



Chusit Wijamjorajit
June 2012



www.senate.go.th

จุลนิทัศน์

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



www.senate.go.th

จุลฉันท

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วารสารจลนิตี

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ISSN 1686-3720

ภาพปกหน้า

พระฉายาสาทิสลักษณ์ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ
เทคนิค สีนํ้ามันบนผ้าใบลินิน ขนาด ๔๕ x ๕๕ เซนติเมตร
ออกแบบและวาดภาพ โดย คุณชูศิษฐ์ วิจารณ์โจรกิจ

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

กรกฎาคม ๒๕๕๙

พิมพ์ที่

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

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จลนิตี”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



จุลฉันทิ

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันทิ
ที่ปรึกษา

นางวราภรณ์ อติแพทย์

เลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นายรัช ผาสุข

รองเลขาธิการวุฒิสภา

กองบรรณาธิการ

นายทศพร แยม่วงษ์

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

นายบุญสงค์ ลาคำ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นางพิมพ์พัชร์ อริยะะฆานกุล

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์

นิติกรชำนาญการ

นายปณิธีร์ ปทุมวัฒน์

นิติกรชำนาญการ

นายอภิวัฒน์ สุดสาว

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอริยพร โพธิ์ใส

นิติกรชำนาญการ

นายวรชัย แสนสีระ

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอวิการ์ตน์ นิยมไทย

นิติกรชำนาญการ

นางสาวลันดา อุดมะโกคิน

นิติกรชำนาญการ

นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม

นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

นางสาวเมธาวิ มะลิรัตน์

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

นางสาวนิตยา นาคเกษม

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวพรรณศรพรรณ สงกวาง

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๘๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๘๔๗๑ - ๒

นางสาวสมัทนา คลังแสง

นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการ

นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นางสาววรรณนา สุขวงศ์

นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์

นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นายอวิรุทธิ์ สนพราย

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นางสาวอนัญญา คชกฤษ

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นายชรินทร์ แพนไธสง

วิทยากรชำนาญการ

นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวปัทมา สุดจันทร์

วิทยากรปฏิบัติการ

นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์

วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

บรรณาธิการแถลง

สำหรับ “จูลินิติ” ฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” (Special Economic Zone : SEZ) ซึ่งเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้มีความพยายามผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการมีคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ รวมถึงคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๕๘ เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ รวมทั้งการเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ครอบคลุมการพัฒนาพื้นที่ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นนอกตามแนวชายแดนเพื่อให้การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปด้วยความรวดเร็วและให้คำนึงถึงข้อกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมิให้เกิดความขัดแย้งกัน และในขณะเดียวกันก็นำไปสู่ปัญหาข้อถกเถียงกันทางวิชาการและข้อพิจารณาถึงแนวทางสำหรับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยว่า สมควรจะเป็นไปในทิศทางใดจึงจะมีความเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศชาติและประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยส่วนรวมให้มากที่สุด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวกองบรรณาธิการวารสาร “จูลินิติ” จึงได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการด้านกฎหมายในประเด็นเรื่อง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ : แนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นางสาวพจณี อรรถโรจน์ภิญโญ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ธรรมใจ รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการ และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดและที่มาของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงประโยชน์และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาภายหลังการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศชาติและประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

สำหรับบทความทางวิชาการอื่น ๆ นั้น ใคร่ขอเสนอบทความเรื่อง “ประสิทธิภาพของ “รัฐสภา” ภายใต้เจตนารมณ์ของ “รัฐธรรมนูญ” ตอนที่ ๒” โดยนายปณิธิ์ศร์ ปทุมวัฒน์ และสำหรับเนื้อหาในส่วนอื่นยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกมากมาย

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จูลินิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์เพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ

กรกฎาคม ๒๕๕๙

พระราชดำรัส

พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยในโอกาสขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๔๓
วันศุกร์ที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒

“...เป็นเวลาต่อเนื่องกันหลายปีแล้ว ที่บ้านเมืองของเรา มีความเปลี่ยนแปลงมาตลอดทั้งในวิถีทางดำเนินของบ้านเมือง และของประชาชนทั่วไป เป็นเหตุให้เราต้องระมัดระวังตัวมากขึ้น เพื่อให้อยู่รอดและก้าวต่อไปโดยสวัสดิ์. ข้าพเจ้าปรารถนาอย่างยิ่ง ที่จะให้ทุกคนเข้าใจและเล็งเห็นสถานการณ์ของบ้านเมืองตามเป็นจริง. เวลานี้ บ้านเมืองของเรากำลังต้องการการปรับปรุงและการพัฒนา ที่มีประสิทธิภาพ. ทางที่เราจะช่วยกันได้ก็คือการที่ทำความคิดให้ถูก และแน่วแน่ ในอันที่จะยึดถือประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นที่หมาย. ต้องเพลา การคิดถึงประโยชน์เฉพาะตัวและความขัดแย้งกันในสิ่งที่มีใช้สาระลง. ต้องหันหน้าปรึกษากัน ด้วยความรู้คิด ด้วยความเป็นญาติ เป็นมิตร และเป็นไทยด้วยกัน. ผู้ใดมีภาระหน้าที่อันใดอยู่ ก็เร่งกระทำให้สำเร็จลุล่วงไป ให้ทันการณ์ทันเวลา. ผลงานของแต่ละคนแต่ละฝ่ายจักได้ประกอบ ส่งเสริมกันขึ้น เป็นความสำเร็จและความเจริญวัฒนาของประเทศชาติ.

ข้าพเจ้าจึงขอให้ท่านตั้งความหวัง ตั้งความเพียรอันมั่นคงไว้ ที่จะช่วยตัวช่วยชาติให้หนักแน่นยิ่งขึ้น ทั้งด้วยการขะมักเขม้นทำงาน ให้เต็มกำลังความสามารถ ทั้งด้วยการดำเนินชีวิตอย่างระมัดระวัง ให้รู้จักพอเหมาะ พอประมาณ จะคิดอ่านปฏิบัติการใด ให้ยึดมั่น ในประโยชน์ส่วนรวมและชาติบ้านเมืองเป็นเป้าหมายสูงสุด...”

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ : แนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ๑
- คุณปกรณ์ นิลประพันธ์ ๔
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- คุณพจณี อรรถโรจน์ภิญโญ ๑๒
รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ ๒๑
รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและวิชาการ และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

- สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ และวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙
การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗, ๑๔, ๒๑ และวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๙
การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕, ๑๒ และวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ๒๗

บทความทางวิชาการ

- ประสิทธิภาพของ “รัฐสภา” ภายใต้เจตนารมณ์ของ “รัฐธรรมนูญ” ตอนที่ ๒ ๔๙
โดย นายปณิธิ์ศรี ปทุมวัฒน์ นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย



สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต”
(บทบาทของศาลยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง) ๕๕

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.
(หมวด ๑ บททั่วไป ถึงหมวด ๕ การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ) ๗๑

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

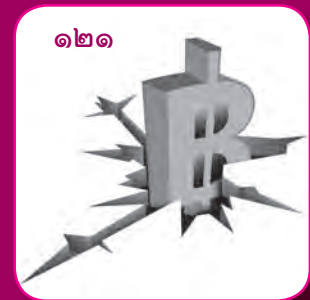
- พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙ ๘๙
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ๙๗

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๙ วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙
เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่ ๑๐๙

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ๑๒๑



สารบัญ

มุมมองสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลาย ๑๓๑

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- เกร็ดแนวคิดจากกฎหมายนิวเคลียร์ของต่างประเทศ ๑๓๙

สารพันปัญหากฎหมาย

- การจัดระเบียบสังคมกับปัญหาการขอทานในประเทศไทย ๑๕๑

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- การโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ๑๕๙

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ ๕ กระบวนการตรากฎหมาย ๑๖๙

แนะนำเว็บไซต์

- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (www.mrta.co.th), ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) (www.sacict.or.th), การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (www.ieat.go.th) และ สำนักกิจการอวกาศแห่งชาติ (www.space.mict.go.th) ๑๗๙





(Export Processing Zone) หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Border Economic Zone) เป็นต้น แต่ก็มีหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ เป็นพื้นที่ที่มีการกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจน จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับระบบและนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นกรณีพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุน และการพัฒนาพื้นที่ มีการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ทัวไปหรือแยกส่วน การดำเนินงานออกจากระบบปกติของประเทศ ซึ่งกลไกการบริหารจัดการอาจมีการกำหนดหน่วยงานที่สามารถใช้อำนาจเฉพาะแทนอำนาจของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และอาจมีการออกกฎหมาย หรือกฎระเบียบเป็นพิเศษมารองรับเพื่อให้สามารถบริหารจัดการในลักษณะแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว มีการให้สิทธิประโยชน์เฉพาะแก่ผู้อยู่อาศัยและผู้ลงทุนในเขตพื้นที่นั้น ๆ รวมทั้งให้สามารถดำเนินธุรกิจ ภายใต้กฎระเบียบที่มีความผ่อนปรนมากกว่ากฎหมายตามปกติของประเทศ



สำหรับแนวคิดการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในส่วนของประเทศไทย นั้น ที่ผ่านมามีภาครัฐได้มีการศึกษาและมีความพยายามในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มาตามลำดับ อย่างไรก็ตามแนวทางในการพัฒนา และขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้เป็นรูปธรรมเริ่มมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้น ภายหลังจากเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ และได้กำหนด

เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจสำคัญ โดยได้เร่งรัดผลักดันให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ เพื่อแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” (กนพ.) ขึ้น โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสม ในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน ๕ พื้นที่ เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่ เศรษฐกิจใหม่เชื่อมโยงการค้าการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านโดยใช้โอกาสที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน และแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดน อันประกอบไปด้วย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (ติดกับประเทศเมียนมาร์) อำเภอรัฐประศาสตร์ จังหวัดสระแก้ว (ติดกับประเทศกัมพูชา) พื้นที่ชายแดนจังหวัดตราด (ติดกับประเทศกัมพูชา) พื้นที่ชายแดนจังหวัดมุกดาหาร (ติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว) และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (ด้านสะเดา ด้านปาดังเบซาร์ ติดกับประเทศมาเลเซีย) โดยคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุน



การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษรวม ๔ เรื่อง คือ (๑) สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน (๒) การให้บริการ จุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ (๓) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว และ (๔) การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ พิเศษและเชื่อมโยงในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในสถานการณ์ขับเคลื่อนมาตรการ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น รัฐบาลได้เร่งรัดให้มีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ มอบหมายให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อน เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ครอบคลุมการพัฒนาพื้นที่ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชั้นนอก ตามแนวชายแดนเพื่อให้การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปด้วยความรวดเร็วและให้คำนึงถึงข้อกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมิให้เกิดความ ขัดแย้งกัน และในขณะเดียวกันก็นำไปสู่ปัญหาการถกแถลงกันทางวิชาการและข้อพิจารณาถึงแนวทาง สำหรับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยว่าสมควรจะเป็นไปในทิศทางใดจึงจะ มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศชาติและประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษโดยส่วนรวมให้มากที่สุด

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสารจุลนิตินี้จึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประเด็นเรื่อง **“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ : แนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย”** จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย **นายปกรณ์ นิลประพันธ์** รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา **นางสาวพจณี อรรถโรจน์ภิญโญ** รองเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ธรรมใจ** รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการ และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ทั้งนี้ เพื่อให้ ทราบถึงแนวความคิดและที่มาของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงประโยชน์และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาภายหลัง การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศชาติและประชาชนในพื้นที่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยท่านผู้อ่านสามารถศึกษาและติดตามรายละเอียดของเรื่องดังกล่าว ได้ในจุลนิตินี้ **๑**



คุณปกรณ์ นิลประพันธ์^๑

“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ : แนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙
ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



จุดนิตี : ขอรอบแนวคิด ที่มา และพัฒนาการของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษว่ามีความเป็นมาอย่างไร รวมทั้งประสบการณ์ของต่างประเทศ และประเทศไทยจะได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมากน้อยประการใด

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ : เดิมระบบเศรษฐกิจโลกเป็นระบบการปกป้องคุ้มครองทางการค้า (Protectionism) คือการที่ทุกประเทศต่างมีนโยบายมุ่งปกป้องสินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศเพื่อมิให้ถูกแข่งขันจากสินค้าและบริการจากต่างประเทศ รัฐบาลจะใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าหรือบริการจากต่างประเทศ เช่น การตั้งกำแพงภาษี การกำหนดโควตาการนำเข้า เป็นต้น โดยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) เริ่มมีขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยนายเติ้ง เสี่ยวผิง ได้เสนอให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางแก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรูปธรรม และให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการจัดตั้งและกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษแก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยท้องถิ่นที่เหมาะสมจะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อนำร่องนั้น นายเติ้ง เสี่ยวผิง เห็นควรให้ใช้เมืองที่อยู่ใกล้เกาะฮ่องกง ได้แก่ เมืองเสิ่นเจิ้น เมืองซูไห่ เมืองซัวเถา และเมืองเซี่ยเหมิน เป็นต้น เพื่อรองรับการที่ประเทศอังกฤษต้องคืนเกาะฮ่องกงให้แก่ประเทศจีนในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ โดยลักษณะร่วมกันของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

^๑Master of Law Trade Practices Law University of Sydney ประเทศออสเตรเลีย, น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



ที่จัดตั้งขึ้นทั้ง ๔ แห่งนี้ คือ สภาภูมิประเทศที่อยู่ติดทะเล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการขนส่ง และโดยที่ นายเติ้ง เสี่ยวผิงประสงคิให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเส้นเงินเป็นแม่แบบในการเปิดประเทศเพื่อการพัฒนา และมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนของนักลงทุน จึงมีมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จหลายมาตรการ ได้แก่

๑. การให้สิทธิในการออกนโยบายพิเศษเฉพาะสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เมืองเส้นเงิน ที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลางจีน ส่งผลให้เส้นเงินเป็นเมืองแรก ๆ ที่นำร่องการปฏิรูปในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การนำระบบภาษีนิติบุคคล (Corporate tax) ที่แตกต่างกันมาใช้สำหรับผู้ประกอบการต่างประเทศ และผู้ประกอบการจีน เพื่อจูงใจให้นักลงทุนต่างชาติอยากเข้ามาลงทุน หรือแม้แต่การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีแก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม hi-technology และผู้ประกอบการในกลุ่ม SMEs ซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญในการช่วยสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เอื้อต่อการลงทุน

๒. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมทางการเงินที่เหมาะสม เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต ทั้งในส่วนของพัฒนาสนามบิน ท่าเรือ ถนน ระบบโทรคมนาคม และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ

๓. การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลท้องถิ่นเส้นเงิน โดยเน้นที่ความโปร่งใส และยึดหยุ่นในการบริหารงานและตัดสินใจ ทำให้สามารถพัฒนาและปฏิรูปการดำเนินงานได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ในเมืองเส้นเงินยังมีกระบวนการทำงานในลักษณะที่เรียกว่า “One stop service” ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนการขออนุมัติต่าง ๆ ก็มีความเป็นมิตรต่อภาคธุรกิจค่อนข้างมาก

๔. นโยบายอื่น ๆ ที่ส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันของเมือง ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันเป็น cluster ของภาคธุรกิจเพื่อให้เกิดการผลิตในปริมาณที่มากและเป็นการลดต้นทุนการผลิต (Economies of Scale) การอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติสามารถถือหุ้นในกิจการบางประเภทได้ รวมถึงการอนุญาตให้มีการเช่าที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานได้นานถึง ๙๙ ปี เป็นต้น

ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจโลกในขณะนั้นยังอยู่ในระบบการคุ้มครองทางการค้า (Protectionism) นักลงทุนส่วนใหญ่จึงมุ่งไปลงทุนในประเทศจีน หลายประเทศที่ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจและดึงดูดนักลงทุนจึงได้นำเอาแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ไปใช้ได้แก่ เมืองคูไบ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศจอร์แดน ประเทศสิงคโปร์ ประเทศรัสเซีย แม้แต่ประเทศอินเดียและเกาหลีใต้ ก็มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น แต่ก็ไม่ได้รับประโยชน์มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจและการค้าโลกเริ่มมีการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (URUGUAY ROUND) เพื่อให้มีการเปิดการค้าเสรีอย่างกว้างขวางขึ้น



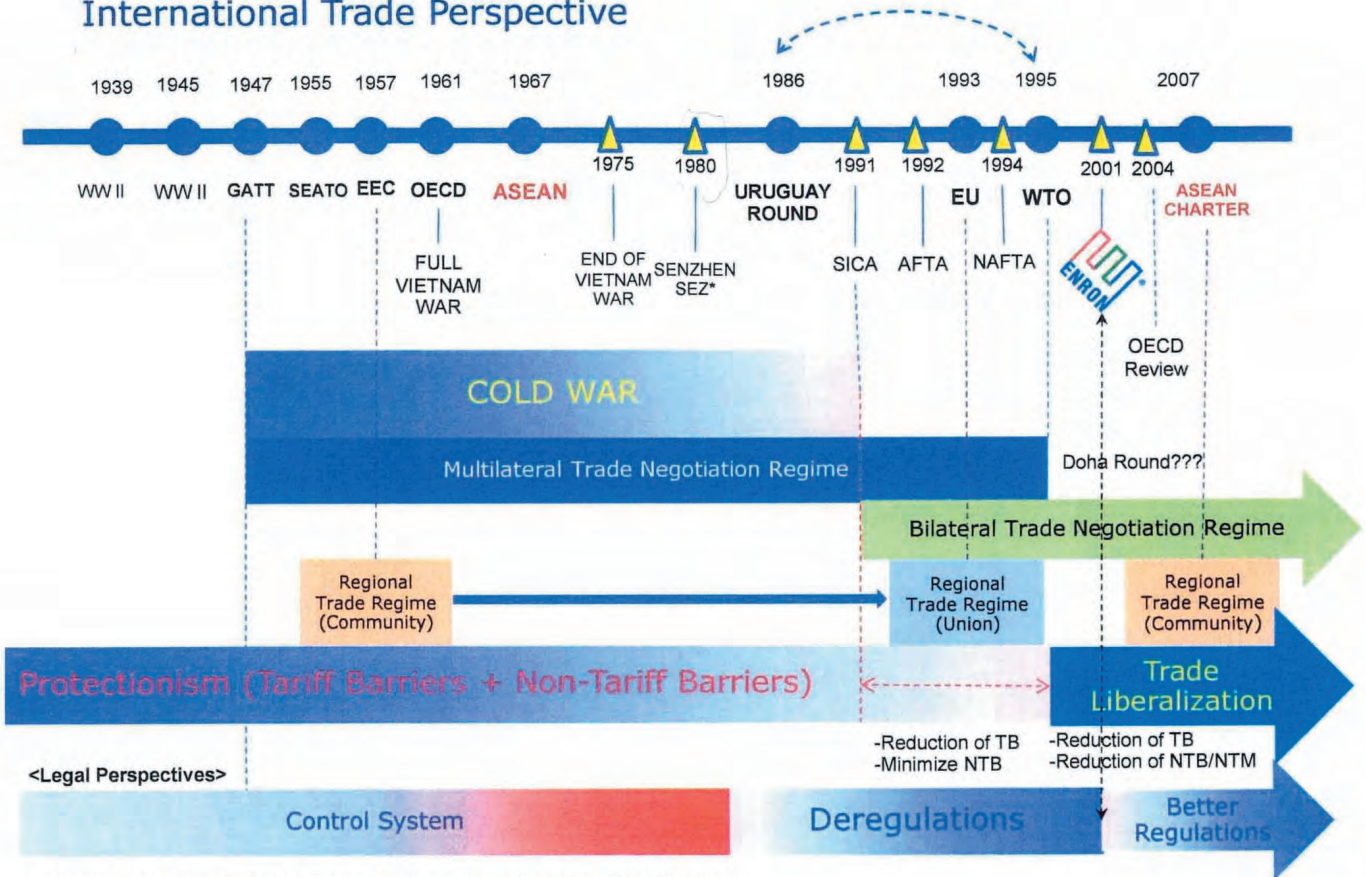


วิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจโลกเริ่มเปิดเสรีมากขึ้น หลาย ๆ ประเทศต่างก็มีนโยบายทางภาษีที่จะใช้ดึงดูดนักลงทุน ดังนั้น มาตรการทางภาษีของแต่ละประเทศจึงไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก ประเทศจีนได้ประโยชน์จากต้นทุนค่าแรงขั้นต่ำภายในประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญในการแข่งขันทางการค้ายาวนานต่อมาอีกเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี ปัจจุบันความสำเร็จหรือความล้มเหลวของระบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ เราไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องมาตรการภาษี (Tariff Measures) เท่าใดนัก เพราะผลจากการค้าเสรีจึงทำให้มาตรการทางภาษีลดลงเป็นศูนย์เกือบทุกอัตรา สิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ **การจัดให้มีกระบวนการทำงานในลักษณะจุดเดียวเบ็ดเสร็จ**

(One Stop Service) เพื่อให้กระบวนการและขั้นตอนการขออนุมัติต่าง ๆ เอื้อต่อการประกอบธุรกิจและการลงทุน หลักการนี้ถูกนำไปปรับใช้ในประเทศรัสเซียแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอัตราการเกิดอาชญากรรมสูง ประกอบกับมีปัญหาเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับประเทศอิหร่านก็ไม่ประสบความสำเร็จแต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาทางการเมืองเรื่องอาวุธนิวเคลียร์ ส่วนที่ประเทศฟิลิปปินส์ก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะเหตุเกี่ยวกับเรื่องดินฟ้าอากาศ จึงเกิดคำถามว่าเพราะเหตุใดประเทศในยุโรปจึงไม่มีแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ นั่นเป็นเพราะประเทศในแถบยุโรปมีการนำระบบการผ่อนคลายกฎระเบียบทางการค้า (Deregulation) มาใช้ โดยการปรับปรุงระบบกฎหมาย ลด เลิก กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็น และสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการน้อยที่สุด ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและการลงทุน มีการใช้ระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ปรับปรุงระบบกฎหมายจากระบบการควบคุมมาเป็นการแจ้งเพื่อกำกับการประกอบธุรกิจเท่านั้น โดยให้ธุรกิจกำกับดูแลกันเอง สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ การสร้างสภาพแวดล้อม (Environment) บรรยากาศภายในประเทศที่เอื้อประโยชน์ในการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในประเทศ อาทิเช่น ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ระบบการศึกษาของบุตรหลานของผู้ที่เข้ามาลงทุน การท่องเที่ยวเพื่อผ่อนคลายทุกสิ่งรอบตัวจะต้องมีการบูรณาการไปพร้อม ๆ กันเพื่อให้เป็นที่ดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ



International Trade Perspective



© 2013 Pakorn Nilrapunt, Full-time Law Councilor, Office of the Council of State

สำหรับประเทศไทยในระยะหลัง เริ่มมีเสียงเรียกร้องจากนักลงทุน และจากประชาชนผู้ประกอบการ ให้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ ต่อมาเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศโดยมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในระยะที่หนึ่ง^๒ มี ๕ พื้นที่ชายแดนเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้แก่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

^๒ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๘.



