้จึงจะเสนอให้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีได้ว่าการเวนคืนนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งจะพิจารณาเห็นได้ว่ามีกระบวนการและขั้นตอนมากและต้องใช้เวลามากพอสมควร

3. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยตลอดแล้ว มีความเห็นสรุปได้ดังนี้

(1) เกี่ยวกับปัญหาในด้านการกำหนดราคาเบื้องต้น ควรมีราคาประเมินเพื่อการเวนคืนเป็นการเฉพาะ และควรมีข้อกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น สามารถหาราคาที่สืบเสาะได้เอง หรือสอบถามจากหน่วยงานประเมินราคาของภาคเอกชน ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่สามารถจัดทำราคาดังกล่าวสนองให้ได้ อนึ่ง นอกจากนี้ควรมีการประเมินราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินทุกปี อย่างน้อยให้เพิ่มตามอัตราดอกเบี้ยหรือตรรกษาค่าครองชีพเพื่อใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีราคาที่ใกล้เคียงกับราคาที่มีการซื้อขายกันจริงในท้องตลาด

(2) ในการคำนวณค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม ควรมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่สามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่เกิดปัญหา

(3) ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายต้องออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่เคยใช้ประกอบการค้าหรือการทำงานอันชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 21 วรรคห้า นั้น ควรมีการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้เป็นแนวสำหรับปฏิบัติได้ ทำให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพราะการกำหนดค่าทดแทนไม่ได้รวมการสูญเสียสิทธิส่วนนี้ไว้ด้วย

(4) ในส่วนของหลักการตามมาตรา 27 ที่ได้กำหนดว่าในกรณีที่กรรมการกำหนดราคาสูงกว่าหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ให้รัฐมนตรีสั่งให้กรรมการทบทวนหรือตั้งกรรมการใหม่ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาแม้จะมีการทบทวนราคาหรือตั้งกรรมการชุดใหม่แล้วก็ตาม ถ้ากรรมการยังคงยืนยันราคา ก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ทำให้เกิดความล่าช้าและเสียเวลานั้น ในกรณีดังกล่าวนี้ควรให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดราคาให้เป็นที่ยุติ

(5) ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 ที่ได้กำหนดหลักการให้พระราชกฤษฎีกา มีอายุไม่เกิน 4 ปี นั้น จากการพิจารณาศึกษาพบว่าส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกาได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ควรมีการพิจารณาขยายอายุพระราชกฤษฎีกาจากเดิมกำหนดไว้ไม่เกิน 4 ปี เป็นไม่เกิน 6 ปี หรือควรมีการพิจารณาลดขั้นตอนในการเสนอออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ เพื่อต่ออายุพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม โดยการตัดทอนกระบวนการและขั้นตอนที่ไม่มีมีความจำเป็นออกไปเสียบ้าง

(6) ในหลักการมาตรา 11 ควรมีบทบัญญัติในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนในชั้นพระราชกฤษฎีกา โดยแยกเป็นสองกรณี กล่าวคือ หากกรณีเป็นสิ่งปลูกสร้างที่สามารถรื้อถอนได้ให้จ่ายค่าทดแทน 3 ใน 4 ของค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อนำค่าทดแทนในส่วนที่เหลือกันไว้สำหรับเป็นหลักประกันสำหรับการทำการรื้อถอนในกรณีที่ราษฎรได้รับค่าทดแทนไปแล้วไม่ยอมทำการรื้อถอนตามสัญญา ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนแทนได้

(7) จากการที่ในปัจจุบันราษฎรส่วนใหญ่ที่เห็นว่าค่าทดแทนไม่เป็นธรรมมักต้องการใช้สิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาล จึงยังไม่ยอมรับเงินในชั้นปรองดองก่อนมีพระราชกฤษฎีกา ในกรณีดังกล่าวนี้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรผู้ให้ความร่วมมือในการปรองดองก่อนมีพระราชกฤษฎีกากับทางราชการเป็นอย่างดี จึงควรให้ราษฎรในส่วนนี้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์และยื่นฟ้องคดีต่อศาลเรียกร้องส่วนที่ยังติดใจได้ด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวรวมถึงเมื่อพระราชกฤษฎีกาได้ประกาศและมีผลใช้บังคับแล้วด้วย

(8) ควรมีการตรากฎหมายให้อำนาจรัฐสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ยากจน ไม่มีที่ทำกินหรือไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยแห่งอื่นได้เพราะที่ดินถูกทางราชการเวนคืนทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรมีขวัญและกำลังใจในการที่ได้เสียสละเพื่อประโยชน์ของสังคมประเทศชาติโดยส่วนรวม อีกทั้งเพื่อเป็นการลดกระแสหรือแรงต่อต้านจากราษฎรที่ถูกเวนคืนได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยรัฐได้เข้ามาดูแลและเยียวยาความเสียหายให้แก่ราษฎรอย่างใกล้ชิด

(9) ควรมีการตรากฎหมายยกเว้นการเสียภาษีเงินได้ ค่าธรรมเนียมการโอนและค่าอากรแสตมป์แก่เจ้าของหรือราษฎรซึ่งทำการโอนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่รัฐก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปโดยเรียบร้อย สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

(10) ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 9 ได้กำหนดหลักการให้ทำการสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี และมาตรา 15 เมื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนแล้วให้ตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปนั้น กำหนดระยะเวลาดังกล่าวค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้มีการเตรียมการล่วงหน้าและวางแผนในการดำเนินงานในทุกขั้นตอนให้มีความชัดเจนและรัดกุมสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนมีการวางแผนกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งมีการกำหนดรูปแบบของการจัดทำแผนที่เวนคืนแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาให้เป็นไปอย่างรัดกุม ถูกต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน

(11) ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ประสงค์จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ควรทำการสำรวจหรือกำหนดแนวเขตพื้นที่ที่จะทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้มีความชัดเจนและมีความแน่นอนเสียก่อน ควรหลีกเลี่ยงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ

ราษฎรมากเกินไปจนจำเป็น และนอกจากนี้ หากมีการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ในการเวนคืนหรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วแต่ยังมิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ในกรณีนี้ต้องคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(12) ควรมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐสามารถเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมพิเศษจากราษฎรเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ถูกเวนคืนแต่กลับได้รับประโยชน์จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงได้ด้วย เช่นในรูปของภาษีที่ดิน, ภาษีโรงเรือน, ภาษีบำรุงท้องที่ หรือมาตรการอื่น ๆ เป็นต้น และนำส่วนที่ได้รับจากการนี้นำไปจ่ายเป็นค่าทดแทนความเสียหายให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ที่ต้องเสียประโยชน์หรือได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับค่าทดแทนความเสียหายในอัตราที่สูงขึ้น มีความเป็นธรรมและมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

(13) ในการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้สามารถนำหลักการวิธีพิจารณาโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับเพื่อการประนีประนอมระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับราษฎรที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วย โดยมีหลักการคล้ายกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ทั้งนี้ โดยถือเป็นการใช้กระบวนการวิธีพิจารณาความเป็นพิเศษมากกว่าที่จะมุ่งฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลดังเช่นในปัจจุบันซึ่งต้องใช้เวลามาก

อนึ่ง หากมีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อการพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีดังกล่าวนี้ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลควรดำเนินการพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็วมากกว่าการพิจารณาคดีประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้ เพราะคดีพิพาทประเภทการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีพยานหลักฐานค่อนข้างจะสมบูรณ์และชัดเจนอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นพิจารณาจะมีเพียงค่าทดแทนการเวนคืนเหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่เป็นส่วนใหญ่ และนอกจากจะมีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีโดยปกติของศาลแล้ว ควรมีการนำกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือวิธีการไกล่เกลี่ยมาปรับใช้กับคดีพิพาทประเภทดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์และรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันเมื่อราษฎรมีคดีสู่ศาลแล้ว หน่วยงานราชการจะไม่ยอมไกล่เกลี่ยต้องรอคำพิพากษาถึงที่สุดจึงจะปฏิบัติตาม

(14) ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและเห็นถึงความจำเป็นรวมทั้งประโยชน์ ในการที่รัฐมีความจำเป็นจะต้องทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับราษฎรที่จะต้องถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละแผนงาน งาน/โครงการต่าง ๆ อย่างจริงจังให้มากขึ้นเป็นพิเศษ

ส่วนที่ 3

เรื่อง

การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วย

การเดินเรือ

ในน่านน้ำไทย

ส่วนที่ 3

เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

วิเคราะห์ผลการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี ปัญหาการล่องลำทางน้ำ

1. สภาพปัญหา

ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 หมวดที่ 6 ข้อบังคับ เบ็ดเตล็ด (ง) ว่าด้วยการล่องลำลำแม่น้ำ มาตรา 117 ได้บัญญัติเป็นหลักการ โดยห้ามมิให้ผู้ใด ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือ ชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้มีผลใช้บังคับมา เป็นระยะเวลาอันยาวนานและได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง แต่สภาพปัญหาการล่องลำ ลำแม่น้ำ ก็ยังมีได้รับการแก้ไขให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความบรรเทาเบาบางลงเท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกันปัญหาในลักษณะดังกล่าวกลับมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ จึงมีปัญหาที่จะต้อง พิจารณาว่า ผลการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้น ผลในทางปฏิบัติเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เพียงใด มีสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องประการใด

2. ข้อเท็จจริง

ปัจจุบันปัญหาการล่องลำลำแม่น้ำ ในแต่ละพื้นที่ของประเทศได้มีจำนวนสูงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการลงทุน เช่น กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ปทุมธานี เชียงใหม่ สงขลา และภูเก็ต ตลอดจนจังหวัดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเล ด้านตะวันออกและภาคใต้ของประเทศไทย เป็นต้น อันก่อให้เกิดผลกระทบทางกายภาพโดยการกีด ขวางทางน้ำ หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือการสัญจรทางน้ำ การชลประทาน รวมทั้งปัญหา ความเสื่อมโทรมของลำน้ำ หรือสิ่งแวดล้อมตลอดจนเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยภาพรวม เป็น ต้น ทำให้เกิดประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่านอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 และซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 แล้วยังมีพระราชบัญญัติใดอีกที่จะใช้บังคับเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้บ้างและการใช้บังคับมี ประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเพียงใด ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องและแนวทางแก้ไข ปัญหาดังกล่าวควรเป็นประการใด

3. ผลการวิเคราะห์

สำหรับประเด็นในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณา โดยได้คำนึงถึงความสัมฤทธิ์ผลของการใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งได้พิจารณาว่า “ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างล้างน้ำ” นั้นได้มีการนำกฎหมายไปใช้หรือไม่ หรือว่าได้ นำไปใช้แล้วแต่บังคับไม่ได้เพราะขาดเจตนาจะบังคับ หรือสาระของกฎหมายย่อหย่อน อนึ่ง ยังได้พิจารณาอีกว่า มีองค์ประกอบสำคัญเป็นรูปธรรมที่ต้องนำมาเป็นฐานในการพิจารณาคือ บรรดา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และราษฎรผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการล้างล้างน้ำที่นำจะนำมาพิจารณามี :

3.1.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 กฎหมายฉบับนี้มีเจตนาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือเป็นสำคัญ

3.1.2 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 มีเจตนาที่จะรักษาคลองที่มีอยู่แล้วหรือที่จะขุดขึ้นใหม่ให้เกิดประโยชน์แก่การเพาะปลูกและการไปมาค้าขายเพื่อประโยชน์และสะดวกแก่ธุระของราษฎร

3.1.3 ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดตัวผู้รักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ที่ดิน) หากไม่มีระบุไว้ในกฎหมายอื่น ก็ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้รักษา

3.1.4 ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องมุ่งประเด็นไปที่ความเสียหายหรืออันตรายอันเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรืออันตราย อุบัติเหตุ และความไม่สะดวกอื่นที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน

3.1.5 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มีเจตนาที่จะรักษาสภาพทางน้ำให้คงเป็นที่ใช้ประโยชน์ของสาธารณชนไม่ให้ใครใช้ประโยชน์เฉพาะตัว อำนาจความสะดวกในการสัญจรของประชาชนและรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ

3.1.6 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ประสงค์ให้การใช้น้ำในการเกษตรบริบูรณ์และมีประสิทธิภาพโดยอาศัยคูคลองเป็นทางส่งน้ำ ดังนั้นการรักษาคันคลองทางน้ำชลประทานเพื่อการไหลของน้ำ การส่งน้ำและการเบี่ยงเบนทางน้ำจึงเป็นประเด็นสำคัญ

3.1.7 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีเจตนาเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย จึงมุ่งประเด็นไปที่การระบายน้ำ การตื่นเขินของทางน้ำ

3.1.8 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะเป็นเรื่องของการผังเมือง การควบคุมเขต ประเภทการใช้ที่ดิน และการก่อสร้างและ ฯลฯ เพื่อควบคุมการเจริญเติบโตของชุมชน ดังนั้นเรื่องการล้างล้างน้ำจึงเป็นประเด็นประกอบในกฎหมาย

3.2 หน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาการล่องลำทางน้ำ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยทางอ้อม คือ

- 3.2.1 กรมเจ้าท่า
- 3.2.2 กรมชลประทาน
- 3.2.3 กรมที่ดิน
- 3.2.4 กรมตำรวจ
- 3.2.5 กรมการปกครอง
- 3.2.6 กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
- 3.2.7 เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 3.2.8 กรมการผังเมือง

3.3 ราษฎรที่เกี่ยวข้อง ราษฎรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการล่องลำทางน้ำ อาจจำแนกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

3.3.1 **เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรง** เช่น ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนหรืออาศัยทำกินอยู่ริมทางน้ำโดยทั่วไปและราษฎรที่ต้องอาศัยทางน้ำประกอบธุรกิจของตนไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรมเกษตรกรรม การบริการหรืออื่น ๆ

3.3.2 **เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยทางอ้อม** เช่น ราษฎรที่ฉกฉวยประโยชน์โดยเป็นผู้บงการหรือจ้างวานให้กระทำการล่องลำทางน้ำหรือราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการล่องลำของผู้อื่น

จากการวิเคราะห์ห้องค้ประกอบสำคัญทั้งสามประเด็นนี้ มีข้อสังเกตที่น่าจะพิจารณาคือ ในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะมีเจตนาเป็นการเฉพาะเรื่องที่เป็นสาระของกฎหมายเท่านั้น และเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร มุมมองของกฎหมายจึงจำกัดตัวเองอยู่เฉพาะเรื่อง แม้ว่าในทางปฏิบัติหรือการบังคับใช้จะเกี่ยวข้องกันก็ตาม ไม่มีฉบับใดเลยที่ออกมาในมุมมองของการรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน รักษาสิทธิประโยชน์ของราษฎรโดยรวม แม้แต่ในรัฐธรรมนูญก็ไม่มีการระบุไว้เลยว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินร่วมกัน ผู้ใดจะนำไปใช้เป็นการเฉพาะส่วนตนหรือละเมิดมิได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งอาจจะเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการล่องลำทางน้ำไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและขาดประสิทธิภาพ

ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น เนื่องจากมีหลายหน่วยงานด้วยกันและกระจายกันทั่วประเทศ การกำกับจากส่วนกลาง หรือการประสานงานกันเองอาจจะยังบกพร่อง ดังนั้นความเข้าใจกฎหมายและความตั้งใจและเห็นความสำคัญของปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งควรที่จะมีเอกสารแนะนำหรือกำหนดแนวทางในการปฏิบัติและการประสานงานไว้เป็นตัวอย่างด้วย

สำหรับประเด็นที่ข้องเกี่ยวกับราษฎรนั้น ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลประกอบกัน เพราะในช่วงเวลาที่ผ่านมาความเจริญทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคมทำให้ราษฎรดินร่นที่มีชีวิตที่ดีขึ้น พยายามแสวงหารายได้เพิ่มขึ้น การฉกฉวยประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินจึงมี

มากเป็นเงาตามตัว ปัญหาจึงอยู่ที่รัฐบาลว่าจะแก้ไขอย่างไร แต่ตราบใดที่ยังมีกฎหมายบังคับใช้อยู่ ผู้ใดจะอยู่เหนือกฎหมายคงไม่ได้ การพิจารณาแก้ปัญหาคงต้องพิจารณาเป็นภาพรวมและคำนึงถึงประโยชน์ของแผ่นดินและความถูกต้องเป็นธรรมเป็นสำคัญ และที่ควรต้องคำนึงถึงเป็นอย่างมากคือต้องรีบแก้ปัญหาที่ก่อนปัญหาจะลุกลามเป็นเรื่องใหญ่

4. บทสรุป

การป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการล่องลำทางน้ำไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลนั้นอาจมีสาเหตุมาจาก

4.1 หน่วยงานหรือส่วนราชการไม่นำกฎหมายไปใช้บังคับเพราะ

4.1.1 ไม่ทราบเรื่องการรุกล้ำลำแม่น้ำ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ อันเกิดจาก ขาดการดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร การปล่อยปละละเลย หรือการดูแลไม่ทั่วถึง

4.1.2 ไม่ทราบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ หรือมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ว่ามีกฎหมายอะไรบ้าง หรือทราบแต่กฎหมายกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ไม่ชัดเจน จึงไม่นำกฎหมายไปใช้ หรือเกิดจากความไม่แน่ใจในประเด็นความผิดอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาข้อเท็จจริง เช่น ขอบเขตที่ชัดเจนของแม่น้ำ ลำคลอง บึง หรือทะเล เป็นต้น

4.1.3 ขาดการประสานงานเพราะมีหน่วยงานรับผิดชอบแยกย่อยลงไปมาก หรือมีปัญหาการซ้ำซ้อนกันในการทำงาน อันเนื่องมาจากขาดการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและแน่นอน

4.1.4 เจ้าหน้าที่ปฏิบัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมาย

4.1.5 เจ้าหน้าที่ปฏิบัติมีส่วนได้เสียกับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น

4.1.6 เห็นว่าสาระของกฎหมายดังกล่าว มีความบกพร่องหรือไม่ทันสมัย หรือมีประเด็นปัญหาที่ทำให้เกิดความท้อถอย

4.2 ได้นำกฎหมายไปใช้บังคับแล้วแต่การบังคับไม่มีประสิทธิภาพ เพราะ

4.2.1 การเอากฎหมายไปบังคับใช้โดยขาดความเสมอภาค มีการละเว้นที่จะดำเนินคดีกับบุคคลบางกลุ่มบางพวก

4.2.2 เจ้าหน้าที่ปฏิบัติขาดความตั้งใจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งขาดการประสานงานที่ดีระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.2.3 ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างฝ่ายต่างปิดความรับผิดชอบ โดยถือว่ามีเจ้าหน้าที่ของตน

4.2.4 ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาแทรกแซงการบริหารงานจากผู้มีอำนาจเบื้องบนและทางการเมือง

4.2.5 ราษฎรผู้กระทำผิดทำไปโดยไม่รู้จักกฎหมาย หรือกระทำผิดโดยความจำเป็นเพื่อการดำรงชีพ หรือได้ตั้งถิ่นฐานมานานสืบเนื่องมาแต่บรรพบุรุษจนกลายเป็นชุมชน

4.2.6 ราษฎรขาดความเกรงกลัวต่อกฎหมายดังกล่าว หรือโดยเหตุที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร หรือมีผู้หนหลัง

4.2.7 กฎหมายขาดความชัดเจนในด้านการบังคับคดี หรือการบังคับคดีมีความยุ่งยากซับซ้อน ชักช้าไม่ทันการ หรือเจ้าหน้าที่บังคับคดีเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้อง และขาดการติดตามอย่างจริงจัง เช่น ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ริ้อถอนแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการริ้อถอน เพราะกลัวถูกฟ้องร้อง เป็นต้น

4.2.8 กฎหมายมีความล้าสมัยการกำหนดประเด็นความผิดยังคลุมเครือ รวมทั้งบทลงโทษยังไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

4.2.9 กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางจนเกินไปโดยไม่มีขอบเขตที่แน่นอน อันเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยหน้าที่ได้

4.2.10 การสำรวจแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ และพื้นที่ชายทะเลทั่วประเทศ เพื่อจัดทำแผนที่ในการกำหนดพื้นที่และขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตลอดจนเพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินคดีกับผู้กระทำการรุกรานแม่น้ำยังไม่อาจที่จะกระทำได้อย่างรวดเร็ว มีความล่าช้า ทั้งนี้เนื่องจากขาดการสนับสนุนในด้านงบประมาณจากรัฐ

5. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญฯ

5.1 ปัญหาการล่องลำทางน้ำได้มีสถิติเพิ่มขึ้นตลอดเวลาตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในปัจจุบันซึ่งน่าจะมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด รัฐบาลควรที่จะให้ความสำคัญในประเด็นนี้ให้มากและหาทางแก้ไขอย่างจริงจังบนพื้นฐานของความถูกต้องและเป็นธรรมของสังคม ไม่ใช่ความเป็นธรรมในทัศนะของผู้ละเมิดกฎหมาย

5.2 บรรดากฎหมายที่มีอยู่เพียงพอที่จะรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินเอาไว้ได้ แต่จะต้องปรับปรุงให้เห็นภาพเป็นภาพรวมว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นละเมิดไม่ได้ ปรับปรุงให้มีความชัดเจน ไม่ยุ่งยากและมีบทลงโทษที่สมควรและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนกำหนดวิธีการบังคับหรือลงโทษที่เป็นไปได้และรวดเร็ว และหากเป็นไปได้น่าจะได้อำนาจไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เอาไว้เป็นฐานในการออกกฎหมายว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสิทธิร่วมกันของประชาชน ผู้ใดจะละเมิดมิได้ เว้นแต่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ หากไม่มีการปรับปรุงกฎหมายแล้วก็จะเป็นอย่างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการตีความในกฎหมาย หรือเรื่องบุคลากร หรือเรื่องงบประมาณ

5.3 ไม่แน่ใจว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความตั้งใจจะแก้ปัญหาเรื่องการล่องลำทางน้ำนี้มากนักน้อยเพียงใด และที่สำคัญผู้บริหารในระดับนโยบายหรือระดับการเมืองนั้นมีความจริงจังเพียงใด ซึ่งจะเห็นว่ามีการที่หน่วยเหนือหรือฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หรือข้าราชการประจำที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย หรือมีการตีความผิดเกิดขึ้น และได้มีการชี้ประเด็นความผิดชัดเจน แต่การแก้ไขให้ถูกต้องก็ไม่ได้กระทำจนเวลาล่วงเลยไปความผิดเหล่านั้นอาจกลายเป็นความถูกต้องไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอย่าเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้กฎหมาย

5.4 ปัญหาที่ควรจรรีบดำเนินการแก้ไขบนพื้นฐานของความเป็นธรรม โดยใช้หลัก รัฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์คือปัญหาของราษฎรที่เกี่ยวข้องโดยตรง ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมนั้นน่าจะใช้ตัว บทกฎหมายและความถูกต้องเป็นหลัก ดำเนินการด้วยความเด็ดขาดและรวดเร็ว อย่าปล่อยให้มีการ วิ่งเต้นใช้อิทธิพลมาบังคับให้บิดเบือนกฎหมายและข้อเท็จจริง

5.5 ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ปล่อยให้การล่องล่ำทางน้ำเกิดขึ้นเป็นเวลานาน จนเป็น ตัวอย่างให้เกิดการกระทำลักษณะเดียวกันเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นปัญหามวลชนยุ่งยากแก่การแก้ไข ดังนั้นการสอดส่องดูแลของหน่วยงานในพื้นที่จึงมีความสำคัญ และเมื่อเกิดการละเมิดขึ้นเจ้าหน้าที่จะ ต้องเข้าไปจัดการ ไม่ให้การกระทำผิดขยายตัวออกไปหรือเพิ่มประเด็นขึ้นอีกและที่เกิดขึ้นแล้วต้องมีข้อ ยุติในทันทีตามวิถีทางด้านรัฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์แล้วแต่กรณี

อนึ่ง เพื่อเป็นการสนับสนุนและยืนยันถึงบทสรุป รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังที่ได้กล่าวแล้วโดยลำดับข้างต้น คณะกรรมการวิสามัญฯ ขอ นำเอาปัญหาการล่องล่ำทางน้ำซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวม 2 กรณี มาศึกษาเป็น กรณีตัวอย่าง ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งในแต่ละกรณีนั้นได้เป็นตัวอย่างโดยสะท้อน ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือใน น่านน้ำไทยที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด ดังนี้

กรณีแรก : กรณีศึกษา เรื่อง บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด (โรงแรม เวสทิน) ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในแม่น้ำปิง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ พบว่า เหตุที่ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการ เดินเรือในน่านน้ำไทยในกรณีศึกษากรณีแรกนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาจมีส่วนเกี่ยว ข้องกับการกระทำผิดและความผิดและขาดความตั้งใจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งขาดการประสานงานที่ดีระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้พบว่ามีปัญหาการ ข້ซ้อนในการทำงาน อันเนื่องมาจากขาดการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนและแน่นอน (กรุณา ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

กรณีที่สอง : กรณีศึกษา เรื่อง ผู้บุกรุกถมดินรุกล้ำแม่น้ำเจ้าพระยา พื้นที่บริเวณ อ่าวกระปือ หมู่ที่ 3 ตำบลบ้านใหม่ อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี โดยไม่ได้รับอนุญาต

จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ พบว่าเหตุที่ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการ เดินเรือในน่านน้ำไทย ในกรณีศึกษาที่สองนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาจมีส่วนเกี่ยวข้อง กับการกระทำผิดกฎหมายและขาดความตั้งใจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง มีการ ปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่และการดำเนินการตรวจสอบในแต่ละขั้นตอนเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทัน ต่อเหตุการณ์ในอันที่จะนำเอาตัวผู้กระทำผิดกฎหมายมาลงโทษ รวมทั้งขาดการประสานงานที่ดีระหว่าง ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรุณา ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

ภาคผนวก

เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

(1) กรณีศึกษา เรื่อง บริษัทเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด (โรงแรมเวสทิน) ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในแม่น้ำปิง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

1. ข้อเท็จจริง (ความเดิม)

จากการที่ พล.ต.อ. ประทีป สันติประภพ รอง อ.ตร. (ปทช.) ผอ.นปม. ได้รับการร้องเรียนว่าได้มีการถม ยึดถือ ครอบครอง แม่น้ำปิง ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณ ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และโรงแรมเชิงสะพานเม็งรายเป็นผู้ถูกกล่าวหา ขอให้ดำเนินการตรวจสอบและสืบสวนพฤติการณ์หากการกระทำเข้าข่ายกระทำความผิด ให้ดำเนินคดีจนถึงที่สุด พล.ต.อ. ประทีป สันติประภพ รอง อ.ตร. (ปทช.) ผอ.นปม. ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนแล้ว ผลการสืบสวนปรากฏว่าคำร้องเรียนมีมูลความจริงตามคำร้องเรียน จึงสั่งการให้ พล.ต.อ. ประสิทธิ์ เพ็ญอารมย์ รอง ผบก.ป. กับพวกประสานดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง หากพบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายก็ให้ดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่

ต่อมาในวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 เวลาประมาณ 10.00 น. พล.ต.อ. ประสิทธิ์ฯ ได้นัดหมายเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดังรายชื่อต่อไปนี้

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. พล.ต.ท. ทิรัญ ชาดตระกูล | สวญ.สภ.ต.แม่ปิง |
| 2. นายอรรชชา กัมปนาทแสนยากร | ปลัดอำเภอเมืองเชียงใหม่
(แทนนายอำเภอเมืองเชียงใหม่) |
| 3. นายเสมอ สิทธิประสาท | นายช่างรังวัด 3 สำนักงานที่ดินอำเภอเมืองเชียงใหม่
(แทนที่ดินอำเภอเมืองเชียงใหม่) |
| 4. น.ต. ธนฤช ไรจนวิภาต | เจ้าพนักงานตรวจท่า สาขาเชียงใหม่ |
| 5. นายสืบศักดิ์ ทองวรรณ | หัวหน้าช่างรังวัด 7 สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่
(แทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่) |

ร่วมกันทำการตรวจสอบบริเวณที่มีการปลูกสร้างโรงแรมเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล ซึ่งเป็นบริเวณริมแม่น้ำปิง และตั้งอยู่ติดกับบริษัทเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์คอนโดมิเนียม จำกัด ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ติดกับเชิงสะพานเม็งราย ฝั่งทิศตะวันออกของแม่น้ำปิง ซึ่งกำลังมีการก่อสร้างบันไดริมเขื่อน มีการถมดินรูกล้ำลงไปในแม่น้ำปิง มีลักษณะที่ปรากฏได้ชัดเจน เพราะมีการปรับเกลี่ยหน้าดิน ขณะตรวจสอบพบ นายธีระพงษ์ น้อยสัมฤทธิ์ หัวหน้าช่าง กำลังควบคุมคนงานประมาณ 10 คน ทำการก่อสร้างบันไดซึ่งทำด้วยอิฐและบล็อกด้วยปูนซีเมนต์ โดยนายธีระพงษ์ฯ แจ้งให้คณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทราบว่าได้รับการจ้างจาก บริษัท เชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ให้เป็น

ผู้ดำเนินการก่อสร้างบันไดรูก้ำเข้าไปในแม่น้ำปิง ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ จะได้นำเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมาให้รายละเอียดแก่คณะเจ้าหน้าที่ต่อไป

ต่อมาเวลาประมาณ 11.00 น. วันเดียวกัน นายสุรพล สมบูรณ์ และ น.ส. พิมพ์พันธ์ เหลืองธาดา ได้มาพบกับเจ้าหน้าที่และแจ้งให้คณะเจ้าหน้าที่ตรวจทราบว่า บริเวณที่ก่อสร้างโรงแรมเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล และมีการถมดินรูก้ำลงไปแม่น้ำปิงนั้น เป็นการดำเนินการของบริษัทเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด โดยมี น.ส. นันทา แซ่ลิ้ม และนายโมฮาหมัด ยามิน เซ็คร์ เป็นกรรมการของบริษัท ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ เลขที่ 318/1 ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสถานที่เดียวกับที่กำลังก่อสร้างโรงแรมเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล และมีการถมดินรูก้ำเข้าไปในแม่น้ำปิงดังกล่าว พร้อมกับได้นำสำเนาโฉนดที่ดิน เลขที่ 14822 ตำบลหนองหอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ประมาณ 2-3-12 เศษ 5 ส่วน 10 ไร่ และโฉนดที่ดิน เลขที่ 61634 ตำบลหนองหอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ประมาณ 1-2-65 ไร่ ซึ่งมีชื่อ บริษัทเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์คอนโดมิเนียม จำกัด เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ นายสุรพลฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ขณะนี้โฉนดที่ดินทั้งสองโฉนดดังกล่าว ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ บริษัทเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด เรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 สำหรับการสร้างโรงแรมเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล และการปรับถมที่ดินหน้าโรงแรม รูก้ำแม่น้ำปิงที่คณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบนี้ได้กระทำเมื่อต้นปี พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัทเชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด

2. การดำเนินการ

คณะเจ้าหน้าที่ฯ ได้ทำการตรวจสอบ รั้ววัด จากหลักฐานที่ปรากฏในโฉนดที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยมีตัวแทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ และตัวแทนที่ดินอำเภอเมืองเชียงใหม่ เป็นผู้ดำเนินการ ผลการตรวจสอบรั้ววัด ปรากฏว่า ได้มีการถมดินและสร้างบันไดรูก้ำเข้าไปในแม่น้ำปิงเป็นเนื้อที่ 2-0-53 ไร่ คิดเป็นราคาประเมินของกรมที่ดิน ตารางวาละ 15,000 บาท เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 12,795,000 บาท (สิบสองล้านเจ็ดแสนเก้าหมื่นห้าพันบาท) ซึ่ง น.ต. ธนกฤษ โรจนวิภาต เจ้าพนักงานตรวจท่า สาขาเชียงใหม่ ยืนยันว่า เฉพาะส่วนที่รูก้ำเข้าไปในแม่น้ำปิงนี้เป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าด้วย และยืนยันว่าลำน้ำแม่ปิงและพื้นที่ตลิ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเจ้าหน้าที่ที่ดินผู้ตรวจสอบตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยืนยันว่าในพื้นที่ที่รูก้ำในลำน้ำปิงนี้ยังไม่มีผู้ใดได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

คณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ประชุมปรึกษาหารือกันแล้วมีความเห็นพ้องต้องกันว่า การกระทำของบริษัท เชียงใหม่ริเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ซึ่งมี น.ส. นันทา แซ่ลิ้ม และนายโมฮาหมัด ยามินเซ็คร์ กรรมการของบริษัทฯ เข้าข่ายกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9, 108 ทวิ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 360 และ พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มาตรา 117, 119 หรือมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงมอบหมายให้นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ เป็นผู้ร้องทุกข์

กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน สภ.ต.แม่ปิง ให้ดำเนินคดีกับ บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด และ น.ส.นันทา แซ่ลิ้ม, นายโมฮามัด ยามิน เข็คร์ กรรมการของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ทั้งในฐานะนิติบุคคลและในฐานะส่วนตัว กับนายสุรพล สมบูรณ์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบริษัท เชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ในข้อหาและฐานความผิดดังกล่าวข้างต้น พนักงานสอบสวนได้สอบสวนและขออนุมัติจับกุมผู้ต้องหาทั้ง 3 คน ต่อนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ ในวันที่ 27 สิงหาคม 2535 นายอำเภอเมืองเชียงใหม่อนุมัติเห็นชอบตามเสนอ ทาง พล.ต.อ. ประทิน สันติประภพ ผู้อำนวยการหน่วยปฏิบัติการพิเศษป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ (ผอ.นปม.) เห็นว่าคดีนี้ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพล และเชื่อว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นเป็นใจ

ในการกระทำความผิด หากปล่อยให้พนักงานสอบสวนท้องที่ทำการสอบสวนแต่ฝ่ายเดียวอาจเกิดการเสียหายได้ จึงได้รายงานกรมตำรวจเพื่อขอแต่งตั้งพนักงานสอบสวนจากส่วนกลางเข้าร่วมสอบสวน กรมตำรวจจึงได้แต่งตั้งให้ พ.ต.อ.ประสิทธิ์ เพ็ญอารมย์ รอง ผบก.ป. เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนกับ พ.ต.ท.หิรัญ ชาดตระกูล สวญ.สภ.ต.แม่ปิง กับคณะเป็นคณะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และกรมตำรวจได้มีบันทึกถึงกระทรวงมหาดไทย ขอให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเพื่อร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำการสอบสวนคดีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองเขต 9 ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ และปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) อำเภอเมืองเชียงใหม่ เป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และทางผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ได้สั่งให้นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ และปลัดอำเภอ (หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา) อำเภอเมืองเชียงใหม่ เข้าร่วมสอบสวนคดีดังกล่าว

ต่อมาวันที่ 29 สิงหาคม 2535 ผู้ต้องหาทั้ง 3 คน ได้เข้ามามอบตัวต่อพนักงานสอบสวน ผู้ต้องหาทั้ง 3 คน ให้การปฏิเสธตลอดข้อกล่าวหา และได้รับอนุญาตให้มีประกันตัวในวันเดียวกันโดยมีหลักประกัน

3. ข้อพิจารณาทางคดี

คดีนี้พนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานซึ่งเป็นพยานบุคคล รวม 10 ปาก ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. น.ส.พิมพ์พันธ์ เหลืองธาดา พยานที่ 1 ให้การว่าในวันเกิดเหตุได้ร่วมกับผู้ต้องหาที่ 3 ให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานผู้ตรวจสอบ พยานยืนยันว่าที่ดินที่บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ทำการปรับปรุงเป็นที่จอดรถจากโฉนดที่ดินเดิมซึ่งในการปรับปรุงได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครเชียงใหม่แล้ว

2. นายธีระพงษ์ น้อยสัมฤทธิ์ พยานที่ 2 ให้การว่าเป็นคนงานของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ต้องหาที่ 3 ให้ทำการปรับปรุงที่ดินที่จอดรถและก่อสร้างบันไดทำน้ำตามที่ได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครเชียงใหม่

3. นายสืบศักดิ์ ทองวรรณ พยานที่ 3 ให้การว่าในวันเกิดเหตุได้ร่วมกับคณะเจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ พยานได้ทำการรังวัดที่ดินที่พบว่ามีการปรับปรุงตกแต่งที่ดินแล้วพบว่าที่ดินดังกล่าวอยู่นอกเขตโฉนดที่ดินของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด จึงได้แจ้งการ

กระทำผิดดังกล่าวให้คณะผู้ตรวจสอบทราบ พยานยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวเป็นกิ่งอกเพียงเล็กน้อย แต่หากน้ำท่วมไม่ถึงจึงจะถือว่าเป็นกิ่งอก ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำและเจ้าของที่ดินที่มีกิ่งอกสามารถเข้าไปทำประโยชน์ได้

4. น.ต.ธนฤช โรจนวิภาต พยานที่ 4 ให้การว่าในวันเกิดเหตุได้ร่วมตรวจสอบกับคณะเจ้าหน้าที่ พยานให้การว่าได้ตรวจสอบที่ดินที่เกิดเหตุแล้วพบว่าแม่น้ำปิงในช่วงที่เกิดเหตุมีการกัดเซาะของกระแสน้ำทางด้านทิศตะวันตก จึงทำให้ที่ดินฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิงซึ่งเป็นที่ดินของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด มีกิ่งอกซึ่งเกิดจากการสะสมของดินที่ถูกพัดพามา ที่ดินกิ่งอกดังกล่าวน้ำท่วมไม่ถึง จึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า และไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำ

5. นายสมศักดิ์ บุญตระกูลพูนทวี พยานที่ 5 ให้การว่าในวันเกิดเหตุได้ร่วมตรวจสอบกับคณะเจ้าหน้าที่ พยานยืนยันว่าที่ดินที่มีการไถปรับปรุงนั้น พยานได้อนุญาตให้บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ทำการปรับปรุงตามที่มีหนังสือแจ้งขอไปยังเทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนการสร้างบันไดทำน้ำนั้นเป็นการก่อสร้างที่ไม่ได้รับอนุญาตแต่อย่างใด

6. นางเชียว ถาดทอง พยานที่ 6 ให้การว่าพักอาศัยอยู่ใกล้ที่ดินที่เกิดเหตุมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนจะมีการสร้างสะพานเม็กราบ พยานยืนยันว่าที่ดินที่บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ทำการไถปรับปรุงตลิ่งแต่นั้นเป็นกิ่งอกซึ่งมีมานานแล้วและน้ำท่วมไม่ถึง

7. นางวิริยา พงศ์พิพัฒน์ พยานที่ 7 ให้การว่าเดิมเคยเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่อยู่ติดกับกิ่งอกดังกล่าว พยานยืนยันว่ากิ่งอกมีมาตั้งแต่ช้านานแล้วสมัยที่ได้กรรมสิทธิ์มาประมาณปี พ.ศ. 2528 จึงได้ทำการปลูกไม้ผลลงในกิ่งอกดังกล่าวและล้อมรั้วในกิ่งอกไว้ หลังจากนั้นพยานได้ออนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับบุตรชายและโอนขายให้บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด หลังเกิดเหตุพยานทราบเหตุจึงได้มาให้การยืนยันเป็นพยานจากภาพถ่ายที่ปรากฏพยานยืนยันว่าที่ดินที่ได้รับการตกแต่งปรับปรุงเป็นกิ่งอกเดิมที่พยานเคยใช้ประโยชน์มาก่อน

8. นายสุรินทร์ อยู่เจริญสุข พยานที่ 8 ให้การว่ารับราชการกรมที่ดิน ก่อนเกิดเหตุพยานเคยได้รังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในกิ่งอกตามที่บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด คำร้องขอ แต่เนื่องจากว่าทางเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตัวแทนนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ในขณะนั้น ได้ขอตรวจรังวัดเพื่อจะเอาเรื่องไปปรึกษานายอำเภอ ก่อน จึงได้งดการรังวัดในวันดังกล่าวไว้ พยานยืนยันว่าที่ดินที่เกิดเหตุน้ำท่วมไม่ถึงในขณะที่จะทำการรังวัดและมีการปลูกไม้ผลยืนต้นไว้ทำประโยชน์ พยานยืนยันว่าที่ดินที่เกิดเหตุไม่มีการรุกร้ำลำน้ำปิง

9. น.ส. ภัทธา บุญเฉลียว พยานที่ 9 ให้การว่ามีที่พักอาศัยอยู่ฝั่งริมแม่น้ำปิงด้านทิศตะวันตกตรงข้ามกับที่ดินที่เกิดเหตุ พยานยืนยันว่าที่ดินฝั่งของพยานได้ถูกน้ำกัดเซาะทำให้เกิดการสะสมดินทางฝั่งที่ดินของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด พยานยืนยันว่าที่ดินที่มีการไถตลิ่งของ บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด นั้นเป็นกิ่งอกมีมานานแล้ว และได้มีการรุกร้ำเขตตลิ่งของแม่น้ำปิงแต่อย่างใด

10. นางอิงคณิษฐ์ ศิริภาพันท์ พยานที่ 10 ให้การว่าเป็นนิติการประจำเทศบาลนครเชียงใหม่ หลังเกิดเหตุพยานได้ร่วมกับพนักงานสอบสวนตรวจสอบที่เกิดเหตุแล้วได้พบว่า ทางบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ได้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร กล่าวคือ ได้มีการ

สร้างบันไดทำน้ำลงที่นอกเขตที่ดินของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด พยานจะได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการร้องทุกข์ต่อไป

4. ผลการดำเนินคดี

พนักงานสอบสวนได้พิจารณาทำให้การยืนยันของพยานที่ 5,6,7,8 และพยานที่ 9 ซึ่งให้การยืนยันสอดคล้องต้องกันว่า บริเวณที่เกิดเหตุซึ่งคณะผู้ตรวจสอบพบว่าเป็นที่ดินอยู่นอกเขตกรรมสิทธิ์ตามเอกสารสิทธิ์ของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหา จำนวนเนื้อที่ 2 ไร่ 53 ตารางวา นั้น เป็นที่ดินซึ่งเกิดขึ้นมานานแล้ว มิใช่เป็นการถมลงไปใกล้ลำน้ำปิง เพื่อให้เกิดเป็นพื้นดินดังกล่าวขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวยังไม่เป็นการบุกรุกยึดถือ ครอบครองลำน้ำปิงบางส่วน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ เสียหาย เสื่อมค่า ถูกทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์แต่อย่างใด อีกทั้งมิได้เป็นการปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดเข้าไปเหนือหน้า ในน้ำ และใต้น้ำของลำน้ำปิงแต่อย่างใด

การกระทำของผู้ต้องหาทั้งสามยังไม่เข้าข่ายเป็นความผิดในข้อกล่าวหาว่าร่วมกันบุกรุกยึดถือ ครอบครองทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ร่วมกันปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดเข้าไปเหนือหน้า ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต และทำให้เสื่อมค่า เสียหาย ทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9, 108 ทวิ พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มาตรา 117, 119 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 360 ทางคดีมีพยานหลักฐานไม่พอพ้องเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 1,2,3 ตามข้อกล่าวหาดังกล่าวข้างต้น

การพิจารณาคดีชั้นพนักงานอัยการ

อัยการจังหวัดเชียงใหม่ มีคำสั่งไม่ฟ้องและได้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ 1,2,3 ให้พนักงานสอบสวนทราบ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2535

5. การดำเนินการในส่วน of คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย วุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญ (พล.ร.อ.เกาะหลัก เจริญรุทซ์) ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้มอบหมายให้ พล.ต.ท.ดร.น. สอดิพันธุ์ (กรรมการ) กับคณะเดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าโฮเต็ล จำกัด รุกล้ำลำน้ำแม่ปิงจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้เดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ณ โรงแรมเวสทิน และคอนโดมิเนียมรีเวอร์ไซด์ ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และได้ถ่ายรูปภาพบริเวณที่มีการกล่าวหาว่ามีกรรมดิน ก่อสร้างเขื่อนทำบันไดริมเขื่อนรูก้ำลำน้ำปิง และได้ขอสำเนาสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาศึกษาเพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

ซึ่งจากผลการตรวจสำนวนการสอบสวนโดยละเอียดแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญพบข้อสังเกตอันเป็นข้อบกพร่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีนี้ ดังนี้

5.1 พนักงานสอบสวนไม่ได้สอบปากคำพยานผู้เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินข้างเคียงกับที่ดินของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหาแต่อย่างใด ว่าที่ดินที่เกิดเหตุของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด นั้น ผู้ต้องหาซื้อมานั้นเป็นทีงอกมาก่อน หรือบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหาถมดินลงไปใ้ในแม่น้ำปิงภายหลังเพื่อทำให้เป็นทีงอก

5.2 พนักงานสอบสวนไม่ได้สอบกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในอดีต (หากมี) ที่ยังมีชีวิตอยู่ก่อนที่จะตั้งเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ หรือสอบผู้สูงอายุในท้องถิ่นที่เกิดเหตุหรือเคยมีภูมิลำเนาอยู่ใกล้เคียงที่ดินที่เกิดเหตุในคดีนี้ที่ประชาชนในท้องถิ่นที่ดังกล่าวให้ความเคารพนับถือ เพื่อที่จะทราบว่าจะเกิดเหตุเป็นทีงอกริมตลิ่งหรือเป็นทีงอกโดยการกระทำของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหา มาถมดินภายหลังจากที่ซื้อมาจากเจ้าของเดิม

5.3 พนักงานสอบสวนไม่ได้สอบสวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาธิการของเทศบาลนครเชียงใหม่ว่า ก่อนเกิดเหตุได้ทราบหรือรู้เห็นมาก่อนหรือไม่ว่าบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหา ได้ถมดินลงไปใ้ในแม่น้ำปิงเพื่อทำให้เป็นทีงอก

5.4 พนักงานสอบสวนไม่ได้สอบสวน นายสุรพล สมบูรณ์ ผู้ต้องหาที่ 3 ว่าผู้ใดเป็นผู้ว่าจ้างปรับถมที่ดินที่เกิดเหตุ เพื่อที่พนักงานสอบสวนจะได้ติดตามตัวมาสอบสวน เพื่อให้ได้ความกระจ่างชัด ว่าเป็นการปรับพื้นที่หรือเป็นการถมดินลงไปใ้ในแม่น้ำปิงเพื่อให้เกิดกลายเป็นทีงอกริมตลิ่ง

5.5 พนักงานสอบสวนไม่ได้สอบ นายวิจิต พันธุมสินชัย เจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ 61634 ซึ่งขายให้กับบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหา เพื่อให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพของที่ดินที่เกิดเหตุว่าเป็นทีงอกมาก่อนทำการขาย หรือว่าบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหา ถมดินลงไปใ้ในแม่น้ำปิงภายหลังเพื่อทำให้เป็นทีงอก

5.6 คำให้การของนายสืบศักดิ์ ทองวรรณ เจ้าพนักงานกรมที่ดิน ตำแหน่งช่างรังวัด 7 สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งได้ร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครอง อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ และเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าไปตรวจสอบรังวัดที่ดินที่เกิดเหตุ ในวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 ยืนยันว่า บริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหา รุกกล้าเขตแม่น้ำปิงเป็นเนื้อที่ 2 ไร่ 53 ตารางวา และพบว่าบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหาถมดินเลยแนวโฉนด รุกกล้าไปใ้ในเขตแม่น้ำปิงยาวประมาณ 40 เมตร ถือว่าเป็นการรุกกล้าที่สาธารณะ แต่สรุปรายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีกลับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว

5.7 พนักงานสอบสวนไม่ได้ติดตามสอบสวนปากคำปลัดอำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ ให้ไปร่วมกับนายสุรินทร์ อยู่เจริญสุข เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ไปทำการรังวัดทีงอกของบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหาที่มายื่นคำร้องขอรังวัดชี้แนวระวางเขตเพื่อออกโฉนด ในวันที่ 23 กันยายน 2531 แต่ปลัดอำเภอดังกล่าวขอให้รอการชี้แนวเขตไว้ก่อน เพื่อไปปรึกษานายอำเภอเมืองเชียงใหม่ก่อน เพราะเหตุใด และผลเป็นอย่างไร และไม่ได้สอบสวนปากคำนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ในขณะนั้นว่าเป็นเพราะเหตุใด ปลัดอำเภอเมืองจึงงดการชี้แนวเขตที่ดินดังกล่าว และผลการปรึกษากับนายอำเภอเป็นอย่างไร

5.8 พนักงานสอบสวนไม่ได้สอบสวนพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ผู้ไปทำการขุดลอกแม่น้ำปิง หน้าโรงแรมริมปิงการ์เด้น ผังตรงข้ามบริษัทเชียงใหม่รีเวอร์ไซด์พลาซ่าไฮเต็ล จำกัด ผู้ต้องหา เพื่อพิสูจน์ว่าสภาพของลำน้ำปิงก่อนหรือหลังปี พ.ศ. 2531 เพื่อจะได้นำมาพิจารณาว่าข้อเท็จจริงเชื่อมกับพยานอื่นหรือไม่อย่างไร

อนึ่ง นอกจากนี้ คณะกรรมการวิสามัญ ยังมีความเห็นว่าคดีนี้มีพฤติการณ์หลายประการที่ทำให้เห็นว่าการสอบสวนบกพร่อง ไม่สิ้นกระแสความ ยังมีประเด็นสำคัญอีกหลายประเด็น และพยานสำคัญอีกหลายปากที่ไม่ได้สอบสวนไว้ จึงทำให้พยานหลักฐานแห่งคดีอ่อน ในส่วนเกี่ยวกับการพิจารณาสำคดีของพนักงานอัยการก็เช่นเดียวกัน หากได้ตรวจสำนวนการสอบสวนด้วยความระมัดระวังตามสมควรก็จะพบข้อบกพร่องของคดีที่สมควรจะพิจารณาสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้คดีได้ความกระจ่างชัดมีพยานหลักฐานมั่นคงขึ้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการสอบสวนได้ แต่ก็ไม่ได้มีคำสั่งดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด.

(2) กรณีศึกษา เรื่อง ผู้บุกรุกถมดินรุกล้ำแม่น้ำเจ้าพระยา พื้นที่บริเวณอ่าวกระบือ หมู่ที่ 3 ตำบลบ้านใหม่ อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี โดยไม่ได้รับอนุญาต

ลำดับเหตุการณ์และความเป็นมา

- วันที่ 16 ธันวาคม 2534 นายสมัคร เจียมบุรเศรษฐ์ (ราษฎรผู้ร้องเรียน) ได้ทำหนังสือถึงอำเภอสามโคก ว่าได้มีผู้บุกรุกถมดินเข้าไปในแม่น้ำเจ้าพระยา ประมาณ 1 ไร่ ในพื้นที่อ่าวกระบือ หมู่ 3 ต. บ้านใหม่ อ. สามโคก จ. ปทุมธานี โดยไม่ได้รับอนุญาต
- วันที่ 2 มกราคม 2535 นายอำเภอสามโคก (นายเฉลิมพล รัตนวงศ์) ได้มีหนังสือถึงนายสมัคร เจียมบุรเศรษฐ์ แจ้งให้ทราบว่ามีผู้บุกรุกถมที่ดินปากอ่าวชื่อนายวิลาส วิริยพันธ์ จึงได้สั่งการให้นายวิลาส วิริยพันธ์ ระงับการดำเนินการถมดินที่ปากอ่าว
- วันที่ 8 พฤษภาคม 2538 นายสมัคร เจียมบุรเศรษฐ์ ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี แจ้งให้ทราบว่านายวิลาส วิริยพันธ์ ได้ถมปากอ่าวทั้งหมดแล้วเป็นเนื้อที่ประมาณ 2 ไร่เศษ และขอทราบการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์รายนี้ด้วย
- วันที่ 18 พฤษภาคม 2538 รองผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงคมนาคมว่าได้รับหนังสือแจ้งจากนายสมัคร เจียมบุรเศรษฐ์ ว่ามีผู้บุกรุกแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดปทุมธานี พิจารณาแล้ว

เห็นว่าที่สาธารณะประโยชน์ตามที่ผู้ร้องอ้างนั้นเป็นที่ชายแม่น้ำ
ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า จึงขอได้โปรดมอบหมายให้
กรมเจ้าท่าดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวด้วย

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2538

รองปลัดกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือตอบถึงผู้ว่าราชการจังหวัด
ปทุมธานีว่านายวิลาส วิริยพันธ์ ผู้ถมดินที่ปากอ่าวนั้นมีข้อพิพาทกับ
นายสมัคร เจียมบุรเศรษฐ์ ซึ่งมีที่ดินติดต่อกันจึงไม่ทราบว่าเป็น
ผู้บุกรุก จะดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและถ้าได้ตัวผู้กระทำ
ความผิดจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

วันที่ 18 ธันวาคม 2539

ได้มีราษฎรทำหนังสือร้องเรียนเสนอต่อประธานคณะกรรมการ
วิสามัญศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย วุฒิสภา เพื่อโปรดพิจารณา
ดำเนินการหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยเหตุผลที่เป็นปัญหา
อันเกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจและ
หน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ คณะนี้

คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้รับเรื่อง
ร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่
ตามที่วุฒิสภามอบหมายต่อไป

คณะกรรมการวิสามัญ ได้เริ่มทำการศึกษา โดยได้เชิญ
เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่ามาร่วมประชุมและร่วมพิจารณา รวมทั้งได้
เดินทางไปศึกษาสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์
2541 ที่ผ่านมา ซึ่งได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่าทางกรมเจ้าท่าจะได้
ติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและจะได้ดำเนินการหาข้อยุติ
ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเร็วต่อไป

ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ

หลังจากนั้น คณะกรรมการวิสามัญ ก็ได้มีการติดตามผลความก้าวหน้าในการ
ดำเนินการของทางราชการกรมเจ้าท่ามาโดยตลอดเป็นระยะ ๆ เช่น การเชิญเจ้าหน้าที่จาก
กรมเจ้าท่ามาชี้แจงเพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเป็นการเพิ่มเติม การมีหนังสือสอบถามผลความ
ก้าวหน้าในการดำเนินการไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงคมนาคมที่มีหน้าที่กำกับดูแลส่วนราชการกรมเจ้าท่า ทั้งนี้ โดยครั้งล่าสุดก่อนที่จะทำการ
สรุปรายงานฉบับนี้เสนอต่อวุฒิสภา คณะกรรมการวิสามัญ ได้มีหนังสือด่วนที่สุด
ที่ 2873/2542 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542 ถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
(นายไชยา สะสมทรัพย์) ในฐานะที่มีหน้าที่กำกับดูแลส่วนราชการกรมเจ้าท่า เพื่อขอทราบความ
ก้าวหน้าในการดำเนินคดีว่าผลของคดีมีความคืบหน้าเป็นประการใด ตลอดจนสภาพปัญหาและ
อุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินคดีเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาการใช้บังคับกฎหมาย

ในส่วนนี้ซึ่งปรากฏว่าจนกระทั่งถึงปัจจุบันหรือวันที่คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ ได้ทำการสรุป รายงานของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ (ฉบับที่ 2) นี้ นับเป็นระยะเวลาได้ 3 ปีกับอีก 2 เดือน (ธันวาคม 2539 - กุมภาพันธ์ 2543) คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ ก็ยังไม่อาจที่จะทราบถึงผลสรุปในการดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยในส่วนนี้ได้ว่า ผลของคดีเป็นประการใด นอกจากนี้ หากจะรวมระยะเวลา นับแต่วันที่ได้เริ่มมีการร้องเรียนเรื่องนี้เป็นครั้งแรกในวันที่ 16 ธันวาคม 2534 (ตามลำดับเหตุการณ์) เข้าไปด้วยแล้ว ก็จะนับเป็นระยะเวลาได้ถึง 8 ปี 2 เดือน อันเป็นตัวอย่างที่ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาอุปสรรค ข้อบกพร่อง ความย่อหย่อน และความล่าช้าในการดำเนินการของส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเป็นอย่างยิ่งว่ามีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบหรือไม่เพียงใด.

ส่วนที่ 4

เรื่อง

**การใช้บังคับกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข
ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ**

ส่วนที่ 4

เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ

การประเมินเชิงวิเคราะห์ในส่วนที่ 4 นั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาโดยการพิจารณาถึงสภาวะวิกฤติของเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียโดยรวม ตลอดจนการดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลังของรัฐบาล ซึ่งได้มีการตรากฎหมายในหลายฉบับ ทั้งในรูปของพระราชกำหนดและในรูปของพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อหวังดีให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาว่ามีความสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดในการใช้บังคับกฎหมายโดยภาพรวม

ระยะที่หนึ่ง : ครึ่งหลังของปี 2540 การแก้ไขปัญหาล้างการลอยตัวค่าเงินบาท

การประกาศลอยตัวค่าเงินบาทของรัฐบาลเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 นั้น เป็นการยอมรับว่ารัฐบาลไม่สามารถรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ในอัตราเดิม คือที่ 25 บาทต่อ 1 เหรียญสหรัฐ ได้อีกต่อไป การประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในครั้งนี้แตกต่างจากการลดค่าเงินบาทในปี 2527 เพราะในครั้งนั้นรัฐบาลยังมีเงินสำรองระหว่างประเทศเหลือในระดับที่มั่นใจได้ว่าจะรักษาเงินบาทที่ได้ปรับลดค่าลงในระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ได้จึงไม่จำเป็นต้องลอยตัวค่าเงินบาท แต่ในครั้งนี้เนื่องจากการไหลออกของเงินทุนภาคเอกชนในปริมาณมากประกอบกับภาคเอกชนมีหนี้ต่างประเทศระยะสั้นอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศอาจไม่เพียงพอรองรับ ในกรณีการลดค่าเงินบาทนำไปสู่การไหลออกของเงินทุนอีก จากความไม่มั่นใจว่าจะมีการลดค่าเงินหรือเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนอีกครั้งหรือไม่ (อย่างที่เกิดขึ้นในเกาหลีใต้หรืออินโดนีเซีย) จึงจำเป็นต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด

การที่รัฐบาลมีเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิเพียง 4 พันล้านเหรียญสหรัฐ จากการคำนวณโดยรวมภาวะการขายล่วงหน้าของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมียกยืมเงินกู้ยืมฉุกเฉินในจำนวนที่เพียงพอจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าประเทศไทยจะสามารถรองรับภาวะเงินทุนระยะสั้นไหลออกที่อาจจะเกิดขึ้นได้ รวมทั้งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล ในช่วงนั้นถือได้ว่าสภาวะดุลการชำระเงินของไทยล่อแหลมอย่างมาก เพราะไทยยังขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับสูง ถึงแม้ว่าจะเริ่มมีแนวโน้มปรับลดลงจากการดำเนินนโยบายในอดีต ในขณะที่หนี้สินต่างประเทศของภาคเอกชนก็มีมูลค่าสูงกว่า 70,000 ล้านดอลลาร์ โดยเกือบครึ่งหนึ่งเป็นหนี้ระยะสั้นจากเจ้าหนี้ต่างประเทศที่สามารถเรียกคืนได้โดยเร็ว ถ้าเงินทุนเหล่านี้ไหลออก นักลงทุนต่างประเทศเกรงว่าประเทศไทยอาจอยู่ในสภาวะ

ที่ไม่สามารถใช้หนี้คืนได้ จนก่อให้เกิดความกังวลว่าประเทศไทยอาจต้องประกาศพักชำระหนี้ (Moratorium) ซึ่งในความเป็นจริงเหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่เกิดขึ้น

IMF เป็นองค์กรเดียวที่มีหน้าที่และความสามารถในการจัดหาแหล่งเงินจำนวนมากให้ไทยได้ในระยะสั้น ซึ่งต่อมารัฐบาลไทยได้ตกลงเข้าโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจตามแนวทางของ IMF เพื่อแลกกับสิทธิในการกู้ยืมเงินประมาณ 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จาก IMF โดยมีธนาคารกลางประเทศอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในเอเชียให้กู้เงินรวมทั้งสิ้น 17.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ เงินดังกล่าวนี้มีได้เป็นเงินเพื่อลงทุนในโครงการใดๆ แต่เป็นเงินตราต่างประเทศที่จะช่วยเพิ่มเงินสำรองระหว่างประเทศของไทย เป็นที่คาดการณ์ว่านโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ไทยตกลงกับ IMF และเงินลงทุนสำรองที่เพิ่มขึ้นนั้น จะเพียงพอที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจทั้งต่อคนไทยและเจ้าหนี้ต่างประเทศ เพื่อจะได้ไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินไหลออกจนไม่สามารถหลีกเลี่ยงการประกาศพักชำระหนี้ได้ การดำเนินการเพื่อเข้าไปโปรแกรมของ IMF นั้น ไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายเพราะถือว่ารัฐบาลมีสิทธิตัดสินใจทันทีในฐานะที่เป็นภาคีของ IMF ตลอดมา

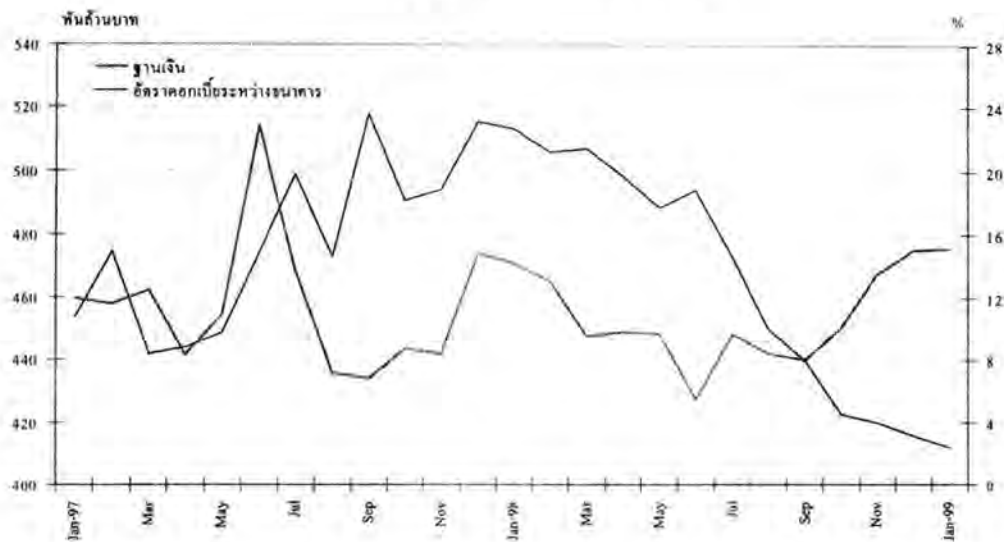
การเข้าไปโปรแกรมของ IMF นั้นเป็นการแก้ปัญหาลเฉพาะหน้าเกี่ยวกับการเสริมความเข้มแข็งของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศและการสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยมีแนวทางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การลดการใช้จ่ายภายในประเทศอย่างฉับพลัน เพื่อลดการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ในช่วงนั้นรัฐบาลและ IMF คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยยังมีแรงซื้ออยู่มาก โดยเฉพาะในภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องรีบแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายเกินตัวที่ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูงดังกล่าวโดยมาตรการเพิ่มภาษี โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% และภาษีสรรพสามิต นอกจากนี้ รัฐบาลก็ต้องมีส่วนในการลดการใช้จ่ายในประเทศด้วย จึงถูกกำหนดให้ตัดงบประมาณจากเดิม 982,000 ล้านบาท เหลือเพียง 805,000 ล้านบาท การดำเนินนโยบายการคลังในแนวทางดังกล่าวเกิดขึ้นต่อเนื่องจากรัฐบาลของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และช่วงแรกของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างต่อเนื่องในปี 2541 การหดตัวของเศรษฐกิจเกิดขึ้นจากการลดกำลังซื้อของทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนซึ่งมีผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัด ที่เคยขาดดุลประมาณเดือนละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ กลับกลายเป็นเกินดุลเดือนละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพียงพอที่จะชดเชยการไหลออกของเงินทุนซึ่งเกิดจากการชำระหนี้คืนต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาของการที่ภาคเอกชนจะไม่สามารถชำระหนี้คืนต่างประเทศได้ และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนให้ค่าเงินบาทกลับสู่สภาวะเสถียรภาพในกลางปี 2541