สงขลา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด และระยะที่สอง^๓ อีก ๕ แห่ง ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เขตเศรษฐกิจพิเศษนครราชสีมา เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม เขตเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี รวมทั้งสิ้น ๑๐ แห่ง โดยแนวคิดเรื่องการนำที่ดินเพื่อมาจัดทำเป็นพื้นที่ต้นแบบนั้น จะไม่มีการขับไล่คนออกจากที่ดินที่นำมาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทุกคนจะยังมีสิทธิอยู่ในพื้นที่เหมือนเดิม โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการซื้อ เช่า เวนคืน ที่ดินได้ในบางกรณีตามกรอบที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด หรืออาจนำเอาที่ดินของหลวงที่เป็นที่ดินว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์นำมาถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็นที่หลวงให้กลับมาเป็นที่ราชพัสดุและนำมาทำเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้

จุดเน้น : แนวทางในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการหรือการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ และประเทศไทยได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมาน้อย เพียงใด

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ : ในอดีตประเทศไทยประสบปัญหาในเรื่องการทำงานของหน่วยงานภาครัฐแบบไม่บูรณาการ กล่าวคือ เรามีกฎหมายหลายฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่ออนุมัติ หรืออนุญาต แต่โดยมากมักไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการที่แน่นอนเอาไว้ ประกอบกับในการขออนุมัติหรือขออนุญาตเพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ นั้น ประชาชนจะต้องขออนุญาตจากส่วนราชการหลายแห่ง ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนและถือเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจ การค้า และการลงทุนเป็นอย่างมาก จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รัฐบาลชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้สามารถลดต้นทุนของผู้ประกอบการและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ แต่เดิมก่อนที่เราจะมีกฎหมายฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับ เราดำเนินการโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบกับคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่แล้ว ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต

^๓ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ ๒/๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ ๒ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘.



การตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงเป็นเหมือนการจัดตั้งระบบ National Single Window (NSW) ขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นักลงทุน ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เองก็มีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าสมควรที่จะต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้น เพราะระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองอาจถูกยกเลิกเมื่อใดก็ได้ และเมื่อมีกฎหมายแล้วการดำเนินการต่าง ๆ ก็จะสะดวกยิ่งขึ้น เพราะทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน



ของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงเป็นเหมือนการจัดตั้งระบบ National Single Window (NSW)^๔ ขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นักลงทุน ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)^๕ เองก็มีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าสมควรที่จะต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้น เพราะระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองอาจถูกยกเลิกเมื่อใดก็ได้ และเมื่อมีกฎหมายแล้วการดำเนินการต่าง ๆ ก็จะสะดวกยิ่งขึ้น เพราะทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน

อย่างไรก็ดี สำหรับในเขตพื้นที่พิเศษ เช่น พื้นที่ในภาคตะวันออก อาทิ ท่าเรือแหลมฉบัง และมาบตาพุด นั้น ปัจจุบันนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และกลุ่มอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ได้รับการส่งเสริมการลงทุนโดยได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรอยู่แล้ว ทำให้มีผู้ประกอบการลงทุนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านการลงทุนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกขึ้น โดยจะมีการตราพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกขึ้นเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวยังมีความไม่แน่นอน ดังนั้น ในขณะนี้สิ่งที่มีความสำคัญจริง ๆ คือการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการบังคับใช้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สามารถหาประโยชน์จากการลงทุนภายนอกประเทศได้ ในประเทศเพื่อนบ้านของเราต่างก็มี

^๔เป็นระบบการบริการเชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ สำหรับการนำเข้า ส่งออก และโลจิสติกส์ รองรับบริการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ซึ่งเป็นระบบบริการแบบอัตโนมัติและกึ่งอัตโนมัติควบคู่ไปกับการปฏิรูปกระบวนการและขั้นตอนการให้บริการ และการลดรูปแบบเอกสาร โดยอำนวยความสะดวกให้ผู้ให้บริการสามารถทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กับหน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์แบบปลอดภัยและไร้เอกสาร รวมถึงการใช้ข้อมูลร่วมกันกับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง และการเชื่อมโยงข้อมูลใบอนุญาตและใบรับรองระหว่างหน่วยงานภาครัฐภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยผู้ใช้บริการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจสามารถติดตามผลในทุก ๆ ขั้นตอนของการดำเนินงานนำเข้า ส่งออกและการอนุมัติต่าง ๆ ผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ทุกวันและตลอดเวลา ๒๔ ชั่วโมง.

^๕เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศตามนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ประโยชน์จากความร่วมมือด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน และข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน.



ข้อได้เปรียบในเรื่องต้นทุนค่าแรงงานที่ต่ำกว่าประเทศไทย และมีทรัพยากรที่ยังหลงเหลืออยู่มาก ถ้าเราอยากหาประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้เราจำเป็นต้องดำเนินการให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ออกไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เมื่อคนไทยเข้าไปลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมของประเทศไทยในประเทศเพื่อนบ้านย่อมจะเอื้อประโยชน์แก่การค้าและการลงทุนได้เป็นอย่างมาก

จุดนิติ : ในทรรศนะของท่านเห็นว่าการกำหนดมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ ประการใด และจะมีแนวทางใดที่จะทำให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศชาติและประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ : ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ) ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเราไม่ได้มุ่งเน้นในเรื่องกลไกของตลาด แต่จะเน้นในเรื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) โดยการสร้างโอกาสเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันทางสังคม และนำไปสู่การพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืน (Inclusive and Sustainable Growth) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ ขจัดความยากจนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหลักขององค์การสหประชาชาติและสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กล่าวคือ ไม่คำนึงถึงวิธีการที่ใช้แต่คำนึงถึงว่าถ้าใช้วิธีการทางเศรษฐกิจนั้นแล้วประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องถนน ถ้าประเทศไทยต้องการจะเป็นศูนย์กลางในการรับและกระจายสินค้า (Logistics Hub) เพราะสภาพภูมิประเทศโดยรวมของประเทศเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางระบบโลจิสติกส์ ผู้ที่จะได้รับประโยชน์คือนักลงทุน แต่สิ่งที่ต้องการจากการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืน (Inclusive and Sustainable Growth) ก็คือประชาชนคนไทยที่อยู่ระหว่างเส้นทางการขนส่งเหล่านั้นจะได้รับประโยชน์อย่างไรบ้าง ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาให้มาก แต่เดิมเรามุ่งเน้นการพัฒนาด้านวัตถุและผลประโยชน์ที่จะได้รับ เรามุ่งประโยชน์ที่นักลงทุนจะได้รับ แต่ในขณะนี้โลกเปลี่ยนแปลงไปแล้ว เศรษฐกิจโลกกำลังจะเปลี่ยนมาเป็นการพัฒนาและการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ดังนั้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องคำนึงถึงพี่น้องประชาชนทั่วประเทศด้วยว่าจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร ในเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนจะยกตัวอย่างเรื่องเมืองพัทยา ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นจนกลายเป็นเมืองท่องเที่ยวติดอันดับโลก มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว นักลงทุน เป็นจำนวนมาก มีสาธารณูปโภคครบครัน แต่ถ้าเราสังเกตดูจะพบว่าเมืองพัทยามักประสบกับปัญหาน้ำท่วมขังทุกครั้งที่มีฝนตกลงมา นั่นเป็นเพราะการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ สถานการณ์เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นที่เมืองพัทยาที่เดียวที่จังหวัดภูเก็ตก็เกิดขึ้นแล้ว ต่อไปอาจจะเกิดขึ้นที่จังหวัดเพชรบุรีก็ได้



จุดนิตี : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

คุณปกรณ์ นิลประพันธ์ : ในกระบวนการตรากฎหมายทุกฉบับ ฝ่ายนิติบัญญัติและพี่น้องประชาชนควรจะต้องมีการหารือร่วมกัน และสมควรให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น เพื่อให้กฎหมายเหล่านั้นสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยเฉพาะการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ก่อนที่จะดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสมควรที่จะมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ ไม่จำกัดเฉพาะแต่ในเรื่องผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว แต่ควรศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ก็เป็นสิ่งสำคัญและไม่อาจละเลยได้ รวมทั้งต้องพิจารณาศึกษาว่าการลงทุนในแต่ละครั้งก่อให้เกิดการกระจายทางด้านเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมหรือไม่ด้วย **จ**



คุณพจนี อรรถโรจน์ภิญโญ*

“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ : แนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๙
ณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ (สศช.)



จุดนิตี : ขอบข่ายแนวคิด ที่มา และพัฒนาการของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษว่ามีความเป็นมาอย่างไร และประเทศไทยจะได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประการใดบ้าง

คุณพจนี : หากจะกล่าวถึงแนวคิด ที่มา และพัฒนาการของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว อาจกล่าวได้ว่า “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน” นั้น เป็นแนวคิดการพัฒนาที่มีการริเริ่มดำเนินงานในประเทศไทยมายาวนานกว่า ๑๐ ปี แล้ว โดยเฉพาะเพื่อใช้ประโยชน์จากโอกาสของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และการพัฒนาตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridor) ในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของไทย แต่การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่เกิดผลที่ชัดเจนมากนัก จนกระทั่งมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จึงเป็นโอกาสสำคัญในการเร่งพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อรองรับการลงทุนของประเทศและมีบทบาทสำคัญในการเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศในภูมิภาค ช่วยลดการกระจุกตัวของการลงทุนในพื้นที่ภาคกลาง และสนับสนุนเป้าหมายของไทยในการหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง รวมทั้งสามารถบริหารจัดการผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนา

*รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.



คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้กำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่นำทาง (Roadmap) สนับสนุนการพัฒนาประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียน กระตุ้นเศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำ และช่วยรักษาความมั่นคงของประเทศ และได้มีคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ เพื่อแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” (กนพ.) ขึ้น โดยมีหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ได้มีดำริให้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในทุกภาคหรือทุกช่องทางที่สำคัญ อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างจริงจังและต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา

สำหรับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ยกยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยภาครัฐให้การสนับสนุนในส่วนที่เป็นองค์ประกอบหลักของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนของภาคเอกชน โดยเป้าหมายของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนนั้นก็เพื่อให้เกิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ บริเวณชายแดนที่มีการพัฒนาเป็นรูปธรรมอย่างมีสมดุล ยกยกระดับคุณภาพชีวิต และแก้ปัญหาความมั่นคง

ทั้งนี้ ในส่วนของการกำหนด “พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” รัฐบาลได้แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ โดยระยะแรก ประกอบด้วย ๕ พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดตาก จังหวัดสระแก้ว จังหวัดตราด จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสงขลา ส่วนระยะที่สอง ประกอบด้วย ๕ พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดหนองคาย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดเชียงราย จังหวัดนครพนม และจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งพื้นที่ชายแดนทั้ง ๒ ระยะดังกล่าว ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการค้าชายแดนรวมมูลค่าประมาณ ๙๒๗,๐๖๓ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๒.๖๐ ของการค้าชายแดนทั่วประเทศ และมีศักยภาพสูงในการพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ บริเวณชายแดนของประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวจะเห็นว่าการพิจารณาจากศักยภาพและความพร้อม รวมทั้งที่ตั้งซึ่งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจ อันมีความจำเป็นต้องพัฒนาเป็นพิเศษหรืออย่างเร่งด่วน และประชาชนและภาคส่วนในพื้นที่ให้การยอมรับและสนับสนุน

อนึ่ง ในการสนับสนุนจากภาครัฐนั้น ภาครัฐได้ให้การสนับสนุนการพัฒนาองค์ประกอบหลักในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้ตั้งคณะกรรมการ จำนวน ๖ คณะ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อจัดทำแนวทางและสนับสนุนการดำเนินงานในแต่ละด้าน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) ด้านสิทธิประโยชน์ในการลงทุน ผู้ประกอบการทั้งรายใหญ่และวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (SMEs) ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากสำนักงานคณะกรรมการ



ส่งเสริมการลงทุน กรมสรรพากร กรมศุลกากร และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) โดยการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับสิทธิประโยชน์ในระดับสูงสุดของประเทศ อาทิ ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา ๘ ปี และการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ ๕๐ อีกเป็นระยะเวลา ๕ ปี เป็นต้น รวมทั้งได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และมีการผ่อนปรนเงื่อนไขต่าง ๆ ให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) นอกจากนี้ ยังมีบริการเปิด “ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน” (One Stop Service) ใน ๑๐ พื้นที่ เพื่อให้บริการข้อมูลและอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน ตลอดจนมีการกำหนด ๑๓ กลุ่มกิจการเป้าหมายสำหรับส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้นและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่

(๒) ด้านแรงงานและศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน รวมทั้งด้านสาธารณสุขและความมั่นคง โดยมีการจัดระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้สามารถเข้ามาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ในลักษณะข้ามแดนไป-กลับ และจัดตั้ง “ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน” เพื่อให้บริการเรื่องการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร การตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งให้การฝึกอบรมฝีมือแรงงานไทยบริเวณชายแดนและแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชน

(๓) ด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ได้มีการจัดทำ “แผนโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๕” เพื่อรองรับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะแรกและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย รวมทั้งเร่งรัดการดำเนินโครงการเร่งด่วนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ตลอดจนการจัดทำ “แผนโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗” เพื่อรองรับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะที่สอง ทั้งนี้ แผนโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรดังกล่าว จะครอบคลุมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้ได้มาตรฐานการแก้ปัญหาและพัฒนาศักยภาพด้านพรมแดนหลัก การเตรียมระบบไฟฟ้าและประปารองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนานิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร และการเตรียมความพร้อมด้านสาธารณสุขในพื้นที่



(๔) การจัดหาพื้นที่ของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ภาครัฐได้จัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งส่วนใหญ่จะพิจารณาจากที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และมีผลกระทบต่อภาคประชาชนน้อยที่สุด โดยถอนสภาพที่ดินของรัฐที่กำหนดในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นที่ราชพัสดุและจัดสรรที่ดินดังกล่าวให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ และให้เอกชนและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เข้า โดยมีระยะเวลาเช่าครั้งแรก ๕๐ ปี แต่สามารถเช่าต่อได้อีกไม่เกิน ๕๐ ปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และระเบียบของกรมธนารักษ์ ซึ่งในปัจจุบันกรมธนารักษ์ได้มีการส่งมอบที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้วให้แก่กรมศุลกากรเพื่อจัดตั้งเป็นด่านศุลกากร (Customs Immigration Quarantine : CIQ) และให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เข้าแล้ว โดยอยู่ระหว่างการสรรหาผู้ลงทุนพัฒนาพื้นที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร ตราด และหนองคาย

(๕) การตลาดประชาสัมพันธ์ ได้มีการจัดงานเปิด (Open House) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณะและนักลงทุน ทั้งชาวไทยและต่างประเทศ อาทิ วีดิทัศน์ และคอลัมน์พิเศษเพื่อพิมพ์เผยแพร่ลงหนังสือพิมพ์ และวารสารต่างประเทศ รวมทั้งแผ่นพับและคู่มือนักลงทุน ตลอดจนการนำคณะนักลงทุนเดินทางไปเยี่ยมชมในพื้นที่

(๖) การขับเคลื่อนระดับพื้นที่ มีการประสานการดำเนินงานกับจังหวัดที่เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและสำรวจพื้นที่เพื่อติดตามและขับเคลื่อนการพัฒนา รวมทั้งแก้ไขปัญหาในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้ง ๑๐ แห่ง และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้วพบว่า วัตถุประสงค์และรูปแบบของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไป เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศจีน มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบการเปิดประเทศและกลไกตลาด และเป็นรูปแบบของการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ โดยให้อำนาจแก่มณฑลในการบริหารจัดการ ออกกฎหมาย และให้แต่ละมณฑลแข่งขันกันเอง ในขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเม็กซิโกสามารถลงทุนในพื้นที่ใดของประเทศก็ได้ และเน้นความร่วมมือกับประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยง และการอำนวยความสะดวกการข้ามแดน นอกจากนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีการกำหนดพื้นที่ชัดเจน และมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมในประเทศไทย

ส่วนบทเรียนจากการศึกษาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศต่าง ๆ นั้น พบว่าปัจจัยที่จะทำให้การพัฒนาประสบความสำเร็จ ได้แก่

(๑) วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์โดยรวมของการพัฒนาประเทศ เพื่อให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ต้องการ



“การเพิ่มประสิทธิภาพด้านพรมแดนและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ และการจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ จะช่วยจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาคำคัญ ๆ บริเวณชายแดนได้”

(๒) กิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องสอดคล้องกับจุดแข็งและศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบับประเทศคู่แข่ง

(๓) ที่ตั้งของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในตำแหน่งทางยุทธศาสตร์สำคัญ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกับโครงข่ายการคมนาคมขนส่งหลัก ตลาด และแหล่งวัตถุดิบ

(๔) กลไกการบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องมีความคล่องตัว เพื่อให้สามารถบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนได้อย่างต่อเนื่อง

(๕) มาตรการและสิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุนสามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่ง เพื่อให้สามารถดึงดูดการลงทุนในระดับที่แข่งขันกับประเทศคู่แข่งได้ และ

(๖) การบังคับใช้กฎระเบียบต้องมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการลงทุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ซึ่งภาครัฐได้ให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ เพื่อดึงดูดให้เกิดการลงทุนและเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดนของประเทศ คาดว่าการพัฒนาดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่และประเทศโดยรวม ดังนี้

(๑) เกิดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ บริเวณชายแดน โดยการลงทุนของภาคเอกชน การเพิ่มประสิทธิภาพด้านพรมแดนและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ และการจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ จะช่วยจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาคำคัญ ๆ บริเวณชายแดนได้ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการค้าสินค้าผิดกฎหมาย การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ยาเสพติด โรคติดต่อข้ามพรมแดน ความไม่สงบตามแนวชายแดน เป็นต้น และทำให้พื้นที่ชายแดนสามารถพัฒนาได้เต็มประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งสามารถเสริมสร้างศักยภาพความแข็งแกร่งของหน่วยงาน ภาคเอกชน และชุมชนในพื้นที่ในลักษณะบูรณาการ ตั้งแต่การวางแผน บริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล

(๒) การสร้างฐานการลงทุนใหม่บริเวณชายแดนและเพิ่มโอกาสในการสร้างอาชีพและรายได้ เนื่องจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนช่วยสนับสนุนให้พื้นที่ชายแดนเป็นฐานเศรษฐกิจและการลงทุนแห่งใหม่ของประเทศ ซึ่งจะช่วยเพิ่มการจ้างงานและลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ใน



พื้นที่ เชื่อมโยงการผลิตในพื้นที่เข้ากับพื้นที่ตอนในของประเทศและห่วงโซ่การผลิตของภูมิภาค และลดการกระจุกตัวของฐานการผลิตเดิมในภาคกลาง

(๓) การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงคุณภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม เนื่องจากภาครัฐจะมีการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ทั้งระบบคมนาคมขนส่งหรือระบบโลจิสติกส์ และระบบสาธารณสุขปฐมภูมิและสาธารณสุขการ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกจุดผ่านแดน ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการและแรงงานในท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ฐานเศรษฐกิจบริเวณชายแดนขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง และช่วยให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดนดีขึ้น รวมถึงมีกฎระเบียบและแนวทางการกำกับดูแลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ได้มาตรฐานและมีการบังคับใช้ที่เข้มแข็ง

(๔) การเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ชายแดนในการเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยที่การเพิ่มศักยภาพพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่พัฒนาต่อเนื่องและพื้นที่ใหม่จะช่วยสนับสนุนการพัฒนา ทั้งในด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวในพื้นที่ รวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ซึ่งสามารถดึงดูดการลงทุนทั้งจากในและต่างประเทศ และตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศในภาพรวม

จุดนิต : แนวทางในการดำเนินการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายของรัฐบาลนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาการทางด้านกฎหมายหรือการตรากฎหมายหรือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประการใดบ้าง และปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้มากน้อย เพียงใด

คุณพจน์ : นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ และการดำเนินงานส่วนใหญ่จะยึดถือกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้การสนับสนุนจากภาครัฐ องค์ประกอบสำคัญของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้งในเรื่องการกำหนดพื้นที่สิทธิประโยชน์ โครงสร้างพื้นฐาน และอื่น ๆ สามารถดำเนินการได้ตามกำหนด โดยมีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นฝ่ายเลขานุการ เป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานในภาพรวม และจังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหากมีความจำเป็นเร่งด่วนสามารถเสนอเรื่องต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อวินิจฉัยหรือมีมติตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ การดำเนินงานเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในระยะต่อไป สามารถใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ได้ยกร่างร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการทำงานภายใต้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นฝ่ายเลขานุการ



อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน นอกจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแล้ว รัฐบาลได้มีนโยบายพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นในอีกหลายพื้นที่ ทั้ง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบคลัสเตอร์ (Cluster)” และ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก” รวมทั้งในช่วงที่ผ่านมาได้มีการยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.” ขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ



การให้บริการของภาครัฐและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระดับภูมิภาค ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ มอบหมายให้นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้การบริหารจัดการในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมิให้เกิดความขัดแย้งกัน ในขณะเดียวกัน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้ดำเนินการยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ และการจดทะเบียนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้อำนาจผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้ประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยได้พิจารณาการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด ได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่าร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. (ฉบับตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙) อาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจากต้องยกเว้นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขแต่อาจไม่ครอบคลุมถึงการนำไปใช้ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายรัฐบาลในปัจจุบัน ดังนั้น จึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขอบเขตการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ยกร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับใหม่ขึ้น โดยความยาวไม่เกิน ๒๐ มาตรา และเน้นสาระสำคัญในเรื่องการให้สิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวก ณ จุดเดียวเบ็ดเสร็จ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ อย่างไรก็ดี หากเห็นว่ามีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกแยกเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างเพิ่มเติม โดยขณะนี้สำนักงาน



คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ยกร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษฉบับใหม่ และร่างพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอต่อ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแล้ว และในส่วนของร่างพระราชบัญญัติพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก อยู่ระหว่างการดำเนินการ

จุดนิต : ในกรณีของท่านเห็นว่าการกำหนดมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ ประการใด และจะมีแนวทางใดที่จะทำให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศชาติและประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

คุณพจนิน : การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลต้องผลักดันให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมและมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้กำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาที่ต้องดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ รวมทั้งให้จัดทำแผนงบประมาณแบบบูรณาการ เพื่อมุ่งเน้นขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนใน ๕ พื้นที่ชายแดนเป้าหมายระยะแรก (จังหวัดตาก จังหวัดสระแก้ว จังหวัดตราด จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสงขลา) และ ๕ พื้นที่ชายแดนเป้าหมายระยะที่สอง (จังหวัดหนองคาย จังหวัดนครพนม จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงราย และจังหวัดนครราชสีมา) ให้ต่อเนื่องและเกิดผลเป็นรูปธรรม โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้รับจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการงบประมาณ เรื่อง การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน ๖,๑๖๘.๙๒ ล้านบาท ครอบคลุมทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อาทิ โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสุขภาพ การนิคมอุตสาหกรรม แหล่งน้ำ ป่าไม้ สาธารณสุข แรงงาน การวางผังเมือง และขอรับจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนบูรณาการงบประมาณ เรื่อง การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ประมาณ ๓,๓๕๕ ล้านบาท ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมดุล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง เพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศที่มีการเติบโตอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ ต้องมีการประสานนโยบายลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในระยะต่อไปเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ โดยหน่วยงานส่วนกลางและจังหวัดจำเป็นต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และมีบทบาทเชิงรุกในการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ “หน่วยงานส่วนกลาง” ต้องมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาข้างต้นสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยผ่านคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ซึ่งมีคณะกรรมการ จำนวน ๖ คณะ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในแต่ละด้านให้แล้วเสร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งประสานและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้ง ๑๐ พื้นที่ และนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที โดยสามารถทบทวนผลการพัฒนา



และปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สอดคล้องตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เกิดประโยชน์กับพื้นที่และประเทศมากที่สุด นอกจากนี้ ต้องบูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนระยะต่อไป รวมทั้งร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสนับสนุนการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนให้เพิ่มมากขึ้น

ส่วน “จังหวัด” ต้องมีบทบาทเชิงรุกในการเป็นเจ้าภาพหลักประสานภาคส่วนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่คู่ขนานไปกับการดำเนินงานของส่วนกลาง และต้องติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การบริหารจัดการและสนับสนุนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการบริหารจัดการ “ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน” และ “ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน” การประชาสัมพันธ์ และอำนวยความสะดวกการลงทุน และการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการและแรงงานในพื้นที่พัฒนาศักยภาพของตนเอง และสามารถแข่งขันได้และมีความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งนี้ ควรมี “สำนักพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน” ในระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานและขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับพื้นที่

จุดนิติ : บุคลากรส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

คุณพจน์ : การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน และประชาชนในพื้นที่สนับสนุนการพัฒนา นอกจากนี้ การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหลายด้าน ทั้งด้านการขนส่ง ด้านชายแดน เขตอุตสาหกรรม และระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ดังนั้น การพัฒนาจึงจำเป็นต้องแบ่งการดำเนินการเป็นระยะและดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และมีการประเมินผลการดำเนินงานทั้งจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการและหน่วยงานในพื้นที่เพื่อให้การลงทุนมีความสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงและอยู่ในระดับที่เหมาะสม และจะต้องร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการร่วมกันพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. ๑





ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ธรรมใจ*

“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ : แนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙
ณ มหาวิทยาลัยรังสิต



จุดนิต : ขอรอบแนวคิด ที่มา และพัฒนาการของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษว่ามีความเป็นมาอย่างไร และประเทศไทยจะได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประการใดบ้าง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ : หากจะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยทั่วไปนั้น มีที่มาจากความประสงค์ของรัฐที่ต้องการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศเพื่อมิให้การพัฒนาระงกตัวอยู่แต่เฉพาะในตัวเมืองขนาดใหญ่ ด้วยการใช้นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ สำหรับประเทศที่นำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจมาปรับใช้นั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองของประเทศเหล่านี้ยังไม่สามารถเอื้อต่อการพัฒนาการให้บริการทั้งระบบในคราวเดียวกัน หรือหากจะทำให้สำเร็จก็ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ค่อนข้างนานซึ่งจะไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกยุคไร้พรมแดนประเทศเหล่านี้จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะก่อนแล้วค่อยกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศในระยะต่อไป

*รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, M.B.A., Southeastern University, U.S.A., M.A. (Economics), Fordham University, New York, U.S.A. Ph.D. (Economics), Fordham University, New York, U.S.A. ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและวิชาการ และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต.



ตัวอย่างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีการจัดตั้งในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชว่เถาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งถือเป็นประเทศแรกที่ได้ที่พัฒนาและประยุกต์ใช้แนวคิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจนประสบผลสำเร็จ ภายหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในอีกหลายประเทศ เช่น การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งทั่วประเทศ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาในเวียดนามอย่างไม่ขาดสาย โดยมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในหลายรูปแบบทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รวมอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ซึ่งเน้นการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกหรือเน้นผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายในประเทศและที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงเป็นสำคัญ หรือเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ของประเทศมาเลเซีย ซึ่งถือเป็นสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งอาศัยข้อจำกัดด้านพื้นที่ภูมิศาสตร์ของสิงคโปร์ที่ไม่สามารถขยายพื้นที่อุตสาหกรรมในประเทศได้มากนัก ประกอบกับผู้ประกอบการสิงคโปร์กำลังเผชิญกับปัญหาค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น ทำให้ปัจจุบันมีโครงการลงทุนของสิงคโปร์ในอิสกันดาร์กว่า ๓๐๐ โครงการ หรือเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเมืองอินซอนของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งถือเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแห่งแรกของเกาหลีใต้ เพื่อเป็นโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยความร่วมมือของภาครัฐบาลกับภาคเอกชน จากการถมทะเลที่เป็นโคลนให้ได้พื้นที่ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ ๓ เขต คือ เขตชองโด ซึ่งรัฐบาลเกาหลีใต้ต้องการจะทำให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจระหว่างประเทศ ควบคู่ไปกับการเป็นศูนย์กลางเทคโนโลยีล้ำสมัย เขตยองจง ซึ่งเป็นที่ตั้งของสนามบินอินซอน ถูกจัดให้เป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์นานาชาติ และเขตชองนา ซึ่งเป็นศูนย์รวมแหล่งนันทนาการและสวนสนุกระดับโลก เป็นต้น จากตัวอย่างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะมีรูปแบบในการจัดตั้ง ๒ รูปแบบหลัก คือ (๑) การกำหนดพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และ (๒) การพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเห็นว่า ในส่วนของการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นจะมีความได้เปรียบในเรื่องพื้นที่ที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งทางด้านการลงทุนและอุปทานด้านแรงงานได้มากกว่า



สำหรับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะของ “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ในประเทศไทย นั้นกล่าวได้ว่าไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากได้เริ่มมีการศึกษาและพัฒนาก้าวความคิดกันมานานแล้ว โดยที่ผ่านมานั้นได้มีการพัฒนาเชิงพื้นที่เฉพาะภายใต้รูปแบบที่ต่าง ๆ กัน เช่น การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม (Industrial Estate : IE) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นต้น



แต่ในการดำเนินการพัฒนาเชิงพื้นที่เฉพาะภายใต้รูปแบบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดหลายด้าน อาทิ นิคมอุตสาหกรรมจำกัดประเภทธุรกิจไว้เฉพาะด้าน “อุตสาหกรรม” เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถรองรับ ธุรกิจด้านอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจได้ เช่น การเกษตร การท่องเที่ยว การขนส่ง และการบริการ เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารพื้นที่เฉพาะดังกล่าวก็ไม่มีอำนาจในการให้บริการ แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จ ทำให้การบริการแก่ผู้ประกอบการล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ตามที่ควรจะเป็น จากข้อจำกัดดังกล่าวทำให้เกิดความพยายามในการขับเคลื่อนแนวคิดการจัดตั้ง “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ในประเทศไทยในระยะเวลาต่อมา โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลในขณะนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษา ความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จนกระทั่งได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้มีคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และให้มีสำนักงานคณะกรรมการ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และต่อมาได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งในการประชุม คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะแรกของไทยใน ๕ พื้นที่ อันประกอบไปด้วย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอรัฐประเศ จังหวัดสระแก้ว พื้นที่ชายแดนจังหวัดตราด พื้นที่ชายแดนจังหวัดมุกดาหาร และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้มุ่งประสงค์ในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ จังหวัดชายแดนสำคัญเป็นลำดับแรก

จุดนิถ : แนวทางในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนด มาตรการหรือการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประการใดบ้าง และประเทศไทยได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว มากน้อย เพียงใด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ : ในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น รัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการจูงใจ มาตรการอำนวยความสะดวก และมาตรการหลักประกันและ คุ้มครองแก่ผู้ประกอบการที่จะเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งในการดำเนินการเพื่อรองรับ มาตรการเหล่านี้ก็ย่อมจะต้องมีการผ่อนปรนหรือลดข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยทั่วไป ส่วนจะต้องมีการการตรากฎหมายเฉพาะหรือควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดบ้าง นั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่ารัฐได้กำหนดมาตรการ ที่จะใช้ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประการใดบ้างเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนโยบาย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ ๔ เรื่องหลัก กล่าวคือ



ในด้านทรัพยากรมนุษย์นั้น ควรจะต้องมีมาตรการที่ทำให้สามารถดูดซับเทคโนโลยีจากผู้ประกอบการที่เข้ามาลงทุนได้ด้วย ไม่ใช่เป็น แต่เพียงฐานการผลิตสินค้าซึ่งเน้นการใช้แรงงานที่ส่งผลให้คนไทยไม่สามารถที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้มากนัก นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามจังหวัดชายแดนสำคัญ นั้น เห็นว่า รัฐไม่ควรกำหนดยุทธศาสตร์ที่เน้นการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ควรมียุทธศาสตร์ในการเชื่อมโยงประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้สามารถหนุนเสริมหรือเอื้อประโยชน์กันได้

เรื่องแรก สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน ซึ่งมีทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี เช่น ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ ๒๐ เหลือร้อยละ ๑๐ เป็นระยะเวลา ๑๐ รอบระยะเวลาบัญชี หรือการให้สิทธิในการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเกินกว่า ๓๐ ปีแต่ไม่เกิน ๕๐ ปี และกรณีครบกำหนดสัญญาแล้วสามารถต่อระยะเวลาการเช่าได้อีกมีกำหนดไม่เกิน ๕๐ ปี เป็นต้น

เรื่องที่สอง การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ โดยจัดตั้งศูนย์การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) ด้านการลงทุน โดยมีสำนักงานในพื้นที่ และเชื่อมโยงกับศูนย์บริการด้านการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI และจัดตั้ง OSS ด้านแรงงาน สาธารณสุข และการตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจเกี่ยวกับการรับจดทะเบียน การออกใบอนุญาต การตรวจสอบมาตรฐาน ให้อยู่ในองค์กรเดียว และสถานที่เดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในเขตพื้นที่

เรื่องที่สาม มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว จัดระบบแรงงานแบบไปกลับ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้จะเป็ประโยชน์ให้ประเทศไทยได้ประโยชน์จากการได้แรงงานต่างด้าว แล้วยังเป็นประโยชน์ในการควบคุมดูแลประชากรแรงงานต่างด้าวที่ง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการลดปัญหาแรงงานต่างด้าวอพยพเข้าสู่ประเทศชั้นในได้เป็นอย่างดีด้วย และ

เรื่องที่สี่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในพื้นที่ โดยจะพัฒนาด้านศุลกากรและการผ่านแดน โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบน้ำ ไฟฟ้า และอื่น ๆ

ทั้งนี้ มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐเห็นชอบนี้อาจจะยังไม่ใช่เป็นมาตรการที่ถือเป็นยุค ซึ่งเห็นว่าจะจะต้องมีมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติมหรือมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดอีกพอสมควร

จุดนิต : ในทรรศนะของท่านเห็นว่าการกำหนดมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ ประการใด และจะมีแนวทางใดที่จะทำให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ประโยชน์สูงสุดทั้งต่อประเทศชาติและประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุนสรณ์ : การที่ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประเทศไทยนั้นมีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ เช่น สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตย



ประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และมาเลเซีย โดยมีแนวชายแดนระยะทางประมาณ ๕,๐๐๐ กิโลเมตร และมีด้านการค้าชายแดนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การที่รัฐได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามพื้นที่จังหวัดชายแดนสำคัญเป็นลำดับแรก หากสามารถจัดตั้งได้ตามที่ประกาศเอาไว้ ก็น่าจะส่งผลทำให้เศรษฐกิจการค้า การลงทุน และการพัฒนาพื้นที่ชายแดนขยายตัวอย่างก้าวกระโดดและได้รับประโยชน์จากการลงทุนการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังทำให้การผลิตขับเคลื่อนได้อย่างเต็มที่จากอุปทานด้านแรงงาน ประเทศเพื่อนบ้านและเป็นการลดการอพยพของแรงงานต่างด้าวเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศ ซึ่งหากปัจจัยตัวแปรด้านเศรษฐกิจการเมืองอื่น ๆ ไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญไปในทิศทางที่เป็นลบอย่างมากแล้วคาดการณ์ว่าน่าจะทำให้อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของไทยหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ต่ำกว่า ๔.๕ เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) นอกจากนี้จะทำให้เกิดการกระจายตัวของความเจริญทางเศรษฐกิจและเกิดศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุนตามจังหวัดชายแดนสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก็อาจจะต้องประสบกับสภาพปัญหาและอุปสรรคหลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาราคาที่ดินในพื้นที่ปรับตัวขึ้นอย่างรวดเร็วจากการเก็งกำไรที่ดิน ปัญหาพื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมอย่างไม่เหมาะสมเนื่องจากขาดการทำโซนนิ่งหรือขาดการวางแผนการใช้พื้นที่อย่างมียุทธศาสตร์และบูรณาการ รวมทั้งการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ ปัญหาการจราจรแออัดบริเวณชายแดนเนื่องจากไม่มีระบบขนส่งมวลชนที่ดีพอ ปัญหาการขาดแคลนนักวิชาชีพและแรงงานทักษะสูง ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม ปัญหาความอ่อนแอของชุมชนที่ค่านิยมวัฒนธรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นอาจถูกแทนที่โดยวัฒนธรรมแบบบริโภคนิยม เป็นต้น

จุดนิติ : บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ฯ : การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นั้น แม้โดยภาพรวมจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจการค้าการลงทุนและเศรษฐกิจ หรือมีผลกระทบเชิงบวก (Positive Impacts and Externality) สูง แต่รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากผลกระทบเชิงลบ (Negative Externality) ด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านทรัพยากรมนุษย์นั้น ควรจะต้องมีมาตรการที่ทำให้สามารถดูดซับเทคโนโลยีจากผู้ประกอบการที่เข้ามาลงทุนได้ด้วย ไม่ใช่เป็นแต่เพียงฐานการผลิตสินค้าซึ่งเน้นการใช้แรงงานที่ส่งผลให้คนไทยไม่สามารถที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้มากนัก นอกจากนี้ ในส่วนของ การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามจังหวัดชายแดนสำคัญ นั้น เห็นว่า รัฐไม่ควรกำหนดยุทธศาสตร์ที่เน้นการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ควรมียุทธศาสตร์ในการเชื่อมโยงประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้สามารถหนุนเสริมหรือเอื้อประโยชน์กันได้ ก็จะทำให้การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ประเทศชาติ และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยรวมดังที่กล่าวมา **๑**



พระราชดำรัส

สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ



“...เป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า ทำอย่างไรจะให้ชาวบ้านไม่เห็นว่าเป็นศัตรูกับเขา ชาวบ้านโดยมากมักจะได้รับลูกยุแล้วก็บุกเข้าไปตัดป่า ตำรวจจะไปจับชาวบ้านซึ่งยากจนนี่ก็ลำบากจะทำให้ศัตรูของประเทศไทยได้โอกาส จะทำอย่างไรดี ในที่สุดท่านก็คิดออกท่านบอกว่าถ้าชาวบ้านปลูกป่าเสียเอง ดูแลป่าเสียเอง เขาได้กินได้อยู่ มีความสุขความเจริญในป่า เขาก็จะดูแลป่า ถึงได้เกิดโครงการป่ารักน้ำขึ้น...”

พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าถวายชัยมงคล
ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย พระราชวังดุสิต
วันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๖
(คัดลอกจากหนังสือประมวลพระราชดำรัส สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ
ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หน้า ๒๑)





สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรมไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ เป็นการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท การควบรวมบริษัท การจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นเพื่อลดอุปสรรคและเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปได้ดังนี้

๑) กำหนดให้กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และกรรมการกำกับตลาดทุนเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละคณะขึ้นใหม่

๒) กำหนดให้บุคคลอื่นที่มีใช้บริษัทที่ออกหลักทรัพย์อาจยื่นคำขออนุญาตเสนอขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่บางประเภทได้ ตลอดจนกำหนดให้บุคคลอื่นนั้นมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลและมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติภายหลังจากการได้รับอนุญาตเช่นเดียวกับบริษัทที่ออกหลักทรัพย์



๓) กำหนดให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่มีมาตรฐานในการคุ้มครองผู้ลงทุน เช่นเดียวกับที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประกาศกำหนดอาจได้รับยกเว้น การปฏิบัติหรือปฏิบัติแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ได้

๔) กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนและการโอนที่ใช้บังคับกับบริษัท ที่ออกหุ้นกู้ ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นกู้มาใช้บังคับแก่การจัดทำ ทะเบียนและการโอนหลักทรัพย์อื่นใดที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประกาศ กำหนดตามมาตรา ๓๓ ด้วยโดยอนุโลม และให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดทำทะเบียนและการโอนหลักทรัพย์ ดังกล่าวให้แตกต่างจากกรณีทั่วไป เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของหลักทรัพย์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๕) กำหนดให้อำนาจของคณะกรรมการกำกับตลาดทุนในการออกประกาศเพื่อผ่อนผัน หรือยกเว้นการจัดทำหรือส่งข้อมูลของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์บางกรณี

๖) กำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และผู้สอบบัญชีของบริษัท ที่ออกหลักทรัพย์ มีหน้าที่จัดทำและเปิดเผยรายงานการถือและการเปลี่ยนแปลงการถือหลักทรัพย์ และสัญญาซื้อขายล่วงหน้าของตน คู่สมรสหรือผู้ที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาและบุตรที่ยังไม่ บรรลุนิติภาวะต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประกาศกำหนด

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์สามารถลงทุนในหรือมีไว้ซึ่งหน่วยลงทุน ของกองทุนรวมอื่นที่บริษัทหลักทรัพย์เดียวกันนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการได้ต่อเมื่อได้ระบุไว้ โดยชัดแจ้งในโครงการจัดการกองทุนรวมที่ได้รับอนุมัติและในหนังสือชี้ชวน และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประกาศกำหนด

๗) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ การป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการ ซื้อขายหลักทรัพย์ของหมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และ การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ โดยกำหนดห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการกระทำ อันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และกำหนดบทสันนิษฐานในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการ กระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดและ เอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

๘) กำหนดให้พยานหลักฐานที่ได้มาตามความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างประเทศ กับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ใช้อ้างเป็นพยานหลักฐาน ในการดำเนินคดีทั้งปวงได้และกำหนดให้พนักงานสอบสวนอาจนำข้อมูล ข้อเท็จจริง เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ส่งมอบ ในการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดมาเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนคดีอาญาได้

๙) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้มีความเหมาะสมและรองรับการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ตามที่กำหนดขึ้นใหม่ และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนด บทสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของผู้บริหารนิติบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ



๑๐) กำหนดเพิ่มหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางแพ่งเพื่อนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ในบางกรณี

๑๑) กำหนดให้บริษัทที่ออกหลักทรัพย์ที่มีหลักทรัพย์ซื้อขายกันอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ในวันที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๕ ใช้บังคับ เป็นบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ตามมาตรา ๓๓ โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้ปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยแม่โจ้จากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นที่วิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นแต่อยู่ในกำกับของรัฐบาล

๒) กำหนดให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

๓) กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน จำหน่าย ทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร รวมทั้งรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และมหาวิทยาลัยสามารถกู้ยืมเงิน และให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคล หรือทรัพย์สิน และร่วมลงทุนหรือลงทุน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ สามารถกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าตอบแทนพิเศษรวมทั้งสวัสดิการ สิทธิประโยชน์และประโยชน์อย่างอื่นให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ตลอดจนสามารถปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

๔) กำหนดให้รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๕) กำหนดให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย



๖) กำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครองและบุคคลใดจะยกอายุความหรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

๗) กำหนดให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย กำหนดวาระดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาและการประเมินการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณารวมกับร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงสาธารณสุขรับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีรายละเอียดดังนี้

อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑		อัตราค่าธรรมเนียมท้ายร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
ลักษณะใบอนุญาต	อัตราปัจจุบัน (ฉบับละ: บาท)	ลักษณะใบอนุญาต	อัตราใหม่ (ฉบับละ : บาท)
๑. ใบจดทะเบียนสถานประกอบการ	๑,๐๐๐	๑. ใบจดทะเบียนสถานประกอบการผลิต	๑๐,๐๐๐
-	-	(๑/๑) ใบจดทะเบียนสถานประกอบการนำเข้า	๒๐,๐๐๐
๒. ใบอนุญาตผลิตเครื่องมือแพทย์	๑๐๐,๐๐๐	-คงเดิม-	
๓. ใบอนุญาตนำเข้าเครื่องมือแพทย์	๒๐๐,๐๐๐	-คงเดิม-	



อัตราค่าธรรมเนียมทำพระราชบัญญัติ เครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑		อัตราค่าธรรมเนียมทำ ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
๔. ใบอนุญาตขายเครื่องมือ แพทย์	๑๐,๐๐๐	-คงเดิม-	
๕. ใบอนุญาตโฆษณา เครื่องมือแพทย์	๑๐,๐๐๐	-คงเดิม-	
๖. ใบแจ้งรายละเอียดผลิต เครื่องมือแพทย์	๕๐,๐๐๐	-คงเดิม-	
๗. ใบแจ้งรายละเอียดนำเข้า เครื่องมือแพทย์	๑๐๐,๐๐๐	-คงเดิม-	
-	-	(๗/๑) ใบรับจดแจ้งผลิต เครื่องมือแพทย์	๕,๐๐๐
-	-	(๗/๒) ใบรับจดแจ้งนำเข้า เครื่องมือแพทย์	๑๐,๐๐๐
๘. หนังสือรับรอง	๒,๐๐๐	๘. หนังสือรับรอง	๕,๐๐๐
๙. ใบรับรองการประเมิน เครื่องมือแพทย์ตาม มาตรา ๒๒	๒,๐๐๐	-คงเดิม-	
๑๐. ใบแทนใบจดทะเบียน สถานประกอบการ ใบแทน ใบอนุญาต ใบแทนใบรับแจ้ง รายการละเอียด ใบแทน ใบรับรองการประเมิน เครื่องมือแพทย์ตาม มาตรา ๒๒ และใบแทน หนังสือรับรอง	๕๐๐	-คงเดิม-	
๑๑. ค่าจดทะเบียนสถาน ประกอบการ	๑๐๐	-คงเดิม-	
๑๒. ค่าขออนุญาต	๑,๐๐๐	-คงเดิม-	
๑๓. ค่าขอแจ้งรายการ ละเอียด	๕๐๐	๑๓. ค่าขอแจ้งรายละเอียด	๑,๐๐๐
-	-	(๑๓/๑) ค่าขอจดแจ้งผลิต	๑,๐๐๐



อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ เครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑		อัตราค่าธรรมเนียมท้าย ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
		เครื่องมือแพทย์	
-	-	(๑๓/๒) ค่าขอจดทะเบียนนำเข้า เครื่องมือแพทย์	๒,๐๐๐
๑๔. ค่าขอย้ายหรือ เปลี่ยนแปลงสถานที่ผลิต นำเข้า ขาย หรือสถานที่เก็บ รักษาเครื่องมือแพทย์	๑,๐๐๐	-คงเดิม-	
๑๕. ค่าขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงรายการในใบ จดทะเบียนสถาน ประกอบการ	๑๐๐	-คงเดิม-	
๑๖. ค่าขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง รายการในใบอนุญาต หรือ รายการอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาต	๑,๐๐๐	-คงเดิม-	
๑๗. ค่าขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง รายการในใบรับแจ้งรายการ ละเอียด หรือรายการอื่น ๆ ที่ได้รับแจ้งรายการละเอียด	๕๐๐	-คงเดิม-	
-	-	(๑๗/๑) ค่าขอต่ออายุใบรับ จดทะเบียนผลิตเครื่องมือแพทย์	๑,๐๐๐
-	-	(๑๗/๒) ค่าขอต่ออายุใบรับ จดทะเบียนนำเข้าเครื่องมือ แพทย์	๒,๐๐๐
๑๘. การต่ออายุใบจดทะเบียนสถาน ประกอบการเท่ากับค่าธรรมเนียมใบจดทะเบียน สถานประกอบการประเภทนั้น ๆ แต่ละฉบับ		-คงเดิม-	
๑๙. การต่ออายุใบอนุญาตเท่ากับค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตประเภทนั้น ๆ แต่ละฉบับ		-คงเดิม-	



อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ เครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑		อัตราค่าธรรมเนียมท้าย ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	
๒๐. การต่ออายุใบรับแจ้งรายการละเอียด เท่ากับค่าธรรมเนียมใบรับแจ้งรายการละเอียด ประเภทนั้น ๆ แต่ละฉบับ		-คงเดิม-	
-	-	(๒๐/๑) การต่ออายุใบรับจด แจ้งผลิต	๑,๐๐๐
-	-	(๒๐/๒) การต่ออายุใบรับจด แจ้งนำเข้า	๒,๐๐๐
๒๑. ค่าขออื่น ๆ	๑,๐๐๐	-คงเดิม-	

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ และให้ส่ง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “พนักงานไต่สวน” โดยแก้ไขคุณสมบัติของพนักงาน
ไต่สวน จากเดิมที่แต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าขึ้นไป
เป็นแต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในสาขากระบวนการยุติธรรมที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตร
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

๒) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็น
ผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวน
ข้อเท็จจริง และกำหนดให้พนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓)
เช่น มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ
หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์
แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง ขอให้ศาลออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ มีหนังสือ
ขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน
ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาด
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น และมีอำนาจลงนามในหนังสือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว



สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๙

► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและรับทราบ ดังนี้

(๑) เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ของกระทรวงพลังงาน ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

(๒) รับทราบผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งผลการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบด้วย

(๓) ให้กระทรวงพลังงานศึกษาโครงสร้างขององค์กร อำนาจหน้าที่ กลไกการใช้งบประมาณ และบุคลากร ผลกระทบ ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางในการดำเนินการของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ และร่วมกับกระทรวงการคลัง ศึกษาผลกระทบ ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายตามข้อเสนอของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวม ๒ ฉบับ ให้ละเอียดรอบคอบ หากเห็นสมควรให้ปรับปรุงแก้ไขในประเด็นใด ๆ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๑) ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนี้

๑.๑) กำหนดเพิ่มทางเลือกในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยนาระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม

๑.๒) กำหนดให้ผู้ใดที่จะสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมต้องได้รับสัมปทานหรือได้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต โดยการขอและการได้รับสิทธิเป็นผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตให้เป็นไปตามที่กำหนดในหมวด ๓/๑ สัญญาแบ่งปันผลผลิต

๑.๓) กำหนดหน้าที่ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตเป็นผู้นำส่งค่าภาคหลวง โดยหักจากผลผลิตรวมของปิโตรเลียมในอัตราร้อยละ ๑๐ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๔) เพิ่มหมวด ๓/๒ สัญญาจ้างสำรวจและผลิต เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสัญญาจ้างสำรวจและผลิต กำหนดวิธีการในการนำระบบสัญญาจ้างสำรวจและผลิตมาใช้



๑.๕) กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการที่ได้เงินมาจากการขายหรือจำหน่ายผลผลิตปิโตรเลียมต้องนำมาจ่ายเป็นค่าภาคหลวงก่อนจะนำมาจ่ายค่าจ้างสำรวจและผลิตหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และหากยังมีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยต้องจ่ายค่าภาคหลวงในอัตราร้อยละ ๑๐ ของผลผลิตปิโตรเลียมที่ผลิตได้

๑.๖) ยกเว้นให้ผู้รับสัมปทานไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงสำหรับปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่ายเฉพาะกรณีก๊าซธรรมชาติที่ผลิตและใช้ในสภาพเดิมในราชอาณาจักร เพื่อการวิเคราะห์ทดลอง ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม

๑.๗) ยกเลิกการให้ชำระค่าภาคหลวงเป็นเงินตราต่างประเทศได้

๒) ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น และกำหนดอัตราและหลักเกณฑ์ในการคำนวณภาษีเงินได้ปิโตรเลียมในระบบการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙

► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินี้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงที่มีลักษณะเป็นการผลิต หรือจำหน่าย หรือบริการเพื่อหารายได้ การดำเนินการจัดหายุทธโปกรณ์และการบริการทางทหารโดยวิธีรัฐบาลต่อรัฐบาล และการดำเนินการโดยใช้เงินกู้ และเงินช่วยเหลือที่สัญญาหรือข้อกำหนดในการให้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๒) กำหนดหลักการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุไว้ ๔ ประการ ได้แก่ ความคุ้มค่า ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

๓) กำหนดให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยอาจจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้าง



ก็ได้และมีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

๔) กำหนดคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ ๕ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการกำกับราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์และข้อร้องเรียน และอื่น ๆ

๕) กำหนดให้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ จัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุ รวบรวม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย และจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามหลักวิชาชีพ

๖) กำหนดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

๖.๑) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และให้ประกาศเผยแพร่แผนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

๖.๒) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการจ้างที่ปรึกษา ให้กระทำได้ ๓ วิธี ได้แก่ (๑) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (๒) วิธีคัดเลือก (๓) วิธีเฉพาะเจาะจง ส่วนวิธีการจ้างออกแบบและควบคุมงาน นอกจากวิธีดังกล่าวข้างต้นให้เพิ่มอีก ๑ วิธี คือ วิธีประกวดแบบ

๖.๓) การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ กำหนดให้มีเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ โดยให้พิจารณาคุณภาพประกอบราคาได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้ราคาต่ำสุดเสมอไป แต่การจะใช้เกณฑ์ใดและให้น้ำหนักในแต่ละเกณฑ์เท่าใด ต้องมีการประกาศให้ทราบเป็นการล่วงหน้าในประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้าง

๖.๔) การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการก่อสร้างต้องขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาจัดชั้นผู้ประกอบการก่อสร้างเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๖.๕) การรวมซื้อรวมจ้าง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใด อาจดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้กับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ๆ ก็ได้ ภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้จัดซื้อจัดจ้างและคู่สัญญา

๖.๖) การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง โดยกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลตั้งแต่ขั้นตอนการเปิดเผยแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี การจัดทำประกาศเชิญชวน การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาข้อเสนอ การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา การประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญาและการแก้ไขสัญญา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นต่อสาธารณชนในการเข้ามาตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างเต็มรูปแบบ



๖.๗) กำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการโดยผลการประเมินให้เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดจะถูกกระงับการยื่นข้อเสนอหรือทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ที่กำหนด

๖.๘) กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ กรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจผลของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล แต่การฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว

๖.๙) กำหนดบทกำหนดโทษ โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดนั้น และผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดดังกล่าวด้วย

► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยแก้ไขขอบเขตของ “หนี้สาธารณะ” ให้ครอบคลุมเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจบริหารจัดการและรับผิดชอบโดยไม่รวมหนี้ของหน่วยงานในภาคการเงิน และ “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” อันได้แก่หนี้เงินกู้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลภาวะความเสี่ยงทางการคลัง ปรับปรุงองค์ประกอบและเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนขยายกรอบการลงทุนในประเทศโดยให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศสามารถลงทุนในตราสารหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้



► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้การให้ความคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศหรือการประชุมระหว่างประเทศต้องทำความตกลงเป็นหนังสือ รวมทั้งจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้และให้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศหรือการประชุมระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศและสถานะขององค์การระหว่างประเทศนั้น

๒) กำหนดให้ในการดำเนินการเพื่อทำความตกลงคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศหรือการประชุมระหว่างประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องหารือกระทรวงการต่างประเทศเพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองดังกล่าว

๓) กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอความตกลงคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศหรือการประชุมระหว่างประเทศพร้อมทั้งคำแนะนำของกระทรวงการต่างประเทศ ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพันตามความตกลง

๔) กำหนดให้องค์การระหว่างประเทศตามความตกลงที่ได้ทำขึ้นได้รับความคุ้มครองการดำเนินงาน ทั้งนี้ เท่าที่ระบุในความตกลงนั้น ส่วนหัวหน้าและรองหัวหน้าของสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกัน ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการต่างประเทศด้วย

๕) กำหนดให้การประชุมระหว่างประเทศและบุคคลที่เข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศตามความตกลงที่ได้ทำขึ้นได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในระหว่างการประชุมระหว่างประเทศหรือการเข้ามาในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติหน้าที่หรือในการปฏิบัติภารกิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เท่าที่ระบุในความตกลงนั้น

๖) กำหนดขอบเขตของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศและบุคลากรขององค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศระดับกึ่งรัฐบาลและองค์การเอกชนระหว่างประเทศ โดยจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ เช่น การยกเว้นข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการจดทะเบียนคนต่างด้าว ข้อจำกัดด้านการเงินและการแลกเปลี่ยนเงินตรา การยกเว้นภาษีทางตรง อาคารสุลทาคารและข้อห้ามข้อจำกัดว่าด้วยการนำเข้าและส่งออกสิ่งของบางประเภท รวมทั้งกำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติภารกิจเพื่อองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล จะได้รับความคุ้มกันจากการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับถ้อยคำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรและการกระทำทั้งปวงที่ได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เฉพาะที่ได้กระทำโดยสุจริต



๗) กำหนดขอบเขตของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของการประชุมระหว่างประเทศ ผู้แทนของรัฐหรือรัฐบาล เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ ผู้เข้าร่วมการประชุม หรือบุคคลอื่น ซึ่งปฏิบัติภารกิจเพื่อการประชุมระหว่างประเทศ จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในระหว่างการประชุมในประเทศไทย หรือเข้ามาในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเกี่ยวกับการประชุมนั้นไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ เช่น การยกเว้นอากรศุลกากรและข้อห้ามข้อจำกัดว่าด้วยการนำเข้าและส่งออกสิ่งของบางประเภท และความคุ้มกันจากการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับถ้อยคำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร และการกระทำทั้งปวงที่ได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เฉพาะที่ได้กระทำโดยสุจริต

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

กระทรวงกลาโหมเสนอว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นองค์การของรัฐ เพื่อการกุศลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึกและทหารนอกประจำการ มีสภาพทหารผ่านศึก ซึ่งทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมกิจการทั่วไปขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก แต่โดยที่พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ใช้มาเป็นระยะเวลานาน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาพทหารผ่านศึกให้สอดคล้องกับภารกิจในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถบริหารงานขององค์การทหารผ่านศึกได้ด้วยความคล่องตัวยิ่งขึ้น

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐	ร่างพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
มาตรา ๑๔ ให้มีสภาพทหารผ่านศึกประกอบด้วย รัฐมนตรีเป็นนายก ผู้อำนวยการเป็นอุปนายก รองผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภากลาโหม คือ จากทหารผ่านศึกประจำการ <u>เจ็ดคน</u> และทหารผ่านศึกนอกประจำการ <u>เก้าคน</u>	มาตรา ๑๔ ให้มีสภาพทหารผ่านศึกประกอบด้วย รัฐมนตรีเป็นนายก <u>รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นอุปนายกคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นอุปนายกคนที่สอง</u> ผู้อำนวยการเป็นอุปนายกคนที่สาม รองผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภากลาโหม คือ จากทหารผ่านศึกประจำการ <u>หกคน</u> และทหารผ่านศึกนอกประจำการ <u>เก้าคน</u>



พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐	ร่างพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
<p>ให้เลขานุการ อผศ. เป็นเลขาธิการของสภาทหารผ่านศึกโดยตำแหน่ง</p> <p>มาตรา ๒๑ ให้นายกสภาทหารผ่านศึกเป็นประธานในที่ประชุม ถ้านายกสภาทหารผ่านศึกไม่มาประชุม ให้อุปนายกสภาทหารผ่านศึกเป็นประธาน ถ้าอุปนายกสภาทหารผ่านศึกก็ไม่มาประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม</p>	<p>ให้เลขานุการ อผศ. เป็นเลขาธิการของสภาทหารผ่านศึก โดยตำแหน่ง</p> <p>มาตรา ๒๑ ให้นายกสภาทหารผ่านศึกเป็นประธานในที่ประชุม ถ้านายกสภาทหารผ่านศึกไม่มาประชุม ให้อุปนายกสภาทหารผ่านศึกคนหนึ่งเป็นประธาน ถ้าอุปนายกสภาทหารผ่านศึกคนหนึ่งไม่มาประชุม ให้อุปนายกสภาทหารผ่านศึกคนที่สองเป็นประธาน ถ้าอุปนายกสภาทหารผ่านศึกคนที่สองไม่มาประชุม ให้อุปนายกสภาทหารผ่านศึกคนที่สามเป็นประธาน ถ้าอุปนายกสภาทหารผ่านศึกคนที่สามก็ไม่มาประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม</p>

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๙

► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด พ.ศ. ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการและปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านจิตวิทยา ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านสิทธิเด็กและด้านการคุ้มครองเด็ก โดยให้อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นกรรมการและเลขานุการ



๒) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎหมาย ระเบียบและประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด กำหนดหรือเสนอแนะแนวทางกลยุทธ์และมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก

๓) กำหนดให้อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีอำนาจกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานพินิจ

๔) กำหนดห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการใด ๆ แก่เด็กและเยาวชนที่อยู่ในสถานที่ควบคุม เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อป้องกันการหลบหนีหรือเพื่อความปลอดภัยของเด็กหรือเยาวชนหรือบุคคลอื่น โดยให้ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่เด็กและเยาวชนที่อยู่ในสถานที่ควบคุมและให้เจ้าพนักงานพินิจบันทึกเหตุผลหรือความจำเป็น

๕) กำหนดให้เจ้าพนักงานพินิจจะรับเด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดไว้ในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี หรือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลไว้ควบคุมดูแลเพื่อแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือฝึกอบรมในสถานที่ควบคุมได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือเมื่อได้รับหมายควบคุมตัวหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล

๖) กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการดูแลแก้ไขบำบัดฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยเด็กหรือเยาวชนให้กลับตนเป็นคนดี ให้อธิบดีจัดให้มีระบบการจำแนกเด็กและเยาวชนในสถานที่ควบคุมของสถานพินิจและศูนย์ฝึกและอบรม หลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และให้สถานที่ควบคุมจัดให้มีการจำแนกเด็กหรือเยาวชน เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชน การวางแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู และการรายงานข้อเท็จจริง พร้อมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษ หรือการใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนที่เหมาะสมต่อศาล

๗) กำหนดวิธีการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือฝึกอบรมเด็กหรือเยาวชน กำหนดวิธีการและเป้าหมายในการกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคม และการจัดทำแผนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือแผนการฝึกอบรมเด็กหรือเยาวชน ตลอดจนการกำหนดให้สถานพินิจจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กหรือเยาวชนเป็นรายบุคคล

๘) กำหนดการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยและการติดตามภายหลังปล่อยจากสถานที่ควบคุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

๙) กำหนดโทษปรับสำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในสถานที่ควบคุมแต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กำหนดโทษสำหรับผู้ให้นำเข้ามาซึ่งสิ่งของต้องห้ามเข้าไปในสถานที่ควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาต และต้องวางระโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีหรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานพินิจหรือเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็กและเยาวชนสถานที่ควบคุมต้องระวางโทษเป็น ๓ เท่าของโทษที่กำหนดไว้



สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม กำหนดให้โรงงานมีการจัดทำการประกันภัย หลักประกันหรือกองทุนสำหรับเยียวยาความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลภายนอก กำหนดให้มีผู้ตรวจสอบเอกชนซึ่งสามารถตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรได้ กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดใหญ่ กำหนดให้การเริ่มประกอบกิจการของโรงงานต้องขออนุญาต กำหนดหลักเกณฑ์การขยายโรงงาน กำหนดอายุใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง วิธีการออกใบแทนใบอนุญาตตรวจสอบและหรือรับรอง กำหนดการสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน กำหนดวิธีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน กำหนดระยะเวลาในการต่ออายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน กำหนดหลักเกณฑ์การรับโอนใบอนุญาต กำหนดหลักเกณฑ์การเลิกประกอบกิจการโรงงาน กำหนดบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ เพิ่มบทลงโทษ และกำหนดบทเฉพาะกาล

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับตามคำสั่งศาลในคดีอาญา พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบดังนี้

๑) อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับตามคำสั่งศาลในคดีอาญา พ.ศ. ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงการคลังและกระทรวงยุติธรรมไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒) รับทราบแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลาของร่างพระราชบัญญัติตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ



โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑) กำหนดให้ศาลอาจมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว โดยให้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย
- ๒) กำหนดให้เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นศาล ซึ่งหลบหนีและได้ส่งตัวต่อศาลแล้วให้ผู้แจ้งความนำจับมีสิทธิได้รับเงินสินบน และเจ้าหน้าที่ผู้จับมีสิทธิได้รับเงินรางวัล
- ๓) กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับเงินค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย และหลักเกณฑ์การขอรับเงินสินบนหรือเงินรางวัล โดยให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่เสร็จสิ้นภารกิจ
- ๔) กำหนดหลักเกณฑ์ การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย เงินสินบน และเงินรางวัล แก่ผู้มีสิทธิได้รับ ให้เบิกจ่ายจากเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ก่อนนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (วาระการดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด และวินัยตุลาการปกครอง)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (วาระการดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด และวินัยตุลาการศาลปกครอง) ตามที่ศาลปกครองสูงสุดเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑) กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด ๔ ปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ กรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดดำรงตำแหน่งครบวาระหรือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ยังไม่พ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ให้แต่งตั้งผู้นั้นดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในตำแหน่งอื่นตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกาศกำหนด โดยให้ได้รับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าเดิม
- ๒) กำหนดเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงของตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองอาจมีมติให้งดเลื่อนตำแหน่ง งดเลื่อนเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์แก่ตุลาการศาลปกครองได้



๓) การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

๔) กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองกรณีกระทำผิดวินัยอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้เริ่มดำเนินการสอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นให้สอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ แต่การลงโทษให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙

➤ เรื่อง ร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. ของกระทรวงแรงงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ดำเนินการต่อไปได้

โดยร่างพระราชกำหนดดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดบทนิยามการนำคนต่างด้าวมาทำงานตามพระราชกำหนดนี้ให้ชัดเจน โดยหมายความเฉพาะการดำเนินการนำคนต่างด้าวที่รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้บันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือตามนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการจ้างแรงงานมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ตลอดจนกำหนดบทนิยามของถ้อยคำอื่น ๆ ที่มีความหมายเฉพาะตามพระราชกำหนดนี้

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ดังนี้

๒.๑) การนำคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศมี ๒ วิธี

(๑) กรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ เป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

(๒) กรณีที่นายจ้างเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ

๒.๒) กำหนดเหตุพิเศษเฉพาะเรื่องในกรณีที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงเศรษฐกิจ กิจพาณิชย์สาธารณะ หรือกรณีอื่นในลักษณะเดียวกัน ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ หรือยกเว้นการปฏิบัติใด ๆ ตามที่พระราชกำหนดนี้ กำหนดไว้ได้

๒.๓) กำหนดให้นายจ้างซึ่งเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนเองในประเทศต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี เพื่อความชัดเจน



๓) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง ดังนี้

๓.๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ดังนี้

(๑) มีทุนจดทะเบียนและชำระแล้วตามที่อธิบดีประกาศกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