2. การดำเนินนโยบายการเงินที่เคร่งครัด โดยกำหนดเป้าหมายการขยายตัวของปริมาณเงินในประเทศมิให้เพิ่มขึ้นมากเกินไปและเป็นการประกาศให้นักลงทุนเชื่อมั่นว่ารัฐบาลพร้อมที่จะปกป้องค่าเงินบาทโดยการใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง นโยบายดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความมั่นใจและรักษาเสถียรภาพของระบบ เพราะตามประมาณการของนักวิชาการนั้น การที่ไทยลดค่าเงินถึง 30% น่าจะทำให้อัตราเงินเฟ้อถึบตัวสูงขึ้นกว่า 20% เพราะประเทศไทยมีเศรษฐกิจเปิด การนำเข้าและการส่งออก (ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงในเชิงราคาจากการลดค่าเงินบาท) คิดเป็นสัดส่วนกว่า 2 ใน 3 ของรายได้ประชาชาติ

แต่การที่อัตราเงินเฟ้อมิได้เพิ่มขึ้นมากก็เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและความต้องการใช้จ่ายในประเทศได้หดตัวลงอย่างรุนแรงเกินความคาดหมาย

ฐานเงินและอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น



อนึ่งการดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่จำเป็นต้องอาศัยการออกกฎหมายใหม่รองรับ ซึ่งการดำเนินนโยบายการเงินนี้ มีผลเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่ง ในการทำให้อัตราเงินเฟ้อปรับตัวสูงสุดเพียง 10% ในกลางปี 2541 ซึ่งต่ำกว่าการคาดการณ์ของนักเศรษฐศาสตร์อย่างมาก แต่่นโยบายการเงินที่เคร่งครัดดังกล่าวก็มีผลเสียในการทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงดังกล่าว จากการคาดการณ์ของรัฐบาลและ IMF ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่หนึ่ง (14 สิงหาคม 2540) ว่า เศรษฐกิจไทยจะขยายตัว 3.5% ในปี 2541 แต่กลับหดตัวถึง 8.0%

3. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เหตุผลสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้การปกป้องค่าเงินบาทของไทยในครั้งแรกของปี 2540 ล้มเหลว เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีหนี้สินล้มพันตัว (Insolvent) 58 แห่ง เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินทั้งระบบ โดยการให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ปลดปล่อยให้กับสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นมูลค่าสูงถึง 400,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การที่กองทุนฟื้นฟูฯ ต้องกลายเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของสถาบันการเงินดังกล่าวนั้น นอกจากจะสร้างภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลในเวลา ต่อมาแล้วยังเป็นการเพิ่มปริมาณเงินให้กับระบบอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และสร้างข้อจำกัดต่อการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อการรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท ซึ่งนักเก็งกำไรสามารถอาศัยการเพิ่มสภาพคล่องของเงินบาทดังกล่าวเข้ามาโจมตี ค่าเงินบาทอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่นักลงทุนระยะยาวและเจ้าหนี้ก็เกิดความกังวลใจเพราะปริมาณเงินบาทในระบบเพิ่มขึ้นในขณะที่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงอย่างต่อเนื่องในครั้งแรกของปี 2540

ดังนั้นการสั่งปิดสถาบันการเงินทั้ง 58 แห่งโดยทันทีจึงเป็นมาตรการสำคัญของ IMF ในการหยุดการเพิ่มปริมาณเงินในระบบ ทั้งนี้ในขณะนั้นผู้ดำเนินนโยบายมีความเชื่อมั่นว่าสถาบันการเงินที่อ่อนแอมากนั้นมีเพียงบริษัทเงินทุน/บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 58 แห่งที่ถูก

ประกาศให้หยุดกิจการเท่านั้น สถาบันการเงินอื่นๆ โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด 15 แห่งยังมีสภาพที่สามารถดำเนินธุรกิจได้ กล่าวคือทางการมิได้เห็นว่าเป็นปัญหา คือ หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ที่เพิ่มสูงขึ้นทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นบริษัทเงินทุน/บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือธนาคารพาณิชย์ แต่กลับเห็นว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นเฉพาะบางสถาบันการเงิน ดังนั้นเมื่อมีการจัดการกับสถาบันการเงินดังกล่าว ปัญหาของระบบก็จะหมดไปด้วย เปรียบเสมือนกับคิดว่าปัญหาสถาบันการเงินเป็น “โรค” ที่ไม่ระบาดและไม่สามารถติดต่อกันได้ ดังนั้นเมื่อพบกับแหล่งของโรคและจัดการกับปัญหาแล้วก็ไม่น่าจะเกิดการระบาดขึ้นอีก

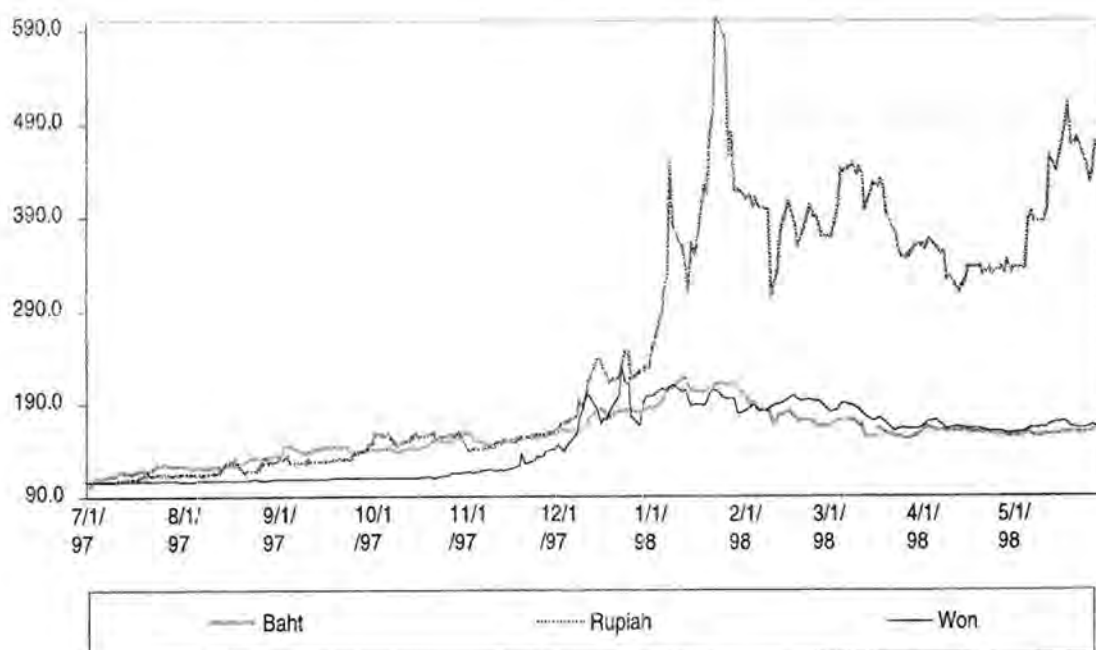
เมื่อมีแนวคิดดังกล่าวรัฐบาลจึงดำเนินนโยบายแยกสถาบันการเงินที่ไม่ดี (58 บง./ บงส.) ออกจากสถาบันการเงินอื่นๆ ที่เหลือ ที่มีสมมติฐานว่ามีคุณภาพและศักยภาพทั้งหมด ซึ่งในการจัดการกับสถาบันการเงินที่ไม่ดีนั้น ต่อมาพบว่า มี 2 แห่งที่สมควรฟื้นฟูแต่ที่เหลือ 56 แห่งนั้นสมควรเลิกกิจการและรับจัดการขายสินทรัพย์ทอดตลาดโดยเร็วที่สุด

ดังนั้น พระราชกำหนด 4 ฉบับที่มีผลบังคับใช้ในเดือนตุลาคม 2540 จึงเป็นการจัดตั้งองค์กรและกลไกในการจัดการกับทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 56 แห่งเป็นสำคัญ กล่าวคือ การจัดตั้ง ปรส. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ เห็นชอบหรือปฏิเสธแผนฟื้นฟูของ บงส. ทั้ง 58 แห่ง ซึ่งมี 2 แห่งที่ได้รับอนุมัติให้ฟื้นฟูกิจการ และสำหรับสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับการอนุมัติแผนฟื้นฟู ปรส. ก็จะเร่งดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เหลือเพื่อนำเงินมาชำระบัญชีให้แก่เจ้าหนี้อย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ หรือ บบส. ซึ่งเสมือน ผู้ซื้อรายสุดท้าย (buyer of last resort) ซึ่งควรช่วยพยุงราคาสินทรัพย์ภายในประเทศมิให้ตกต่ำจนเกินไป แต่ทั้งนี้ บบส. จะต้องจัดหาแหล่งเงินทุนเอง โดยรัฐบาลจะไม่เป็นผู้ค้ำประกัน เพราะ IMF ไม่ต้องการให้รัฐบาลต้องรับประกันหนี้เสียต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และไม่ต้องการให้เกิดการบิดเบือนของราคาดตลาด แต่ผลเสียคือการประมูลขายสินทรัพย์ได้ราคาต่ำมาก ดังเห็นได้จากผลการประมูลของ ปรส. ในเดือนธันวาคม 2541 และมีนาคม 2542 สินเชื่อของสถาบันการเงินถูกประมูลในราคาต่ำกว่า 30 % ของมูลค่าเดิม

4. การสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ ความไม่มั่นใจเกี่ยวกับค่าเงินบาทและการสั่งปิดสถาบันการเงิน 58 แห่งทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน ความหวาดระแวงและข่าวลือทำให้ผู้ฝากเงินตื่นตระหนกและมีการถอน/ย้ายเงินฝากเป็นปริมาณมาก ทำให้เกิดความปั่นป่วนในระบบสถาบัน การเงิน ก่อให้เกิดแรงกดดันให้ ธปท. ประกาศค้ำประกันเงินฝากและเจ้าหนี้สถาบันการเงินทั้งระบบโดยกองทุนฟื้นฟูฯ แต่เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูฯ เองก็มีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงต้องออกพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่กองทุนฟื้นฟูฯ และให้อำนาจกองทุน ฟื้นฟูฯ เพิ่มจำนวนเงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่งกองทุนฟื้นฟูฯ ในการรองรับความเสียหายของสถาบันการเงินต่อไป

ระยะที่สอง : ครึ่งแรกของปี 2541: เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงจากปัจจัยภายนอกและนโยบายการเงินและการคลังที่เคร่งครัด

ช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นตอนที่วิกฤติการณ์ในไทยได้แผ่ขยายไปสู่เอเชียในลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือ มีการโจมตีค่าเงิน การลอยตัวค่าเงิน การหดตัวของเศรษฐกิจ และความกังวลเกี่ยวกับความสามารถในการชำระคืนภาระหนี้ต่างประเทศและความเข้มแข็งของสถาบันการเงินอินโดนีเซียและเกาหลีใต้ต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF ในช่วงปลายปี 2540 สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองในอินโดนีเซียและหนี้สินจำนวนมากของเกาหลีใต้ได้ซ้ำเติม สถานการณ์ความมั่นคงของประเทศในเอเชีย กระแสเงินไหลออกเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้อัตราแลกเปลี่ยนมีความผันผวนอย่างมากดังภาพ



ดังนั้น แนวนโยบายช่วงนี้จึงยังเป็นแนวนโยบายดอกเบี้ยสูงและลดปริมาณเงินในระบบเพื่อปกป้องค่าเงินบาทให้มีเสถียรภาพ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องดำเนินนโยบายทางการเงินที่เคร่งครัด แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องดำเนินนโยบายทางการเงินที่ผ่อนคลาย (การใช้จ่ายงบประมาณและมาตรการภาษี) ที่ผ่อนปรนได้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่านโยบายดอกเบี้ยสูงจะก่อให้เกิดการล่มสลายของธุรกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงและเกิดความเสียหายเกินความจำเป็น ซึ่งจะไม่ช่วยให้นักลงทุนเกิดความมั่นใจ หรือเป็นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่จะทำให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจในภายหลังกระทำได้ยากลำบากขึ้น อย่างไรก็ตามในช่วงนี้รัฐบาลมีความกังวลหลักอยู่ 3 ประการ คือ

1. **ปัญหาสภาพคล่อง** นอกจากการดำรงนโยบายการเงินที่เคร่งครัด ซึ่งทำให้อกเบี้ยอยู่ในระดับสูงแล้ว กองทุนฟื้นฟู ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาพคล่องในระยะสั้นตึงตัวอย่างมาก เพราะกองทุนฟื้นฟู มีหนี้ระยะสั้นอยู่มากอยู่แล้วจึงต้องเข้ามากู้ยืมเงินในตลาดเงินอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นความไม่มั่นใจของผู้ฝากเงินต่อ

สถาบันการเงินขนาดกลางและขนาดเล็กทำให้มีการถอนเงินออกจากสถาบันดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งกลายเป็นภาระของกองทุนฟื้นฟู ในการที่จะต้องเข้าไปช่วยจัดสรรสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินดังกล่าว ทั้งนี้กองทุนฟื้นฟู จึงกลายเป็นตัวกลางในการกู้ยืมเงินจากธนาคารขนาดใหญ่มาปล่อยกู้ให้กับธนาคารขนาดกลางและขนาดเล็กเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน 500,000 ล้านบาทโดยการออกพันธบัตรระยะยาวเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟู ทำให้ไม่ต้องเข้ามาแย่งสภาพคล่องในตลาดเงิน เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นสามารถปรับลดลงได้ในที่สุด นอกจากนี้การออกพันธบัตรรัฐบาลทั้งในระยะสั้นและยาวเป็นจำนวนมากย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐาน (benchmark) ของดอกเบี้ย อันจะเป็นการส่งเสริมให้บริษัท เอกชนและรัฐวิสาหกิจสามารถออกพันธบัตรเช่นเดียวกันเพื่อเป็นการระดมทุนอีกทางหนึ่งด้วย