(๒) มีทุนเป็นของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนทุนทั้งหมด และจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด เว้นแต่ในกรณีที่มีสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือมีความผูกพันตามพันธกรณีระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของสนธิสัญญาหรือความผูกพันตามพันธกรณีนั้น

(๓) มีสำนักงานอยู่ในที่ตั้งที่เป็นสัดส่วน เปิดเผย มีหลักแหล่งที่แน่นอน และไม่เป็นสถานที่ต้องห้ามตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

(๔) ไม่เป็นผู้รับอนุญาต ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชกำหนดนี้ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเล

(๕) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จัดการ

๓.๒) กำหนดหลักเกณฑ์ การวางหลักประกันความเสียหายของผู้รับอนุญาต โดยผู้ขออนุญาตต้องวางหลักประกันอันสมควรไว้กับอธิบดีเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการนำคนต่างด้าว และเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ ก่อนที่อธิบดีจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้มาขออนุญาตเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๓.๓) กำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องทำสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศโดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

๓.๔) กำหนดห้ามผู้รับอนุญาตเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจากนายจ้าง เว้นแต่ค่าบริการและค่าใช้จ่ายตามรายการและอัตราที่อธิบดีประกาศกำหนด รวมทั้งห้ามผู้รับอนุญาตเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจากคนต่างด้าว

๓.๕) ผู้รับอนุญาตต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศต่ออธิบดี ตามแบบรายงานที่อธิบดีกำหนดภายในวันที่ ๑๐ ของเดือนถัดไป

๔) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างหรือผู้รับอนุญาต ดังนี้

๔.๑) นายจ้างต้องวางหลักประกันไว้กับอธิบดี เมื่อได้รับหลักประกันแล้วให้อธิบดีอนุญาตให้นายจ้างนั้นนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศได้

๔.๒) กำหนดให้นายจ้างส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางภายใน ๗ วันนับแต่วันที่คนต่างด้าวไม่ได้ทำงานกับนายจ้างหรือวันที่ครบกำหนดตามสัญญา หากไม่ดำเนินการให้อธิบดีส่งกลับโดยหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันที่นายจ้างได้วางไว้



๔.๓) กำหนดให้กรณีที่ได้รับอนุญาตไม่นำคนต่างด้าวมาทำงานตามสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ให้คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนายจ้างไปแล้วทั้งหมดให้แก่ นายจ้างภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดตามสัญญาดังกล่าว

๔.๔) กำหนดให้กรณีที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานตามพระราชกำหนดนี้และต้องถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศต้นทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายอื่น ให้หน่วยงานที่ดำเนินการส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากนายจ้างหรือผู้ได้รับอนุญาตได้

๕) กำหนดบทควบคุมผู้รับอนุญาต ดังนี้

๕.๑) ผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศต้องใช้ชื่อ คำแสดงชื่อหรือคำอื่นใดในการประกอบธุรกิจว่า “บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ” และจะใช้ถ้อยคำหรืออักษรต่างประเทศอื่นที่มีความหมายเช่นเดียวกันประกอบด้วยก็ได้

๕.๒) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสถานที่ประกอบธุรกิจในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบควบคุมตามปกติ และกำหนดเหตุในการเข้าไปในเคหสถานเพื่อตรวจค้นยึดหรืออายัดกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกำหนดความผิดตามพระราชกำหนดได้โดยไม่ต้องแสดงความบริสุทธิ์ในการเข้าตรวจค้น

๕.๓) กำหนดให้กรณีที่ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายของประเทศต้นทาง หรือมีส่วนสนับสนุนการปฏิบัติดังกล่าวและอธิบดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายของประเทศต้นทางหรือห้ามดำเนินการดังกล่าวแล้ว แต่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งเตือน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

๖) กำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับลักษณะความผิด แก้ไขเพิ่มเติมสิทธิการเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาจากการกระทำความผิดแทนผู้เสียหายในลักษณะเดียวกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ และกำหนดให้กรณีโทษปรับสถานเดียวให้อธิบดีสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจเปรียบเทียบได้

๗) บทเฉพาะกาล กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานที่ได้ดำเนินการจัดหาคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้อีกไม่เกิน ๖๐ วันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวัดอุณหัตถาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบดังนี้

(๑) อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติวัดอุณหัตถาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป และ



(๒) รับทราบแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลาของร่างพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ
โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ขอแก้ไข	รายละเอียดและเหตุผล
๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม	<ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มบทนิยาม “นำผ่าน” “นำผ่านเข้ามา” และ “ส่งกลับออกไป” เพื่อกำหนดการควบคุมการนำผ่านวัตถุอันตรายให้แตกต่างจากการนำเข้าวัตถุอันตราย และให้สอดคล้องกับความตกลงตามพิธีสาร ๗ ตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วย การอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศอาเซียน - แก้ไขบทนิยาม “นำเข้า” และ “ส่งออก” เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่าไม่รวมถึงการนำผ่านวัตถุอันตราย
๒) เพิ่มกลไกคณะกรรมการ	<ul style="list-style-type: none"> - แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการวัตถุอันตรายโดยยกระดับคณะกรรมการวัตถุอันตรายขึ้นเป็นคณะกรรมการวัตถุอันตรายแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง นโยบายต่าง ๆ ในการบริหารจัดการสารเคมีและวัตถุอันตราย - กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการควบคุมวัตถุอันตรายเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการวัตถุอันตรายแห่งชาติกำหนด
๓) แก้ไขเพิ่มเติมอายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย	<p>- จากเดิมกำหนดไม่เกิน ๖ ปี เป็น ไม่เกิน ๑๐ ปี เนื่องจากการผลิต หรือการนำเข้าวัตถุอันตราย ชนิดที่ ๒ หรือชนิดที่ ๓ ที่อยู่นอกชายฝั่งประเทศของรัฐมนตรีจะต้องนำมาขอขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน และเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนแล้ว จึงจะผลิตหรือนำเข้าหรือออกไปอนุญาตให้ผลิตหรือนำเข้าได้</p>



ประเด็นที่ขอแก้ไข	รายละเอียดและเหตุผล
๔) เพิ่มบทบัญญัติสำหรับวัตถุอันตรายที่ใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และการพัฒนาเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาของประเทศ	- รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมีอำนาจออกประกาศยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับวัตถุอันตรายที่ใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และการพัฒนาเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาของประเทศ
๕) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติการควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตราย	- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมโฆษณาวัตถุอันตรายไว้ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเดิมกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม
๖) เพิ่มเติมบทลงโทษทางอาญา	- เพิ่มบทลงโทษการกระทำโดยประมาท กรณีผู้ผลิตนำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองวัตถุอันตรายชนิดที่ ๑, ๒ และ ๓ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕



นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์
 นิตกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย^๑

ประสิทธิภาพของ “รัฐสภา” ภายใต้เจตนารมณ์ของ “รัฐธรรมนูญ”

ตอนที่ ๓

(ต่อจากตอนที่แล้ว)

วรรณกรรมเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ชัดเจนที่สามารถใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจนนั้นมีจำกัด^๒ อย่างไรก็ตามแม้ในเวลาต่อมาเริ่มมีเอกสารวิชาการได้กล่าวถึงการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติไว้มากขึ้นก็ตาม ทว่ามีการยอมรับว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัตินั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง^๓ **แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า เราสามารถพิจารณาผลสำเร็จของภารกิจของรัฐสภาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในการให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรือไม่** โดยการศึกษาผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจมากน้อยเพียงใดนั้น น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา

ดังที่ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ได้กล่าวถึงไว้ในหนังสือ “Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior” ว่า เกณฑ์ด้านปัจจัยนำออก (Legislative Outputs)^๔ ที่ต้องนำผลลัพธ์หรือปัจจัยนำออก คือ “ผลกระทบต่อประชาชนอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมาย” พิจารณาประกอบกันกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) เพราะรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอย่างแตกต่างหลากหลายตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้^๕

^๑สำเร็จการศึกษา น.บ. (ธรรมศาสตร์), ร.บ. (แขนงวิชาทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐศาสตร์) (มสธ.), ร.บ. (แขนงวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเมืองเปรียบเทียบ) (มสธ.), เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิตกรชำนาญการ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

^๒Thomas A. Flinn, *An Evaluation of Legislative Performance : The State Legislature in Ohio*, (Kent: Kent State University Press, 1972), p.153.

^๓Zdenka Mansfeldova, “How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case”, Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006, p.153. and Stephen Levine, “Assessing Parliamentary Performance – Problems and Possibilities” *The New Zealand Association for Comparative Law Yearbook* 11, 2005. p. 52.

^๔Alan Rosenthal, *Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior*, (New York: The Free Press, 1974), p. 10

^๕Ibid..



โดยการพิจารณาจากการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ ๓ ประการด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง (Constituent service role)^๖ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation)^๗ การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร^๘ ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาแนวทางของ David Arter ในบทความวิชาการเรื่อง Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature^๙ ที่กล่าวถึงไว้ตอนหนึ่งว่า ประสิทธิภาพของรัฐสภาสามารถชี้วัดได้จากอำนาจในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy - making power) ที่อ้างอิงแนวคิดที่ว่าด้วย “Mezey Question” ของ Michael Mezey ที่ได้มีการตั้งคำถามว่า “องค์กรนิติบัญญัติแต่ละองค์กรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพียงใด” เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กรนิติบัญญัติเชิงเปรียบเทียบ^{๑๐} ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ (Legislative Functions) ของ ศาสตราจารย์ Alan Rosenthal ในข้อ (๒) ซึ่งพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ (Policy and program formulation) โดยได้กล่าวว่า นำไปสู่การออกแบบประเด็นที่ต้องตรวจสอบ (Check-List) เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพของรัฐสภาตามข้อสรุปของงานดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม David Arter ได้กล่าวถึงการออกแบบเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาไว้ในบทความเรื่อง “Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature” ว่า แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา มิควรกำหนดตัวชี้วัดโดยอาศัยการตั้งคำถามว่า “รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด” ตามแนวคิดของ Mezey เท่านั้น ทว่าควรกำหนดตัวชี้วัดโดยให้ความสำคัญแก่ กระบวนการ (Process) และกลไกระบบงานนิติบัญญัติที่มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร (Legislative influence) ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ โดยอาศัยข้อคำถามที่ว่า “สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติใน ๓ ประการ กล่าวคือ การจัดทำแผนงานนโยบาย และกลั่นกรองการกำหนดนโยบายภาครัฐ ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร อย่างไร” โดยกำหนดเป็นข้อคำถาม จำนวน ๑๕ ข้อ เพื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของรัฐสภา ต่อไป รายละเอียดดังนี้^{๑๑}

๑) ด้านบทบาทของรัฐสภาในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานนโยบายภาครัฐ

บทบาทของรัฐสภาด้านนี้อยู่บนข้อสันนิษฐานที่ว่า ฝ่ายบริหารย่อมมีบทบาทในการจัดทำแผนงานโครงการนโยบายภาครัฐ เช่น ในรูปแบบของการเสนอร่างกฎหมาย ทว่าโดยมี รัฐสภาในฐานะองค์กร

^๖Ibid., p. 11.

^๗Ibid.

^๘Ibid., pp. 11-12.

^๙David Arter, “Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature,” *The Journal of Legislative Studies*, 12:3-4, (2006): 245-257.

^{๑๐}Ibid., p.247.

^{๑๑}David Arter, “Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature,” *The Journal of Legislative Studies*, 12:3-4, (2006): 462-482, p.463.



ที่เป็นผู้แทนของปวงชนมีส่วนร่วมด้วยในส่วนต่าง ๆ โดยอาศัยกลไกของรัฐสภา ภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า **“How can legislators influence the formulation of legislation?”**^{๑๒} มีจำนวน ๖ คำถามด้วยกัน ดังนี้

ข้อ ๑ สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติโดยอิสระหรือไม่ (Do Members of the Legislature have the (Unrestricted) Right of Legislative Initiative?)^{๑๓}

ข้อ ๒ คณะกรรมาธิการของรัฐสภามีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติ หรือไม่ (Do Committees of the Legislature have the Right of Legislative Initiative?)^{๑๔}

ข้อ ๓ ข้อบังคับการประชุมของสภา และ/หรือ โครงสร้างขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากพิเศษสำหรับกิจกรรมทางนิติบัญญัติสำคัญใด ๆ หรือไม่ (Do the Procedural Ruled and/or Structure of the Legislature Require Supermajority - building for Major Pieces of Legislation?)^{๑๕}

ข้อ ๔ รัฐสภาได้ดำเนินงานทางนิติบัญญัติบนพื้นฐานของการร่วมมือกันหาข้อสรุปร่วมกับฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do Legislature legislate on the Basis of Legislative - as opposed Executive- Coalitions?)^{๑๖}

ข้อ ๕ สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อเสนอทางนิติบัญญัติใด ๆ ของฝ่ายบริหาร ก่อนเสนอต่อสภาหรือไม่ (Do Legislators Participate in the Preparation of Legislative Proposals initiated by the Executive?)^{๑๗}

ข้อ ๖ ได้มีกรณีของผู้ปฏิบัติหน้าที่สูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปรึกษาร่วมกัน ในการกำหนดนโยบายทางยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ หรือไม่ (Do Legislative and Executive Leaders Consult on Strategic policy Matters?)^{๑๘}

๒) ด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภา

เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐสภามีบทบาทในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภา ทั้งโดยสมาชิกสภานั้น ๆ เอง หรือจากฝ่ายบริหาร ในชั้นการพิจารณาและส่วนงานต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งในที่ประชุมสภา ที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ในที่ประชุมย่อยของพรรคการเมือง ตลอดจนในที่ประชุมของคณะอนุกรรมาธิการหรือในที่ประชุมย่อยหลายคณะด้วยกัน^{๑๙} สำหรับในการพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา ในด้านกระบวนการของการพิจารณากลับกรองนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจะพิจารณาบนพื้นฐานของการตั้งข้อคำถามภายใต้แนวคิดหลักร่วมกันว่า **“How does the legislators participate in the deliberation of proposed legislation?”** **“How is the legislature organized to consider legislative measures ”** และ **“How do the various legislative actors interact in the policy deliberation process”**^{๒๐} มีจำนวน ๖ คำถาม เช่นเดียวกับกับข้อแรก ดังนี้

^{๑๒}Ibid., p.464.

^{๑๓}Ibid., pp.464-466.

^{๑๔}Ibid., pp.466-467.

^{๑๕}Ibid., pp.467-468.

^{๑๖}Ibid., pp.468-469.

^{๑๗}Ibid., pp.469-470.

^{๑๘}Ibid., p.470.

^{๑๙}Ibid., p.471.

^{๒๐}Ibid., p.471.



ข้อ ๑ รัฐสภาสามารถประชุมเป็นปกติอย่างต่อเนื่องในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือไม่ (โดยมีกลไกป้องกันการยุบสภาหรือยุติการทำงานของสภาโดยฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ) (Does the Legislature Convene Regularly to Engage in the Deliberation of Legislation?)^{๒๑}

ข้อ ๒ รัฐสภามีอำนาจโดยปราศจากอาณัติจากฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมวาระการประชุมของสภาหรือไม่ (Does the Legislature Control the Legislative Agenda?)^{๒๒}

ข้อ ๓ รัฐสภาสามารถรับทราบข้อมูลที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Does the Legislature Inform Itself?)^{๒๓}

ข้อ ๔ รัฐสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาเรื่องที่เสนอต่อสภาในรายละเอียดหรือไม่ (Does the Legislature Devolve the Detailed Deliberation of Legislative Proposals to Committees of its membership?)^{๒๔}

ข้อ ๕ คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินงานด้านการพิจารณากันกรองและจัดทำรายงานเสนอต่อสภา อย่างเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือไม่ (Do the legislative Committees Scrutinise and Report on Legislation Independent of Executive Control?)^{๒๕}

ข้อ ๖ รัฐสภาได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาเรื่องที่จะเสนอต่อสภาไปพร้อมกับกลไกพิจารณาเรื่องเดียวกันของกลุ่มพรรคการเมือง หรือไม่ (Does the Legislature Deliberate along Party Lines?)^{๒๖}

๓) กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ

การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา (Parliamentary Oversight) เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวนและตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันมีการดำเนินงานทั้งในที่ประชุมของแต่ละสภาและในคณะกรรมการสามัญของสภา (Standing Committee) ทั้งนี้ การดำเนินงานควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของภาครัฐจะมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในการกำกับบังคับบัญชาหน่วยงาน โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า การควบคุมตรวจสอบนโยบายของภาครัฐ (Policy Oversight) ต้องขยายขอบเขตและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่มีความซับซ้อนและขยายขอบเขตมากยิ่งขึ้น^{๒๗}

การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐของรัฐสภาจึงเกี่ยวข้องกับข้อคำถามที่ว่า นโยบายภาครัฐนั้นมีประสิทธิผลมากเพียงใด ได้รับการปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้มากน้อยเพียงใด และต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้างหรือไม่ นอกจากนี้ การดำเนินงานของรัฐสภาในการควบคุมและตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะในโอกาสต่อ ๆ ไปในทางที่ดียิ่งขึ้น^{๒๘} โดยมีการตั้งถามเพื่อนำไปสู่การพิจารณาประสิทธิภาพของรัฐสภา ด้านกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายภาครัฐ จำนวน ๓ ข้อ ดังนี้

^{๒๑} Ibid., pp.471-472.

^{๒๒} Ibid., pp.472-473.

^{๒๓} Ibid., p. 473.

^{๒๔} Ibid., pp. 473-474.

^{๒๕} Ibid., pp. 474-475.

^{๒๖} Ibid., pp. 475-476.

^{๒๗} Ibid., p.476.

^{๒๘} Ibid., p.476.



ข้อ ๑ รัฐสภา มีการจัดองค์กรที่ส่งผลให้มีความสามารถในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ (Does the Legislature have the Institutional Capacity to Oversee the Work of the Executive?)^{๒๙}

ข้อ ๒ สมาชิกรัฐสภา แสดงบทบาทที่ตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมากหรือไม่ (Do Legislators Attach Much Importance to Executive Oversight?)^{๓๐}

ข้อ ๓ รัฐสภา ได้มีลักษณะที่ได้พิจารณาตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยไม่อิงผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือไม่ (Does the Legislature Oversee the Executive along Party Lines?)^{๓๑}

นอกจากนี้ มีแนวความคิดสำหรับการพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐสภาที่น่าความเชื่อมั่น และทัศนคติของประชาชนมาใช้ด้วย ดังที่ Zdenka Mansfeldova กล่าวไว้ในงานทางวิชาการเพื่อการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐเช็ก (Czech Republic) ว่า^{๓๒} กระบวนการนิติบัญญัติเป็นจุดเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นระหว่างอำนาจหน้าที่ประการสำคัญขององค์กรนิติบัญญัติ คือ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของปวงชน (Representative functions) และอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ (Legislative functions)^{๓๓} โดยสามารถศึกษาการดำเนินงานของรัฐสภาทั้งในด้านการกระบวนการ (Legislative process) และ คุณภาพ (Legislative quality) ควบคู่ไปกับการนำ “ทัศนคติของพลเมือง” ที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐสภาของประเทศมาประเมินด้วย เพื่อทราบว่าประชาชนคิดเห็นอย่างไรกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่ได้มอบหมายให้เข้าไปทำหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของรัฐสภาและความเชื่อมั่นของปวงชนมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยระบบการเมืองการปกครองที่ชอบธรรมอีกด้วย^{๓๔}

จากการที่ได้เริ่มต้นจากการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการนิยามและการชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐสภาไปแล้ว จะไปสู่การออกแบบเกณฑ์การพิจารณาประสิทธิภาพรัฐสภา และสรุปความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดที่ว่าด้วยการประเมินประสิทธิภาพและตัวอย่างการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาจริง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการศึกษาประสิทธิภาพของรัฐสภาในมิติของกฎหมายมหาชน ย่อมพึงพิจารณาในบริบทของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ประการสำคัญ ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชน

^{๒๙} Ibid., pp.476-477.

^{๓๐} Ibid., p.477.

^{๓๑} Ibid., p.478.

^{๓๒} Zdenka Mansfeldova, “How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case”, Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006.

^{๓๓} Ibid., p.7.

^{๓๔} Ibid., p.4.



ในประการต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ที่จะต้องศึกษาการบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในเรื่องดังกล่าวจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ โดยจะได้นำเสนอแนวทางของการประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาที่จัดทำขึ้นโดยสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ต่อไป ๑

บรรณานุกรม

- Arter, David. Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislature. The Journal of Legislative Studies. 12,3-4 2006: 245-257.
- Arter, David. Conclusion. Questioning the “Mezey question”: An interrogatory framework for the comparative study of legislature. The Journal of Legislative Studies. 12,3-4 2006: 462-482.
- Flinn, Thomas A. An Evaluation of Legislative Performance : The State Legislature in Ohio. Kent: Kent State University Press, 1972.
- Levine, Stephen. “Assessing Parliamentary Performance – Problems and Possibilities. The New Zealand Association for Comparative Law Yearbook 11. 2005.
- Mansfeldova, Zdenka. How to Assess the Performance of Legislature? The Czech Case. Presentation at the 20th IPSA World Congress RCLS (RC08) panel on “Are legislatures working?” Fukuoka, Japan, 9-13 July 2006.
- Rosenthal, Alan. Legislative Performance in The States : Exploration of Committee Behavior. New York: The Free Press, 1974.





“ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต: อดีต ปัจจุบัน อนาคต”^๑ (บทบาทของศาลยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง)

ในจุลนิพนธ์ฉบับที่ผ่านมา ท่านผู้อ่านคงได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดย ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ประธานมูลนิธิต่อต้านการทุจริตและอดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังรายละเอียดที่ได้นำเสนอไปแล้ว^๒ สำหรับฉบับนี้ ผู้เขียนขอเสนอข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของศาลยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนมาตรการหรือแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดย นายอติคม อินทุภูติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และ ดร.ศิริลักษณ์ คอมันต์ ที่ปรึกษากฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นไว้ในการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต” มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

นายอติคม อินทุภูติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม กล่าวว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น กระบวนวิธีพิจารณาคดีหรือการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบจะมีรูปแบบและกระบวนการที่ไม่มีความแตกต่างจากคดีอาญาหรือคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งการค้นหาความจริงในคดีหรือวิธีพิจารณาความจะเป็น “ระบบกล่าวหา” อันส่งผลให้การดำเนินคดีนั้นมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวพบว่า ศาลยุติธรรมสามารถ “ดำเนินคดีอาญา” และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้เพียงคดีเดียวเท่านั้น คือ คดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๔๘/๒๕๑๐ ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาจำคุก พลเอก สุรจิต จารุเศรณี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเวลา ๑๕ ปี ในข้อหาเรียกรับเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อแลกกับ

^๑จัดโดย สำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องในโอกาสวันสถาปนาศาลยุติธรรมครบรอบ ๑๓๙ ปี เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสัญญา ธรรมศักดิ์ ชั้น ๗ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กรุงเทพมหานคร.

^๒โปรดดู สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต (ความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน)”, จุลินิติ ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙.



การจัดการให้ได้รับสิทธิเช่าพื้นที่ป่าสงวนโดยมิชอบ
ในพื้นที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา นอกจากนี้ยังมี
“การดำเนินคดีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน”
ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- การยึดทรัพย์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
อดีตนายกรัฐมนตรี จำนวนเงินประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท
โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น
ได้ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ของ
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒
- การยึดทรัพย์ของจอมพล ถนอม กิตติขจร
และเครือญาติ จำนวนเงินประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท
โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๕

รวมทั้งยังมีการยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งคือ ภายหลังการรัฐประหาร
เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ได้ยึดอำนาจ
การปกครองจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี และออกประกาศคณะรักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๖ ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน โดยมีการตั้งคณะกรรมการ
ตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของ
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นักการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวน ๑๐ คน อย่างไรก็ตาม นักการเมือง
ที่ถูกยึดทรัพย์สินได้ใช้สิทธิคัดค้านการยึดทรัพย์ดังกล่าวต่อศาล โดยอ้างถึงความชอบธรรมของ
คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ต่อมาศาลฎีกาได้พิพากษาว่า “อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ
ทรัพย์สินเป็นอำนาจในการพิพากษาคดีซึ่งเป็นของศาล ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
ฉบับที่ ๒๖ จึงมีผลเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีใช้ศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษารรคดีเช่นเดียวกับศาล
อันขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกอบกับเหตุผลอื่น
ศาลฎีกาจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งยึดทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว

เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและ
ข้าราชการระดับสูงเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ
ระดับสูงในชั้นศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเที่ยงธรรมมากกว่าเดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงกำหนดให้มีการจัดตั้ง “แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”
ขึ้นในศาลฎีกา เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว โดยการพิจารณาคดีดังกล่าว องค์คณะผู้พิพากษาจะ
นั่งพิจารณาคดีเช่นเดียวกับศาลชั้นต้น แต่การพิจารณาคดีจะแตกต่างจากวิธีพิจารณาที่ใช้ในคดีทั่วไป
เนื่องจากเป็น “ระบบไต่สวน” ซึ่งศาลมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้
ตามที่เห็นสมควร กล่าวคือ



“ระบบกล่าวหา” นั้น เป็นระบบค้นหาความจริงที่ศาลต้องวางตัวเป็นกลางและควบคุมให้คู่ความปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอย่างเคร่งครัด โดยโจทก์มีหน้าที่หรือภาระการพิสูจน์ โดยหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย ถ้าโจทก์ไม่อาจหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้ หรือพิสูจน์ได้ แต่พยานหลักฐานนั้นยังเป็นที่น่าสงสัย ศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย โดยศาลจะพิพากษายกฟ้อง ทั้งนี้ ในระบบกล่าวหา คู่ความ ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการ โจทก์ และจำเลย โดยจำเลย อาจจะมีทนายความมาช่วยเหลือในการดำเนินคดีก็ได้ นั่นจะต่อสู้คดีโดยมีกติกากัน และคู่ความ จะมีบทบาทในคดีเป็นอย่างมาก รวมทั้งศาลจะพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนความของศาลเท่านั้น ส่วนข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่มีได้จัดบันทึกไว้ศาลจะไม่นำมารับฟัง

ส่วน “ระบบไต่สวน” เป็นระบบค้นหาความจริงที่ศาลจะมีบทบาทในคดีและมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยสามารถซักถามพยานบุคคลด้วยตนเอง และแม้ว่า คู่ความจะมีได้นำพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนความของศาลก็ตาม ศาลก็สามารถนำมาได้ ซึ่งหาก ได้ความจริงเป็นอย่างไรก็จะพิพากษาไปตามนั้น กล่าวคือ ศาลอาจจะพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษ ไม่มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ทั้งนี้ ศาลจะไม่เคร่งครัดกับวิธีพิจารณาความ หรือการรับฟังพยานหลักฐานมากนัก เพราะศาลจะมีอำนาจเต็มที่ในการรับฟังพยานหลักฐานทั้งปวง แม้จะฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความก็ตาม

ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีทั้งสองระบบดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกัน โดยระบบกล่าวหา จะเน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ คือ คู่ความจะมีบทบาท ที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และกระบวนการพิจารณา ในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา โดยเปิดเผย และมีการดำเนินการต่อสู้คดี ซึ่งกันและกัน ในขณะที่กระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวนนั้น เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุม กระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาล แต่ศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา และสามารถที่จะยกประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยขึ้นพิจารณาเองได้

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน

ระบบกล่าวหา	ระบบไต่สวน
<ul style="list-style-type: none"> ศาลต้องเป็นกลาง คู่ความมีหน้าที่เสนอความจริงต่อศาล 	<ul style="list-style-type: none"> ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าระบบกล่าวหา
<ul style="list-style-type: none"> เคร่งครัดกับกฎหมายวิธีพิจารณาความและการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน 	<ul style="list-style-type: none"> เน้นการค้นหาความจริงเป็นสำคัญ
<ul style="list-style-type: none"> หากกรณีมีข้อสงสัยต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย 	<ul style="list-style-type: none"> ไม่นำหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยมาใช้ เว้นแต่ศาลได้พยายามทุกทางแล้ว
<ul style="list-style-type: none"> ศาลรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่เสนอต่อศาลเท่านั้น 	<ul style="list-style-type: none"> พยานหลักฐานที่ไม่ได้เสนอต่อศาลก็สามารถรับฟังได้
<ul style="list-style-type: none"> ทนายความมีบทบาทในคดีมากกว่าระบบไต่สวน 	<ul style="list-style-type: none"> ทนายความมีบทบาทในคดีน้อยกว่าระบบกล่าวหา



ทั้งนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากศาลยุติธรรมโดยทั่วไป ดังนี้

(๑) เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาที่จัดให้มีขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการเฉพาะ อันแตกต่างจากแผนกคดีพิเศษอื่น ๆ ในศาลฎีกาที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์ชั้นแรก อย่างไรก็ดี เป็นศาลที่เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ดังนั้น ผู้พิพากษาที่จะทำการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลนี้จึงเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งหมด

(๒) องค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๙ คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี ทั้งนี้ องค์คณะผู้พิพากษาต้องมีคำวินิจฉัยส่วนตนด้วย

(๓) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท และผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนด รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

(๔) เป็นศาลสูงสุด ซึ่งผู้พิพากษาต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อนั่งพิจารณาคดี และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นที่สุด เว้นแต่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้

(๕) ผู้ที่เป็นโจทก์จำกัดเฉพาะอัยการสูงสุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ไต่สวนอิสระ ส่วนผู้เสียหายจะเป็นโจทก์ฟ้องเองหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมไม่ได้

(๖) ศาลสั่งประทับฟ้องคดีอาญาได้ทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง

(๗) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน มีไต่ระบบกล่าวหาอย่างคดีธรรมดา

(๘) เป็นศาลที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลใช้โดยเฉพาะ กล่าวคือ จะดำเนินคดีตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายประการ โดยประเภทคดีที่สำคัญ ได้แก่

(๑) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๒) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตามข้อ (๑)



(ก) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรั่วรัยผิดปกติก่อทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(ข) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

(ค) คดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กำหนด **จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ**

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลา ๑๘ ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔^๓ จนถึงปัจจุบัน คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนใหญ่เป็นคดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงจะมีจำนวนประมาณ ๒๐ คดี เท่านั้น และไม่สามารถพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้เท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมีที่มาจากสภาพปัญหาและอุปสรรคในประการต่าง ๆ ดังนี้

ประการที่ ๑ กระบวนพิจารณามีปัญหาว่าขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อ ๑๔.๕ ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย”^๔ หรือไม่ เนื่องจากมีการกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุดท้าย เว้นแต่มีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ผู้ต้องคำพิพากษาอาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ซึ่งลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากศาลยุติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งว่าไม่ใช่การอุทธรณ์ แต่เป็นการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่และเป็นเรื่องที่กระทำไต่ยาก

^๓ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เปิดทำการเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดยเริ่มมีคดีมาสู่ศาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๔, ข้อมูลจาก นายฐานันท์ วรรณโกวิท ประธานแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (<http://www.supremecourt.or.th/file/criminal/new%203.pdf>).

^๔International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR Article ๑๔.๕ “Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law”, ข้อมูลจาก กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม (http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/International_HR/2557/tran_ICCPR-2.pdf).



ประกาศที่ ๒ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ วรรคสอง^๕ ซึ่งกำหนดให้ “โจทก์ไม่จำเป็นต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง” นั้น ได้ส่งผลให้คดีที่อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องต่อศาลในช่วงระยะเวลาที่คดีใกล้จะขาดอายุความ ต้องขาดอายุความลงภายหลังจากศาลได้รับฟ้องเพียงไม่นาน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทำงานล่าช้าและปล่อยให้คดีขาดอายุความ ทั้ง ๆ ที่ความล่าช้าดังกล่าวมิได้มีสาเหตุมาจากศาลแต่อย่างใด

ประกาศที่ ๓ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐ ที่บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้” ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑^๖ ที่ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่มีที่มาจาก การสืบพยานในศาลต่างประเทศ โดยจำเลยไม่มีโอกาสตรวจสอบหรือรับทราบ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) และ (๗) รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง

ประกาศที่ ๔ การกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาตีความใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งคดีปกติของศาลฎีกาต้องล่าช้า ทั้งนี้ เพราะต้องมีการนัดประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกองค์คณะจำนวน ๙ คน ในแต่ละคดีเสมอ รวมทั้งต้องเสี้ยวกำลังผู้ช่วยผู้พิพากษาเพื่อทำหน้าที่เป็นเลขานุการองค์คณะทุกท่านอีกจำนวน ๙ คน ซึ่งส่งผลให้แต่ละคดีต้องเสี้ยวกำลังผู้พิพากษาและผู้ช่วยผู้พิพากษารวมเป็นจำนวนทั้งสิ้นคดีละ ๑๘ คน ตลอดจนในวันที่มีการพิจารณาคดีต้ององค์คณะผู้พิพากษาทั้ง ๙ คน ยังต้องขึ้นบัลลังก์พร้อมกันอีกด้วย

ประกาศที่ ๕ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในบางคดียังคงคล้ายคลึงกับระบบกล่าวหาตามปกติ อาทิ การพิจารณาคดีไม่ต่อเนื่อง การเลื่อนการพิจารณาคดีบ่อยครั้ง การซักถามพยานซ้ำกับที่มีในบันทึกถ้อยคำของพยานในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พยานเบิกความรับรองแล้ว และทนายความจำเลยยังคงเผชิญกับการถามพยานในรูปแบบการถามค้าน เป็นต้น

ประกาศที่ ๖ การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลมีอำนาจหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงในคดีได้อย่างเต็มที่นั้น ส่งผลให้จำเลยมีความรู้สึกว่าได้ต่อสู้โต้แย้งกับโจทก์เท่านั้น แต่ยังคงต่อสู้หรือโต้แย้งกับศาลด้วย

ประกาศที่ ๗ จำเลยในคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาของศาล มักจะหลบหนีไม่มาฟังคำพิพากษา

^๕ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “หากโจทก์นำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาในการชั่งหรือปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว หากไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาลให้โจทก์ระบุที่อยู่จริงของจำเลยมาในวันฟ้อง”

^๖พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมาย” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๑ ดังกล่าว และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากต่างประเทศให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”.



จากสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ได้มีความพยายามที่จะหาแนวทางแก้ไข โดยในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พบว^๓ มีกำหนดให้ “องค์คณะผู้พิพากษามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๙ คน” ซึ่งช่วยให้จำนวนขององค์คณะผู้พิพากษาลดลงได้ และกำหนดให้ “อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา” ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ดังกล่าวส่งผลให้ไม่มีข้อจำกัดในประการใด ๆ กล่าวคือสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเหมือนกับคดีอาญาทั่วไป และไม่มีข้อจำกัดว่าต้องมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา รวมทั้งฝ่ายโจทก์ก็สามารถอุทธรณ์ได้ด้วย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ “การอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แต่การวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการโดย “องค์คณะของศาลฎีกา” ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน และได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๙ คน โดยเลือกเป็นรายคดีและเมื่อองค์คณะของศาลฎีกามีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ถือเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา”

อนึ่ง ในส่วนของการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต อาจแบ่งออกเป็น ๒ กรณี โดยกรณีแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นผู้กระทำการ การดำเนินคดีอาญาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวิธีพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นจะใช้ระบบไต่สวน ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างเป็นผู้กระทำการ^๔ การดำเนินคดีอาญาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และวิธีพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นจะใช้ระบบกล่าวหา

ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่กระทำการทุจริตซึ่งศาลต้องใช้ระบบไต่สวน อันเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒” ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ และ “ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖”^๕ นั้น จะใช้บังคับกับคดีหรือฐานความผิด ซึ่งจำแนกออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

^๓มาตรา ๑๙๕ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับออกเสียงประชามติ), ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (http://www.ect.go.th/th/?page_id=8583).

^๔พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา, ข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (<https://www.nacc.go.th>).

^๕ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๐ ตอนที่ ๙๑ ก หน้า ๖ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป.



กลุ่มที่ ๑ เป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามฐานความผิด ดังนี้

- (๑) กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
- (๒) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ
- (๓) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

กลุ่มที่ ๒ เป็นคดีตามหมวด ๙ ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

(๑) กระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๐ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้สัญญา เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น รับสัมปทาน เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) กระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๓ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด^{๑๐}

โดยความผิดทั้งสองกรณีดังกล่าว มาตรา ๑๐๓/๑ กำหนดให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

ส่วนผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ ได้กำหนดให้ “อัยการสูงสุด” “ประธานกรรมการ ป.ป.ช.” ในกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ถูกกล่าวหา และ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้อง เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์ในส่วนนี้ปรากฏอย่างชัดเจนตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๓/๒๕๕๖ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า “กรณีศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่งนั้น เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดี หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด แต่ในกรณีที่โจทก์เป็นผู้ฟ้องคดีเองเช่นคดีนี้ตามมาตรา ๙๗ วรรคสอง ไม่ได้บัญญัติให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง หากกฎหมายประสงค์ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ต้องบัญญัติไว้ให้ชัดแจ้งหรือบัญญัติให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อคดีของโจทก์มีใช้คดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง ประกอบกับข้อเท็จจริงได้ความตามฎีกาของโจทก์ว่า ก่อนฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่ากรกระทำของจำเลยทั้งสองมีมูลเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙, ๑๕๔, ๑๕๗ และส่งรายงานเอกสารไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่จำเลยทั้งสอง แต่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ จึงตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกัน แต่คณะกรรมการทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ โจทก์จึงฟ้องเองเช่นนี้ กรณีไม่ต้องตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง ศาลจะมีคำสั่งให้ประทับไว้โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนไม่ได้”^{๑๑}

^{๑๐}โปรดดู ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓.

^{๑๑}นายอริคม อินทุพุดดี เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม, “แนวคำพิพากษาศาลฎีกา”, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการศาลยุติธรรมประจำปี ๒๕๕๙, สืบค้นจาก สำนักงานกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม (http://www.jla.e-service.coj.go.th/court_of_justice59/website.html).



ทั้งนี้ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดหลักทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต ที่สำคัญ ๆ คือ กำหนดให้วิธีพิจารณาให้ใช้ “ระบบไต่สวน” และเป็นไป “โดยรวดเร็ว” โดยวิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนการไม่ถูกต้อง ดำเนินกระบวนการให้ถูกต้องได้ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร รวมทั้งระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความร้องขอ ศาลอาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกระทำการทุจริตจะใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน แต่คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างกระทำการทุจริตจะใช้วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา จึงก่อให้เกิดความลักลั่น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ทุจริตมีโอกาสถูกลงโทษมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในคดีอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตดังกล่าวก็ตาม แต่การดำเนินกระบวนการในศาลชั้นต้นก็ยังคงคล้ายคลึงกับระบบกล่าวหาเหมือนเช่นคดีอาญาและคดีแพ่งโดยทั่วไป รวมทั้งการกำหนดให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงในคดีได้อย่างเต็มที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการที่กำหนดให้ผู้พิพากษาต้องวางตนเป็นกลาง

ดังนั้น จึงได้เสนอให้มีการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.^{๑๒} ขึ้น เพื่อจัดตั้ง “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” เป็นศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ได้แก่ “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง” และ “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค” โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ

● กำหนดให้ “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง” มีเขตอำนาจตลอดกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี แต่บรรดาคดีเกิดขึ้นนอกเขตศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง อาจยื่นฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางก็ได้

^{๑๒}ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา โดยขณะนั้น อยู่ระหว่างการส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “สารบบร่างพระราชบัญญัติ” (<http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/sec/13/sp5/act.pdf>).



● กำหนดบทนิยามคำว่า “**คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ**” หมายถึง คดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากประพฤติมิชอบ

(๒) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม (๑) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๓) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ขอรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(๔) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๕) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (๑) ถึง (๔) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(๖) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(๗) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๘) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องตาม (๑) ถึง (๗)

● ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ ให้เสนอปัญหานั้นให้ “**ประธานศาลอุทธรณ์**” วินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

● ในกรณีที่มีความจำเป็น ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจแต่งตั้งให้ศาลชั้นต้นอื่นดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีแทนก็ได้ โดยในกรณีเช่นนี้ให้ศาลชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งนำวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไปใช้แก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น

● กำหนดให้การนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะกระทำในศาลนั่นเอง หรือ ณ ศาลชั้นต้นอื่นที่อยู่ในเขตท้องที่ของศาลนั้นก็ได้

● กำหนดให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ส่วนผู้พิพากษาต้องแต่งตั้งจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

● กำหนดให้ในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้มีอธิบดีผู้พิพากษาศาลละ ๑ คน และรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลละ ๑ คน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทางราชการ จะกำหนดให้มีรองอธิบดีผู้พิพากษามากกว่า ๑ คน แต่ไม่เกิน ๓ คน ก็ได้



● กำหนดให้ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาคยังไม่ได้เปิดทำการ ให้ “แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ” ในศาลอาญา และศาลชั้นต้นทั่วประเทศยังคงมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่ต่อไป รวมทั้งให้บรรดาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นใดในวันเปิดทำการของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ให้ศาลชั้นต้นนั้นยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ต่อไปจนเสร็จ

จากบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดให้การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ “ระบบไต่สวน” เหมือนกันทั้งหมด และเป็นระบบ ๒ ชั้นศาล กล่าวคือ ให้คำพิพากษาศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ฎีกา โดยอัยการสูงสุดยังมีอำนาจรับรองฎีกาของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ จะไม่นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีมาเป็นส่วนหนึ่งแห่งอายุความ กล่าวคือ ถ้าจำเลยหลบหนีในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างพิจารณาคดี มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ และหากมีการหลบหนีภายหลังได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งในกรณีที่จำเลยเคยมาปรากฏตัวต่อศาลแล้ว ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้

รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริลักษณ์ คอมันต์ ที่ปรึกษากฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ปัญหาที่สำคัญ ๒ ประการคือ “ปัญหาการทุจริตแบบเครือข่าย” ซึ่งเป็นทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการร่วมมือกันกระทำการ และ “ปัญหาการขาดการลงโทษทางสังคมที่เข้มแข็ง” กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดขาดความรับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ อาทิ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ที่ผู้กระทำความผิดจะแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่ง และบางกรณีก็มีการฆ่าตัวตายด้วย รวมทั้งกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคู่สมรสก็จะลาออกหรือปลดตัวเองออกจากตำแหน่งเพื่อแสดงความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน แต่สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางหรือมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนพอสมควรก็ตาม ผู้กระทำความผิดก็ได้แสดงความรับผิดชอบแต่อย่างใด ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะการลงโทษทางสังคมที่มีความอ่อนแอ หรืออีกนัยหนึ่งคือ คนในสังคมและผู้ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าวไม่แสดงความรังเกียจแต่ยังคงยกย่อง จึงทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถอยู่ร่วมในสังคมได้ตามปกติ





ทั้งนี้ หากจะจัดประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันโดยเปรียบเทียบเป็นสำนวนหรือคำพังเพยแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น ๑๐ ประเภท ตามระดับปัญหาที่เบาที่สุดไปสู่ระดับที่หนักที่สุด ซึ่งแต่ละระดับของความรุนแรงจะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

ประเภทที่ ๑ เรียกว่า “เข้าขามเอ็นขาม” ถือเป็นกรทำทุจริตเวลา เพราะผู้กระทำความผิดได้รับเงินเดือนแล้วแต่ไม่ทำงานอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ มาตรการในการแก้ไขปัญหาสามารถใช้หลักการบริหารงานบุคคล เช่น การวัดปริมาณงาน หรือใช้มาตรวัดต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อพิจารณาว่าแต่ละคนได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องมีการลงโทษในทางอาญาแต่อย่างใด

ประเภทที่ ๒ เรียกว่า “เอาหูไปนาเอาตาไปไร่” เป็นกรณีที่พบเห็นการกระทำทุจริตแล้วแต่ดูตายหรือปล่อยให้มีการกระทำไปโดยไม่ใส่ใจที่จะป้องกันหรือปราบปราม ทั้ง ๆ ที่ตนมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ประเภทที่ ๓ เรียกว่า “รีดนาทาเร้น” เป็นกรณีการบีบบังคับ ช่มชู้ หรือรีดไถเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการทุจริตในประเภทนี้จะพบเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะตำรวจจราจรมีการเรียกรับเงินจากประชาชนที่กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎจราจรบนท้องถนน

ประเภทที่ ๔ เรียกว่า “กินตามน้ำ” เป็นกรณีที่เห็นผู้อื่นกระทำการทุจริต ตนเองจึงกระทำการทุจริตตามผู้นั้นด้วย