2. **การนำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศ** เนื่องจากเงินทุนยังคงไหลออกจากประเทศอย่างต่อเนื่อง เพราะนักลงทุนและเจ้าหน้าที่ยังขาดความมั่นใจ ทำให้รัฐบาลต้องออกพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศมูลค่าไม่เกิน 200,000 ล้านบาท (5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) โดยวัตถุประสงค์หลักนั้น นอกจากจะนำเงินมาฟื้นฟูเศรษฐกิจตามที่จำเป็นแล้ว จะยังเป็นการนำเข้าเงินทุนต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาทและระดับเงินทุนสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้รัฐบาลก็ยังมิได้มีที่ท่าจะออกพันธบัตรดังกล่าวในตลาดทุนระหว่างประเทศแต่อย่างใดเพราะดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายยังสูงอยู่ (ประมาณ 8-8.5%) เมื่อเปรียบเทียบกับการกู้ยืมจากรัฐบาลระหว่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้เศรษฐกิจที่หดตัวลงอย่างมาก และกำลังการผลิตที่เกินความต้องการทำให้ลู่วงในการลงทุนมีอยู่จำกัด
3. **การแก้ไขสถาบันการเงิน** สำหรับสถาบันการเงินที่นอกเหนือไปจากสถาบันการเงิน 56 แห่งที่ถูกสั่งปิดไปนั้น รัฐบาลมีนโยบายแน่ชัดที่จะเพิ่มมาตรฐานการตั้งสำรองและการรับรู้รายได้ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล คือ ปรับเกณฑ์การรับรู้รายได้จาก 12 เดือน เป็น 3 เดือน และนอกจากการปรับเพิ่มการตั้งสำรองแล้ว ยังปรับปรุงวิธีการประเมินการปล่อยกู้ให้คำนึงถึงศักยภาพของธุรกิจในการชำระคืนหนี้แทนการปล่อยกู้ที่คำนึงถึงมูลค่าหลักประกัน ทั้งนี้รัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าเมื่อได้ปรับปรุงกฎเกณฑ์ดังกล่าวและประกาศใช้ในเดือนมีนาคม 2541 แล้วจะสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างประเทศ เป็นการชักจูงให้เงินทุนไหลเข้ามาเพิ่มทุนให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยทั้งระบบ โดยก่อนหน้านั้นรัฐบาลได้ใช้อำนาจรัฐมนตรีคลังอนุญาตให้ต่างประเทศสามารถถือหุ้นสถาบันการเงินไทยถึง 100% ได้ภายในระยะเวลา 10 ปี แต่หลังจากนั้นจะไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนทุนได้ ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่าแนวทางแก้ไขสถาบันการเงินนั้น รัฐบาลมีความเชื่อมั่นในกลไกตลาดที่มีอยู่แล้วโดยมิต้องออกกฎหมายเพิ่มเติมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินนั้นไม่ราบรื่นอย่างที่คาด เพราะมีเพียงธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 2 แห่งที่เพิ่มทุนได้ และธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็กอีก 2 แห่งที่ธนาคารต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุน และธนาคารของรัฐ คือ ธนาคารกรุงไทยยังไม่สามารถเพิ่มทุน นอกจากนั้นธนาคารขนาดกลางและ บง. หลายแห่งไม่สามารถเรียกความเชื่อมั่นจากประชาชนได้ จึงยังคงประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรงจนในที่สุด ธปท. ต้องเข้ามายึดครอง สดทุน และเพิ่มทุนให้ในช่วงไตรมาสแรกของปี 2541 แต่มิได้ประกาศปิดสถาบันการเงินอีก เพราะได้รับบทเรียนจากกรณีปิด บง./บงล. 56 แห่ง และกรณีปิดธนาคารในอินโดนีเซียว่าการสั่งปิดสถาบันการเงินจะสร้างความตื่นตระหนกทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง

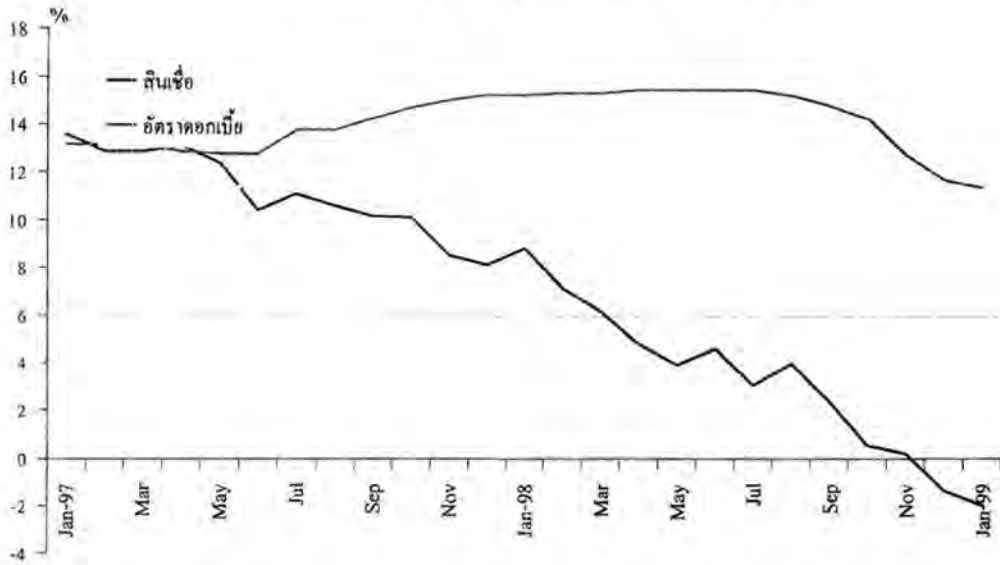
ระยะที่ 3 : ครึ่งหลังปี 2541 เศรษฐกิจเริ่มถึงจุดต่ำสุด

สถานการณ์โดยรวมในเชิงของเศรษฐกิจมหภาคดีขึ้นมากในครึ่งหลังของปี 2541 เนื่องจากประเทศไทยมีรายได้เงินตราต่างประเทศจากการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเงินตราต่างประเทศส่วนเกินดังกล่าวเพียงพอกับการนำเงินออกจากการเรียกคืนหนี้ของเจ้าหน้าที่ต่างประเทศที่สำคัญ ดุลการชำระเงินของประเทศมีแนวโน้มเกินดุลโดยตลอด จากการเข้ามาซื้อเงินบาทโดยนักเก็งกำไรต่างประเทศเพื่อชำระภาระ Swap (ขายบาทล่วงหน้า) ให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้เงินทุนสำรองต่างประเทศเพิ่มขึ้นในขณะที่ภาวะการขายล่วงหน้าเงินตราต่างประเทศของ ธปท. ลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นการลดลงของกำลังซื้อในประเทศและเสถียรภาพที่เริ่มมีขึ้นในภูมิภาคทำให้รัฐบาลสามารถผ่อนคลายนโยบายการเงินและชี้แนะให้ธนาคารลดดอกเบี้ยได้อย่างมากและต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันใช้นโยบายการคลังที่ผ่อนปรนมากขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่อยู่ในสภาวะตกต่ำกว่าที่คาดคิดเอาไว้มาก

อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมิได้คืบหน้าไปเท่าที่ควร เพราะพบว่าสถาบันการเงินเอกชนที่เพิ่มทุนไปแล้วยังต้องการเงินทุนเพิ่มเติม เนื่องจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นตามสภาวะที่ตกต่ำของภาคเศรษฐกิจจริง โดยนักวิเคราะห์ส่วนใหญ่ประเมินว่า NPL ในระบบนั้นเพิ่มขึ้นจากประมาณ 20-25% ในต้นปี 2541 เป็น 46% ในปลายปีเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าธนาคารของรัฐและธนาคารที่รัฐเข้าไปแทรกแซงนั้นประสบปัญหามากกว่าธนาคารพาณิชย์เอกชน เพราะ NPL เพิ่มขึ้นสูงกว่า 60% ทำให้การขายธนาคารและเพิ่มทุนธนาคารดังกล่าวต้องเลื่อนออกไป

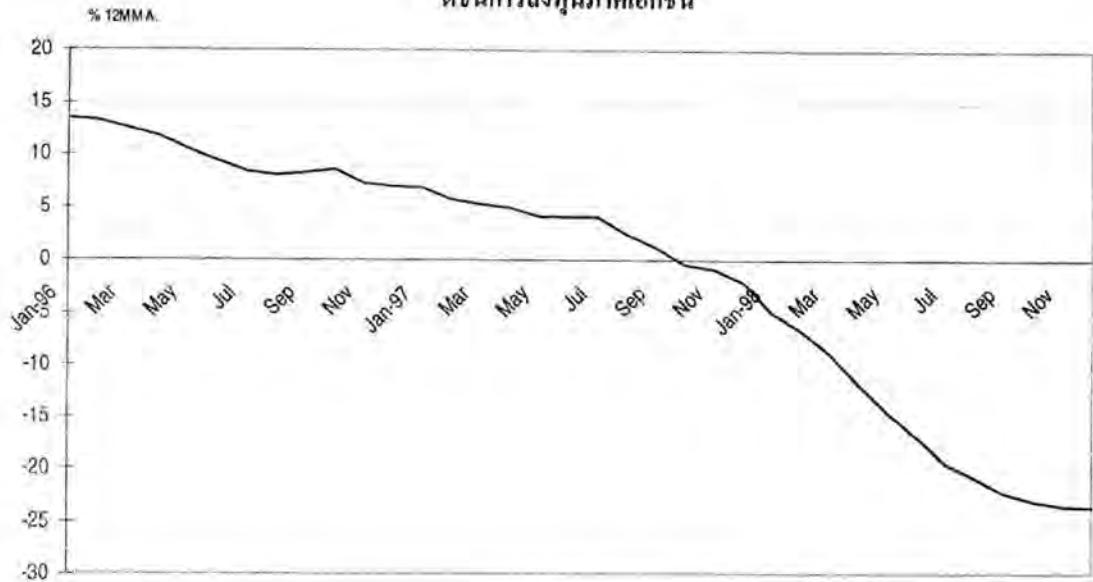
การที่ธนาคารทั้งระบบไม่สามารถเพิ่มทุนได้ตามเกณฑ์ที่รัฐบาลประกาศทำให้การปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบเกิดการชะงักงันแม้ว่าดอกเบี้ยเงินกู้จะปรับลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นความตกต่ำของเศรษฐกิจไทยโดยรวม การขาดความมั่นใจของผู้บริโภค และการใช้เครื่องจักรเพียง 55% ของกำลังการผลิตทำให้ความต้องการใช้จ่ายภายในประเทศลดลง ธนาคารจึงไม่สามารถเพิ่มการปล่อยสินเชื่อได้

อัตราการขายตัวของสินเชื่อและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้



รัฐบาลจึงได้ทบทวนแนวนโยบายเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ จากเดิมที่เชื่อว่า การเพิ่มเกณฑ์การตั้งสำรองและการรับรู้รายได้ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลนั้นเพียงพอที่จะทำให้ กลไกตลาดชักจูงนักลงทุนต่างประเทศเข้ามาเพิ่มทุนให้ธนาคาร เป็นการพิจารณาความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อช่วยเพิ่มทุนทั้งกองทุนชั้นที่ 1 และ 2 ให้กับสถาบันการเงิน ทั้งนี้ จึงได้ออกพระราชกำหนดเพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถออกพันธบัตรเพื่อการนี้มูลค่ารวม 300,000 ล้านบาท ในเดือนสิงหาคม นอกจากนี้รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องควบรวมกิจการของ บง. จำนวนมากเข้ากับธนาคารขนาดเล็กที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงยึดกิจการอีก 2 ธนาคาร จึงได้ออกพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจในการควบรวมกิจการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดัชนีการลงทุนภาคเอกชน



สำหรับมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มทุนของธนาคาร โดยเงินกองทุนของรัฐบาลนั้น มีวัตถุประสงค์หลักคือการช่วยเพิ่มทุนธนาคาร เพื่อให้สามารถปล่อยกู้ให้ภาคการผลิตและฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรวมในที่สุด แต่ทั้งนี้ก็มีเงื่อนไขที่เคร่งครัดเนื่องจากเงินทุนที่ได้จากรัฐนั้นในหลักการไม่สมควรที่จะนำมาอุดหนุนหรือให้ประโยชน์กับผู้ถือหุ้นเดิมของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมพอดีระหว่างการช่วยฟื้นฟูธนาคารและสถาบันการเงินแต่ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ถือหุ้นมากเกินไปนั้น ทำได้ยากในเชิงปฏิบัติ ดังเห็นได้จากผลของ แนวนโยบาย 14 สิงหาคม ที่มีธนาคารเพียงไม่กี่แห่งที่ขอเข้าโครงการ ทำให้การเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์โดยรวมยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่ประเมินว่า การเพิ่มทุนของธนาคารทั้งระบบจะแล้วเสร็จเพียง 60-70% ภายในปลายปี 2542 ซึ่งย่อมจะเป็นอุปสรรคในการเพิ่มสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์และทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป

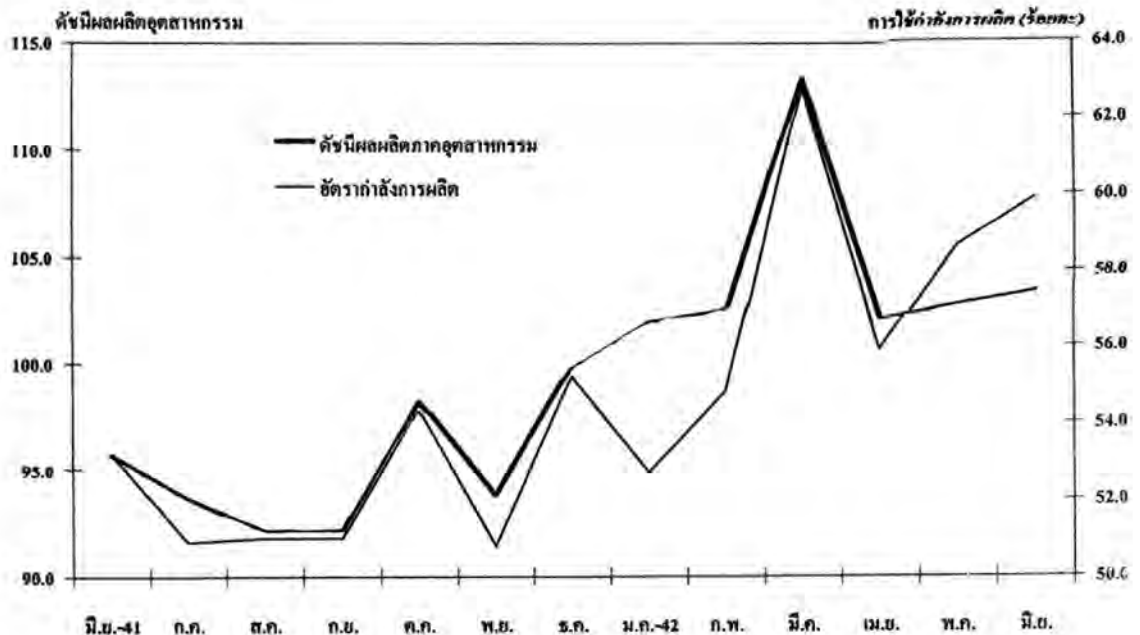
นอกจากนั้นรัฐบาลยังต้องการที่จะผ่อนปรนภาระของตนจากการเข้าแทรกแซงยึดครองสถาบันการเงินหลายแห่ง โดยปัจจุบันสินเชื่อของธนาคารที่เป็นของรัฐมีสัดส่วนประมาณ 30% ของสินเชื่อทั้งหมด การขายธนาคารของรัฐให้กับภาคเอกชนนั้นกระทำได้ด้วย ความลำบากเพราะธนาคารของรัฐมี NPL สูงกว่า 60% ทำให้นักลงทุนต้องการให้แยกหนี้ดี/หนี้เสีย โดยให้รัฐบริหารหนี้เสียหรือการที่รัฐจะต้องร่วมรับความเสียหายส่วนใหญ่ (ประมาณ 85% ตามที่ ครม. อนุมัติ เมื่อเดือนมีนาคม 2542) ที่เกิดขึ้นจาก NPL ซึ่งแม้ว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นอำนาจของรัฐบาลแต่ความเสียหายที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตอาจทำให้รัฐบาลต้องอาศัยกฎหมายเพื่อออกพันธบัตรเพิ่มขึ้นเพื่อชดใช้ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ระยะที่ 4 : การฟื้นตัวของรัฐโดยมีนโยบายการคลังนำ

1. ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

ในครั้งแรกของปี 2542 นั้น เริ่มมีข้อมูลและตัวเลขทางสถิติที่ทำให้เชื่อได้ว่าเศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นในบางส่วน เช่น