ประเภทที่ ๕ เรียกว่า “วางไข่ดักปลา” เป็นกรณีที่ตนเองเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ จึงกำหนดกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ตนมีอำนาจนั้นออกมาใช้บังคับเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านตรวจจับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจราจรในสถานที่ที่จะต้องมีการกระทำความผิดผ่านมาอย่างแน่นอน เช่น ตั้งด่านตรวจจับรถจักรยานยนต์ในบริเวณจุดลงทางยกระดับแทนที่จะตั้งในบริเวณทางขึ้นหรือสถานที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เป็นต้น

ประเภทที่ ๖ เรียกว่า “ฉ้อหลวง” เป็นการกระทำทุจริตที่เกิดจากการโกงกินงบประมาณของแผ่นดินในรูปแบบต่าง ๆ

ประเภทที่ ๗ เรียกว่า “ใช้อำนาจบาตรใหญ่” เป็นกรณีที่ผู้กระทำการทุจริตมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงกรณีการมีเครือข่ายทุจริตด้วย

ประเภทที่ ๘ เรียกว่า “เก็บหัวคิว” เป็นการกระทำทุจริตที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการเรียกสินบนหรือการเก็บค่านายหน้าซึ่งได้รับประโยชน์มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โปร่งใส ทั้งนี้ ตัวอย่างของการทุจริตประเภทนี้จะเห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการรัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ว่างลง โดยผู้ว่าราชการรัฐอลิกันอยส์ได้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยมิชอบ พยายามนำตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่ว่างลงของนายบาร์ค โอบามา ที่ลาออกเพื่อไปดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ไปขายหรือเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งต่อมาได้ถูกวุฒิสภาของรัฐอลิกันอยส์ลงมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว

ประเภทที่ ๙ เรียกว่า “ขงเองกินเอง” เป็นกรณีที่ผู้กระทำการทุจริตใช้อำนาจกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง



ประเภทที่ ๑๐ เรียกว่า “ข้อมูลวงใน” เป็นการทุจริตโดยการล้วงข้อมูลที่รู้จักเฉพาะภายในองค์กรหรือยังไม่มีเปิดเผยแพร่ออกไปอย่างเป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นทุกยุคทุกสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรมทางหลวง ซึ่งหากได้รู้ว่รัฐจะมีการตัดถนนหรือก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ใด ตนเองก็จะไปกว้านซื้อหรือนำข้อมูลนั้นไปบอกกล่าวพวกพ้องเพื่อให้ไปซื้อที่ดินในบริเวณนั้น ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวหากเกิดขึ้นในภาคเอกชนหรือธุรกิจแล้ว เช่น ในตลาดหลักทรัพย์ จะมีความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ที่อยู่วงใน อาทิ กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานบริษัท หากรู้ข้อมูลสำคัญที่ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ หรือเป็นข้อมูลที่บุคคลทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้และเป็นข้อมูลที่อาจทำให้นักลงทุนซื้อ ขาย หรือถือหลักทรัพย์ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับผลประกอบการทางการเงินของบริษัท การควบรวมกิจการ การซื้อกิจการ การขายกิจการ หรือการร่วมทุน เป็นต้น เป็นการล้วงหน้าแล้วไปซื้อหรือขายหุ้น หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ ของบริษัทใด ๆ ในขณะที่ข้อมูลนั้นยังไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ หรือนำข้อมูลนั้นไปใช้เพื่อแสวงหากำไร แม้นตนเองจะไม่ได้รับประโยชน์ทางการเงินจากการกระทำดังกล่าวก็ตาม ก็ต้องรับโทษในทางอาญาทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างจากในภาครัฐที่ไม่มีกฎหมายกำหนดความผิดในลักษณะดังกล่าว จะมีบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ในมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลจริยธรรมเท่านั้น ซึ่งยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริตในประเภทนี้ได้

นอกจากนี้ วิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิได้ยกตัวอย่าง กรณีศึกษา “โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน” ซึ่งเป็นการทุจริตเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศ อันมีสาระสำคัญดังนี้

“โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน” ตั้งอยู่บนพื้นที่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับอนุมัติโครงการอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ สมัยรัฐบาลชุดที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเป็นการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ๒ ระบบใหญ่ คือ “ฝั่งตะวันตก” ที่จะรับน้ำเสียจากพื้นที่อำเภพระสมุทรเจดีย์ อำเภพระประแดง และบริเวณถนนสุขสวัสดิ์ ไปบำบัดที่ตำบลบางปลา อำเภพระสมุทรเจดีย์ และ “ฝั่งตะวันออก” ที่จะรับน้ำเสียจากอำเภเมือง อำเภพระประแดง อำเภบางปู และตอนเหนือของอำเภบางพลี โดยจะนำมาบำบัดที่บริเวณตำบลบางปูใหม่ อำเภเมืองสมุทรปราการ ซึ่งระบบบำบัดน้ำเสียทั้ง ๒ แห่งดังกล่าวใช้งบประมาณก่อสร้างเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๓,๖๑๒ ล้านบาท โดยเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินจำนวน ๗,๓๖๒ ล้านบาท กองทุนสิ่งแวดล้อม จำนวน ๒,๕๐๐ ล้านบาท และเงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) จำนวน ๓,๗๕๐ ล้านบาท โดยมีกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม^{๑๓} เป็นเจ้าของโครงการ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กรมควบคุมมลพิษได้ปรับงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๒๓,๗๐๑ ล้านบาท ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้รับเหมาดำเนินการทุกอย่างตั้งแต่การออกแบบก่อสร้างเพื่อรวบรวมและส่งน้ำเสีย บ่บำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการจัดการเครื่องมือและอุปกรณ์ ตลอดจนการจัดหาที่ดิน

^{๑๓}เมื่อพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศใช้บังคับซึ่งมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น กรมควบคุมมลพิษก็ได้โอนมาสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.



หลังจากมีการประกาศประกวดราคาเพื่อหาผู้รับเหมาโครงการแล้ว ได้มีผู้เข้าร่วมประมูลโครงการ จำนวนทั้งสิ้น ๑๓ ราย โดยกรมควบคุมมลพิษได้คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหลือเพียง ๔ ราย แต่เมื่อถึงเวลา ยื่นซองประมูล มีผู้เข้าประมูลเพียง ๒ รายเท่านั้น คือ กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี (NVPSKG Joint Venture) และกลุ่มบริษัทมารูเบนิ (Marubeni) โดยขณะที่อยู่ในขั้นตอนของการประมูลโครงการ กรมควบคุมมลพิษ ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย โดยให้รวมบ่อบำบัดน้ำเสีย ทั้งฝั่งตะวันตกและตะวันออกเข้าด้วยกัน และให้ก่อสร้างเพียงฝั่งตะวันออกเพียงแห่งเดียว แต่ให้ เชื่อมต่อกับฝั่งตะวันตกโดยการต่ออุโมงค์ลอดใต้แม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีความสอดคล้องกับแนวทางของกิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี จึงส่งผลให้กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี ชนะการประมูลอย่างไร้คู่แข่ง

ทั้งนี้ กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี (NVPSKG Joint Venture) ประกอบด้วย ๖ บริษัท ดังนี้

(๑) N : บริษัท นอร์ทเวสต์ วอเตอร์ อินเตอร์เนชันแนล จำกัด เป็นบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญ ในการบำบัดน้ำเสียของประเทศอังกฤษ

(๒) V : บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด เป็นของตระกูลชวณะนนท์

(๓) P: บริษัท ประยูรวิศการช่าง จำกัด ผู้ก่อตั้งคือนายวิศว์ ลิปตพัลลภ ซึ่งเป็นบิดาของ นายสุวิจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น

(๔) S: บริษัท สีสงการโยธา จำกัด ผู้ก่อตั้งคือนายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันเป็นของตระกูลวงศ์จิโรจน์กุล

(๕) K: บริษัท กรุงธนเอนยีเนียร์ จำกัด เป็นบริษัทในเครือของบริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด

(๖) G : บริษัท เกตเวย์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ผู้ที่เป็นเจ้าของก็คือผู้ถือหุ้นในบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ขายที่ดินให้กับบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด เพื่อนำไปขายให้กับกรมควบคุมมลพิษ

สำหรับการทุจริตเชิงนโยบายของโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการ ซื้อที่ดินในตำบลคลองด่าน โดยนายวัฒนา อัครเวม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ในนามของบริษัท เหมือนแร่ลานทอง จำกัด โดยได้กว้านซื้อที่ดินจากประชาชนในราคา ไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท ก่อนจะนำมาขายให้กับบริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ที่มีนายสมลักษณ์ อัครเวม และนายปรีชา เลหาพงศ์ชนะ ร่วมเป็นกรรมการ ในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และนำมา ขายต่อให้กับบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด ในราคาไร่ละประมาณ ๒๖๐,๐๐๐ บาท และบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด ก็ได้นำที่ดินดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเป็นทะเลโคลน ดินเลน และพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลท่วมถึง มาขายให้กับกรมควบคุมมลพิษ ในราคาไร่ละ ๑.๐๓ ล้านบาท รวมทั้งสิ้น ๑,๙๐๐ ไร่ คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑,๙๐๐ ล้านบาท ในขณะที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สมุทรปราการได้ประเมินราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวไว้เพียงไร่ละ ๔๘๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น อนึ่ง ก่อนที่บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด จะนำที่ดินมาขายให้กับบริษัท คลองด่าน มารีน แอนด์ฟิชเชอรี จำกัด นั้น บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ต้องการที่จะซื้อที่ดินในบริเวณนี้เพื่อนำมาสร้างสนามกอล์ฟ



แต่ไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากสภาพพื้นที่มีลักษณะไม่เหมาะสม อันแสดงให้เห็นได้ว่า เพียงแค่สร้างสนามกอล์ฟซึ่งไม่มีสิ่งปลูกสร้างที่มีแรงกดทับมากยังไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียที่มีแรงกดทับมากและมีขนาดใหญ่

เมื่อเริ่มดำเนินโครงการแล้ว ประชาชนและนักวิชาการต่างก็คัดค้านโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เนื่องจากมีความไม่โปร่งใสและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ จึงเรียกร้องให้ระงับโครงการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งในที่สุดนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ได้ประกาศให้ระงับการก่อสร้างและตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ทั้งนี้ จากการตั้งอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้อนุมัติโครงการ จำนวน ๓ คน ได้แก่ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ (เสียชีวิตแล้ว) และนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ซึ่งทั้งสองคนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในขณะนั้น รวมทั้งนายวัฒนา อัครเวม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดนายวัฒนา อัครเวม และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขอให้ใช้อำนาจหน้าที่ขณะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย บังคับข่มขืนใจหรือจูงใจให้ราษฎรขายที่ดินให้ และใช้อำนาจข่มขู่หรือชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินจำนวน ๑๗ แปลง รวมพื้นที่ทั้งสิ้น ๑,๙๐๐ ไร่ เพื่อนำไปขายให้กับกรมควบคุมมลพิษ โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้ลงโทษจำคุก ๑๐ ปี แต่นายวัฒนา อัครเวม ไม่ได้มาฟังคำพิพากษาและหลบหนีไปอยู่ต่างประเทศจนถึงปัจจุบัน

ส่วนนายปกิต กิระวานิช อดีตอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ นายศิริธัญญ์ ไพโรจน์พิบูลย์ อดีตรองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ และนางยุวรี อินนา ผู้อำนวยการกองจัดการคุณภาพน้ำ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ๗ ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลา ๒๐ ปี ในความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จัดซื้อ ทำ จัดการรักษาทรัพย์สินใด ๆ ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต





นอกจากนี้ ภายหลังจากโครงการถูกระงับ กรมควบคุมมลพิษ จึงไม่ได้จ่ายเงินค่าก่อสร้างให้กับ
กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี จึงได้นำข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการ
พิจารณา ซึ่งได้มีการชี้ขาดให้กรมควบคุมมลพิษจ่ายค่าก่อสร้างที่ค้างชำระ แต่กรมควบคุมมลพิษ
ไม่ยอมรับคำชี้ขาดนั้น กิจการร่วมค้า เอ็นวีพีเอสเคจี จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองกลาง
ได้มีคำพิพากษาให้กรมควบคุมมลพิษจ่ายค่าก่อสร้างที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยให้แก่กิจการร่วมค้า
เอ็นวีพีเอสเคจี กรมควบคุมมลพิษจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุด
มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง โดยเงินค่าชดเชยความเสียหาย
ที่กรมควบคุมมลพิษต้องชดใช้ตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าวก็คือเงินที่เรียกกันโดยทั่วไป
ว่าเป็น “เงินค่าโง่” นั่นเอง

ทั้งนี้ วิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิได้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ที่ทำการศึกษา
และเสนอแนะให้มีการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ และได้อนุมัติเงินกู้ เพื่อนำไปดำเนินโครงการ
ตามที่เสนอแนะดังกล่าวนั้น อาจถือได้ว่าเป็นกรณีท้องกการระหว่างประเทศมีผลประโยชน์ทับซ้อน
เนื่องจากการศึกษาวิจัยและในขณะเดียวกันก็เป็นการหลอกลวงค่าเงินกู้ด้วย นอกจากนี้ หากพิจารณา
แล้วจะเห็นว่า การบำบัดน้ำเสียอาจดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ นอกเหนือจากการก่อสร้างโรงบำบัด
น้ำเสียก็ได้ เช่น การเก็บภาษีสำหรับผู้ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถช่วยให้
พฤติกรรมของผู้ที่ทิ้งน้ำเสียหรือสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำเปลี่ยนแปลงได้ เป็นต้น

สรุป จากการที่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้พบว่า วิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิ
ต่างก็ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา “การทุจริตคอร์รัปชัน” หรือ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ไปในแนวทาง
เดียวกันว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติอย่างมหาศาล และนับวันจะทวี
ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ
ทางการเมืองและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง
กับความคิดเห็นของวิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เสนอแนะให้มีการสร้างมาตรการหรือกลไกในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การปรับปรุงกระบวนการหรือวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องทั้งหลายให้ได้รับการพิจารณาพิพากษา
อย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งการกำหนดให้มีการยกย่องพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดี
ทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ขึ้น เพื่อจัดตั้ง “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” โดยมีอำนาจ
พิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของ
ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม
ตามเจตนารมณ์ของทุกภาคส่วนที่มุ่งประสงค์แล้วนั้น ย่อมจะช่วยให้การป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำตัวผู้กระทำความผิด
มาลงโทษได้ รวมทั้งยังส่งผลดีต่อการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ตลอดจนภาพลักษณ์
ของประเทศที่แสดงออกถึงความมุ่งมั่นอย่างต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ
อย่างจริงจังให้ประชาคมโลกได้รับทราบโดยทั่วไป. **๑**



ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.

(หมวด ๑ บททั่วไป ถึงหมวด ๕ การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ)

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันอังคารที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๙ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙

ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้พิจารณา โดยที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ มีจำนวน ๒๓ คน เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ มีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้พิจารณา และมีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดนี้

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นคณะกรรมการ

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

* ข้อมูล ณ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙



เหตุผล

เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สำคัญโดยสรุป

๑) ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๓)

๒) บทนิยาม

“การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“พัสดุ” หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“สินค้า” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสินค้านั้น

“งานบริการ” หมายความว่า งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการหรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“งานก่อสร้าง” หมายความว่า งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใด และการซ่อมแซม ต่อเติม ปรับปรุง รื้อถอน หรือการกระทำอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันต่ออาคาร สาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในงานก่อสร้างนั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของงานก่อสร้างนั้น



“อาคาร” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างถาวรที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ เช่น อาคารที่ทำการ โรงพยาบาล โรงเรียน สนามกีฬา หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน รวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ใช้สอยสำหรับอาคารนั้น ๆ เช่น เสาธง รั้ว ท่อระบายน้ำ หอดังน้ำ ถนน ประปา ไฟฟ้า หรือสิ่งอื่น ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของตัวอาคาร เช่น เครื่องปรับอากาศ ลิฟท์ หรือเครื่องเรือน

“สาธารณูปโภค” หมายความว่า งานอันเกี่ยวกับการประปา การไฟฟ้า การสื่อสาร การโทรคมนาคม การระบายน้ำ การขนส่งทางท่อ ทางน้ำ ทางบก ทางอากาศ หรือทางราง หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งดำเนินการในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน หรือเหนือพื้นดิน

“งานจ้างที่ปรึกษา” หมายความว่า งานจ้างบริการจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพื่อเป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม ผังเมือง กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม การศึกษาวิจัย หรือด้านอื่นที่อยู่ในภารกิจของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ

“งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง” หมายความว่า งานจ้างบริการจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเพื่อออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

“การบริหารพัสดุ” หมายความว่า การเก็บ บันทึกรับ เบิกจ่าย ยืม ตรวจสอบ บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

“ราคากลาง” หมายความว่า ราคาเพื่อใช้เป็นฐานสำหรับเปรียบเทียบราคา ที่ผู้ยื่นข้อเสนอได้ยื่นเสนอไว้ซึ่งสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้จริงตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (๑) ราคาที่ได้มาจากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการราคากลางกำหนด
- (๒) ราคาที่ได้มาจากฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำ
- (๓) ราคามาตรฐานที่สำนักงานงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นกำหนด
- (๔) ราคาที่ได้มาจากการสืบราคาจากท้องตลาด
- (๕) ราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลาสองปีงบประมาณ
- (๖) ราคาอื่นใดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

ในกรณีที่มีราคาตาม (๑) ให้ใช้ราคาตาม (๑) ก่อน ในกรณีที่ไม่มีราคาตาม (๑) แต่มีราคาตาม (๒) หรือ (๓) ให้ใช้ราคาตาม (๒) หรือ (๓) ก่อน โดยจะใช้ราคาใดตาม (๒) หรือ (๓) ให้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ในกรณีที่ไม่มีราคาตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ใช้ราคาตาม (๔) (๕) หรือ (๖) โดยจะใช้ราคาใดตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ

“เงินงบประมาณ” หมายความว่า เงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และเงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

“คณะกรรมการวินิจฉัย” หมายความว่า คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

“คณะกรรมการราคากลาง” หมายความว่า คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

“คณะกรรมการ ค.ป.ท.” หมายความว่า คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

“คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

๓) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา ๕)

๔) บททั่วไป (หมวด ๑ ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๔)

๔.๑) เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว หากรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐนั้นประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เอง



ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้กระทำได้ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐ หรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่มีกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ของต่างประเทศนั้นเป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติตามวรรคสอง ต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการนโยบาย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๖)

๔.๒) พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง
 (๒) การจัดซื้อจัดจ้างยุทธโศปกรณ์และบริการทางทหารโดยวิธีรัฐบาล ต่อรัฐบาลหรือโดยการจัดซื้อจัดจ้างจากต่างประเทศที่กฎหมายของประเทศนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
 (๓) การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการวิจัยและพัฒนาหรือการจ้างที่ปรึกษาที่ไม่สามารถ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้

(๔) การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาล และที่มีไต่ระดับรัฐบาล มูลนิธิหรือเอกชนต่างประเทศ ที่สัญญาหรือข้อกำหนดในการให้เงินกู้หรือ เงินช่วยเหลือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(๕) การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาล และที่มีไต่ระดับรัฐบาล มูลนิธิหรือเอกชนต่างประเทศ ที่สัญญาหรือข้อกำหนดในการให้เงินกู้หรือ เงินช่วยเหลือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือนั้นร่วมกับเงินงบประมาณซึ่งจำนวน เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่ใช้นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด ในราชกิจจานุเบกษา

การจัดซื้อจัดจ้างตาม (๑) (๒) และ (๓) ที่ได้รับยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยประกาศดังกล่าวจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเสนอเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างใดตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่ออนุมัติให้ได้รับยกเว้นเป็นรายกรณีไปได้

การยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การจัดซื้อ จัดจ้างใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนนอกเหนือจากการยกเว้นตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบาย

กรณีตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีกฎหรือระเบียบ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักการในเรื่องของความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๗)



๔.๓) การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

(๑) คุ่มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(๒) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(๓) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้า เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(๔) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

ให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการตามวรรคหนึ่งเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ หากการจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว แต่ไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ หรือเกิดจากกรณีเร่งด่วน หรือมีเหตุผลหรือความจำเป็นอื่น การจัดซื้อจัดจ้างนั้นย่อมไม่เสียไป (ร่างมาตรา ๘)

๔.๔) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง ให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงคุณภาพ เทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และห้ามมิให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ เว้นแต่พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างตามวัตถุประสงค์นั้นมียี่ห้อเดียวหรือจะต้องใช้อะไหล่ของยี่ห้อใดก็ให้ระบุยี่ห้อนั้นได้ (ร่างมาตรา ๙)

๔.๕) ภายใต้บังคับมาตรา ๖๖^๑ ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอในส่วนที่เป็นสาระสำคัญและเป็นข้อมูลทางเทคนิคของผู้ยื่นข้อเสนอ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอด้วยกันต่อผู้ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นหรือต่อผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการดำเนินการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๐)

^๑มาตรา ๖๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้เปิดเผยโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น การลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างจะกระทำได้ต่อเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีผู้ใดอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๕ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้”.



๔.๖) ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น เว้นแต่

- (๑) กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๖ (๑) (ค) หรือ (ฉ)^๒
- (๒) กรณีที่มีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุโดยฉุกเฉินหรือเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๖ (๒) (ข) (ง) หรือ (ฉ)^๓
- (๓) กรณีที่เป็นงานจ้างที่ปรึกษาที่มีวงเงินค่าจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๐ (๓) (ข) หรือ (จ)^๔

^๒มาตรา ๕๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. บัญญัติว่า “การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

- (๑) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

ฯลฯ

ฯลฯ

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัสดุนั้นอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ

(ฉ) เป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของหน่วยงานของรัฐหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ”.

^๓มาตรา ๕๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. บัญญัติว่า “การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

- (๒) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไปและมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

(ง) มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

- (ฉ) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ”.

^๔มาตรา ๗๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. บัญญัติว่า “งานจ้างที่ปรึกษาให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งตามมาตรา ๖๙ ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

- (๓) งานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

- (ข) งานจ้างที่มีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

(จ) เป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ”.