1. การปรับตัวเพิ่มขึ้นของดัชนีการผลิตและดัชนีการใช้กำลังการผลิตทางอุตสาหกรรม
2. ยอดขายสินค้าบางประเภท เช่น รถยนต์ที่เพิ่มขึ้นจากปี 2541 อย่างเห็นได้ชัด
3. การปรับตัวเพิ่มขึ้นของดัชนีการลงทุนของภาคเอกชน แม้ว่าจะฟื้นตัวจากระดับที่ต่ำมาก จนอาจสรุปได้ว่าแทบจะยังไม่มีการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น



ทั้งนี้ตัวเลขทางเศรษฐกิจที่ยืนยันถึงการฟื้นตัวทางการผลิตที่ชัดเจนที่สุด คือ ตัวเลขผลผลิตมวลรวม (GDP) ในไตรมาสที่ 1 ของปีนี้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ประเมินว่าขยายตัว 0.9% เมื่อเปรียบเทียบกับไตรมาสเดียวกันในปี 2541 ตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นรายไตรมาสนี้ เป็นข้อมูลรายไตรมาสที่ทางรัฐบาลประกาศครั้งแรกในประเทศไทย จึงได้รับความสนใจค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อหน่วยราชการหลายฝ่ายรวมทั้ง สศช. เองได้เคยประเมินเบื้องต้นเอาไว้ว่าเศรษฐกิจไทยหดตัวประมาณ 3.7% ในไตรมาสแรกของปี 2542

ตัวเลขการขยายตัวของรายได้ประชาชาติในไตรมาส 1 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจสรุปข้อสังเกตต่างๆ ได้ดังนี้ :

1. สศช. ได้ปรับแก้การหดตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในปี 2540 และ 2541 ลงจาก 0.5% และ 8% มาเป็น 1.3% และ 9.4% ตามลำดับ ซึ่งการ “ปรับฐาน” รายได้ประชาชาติลงในปี 2541 ย่อมจะทำให้การขยายตัวของรายได้ประชาชาติในปี 2542 มีความเป็นไปได้ยิ่งขึ้นด้วยเหตุผลทางเทคนิค ทั้งนี้เมื่อใช้ฐานข้อมูลของ สศช. แล้ว นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่ได้ปรับการคาดการณ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย เพิ่มขึ้นจาก 0-1% เป็น 2-3% โดยมี IMF ประกาศว่าเศรษฐกิจไทยอาจจะขยายตัวสูงถึง 4% ในปี 2542
2. การขยายตัวของการผลิตในไตรมาส 1 ปี 2542 นั้น มีข้อสังเกตว่าเกิดขึ้นจากการใช้จ่าย ที่เพิ่มขึ้นของภาครัฐบาลและการเพิ่มสต็อกสินค้าของผู้ผลิต ในขณะที่การบริโภคและการลงทุนมีได้พื้นตัวอย่างเห็นได้ชัด
3. แม้ว่าผลผลิตจะเพิ่มขึ้น 0.9% แต่ปรากฏว่ารายได้ของประเทศในรูปตัวเงินกลับปรับตัวลดลง ซึ่งหมายความว่า GDP deflator หรือตัวปรับราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมได้ปรับลดลง ซึ่งให้เห็นว่าราคาสินค้าโดยรวมปรับตัวลดลง ทำให้บางฝ่ายแสดงความกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงที่เศรษฐกิจไทยกำลังเข้าสู่ภาวะเงินฝืด เพราะผู้บริโภคขาดกำลังซื้อและความมั่นใจ อันจะทำให้เศรษฐกิจไม่สามารถฟื้นตัวได้ง่ายอย่างที่หน่วยงานของรัฐบาลร่วมกับ IMF คาดการณ์

2. กลยุทธ์เพื่อกระตุ้นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

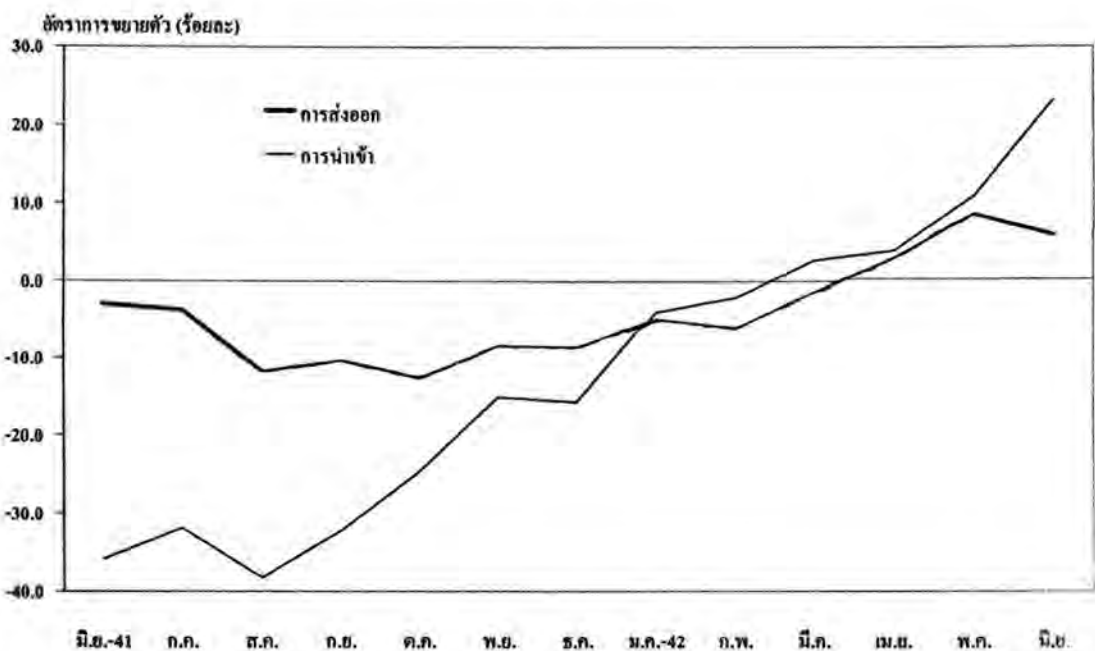
รัฐบาลมีความมั่นใจอย่างมากว่า เศรษฐกิจจะฟื้นตัวได้อย่างต่อเนื่องและคาดว่าจะปรับการคาดการณ์การขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจาก 1% โดยจะปรับตัวเลขดังกล่าว หลังจากการปรึกษาหารือกับ IMF ในการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 ซึ่งจะมีขึ้นในเดือนสิงหาคม ศกนี้

กลยุทธ์เพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในครึ่งปีแรกของปี 2542 นั้น ประกอบด้วยการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล (รวมทั้งขาดดุลภาครัฐวิสาหกิจด้วย) ประมาณ 2 แสนล้านบาท (4% ของรายได้ประชาชาติ) เสริมด้วยการใช้จ่ายพิเศษที่เรียกว่าเงินมิยาซาวาอีก 53 พันล้านบาท การลดภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีอื่นๆ อีก 54 พันล้านบาท และการลดราคาพลังงานอีก 28 พันล้านบาท รวมแล้วเป็นมูลค่าสูงกว่า 6% ของรายได้ประชาชาติ

อย่างไรก็ดีรัฐบาลเริ่มมีความกังวลว่าการใช้จ่ายงบประมาณนั้นต่ำกว่าเป้าหมาย โดยสามารถเบิกจ่ายจริงได้เพียงร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมด (รวมเงินมิยาซาวา) แม้ว่าจะมีระยะเวลาเหลือเพียง 3 เดือน ในปีงบประมาณ 2542 นี้ ทั้งนี้รัฐประสบปัญหาการใช้งบประมาณ การลงทุนมากที่สุด เพราะโดยเฉลี่ยใช้ไปเพียง 1/3 ของเงิน งบลงทุนทั้งหมด

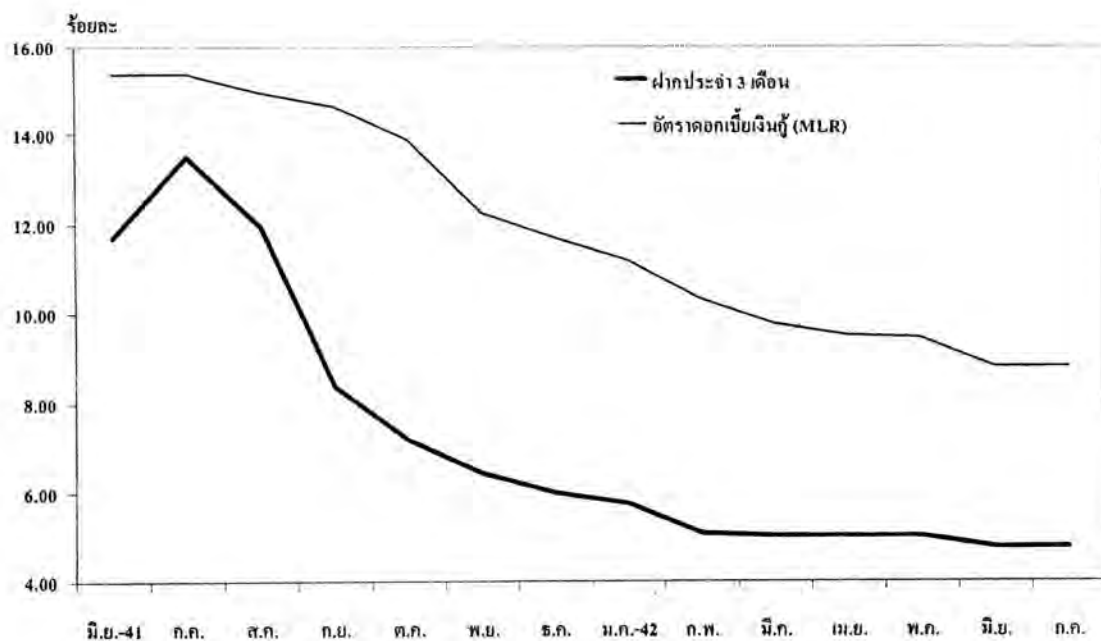
นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีความพึงพอใจที่การส่งออกเริ่มขยายตัวเพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับ โดยในครึ่งปีแรกของปี 2542 ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้น 1.5% หลังจากหดตัวลงในครึ่งปีหลังของปี 2541 รัฐบาลยังยืนยันว่าการส่งออกน่าจะขยายตัวได้ 4% ในปีนี้ เนื่องจากการนำเข้าวัตถุดิบ และเครื่องจักร ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตรา 7-8% ต่อปี ซึ่งน่าจะส่งผลให้การส่งออกขยายตัวในระดับเดียวกันในครึ่งหลังของปีนี้

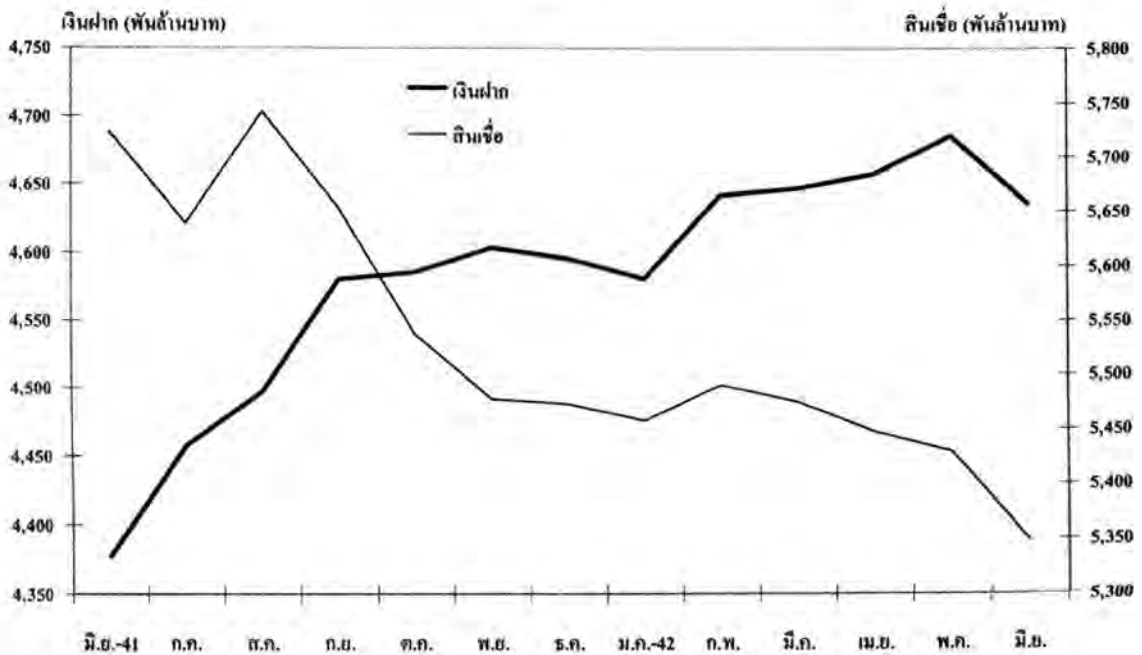
การที่การส่งออกปรับขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในครึ่งแรกของปี 2542 ทำให้รัฐบาลมีความมั่นใจมากขึ้นว่า ค่าเงินบาทมิได้เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของการส่งออก ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้กำหนดค่าเงินบาท ยืนยันว่าต้องการให้กลไกตลาดกำหนดค่าเงินบาทและย้ำว่าการลดค่าเงินบาทจะทำให้การส่งออกเพิ่มขึ้นหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่คาดคะเนยาก เพราะประเทศคู่ค้าอาจลดค่าเงินของตนเช่นกัน ดังนั้นไทยจึงควรปรับปรุงคุณภาพสินค้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน นอกจากนี้ การลดค่าเงิน 1 บาท จะส่งผลให้หนี้สินของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นถึง 50,000 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นผลเสียที่ไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ไม่แน่นอน ที่อาจได้รับจากการลดค่าเงินเพื่อกระตุ้นการส่งออก



นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะปล่อยให้ดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้ปรับตัวลดลงตามกลไกตลาดต่อไป ในครึ่งแรกของปี 2542 นั้น ดอกเบี้ยเงินกู้ได้ปรับลดลงแล้ว 2.5% และดอกเบี้ยเงินฝาก 1.0% อย่างไรก็ตาม การที่เศรษฐกิจยังฟื้นตัวอย่างช้าๆ และการปรับโครงสร้างหนี้ยังคืบหน้าไปได้ไม่มาก (การปรับโครงสร้างหนี้คืบหน้าเพียง 16% ของหนี้ NPL ทั้งหมด) ทำให้ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ไว้วางใจสภาวะเศรษฐกิจและไม่เห็นช่องทางที่จะเพิ่มการปล่อยสินเชื่อเพิ่มเติม นอกจากนี้ผู้ผลิตเองก็ยังใช้กำลังการผลิตเพียงร้อยละ 60 จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะลงทุนเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตของตน

ในอีกด้านหนึ่งการออมก็ยังไม่ปรับตัวลดลงแม้ว่าดอกเบี้ยเงินฝากลดลงอย่างมาก แสดงให้เห็นว่า การจับจ่ายใช้สอยที่เพิ่มขึ้นในช่วง 3-4 เดือนที่ผ่านมา นั้น อาจชะลอตัวลง ในที่สุด เพราะผู้บริโภคอาจยังคงความมั่นใจเกี่ยวกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ ทั้งนี้การที่ ปริมาณการออมไม่ลดลง แต่ปริมาณสินเชื่อปรับตัวลดลง ทำให้ธนาคารพาณิชย์ประเมินว่า สภาพคล่องในปัจจุบันมีส่วนเกินโดยมีวงเงินสูงถึง 400,000-500,000 ล้านบาท ทำให้ ธนาคารพาณิชย์มีความพยายามที่จะลดดอกเบี้ยเงินฝากลงไปอีก โดยคาดการณ์ว่าดอกเบี้ยเงิน ฝากอาจต้องลดลงเหลือ 2.0-2.5% เพื่อให้สภาพคล่องส่วนเกินหมดไป





สรุปได้ว่ากลยุทธ์เพื่อฟื้นเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลมีดังนี้

- 1) การใช้จ่ายของภาครัฐ ซึ่งอาจทำไม่ได้ตามเป้าหมาย
- 2) การลดภาษีมูลค่าเพิ่มและภาคพลังงาน
- 3) การขยายตัวของการส่งออกโดยยืนยันไม่ลดค่าเงินบาท เพราะจะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้ ต่างประเทศ
- 4) การปล่อยให้ดอกเบี้ยลดลงต่อไปอีก เพื่อกระตุ้นการปล่อยกู้และลดการออม ซึ่งอาจทำให้ดอกเบี้ยเงินฝากลดลงเหลือ 2.0-2.5% ภายในปลายปีนี้

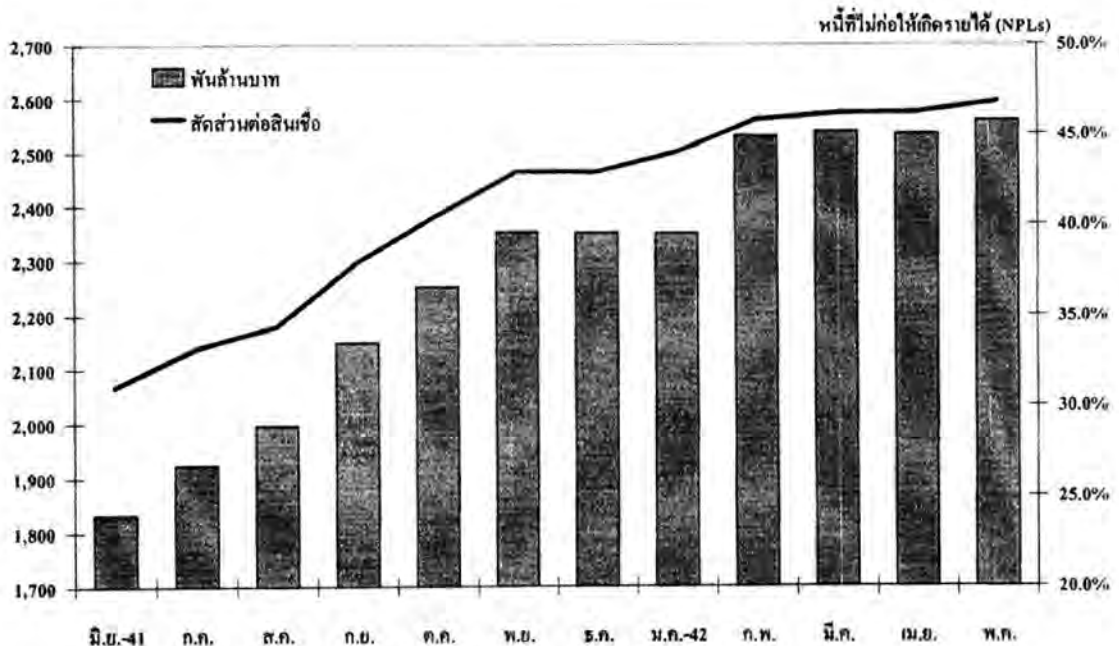
3. การแก้ไขปัญหา NPL

ในด้านมาตรการที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้นรัฐบาลพยายามเร่งให้การปรับโครงสร้างหนี้ให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าสถาบันการเงินได้ปรับโครงสร้างหนี้สำเร็จไปแล้วกว่า 430,000 ล้านบาท คิดเป็น 16% ของหนี้ NPL ทั้งหมด อย่างไรก็ดี การดำเนินการแก้ไขปัญหา NPL นั้น ยังมีข้อกังวล ดังนี้ คือ :

1. ระดับของ NPL สุทธิ (โดยหักการประนอมหนี้ที่สำเร็จแล้ว) ยังปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในเดือนเมษายน และพฤษภาคม แม้ว่า ธปท. ได้คาดการณ์ว่า NPL ถึงจุดสูงสุดแล้วในเดือนกุมภาพันธ์
2. นายธนาคารยอมรับว่าหนี้ที่ปรับโครงสร้างไปแล้วประมาณ 15% กลับมาเป็น NPL อีก เพราะอาจมีการประเมิณรายได้ของบริษัทสูงเกินความจริง
3. การปรับโครงสร้างหนี้ที่ผ่านมานั้นประมาณ 90% เป็นการประนอมหนี้โดยผิวเผิน กล่าวคือ ธนาคารยึดหนี้และลดดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้ โดยมีได้เพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันของผู้ผลิตที่เป็นลูกหนี้ ซึ่งทำให้ลูกหนี้ดังกล่าวอาจประสบปัญหาอีกได้หากเศรษฐกิจชะลอตัวลง

4. นายธนาคารยอมรับว่าหนี้ NPL ประมาณ 1/3 หรือ 900,000 ล้านบาท เป็นหนี้ที่ปรับโครงสร้างได้ยาก จึงอาจมีทางเลือกเดียว คือ ฟ้องร้องล้มละลายและยึดทรัพย์ ในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่าการเร่งออกกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ รวมทั้งกฎหมายล้มละลาย กฎหมายบังคับคดี และกฎหมายว่าด้วยการเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในไทยได้ง่ายขึ้นนั้น ยังไม่มีบทบาทมากนักในการช่วยเร่งการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลได้ให้ความหวังเอาไว้ ในส่วนของการจัดตั้งศาลล้มละลาย ที่เปิดดำเนินการในเดือนเมษายนนั้น ปรากฏว่าศาลรับคดีฟื้นฟูกิจการมากขึ้น แต่ถ้ามีคดีเข้าสู่ศาลเพียง 30 คดี น้อยกว่าที่คาดการณ์เอาไว้มาก ทั้งนี้ ได้มีการชี้แจงว่า ด้วบทกฎหมายที่มีความเข้มงวดต่อลูกหนี้มากขึ้น ทำให้เกิดการประนีประนอมนอกศาลมากขึ้น แม้ว่าตัวเลข NPL โดยรวมจะยังไม่ลดลงในขณะนี้ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็คาดการณ์ว่าการประนอมหนี้รายใหญ่จะเกิดผล อย่างชัดเจนในครึ่งหลังของปี 2542 นี้ ทำให้ NPL ปรับตัวลดลงเหลือประมาณ 40% จาก 48% ในขณะนี้ โดย ธปท. ได้ขยายขอบเขตของหนี้เป้าหมายเพื่อการประนอมหนี้จาก 800,000 ล้านบาทมาเป็น 1,500,000 ล้านบาท หรือประมาณครึ่งหนึ่งของหนี้ NPL ทั้งหมด



4. การฟื้นฟูสถาบันการเงิน

การเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในการฟื้นฟูสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารพาณิชย์ทั้งของเอกชนและที่รัฐเข้าไปแทรกแซงได้เพิ่มทุนรวมกันถึง 700,000 ล้านบาท โดยในส่วนของธนาคารกรุงไทยและธนาคารที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ ได้เพิ่มทุนให้แล้วประมาณ 370,000 ล้านบาท และธนาคารเอกชนเพิ่มทุนไปแล้วประมาณ 330,000 ล้านบาท

ขั้นต่อไปนั้นธนาคารพาณิชย์เอกชนคงต้องเพิ่มทุนต่อไปอีกประมาณ 100,000-150,000 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้กับธนาคารกรุงไทย 107,000 ล้านบาท และขายธนาคารที่เข้าไปแทรกแซง ภายในปลายปีนี้จำนวน 4 ธนาคาร คือ ธนาคารนครธน รัตนสิน ศรีนคร และนครหลวงไทยให้กับนักลงทุนต่างชาติ การขายธนาคารดังกล่าวนั้น จะเป็นการขายโดยทางการจะชดเชยความเสียหายในอนาคตให้กับผู้ซื้อ โดยการประกันราคาได้จาก ดอกเบี้ยเงินกู้ (Yield maintenance) และร่วมรับผิดชอบความเสียหายจากหนี้เสีย (loss sharing) การ “ขาย” ธนาคารโดยวิธีดังกล่าว ทำให้ทางการไม่ต้องเพิ่มทุนให้กับธนาคารดังกล่าวอีก แต่ต้องมีภาระชดเชยความเสียหายใน 2-3 ปี ข้างหน้าซึ่งอาจมีมูลค่าสูงประมาณ 150,000 ล้านบาท เพราะธนาคารที่รัฐขายออกไปมีหนี้เสียประมาณ 370,000 ล้านบาท

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ไทยนั้น ดำเนินไปได้ประมาณ 2/3 แล้ว ส่วนที่ยังต้องเพิ่มทุนอีกประมาณ 400,000 ล้านบาทนั้น ประกอบด้วย

1) ธนาคารพาณิชย์เอกชน	150,000 ล้านบาท
2) ธนาคารกรุงไทย	107,000 ล้านบาท
3) ชดเชยความเสียหายธนาคารที่รัฐขายให้ต่างชาติ	150,000 ล้านบาท
รวมทั้งสิ้น	407,000 ล้านบาท

5. มาตรการกระตุ้นภาคการผลิต

รัฐบาลกำลังเตรียมมาตรการเพื่อกระตุ้นภาคการผลิต โดยคาดว่าจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในต้นสิงหาคม และจะทำมาตรการดังกล่าวเข้าไปบรรจุในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 8 ที่จะเจรจากับ IMF ในเดือนสิงหาคมเช่นกัน มีการประเมินว่ามาตรการเพื่อกระตุ้นภาคการผลิตประกอบด้วย

1) การลดภาษีวัตถุดิบและสินค้าทุนที่นำเข้าเพื่อใช้ในการผลิต ทั้งนี้จะมีการลดภาษีสินค้าดังกล่าวให้สอดคล้องกับโครงสร้างภาษีศุลกากรที่กำหนดภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน แต่เพื่อให้ผู้ผลิตได้ผลประโยชน์อย่างเต็มที่ จึงจะให้การลดภาษีดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศคู่ค้าทุกประเทศ ทั้งนี้การลดภาษีดังกล่าวจะพยายามมิให้กระทบต่อผู้ผลิตวัตถุดิบดังกล่าวในประเทศ เช่น ผู้ผลิตเคมีภัณฑ์ เป็นต้น

2) กำหนดให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์หาทุนดอกเบี้ยต่ำ (โดยการออกพันธบัตรค่าประกันโดยรัฐบาล) และปล่อยกู้ให้กับธนาคารพาณิชย์มูลค่า 50,000 ล้านบาท เพื่อปล่อยกู้ให้ผู้บริโภคนำไปซื้อบ้านที่ปลูกสร้างแล้ว โดยเป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ยาวนานถึง 5 ปี

3) จัดตั้งกองทุนแห่งชาติ (National Equity Fund) มูลค่าประมาณ 37,000 ล้านบาท เพื่อลงทุนในบริษัททั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ที่ได้ปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ทั้งนี้จะอาศัยทุนจาก IFC (บริษัทลงทุนภาคอุตสาหกรรมของธนาคารโลก) ธนาคารออมสิน และองค์กรอื่น ๆ นอกจากนี้ยังอาจตั้งกองทุน Venture Capital Fund ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารพัฒนาเอเซีย และหน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์แนชัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกองทุนดังกล่าว

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเริ่มให้ความสนใจที่จะเข้ามาช่วยเหลือภาคการผลิตโดยตรงมากขึ้น ทั้งนี้ คงเป็นเพราะเข้าใจดีว่าธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถหรือไม่ประสงค์ที่จะปล่อยกู้ให้กับภาคการผลิตมากนัก ซึ่งหากรัฐบาลมีมาตรการที่จะช่วยเพิ่มทุนให้กับภาคการผลิตโดยตรง รวมทั้งการกระตุ้นแรงซื้ออย่างต่อเนื่อง ก็อาจช่วยให้ภาคการผลิตมีความแข็งแกร่งมากขึ้นและแนวโน้มเศรษฐกิจมีความสดใส ซึ่งจะชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์เร่งการประนอมหนี้ และเพิ่มการปล่อยสินเชื่อมากขึ้นในช่วงหลังปี 2542 เพื่อให้เศรษฐกิจไทยสามารถฟื้นตัวได้อย่างต่อเนื่อง

6. ข้อสรุป

1. ข้อมูลการผลิตและการส่งออกที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นเครื่องชี้ว่า เศรษฐกิจถึงจุดต่ำสุดแล้ว และกำลังฟื้นตัวอย่างช้าๆ
2. การใช้จ่ายของภาครัฐ เป็นปัจจัยหลักในการกระตุ้นการฟื้นตัวของการผลิตตามด้วยการเพิ่มขึ้นของสต็อกสินค้า ซึ่งหากสินค้าเกิดขายไม่ได้ในครึ่งหลังของปี (เพราะขาดแรงซื้อจากผู้บริโภค) ผู้ผลิตก็อาจลดการผลิตลงทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวลง
3. การลงทุนของภาคเอกชนไม่น่ากระเตื้องขึ้นมากนัก เพราะยังมีกำลังการผลิตเหลือใช้อีกมาก และธนาคารเองก็ไม่มียุทธศาสตร์ปล่อยสินเชื่อเพิ่มมากนัก
4. ภาคธนาคารเพิ่มทุนไปแล้ว 700,000 ล้านบาท แต่ยังคงเพิ่มทุนอีกประมาณ 300,000 ล้านบาท ในขณะที่ธนาคารยังไม่ต้องการปล่อยกู้มากนัก ทำให้สภาพคล่องส่วนเกินที่มีอยู่มากประมาณ 500,000 ล้านบาท กัดดันให้ดอกเบี้ยเงินกู้ และดอกเบี้ยเงินฝากปรับตัวลดลงได้อีก โดยดอกเบี้ยเงินฝากอาจลดเหลือ 2.0-2.5%
5. รัฐบาลจะมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือภาคการผลิตโดยตรงในเดือนสิงหาคม ประกอบด้วย การลดภาษีศุลกากร วัตถุประสงค์ และสินค้าทุนที่นำเข้า การหาสินเชื่อดอกเบี้ยคงที่ 5 ปี เพื่อปล่อยให้ซื้อบ้านที่สร้างเสร็จแล้วและการจัดตั้งกองทุนเพื่อลงทุนในบริษัทที่ปรับโครงสร้างแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มมาตรการเพิ่มเติมดังกล่าวทำให้เห็นว่าการฟื้นตัวของเศรษฐกิจใหม่ยังไม่แข็งแกร่งมากนัก

6. การเร่งออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้ง 11 ฉบับของรัฐบาลที่ผ่านมา คณะกรรมการวิสามัญฯ พบว่ากฎหมายในแต่ละฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบาทมากนักในการกระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจตามหลักการที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา การปรับโครงสร้างหนี้ในระยะที่ผ่านมาได้กระทำอย่างผิวเผินและไม่จริงจัง ส่งผลทำให้หนี้ที่ได้มีการปรับโครงสร้างหนี้แล้วกลับกลายมาเป็น NPL อีก ในขณะที่ NPL ยังคงเพิ่มขึ้นอีกในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2542 แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย เคยคาดการณ์ว่า NPL จะถึงจุดสูงสุดในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ก็ตาม การปรับโครงสร้างหนี้ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของ ศาลล้มละลายมีอยู่เพียง 30 คดีเท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าที่คาดการณ์เอาไว้มาก แต่จำนวนคดีน่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ เมื่อธนาคารเริ่มดำเนินการกับหนี้ที่ประนอมได้ยาก ซึ่งประเมินว่ามีอยู่ประมาณ 800,000 ล้านบาท นอกจากนี้ การที่จะให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในแต่ละฉบับดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรือปัจจัยส่งเสริมให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศในระยะยาวเพิ่มมากขึ้นตามหลักการที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภานั้น ก็ได้เป็นไปตามเป้าหมาย หากมีก็จะ มีแต่เพียงประเภทเข้ามาหากำไรในระยะสั้น ๆ แล้วออกไปเท่านั้น และมีกฎหมายบางฉบับที่ยังไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะอยู่ในระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานในรายละเอียดของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ เช่น การเตรียมออกกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่กฎหมายดังกล่าวได้มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาเกินสมควรแล้ว อันทำให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการใช้บังคับกฎหมายในหลาย ๆ ด้านของรัฐบาล