(๔) กรณีที่เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติตามมาตรา ๘๑ (๓)^๕

หลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวและการเปลี่ยนแปลงแผน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (ร่างมาตรา ๑๑)

๔.๗) หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการบันทึกรายงานรายละเอียดวิธีการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลเมื่อมีการร้องขอ โดยการจัดทำบันทึกรายงานรายละเอียดวิธีการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการร้องขอเพื่อตรวจสอบบันทึกรายงานดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (ร่างมาตรา ๑๒)

๔.๘) ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาในงานนั้น และในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างหรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างมีนัยสำคัญ การจัดซื้อจัดจ้างนั้นย่อมไม่เสียไป (ร่างมาตรา ๑๓)

๔.๙) เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปโดยเรียบร้อยและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยและไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ การจัดซื้อจัดจ้างนั้นย่อมไม่เสียไป (ร่างมาตรา ๑๔)

๕) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๑๕ ถึงร่างมาตรา ๑๙)

๕.๑) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างก็ได้ โดยการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามข้อ ๕.๒) ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

^๕มาตรา ๘๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. บัญญัติว่า “วิธีเฉพาะเจาะจงเป็นงานจ้างที่หน่วยงานของรัฐเลือกจ้างผู้ให้บริการรายใดรายหนึ่งซึ่งเคยทราบหรือเคยเห็นความสามารถแล้วและเป็นผู้ให้บริการที่มีหลักฐานดีตามที่คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้พิจารณาเสนอแนะ ทั้งนี้ให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

(๓) เป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ



อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวิธีการดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๑๕ และร่างมาตรา ๑๖)

๕.๒) ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๑๗)

๕.๓) ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตาม ที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริต และมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม

มาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๑๘)

๖) คณะกรรมการ (หมวด ๓ ร่างมาตรา ๒๐ ถึงร่างมาตรา ๔๒)

๖.๑) คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ให้มีคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อัยการสูงสุด อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คนแต่ไม่เกิน ๗ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อย่างน้อยแห่งละ ๑ คน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้



ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบาย โดยกำหนดให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ข้าราชการของกรมบัญชีกลางซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายจำนวน ๒ คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (๓) กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้
- (๔) วินิจฉัยความเป็นโมฆะของสัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา ๑๐๒^๖ รวมทั้งตีความ และวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับประกาศที่คณะกรรมการนโยบายออกตามความในพระราชบัญญัตินี้
- (๕) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่
- (๖) กำหนดแนวทาง วิธีปฏิบัติ แบบหรือตัวอย่าง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้
- (๗) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการนโยบายอาจเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาแสดงความคิดเห็น ชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาได้

ผลการดำเนินการตาม (๔) (๕) (๖) และ (๗) ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ (ร่างมาตรา ๑๙ ร่างมาตรา ๒๓ และร่างมาตรา ๒๕)

^๖ มาตรา ๑๐๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. บัญญัติว่า “ในกรณีที่สัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญหรือผิดพลาดไม่ร้ายแรง ทำให้สัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นโมฆะไม่

ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางกำหนดกรณีตัวอย่างที่ถือว่าเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรง หรือที่ไม่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดไม่ร้ายแรงตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นโมฆะของสัญญาหรือข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง ให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการนโยบายเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด”.



๖.๒) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คนแต่ไม่เกิน ๗ คน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อย่างน้อยแห่งละ ๑ คน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ เทคโนโลยีสารสนเทศหรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัย โดยกำหนดให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีก ๒ คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๒) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

(๔) ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

(๕) เสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังในการพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทำงาน และการเพิกถอนรายชื่อผู้ทำงาน รวมทั้งเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้เป็นผู้ทำงาน

(๖) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ผลการดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) และ (๖) ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

การตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือตาม (๓) ถ้าหน่วยงานของรัฐมีข้อหารือตามข้อ ๔.๓) ข้อ ๔.๘) หรือข้อ ๔.๙) ให้คณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน



นับแต่วันที่ได้รับข้อหารือ และให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจสั่งระงับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนได้ หากเห็นสมควร เว้นแต่หน่วยงานของรัฐจะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยได้มีคำวินิจฉัยตามวรรคสามว่าการไม่ปฏิบัติ ตามข้อ ๔.๓) ข้อ ๔.๘) หรือข้อ ๔.๙) มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้คณะกรรมการวินิจฉัย มีอำนาจสั่งยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างนั้น เว้นแต่หน่วยงานของรัฐจะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

นอกจากนี้ให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการ ใด ๆ แทนได้ และมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ (ร่างมาตรา ๒๖ ร่างมาตรา ๒๘ ร่างมาตรา ๒๙ และร่างมาตรา ๓๐)

๖.๓) คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

ให้มีคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้าง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดี กรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คนแต่ไม่เกิน ๑๑ คน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในงานก่อสร้าง โดยแต่งตั้ง จากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อย่างน้อยแห่งละ ๑ คน และจะแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในงานก่อสร้างก็ได้ โดยให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชี กลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีก ๒ คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เห็นสมควร **คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดให้มี คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการพัสดุนอกเหนือจากคณะกรรมการราคากลาง และขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างดังกล่าวก็ได้** ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คนแต่ไม่เกิน ๑๑ คน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง จากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในพัสดุนั้น โดยจะแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยงาน ของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในพัสดุนั้นก็ได้ โดยให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง มอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีก 2 คนเป็น ผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการราคากลางมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง
- (๒) กำกับดูแลการกำหนดราคากลางให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้
- (๓) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการ

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง



(๔) ติความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารหรือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง

(๕) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางตาม (๑)

(๖) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง

(๗) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

(๘) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการกำหนดราคากลางของหน่วยงานของรัฐ และการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ผลการดำเนินการตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และประกาศตาม (๑) และ (๗) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่ง ให้คณะกรรมการราคากลางต้องพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และเมื่อได้ทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางแล้ว ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการราคากลางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ (ร่างมาตรา ๓๑ ร่างมาตรา ๓๒ ร่างมาตรา ๓๔ ร่างมาตรา ๓๕ และร่างมาตรา ๓๖)

๖.๔) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

ให้มีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คนแต่ไม่เกิน ๗ คน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริต ทั้งนี้ องค์กรเอกชนดังกล่าวจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีก ๒ คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ



ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(๒) กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์

(๓) คัดเลือกโครงการการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(๔) คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(๕) ติความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (๑)

(๖) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (๑)

(๗) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณี que เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (๑)

(๘) จัดทำรายงานผลการประเมินโครงการการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

นอกจากนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ (ร่างมาตรา ๓๗ ร่างมาตรา ๓๙ และร่างมาตรา ๔๐)

๖.๕) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คนแต่ไม่เกิน ๗ คน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อย่างน้อยแห่งละ ๑ คน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่ง เป็นกรรมการและเลขานุการ และอีก ๒ คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๗^๗
- (๒) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้
- (๓) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง
- (๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ผลการดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

การยื่นข้อร้องเรียนและการพิจารณาข้อร้องเรียนตาม (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีที่พิจารณาข้อร้องเรียนตาม (๒) แล้วรับฟังได้ว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสั่งระงับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนได้ เว้นแต่จะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กระทำการตามหน้าที่โดยสุจริต ย่อมได้รับการคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง

นอกจากนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่

^๗มาตรา ๑๑๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๑๖ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานดังกล่าว หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นและมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้มีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ หรือเริ่มจากขั้นตอนใดก็ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นหรือไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ยุติเรื่อง และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แจ้งผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ พร้อมกับแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือการยุติเรื่องตามวรรคสี่ และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้ แต่การฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างนั้นแล้ว”.



ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาได้ (ร่างมาตรา ๔๑ ร่างมาตรา ๔๓ ร่างมาตรา ๔๔ และร่างมาตรา ๔๕)

๗) องค์การสนับสนุนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (หมวด ๔ ร่างมาตรา ๔๖ ถึงร่างมาตรา ๕๐)

ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดูแลและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการประกาศ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง เพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

(๒) จัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และให้เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง โดยการกำหนดราคาอ้างอิงของพัสดุต้องคำนึงถึงราคาตลาดของพัสดุนั้น และการกำหนดราคาอ้างอิงของพัสดุอย่างเดียวกันจะไม่ใช่ราคาเดียวกันทั่วประเทศก็ได้ ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางต้องปรับปรุงฐานข้อมูลดังกล่าว อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

(๓) รวบรวม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ และจัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐส่งรายงานผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ต่อกรมบัญชีกลาง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยรายงานดังกล่าวนั้น เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

(๔) ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการกำหนดและจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามหลักวิชาชีพและตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางจะดำเนินการเอง หรือจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องก็ได้

ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการฝึกอบรมและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุมิสิทธิได้รับเงินเพิ่มหรือเงินอื่นทำนองเดียวกัน ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ในกรณีที่เป็นข้าราชการพลเรือน ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน



(๕.๒) ในกรณีที่ไม่มีเป็นข้าราชการพลเรือน ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ และมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเป็นตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินอื่นทำนองเดียวกันตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณี

(๕) ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการ งานประชุม งานวิชาการ การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการวินิจฉัย คณะกรรมการราคากลาง คณะกรรมการ ค.ป.ท. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการดังกล่าว รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๖ ร่างมาตรา ๔๗ ร่างมาตรา ๔๘ ร่างมาตรา ๔๙ และร่างมาตรา ๕๐)

๘) การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ (หมวด ๕ ร่างมาตรา ๕๑ ถึงร่างมาตรา ๕๓)

๘.๑) ให้คณะกรรมการราคากลางมีอำนาจประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ให้งานก่อสร้างในสาขาใด เป็นงานก่อสร้างที่ผู้ประกอบการงานก่อสร้างในสาขานั้นจะเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐได้ ผู้ประกอบการงานก่อสร้างในสาขานั้นต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง โดยคณะกรรมการราคากลางอาจประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ให้งานก่อสร้างในสาขาใดที่ผู้ประกอบการงานก่อสร้างในสาขานั้นต้องขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง ต้องใช้เงินงบประมาณในวงเงินเท่าใดหรือต้องใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพในสาขาใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการราคากลางประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการงานก่อสร้างทุกรายมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนได้ตลอดเวลา (ร่างมาตรา ๕๑)

๘.๒) ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการราคากลางอาจประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้ประกอบการพัสดุอื่นนอกเหนือจากผู้ประกอบการงานก่อสร้าง เป็นผู้ประกอบการที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐได้ ผู้ประกอบการนั้นต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลางก็ได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการพัสดุอื่นที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการราคากลางประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการทุกรายมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนได้ตลอดเวลา (ร่างมาตรา ๕๒)

๘.๓) ให้กรมบัญชีกลางประกาศรายชื่อผู้ประกอบการงานก่อสร้างตามข้อ ๘.๑) และผู้ประกอบการพัสดุอื่นตามข้อ ๘.๒) ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง และให้ปรับปรุงความถูกต้องของข้อมูลให้เป็นปัจจุบันทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูล

ในกรณีที่กรมบัญชีกลางได้ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างและผู้ประกอบการพัสดุอื่นตามวรรคหนึ่งไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ต้องจัดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ



ประเภทนั้นอีก และให้หน่วยงานของรัฐกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้ายื่นข้อเสนอตามข้อ ๘.๑) หรือ ข้อ ๘.๒) ในประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียน การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามหรือการตรวจติดตาม การเพิกถอนรายชื่อออกจาก ทะเบียน และอัตราค่าธรรมเนียมการขอขึ้นทะเบียน รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่กรมบัญชีกลางไม่ขึ้นทะเบียนให้ผู้ประกอบการ ให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๕๓) ๖

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุดนิติ” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

www.parliament.go.th

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

www.senate.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

www.cabinet.thaigov.go.th



▶ พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙

- ให้อำนาจ วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๓๐ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม และเศรษฐกิจในภาพรวม และปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของประเทศมีความซับซ้อนและไม่อาจแก้ไขได้ด้วยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ดังนั้นสมควรสร้างกลไกในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน และประชาสังคม เพื่อบูรณาการให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเป็นรูปธรรม มีความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม (มาตรา ๓)

“วัยรุ่น” หมายความว่า บุคคลอายุเกินสิบปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงยี่สิบปีบริบูรณ์

“นักเรียน” หมายความว่า วัยรุ่นซึ่งกำลังรับการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทั้งประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษาหรือเทียบเท่า อยู่ในสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชน

“นักศึกษา” หมายความว่า วัยรุ่นซึ่งกำลังรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือเทียบเท่าอยู่ในสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชน

“เพศวิถีศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้ในเรื่องเพศที่ครอบคลุมถึงพัฒนาการในแต่ละช่วงวัย การมีสัมพันธภาพกับผู้อื่น การพัฒนาทักษะส่วน



บุคคล พฤติกรรมทางเพศ สุขภาวะทางเพศ และมีวิถีทางสังคมและวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อเรื่องเพศ รวมทั้งสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายและความเสมอภาคทางเพศ

“อนามัยการเจริญพันธุ์” หมายความว่า ภาวะความแข็งแรงสมบูรณ์ของร่างกายและจิตใจที่เป็นผลอันเกิดจากระบบการทำงานของระบบสุขภาพทางเพศและการเจริญพันธุ์ตลอดช่วงชีวิต ซึ่งทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

“บริการอนามัยการเจริญพันธุ์” หมายความว่า การให้บริการส่งเสริมป้องกัน รักษา และฟื้นฟูที่เกี่ยวกับอนามัยการเจริญพันธุ์

“การจัดสวัสดิการสังคม” หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

“สถานประกอบกิจการ” หมายความว่า สถานที่ซึ่งผู้ประกอบการใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจและมีลูกจ้างทำงานอยู่ในสถานประกอบกิจการนั้น

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา ๔)

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามกฎหมายนี้ และให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น โดยกฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



๓) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น (หมวด ๑, มาตรา ๕ ถึง มาตรา ๑๐)

๓.๑) สิทธิของวัยรุ่นตามกฎหมายนี้

กฎหมายกำหนดให้วัยรุ่นมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง และมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้ ได้รับการบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ ได้รับการรักษาความลับและความเป็นส่วนตัว ได้รับการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และได้รับสิทธิอื่นใดที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ตามกฎหมายนี้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายก็ได้มีการกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้วัยรุ่นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นได้รับสิทธิดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐)

๓.๒) หน้าที่ของสถานศึกษาในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

กฎหมายได้กำหนดให้สถานศึกษาดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีการเรียนการสอนเรื่องเพศวิถีศึกษาให้เหมาะสมกับช่วงวัยของนักเรียนหรือนักศึกษา

(๒) จัดหาและพัฒนาผู้สอนให้สามารถสอนเพศวิถีศึกษา และให้คำปรึกษาในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นแก่นักเรียนหรือนักศึกษา

(๓) จัดให้มีระบบการดูแล ช่วยเหลือ และคุ้มครองนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งตั้งครรภ์ ให้ได้รับการศึกษาด้วยรูปแบบที่เหมาะสมและต่อเนื่อง รวมทั้งจัดให้มีระบบการส่งต่อให้ได้รับบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ และการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเหมาะสม

สำหรับการกำหนดประเภทของสถานศึกษา และการดำเนินการของสถานศึกษาแต่ละประเภทนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๖)

๓.๓) หน้าที่ของสถานบริการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

กฎหมายได้กำหนดให้สถานบริการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ดังต่อไปนี้



(๑) ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่นแก่ผู้รับบริการซึ่งเป็นวัยรุ่นอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอ

(๒) จัดให้มีบริการให้คำปรึกษาและบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้รับบริการซึ่งเป็นวัยรุ่น และสอดคล้องกับสิทธิตามข้อ ๓.๑) รวมทั้งจัดให้มีระบบการส่งต่อให้ได้รับการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเหมาะสม

สำหรับการกำหนดประเภทของสถานบริการ และการดำเนินการของสถานบริการแต่ละประเภทนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๗)

๓.๔) หน้าที่ของสถานประกอบกิจการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น

กฎหมายได้กำหนดให้สถานประกอบกิจการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่นแก่ลูกจ้างซึ่งเป็นวัยรุ่นอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอ

(๒) จัดหรือสนับสนุนให้ลูกจ้างซึ่งเป็นวัยรุ่นเข้าถึงบริการให้คำปรึกษา และบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ รวมทั้งจัดให้มีระบบการส่งต่อให้ได้รับการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเหมาะสม

สำหรับการกำหนดประเภทของสถานประกอบกิจการ และการดำเนินการของสถานประกอบกิจการแต่ละประเภทนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๘)

๓.๕) การจัดสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น

กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมสนับสนุนให้สภาเด็กและเยาวชนระดับจังหวัดและระดับอำเภอสร้างเครือข่ายเด็กและเยาวชนในพื้นที่เพื่อเป็นแกนนำป้องกัน แก้ไข และเฝ้าระวังปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น

(๒) ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ประสานงาน เฝ้าระวัง และให้ความช่วยเหลือแก่วัยรุ่นที่ตั้งครุฑและครอบครัว

(๓) จัดให้มีการฝึกอาชีพตามความสนใจและความถนัดแก่วัยรุ่นที่ตั้งครุฑก่อนและหลังคลอดที่ประสงค์จะเข้ารับฝึกอาชีพ และประสานงานเพื่อจัดหางานให้ได้ประกอบอาชีพตามความเหมาะสม



(๔) จัดหาครอบครัวทดแทนในกรณีที่วัยรุ่นไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรด้วยตนเองได้

(๕) การจัดสวัสดิการสังคมในด้านอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

ซึ่งการดำเนินการตาม (๑) ถึง (๕) นั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๙)

๔) คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น (หมวด ๒, มาตรา ๑๑ ถึงมาตรา ๒๒)

๔.๑) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ

กฎหมายให้มี “คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม และปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๕ คน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า ๕ ปี ในด้านการสาธารณสุข ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของวัยรุ่น ด้านการศึกษา ด้านจิตวิทยา และด้านการสังคมสงเคราะห์ ด้านละ ๑ คน โดยต้องคำนึงถึงชายและหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ให้มีผู้แทนเด็กและเยาวชน จำนวน ๒ คน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้แทนสภาเด็กและเยาวชนแห่งประเทศไทยซึ่งต้องมีอายุไม่เกิน ๒๕ ปีบริบูรณ์ เป็นชาย ๑ คน และหญิง ๑ คน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมอนามัย เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน และผู้แทนกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (มาตรา ๑๑)

โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเด็กนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ (มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕)

๔.๒) องค์ประชุมและการลงมติ

การประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการนั้นต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม



โดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ในการลงคะแนนกรรมการคนหนึ่งให้มีเสียง ๑ เสียง ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา ๑๖)

๔.๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๑) เสนอนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวาระต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

(๒) เสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวาระต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายนี้

(๓) เสนอรายงานการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวาระต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

(๔) กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนเพื่อป้องกัน ช่วยเหลือ แก้ไข และเยียวยาปัญหาการตั้งครม.ในวาระ ปัญหาอนามัยการเจริญพันธุ์ของวัยรุ่น การใช้ความรุนแรงทางเพศและการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ

(๕) ให้คำปรึกษา แนะนำ และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวาระแก่หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชน

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา ๑๗)

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ (มาตรา ๑๘)

ทั้งนี้ นโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวาระตามความใน (๑) นั้น อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) มาตรการเกี่ยวกับการได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวาระ

(๒) มาตรการเกี่ยวกับการให้วัยรุ่นได้รับสิทธิตามข้อ ๓.๑)

(๓) มาตรการเกี่ยวกับการป้องกัน ช่วยเหลือ แก้ไข และเยียวยาปัญหาการตั้งครม.ในวาระ

(๔) มาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวาระในหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ



โดยการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว ให้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาสังคม และวัยรุ่นด้วย (มาตรา ๑๘)

๔.๔) อำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียก

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งคำชี้แจง เอกสาร ข้อมูล หลักฐาน หรือวัตถุใดที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ (มาตรา ๒๐)

๔.๕) การฝ่าฝืนไม่ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภคในวัยรุ่นตามกฎหมายนี้

ในกรณีที่ปรากฏว่าสถานศึกษา สถานบริการ สถานประกอบกิจการ หรือหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภคในวัยรุ่นตามที่กำหนดในกฎหมายนี้ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๒๑)

๔.๖) งานธุรการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

กฎหมายกำหนดให้กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และรายงานการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภคในวัยรุ่นเสนอต่อคณะกรรมการ

(๒) ประสานงาน ติดตาม ประเมินผล และร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภคในวัยรุ่น

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการรณรงค์และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภคในวัยรุ่นและพฤติกรรมทางเพศที่เหมาะสม

(๔) เป็นศูนย์กลางฐานข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภคในวัยรุ่น และดำเนินการหรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าว

(๕) จัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ช่วยเหลือ แก้ไข และเยียวยาปัญหาการตั้งครุภคในวัยรุ่น ปัญหาอนามัยการเจริญพันธุ์ของวัยรุ่น การใช้ความรุนแรงทางเพศและการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ และเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของเอกชน



(๖) จัดทำแนวทางการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในวัยรุ่น

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (มาตรา ๒๒)

๕) บทกำหนดโทษ (หมวด ๓, มาตรา ๒๓)

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามข้อ ๔.๔) โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๖) บทเฉพาะกาล (หมวด ๔, มาตรา ๒๔)

ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการ และ กรรมการโดยตำแหน่งตามข้อ ๔.๑) และให้อธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและ เลขาธิการ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามกฎหมายนี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมี การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเด็กและเยาวชนตามข้อ ๔.๑) ซึ่งต้อง ไม่เกิน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ โดยให้ผู้แทนสำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน และผู้แทนกรมกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

หมายเหตุ :-

- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับในวันศุกร์ที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป



▶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๙

- ใไว้ ณ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๕๖ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐแล้ว ยังส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม (มาตรา ๓)

“คดีคุ้มครอง” หมายความว่า คดีที่มีข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะมิใช่ข้อหาความผิดอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม แต่ความดังกล่าวมิให้รวมถึง

(๑) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๒) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย (มาตรา ๔ ถึงมาตรา ๕)

๒.๑) การพิจารณาพิพากษาคดีคุ้มครองในศาลทหาร

กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติในข้อ ๕.๑) ไปใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาคดีคุ้มครองในศาลทหารด้วย โดย



(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามข้อ ๕.๔ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร

(๒) การจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่ศาลทหารตั้งให้แก่จำเลยตามข้อ ๖.๒ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร

(๓) การจ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นแก่ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลขอใ้มาให้ความเห็น พยานที่ศาลเรียกมาเอง และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากศาลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามความในข้อ ๖.๓.๔ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๔) การอุทธรณ์และฎีกาในศาลทหารให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร

(๕) ให้คำว่า “พนักงานอัยการ” หมายความว่าอัยการทหารตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร

ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ หรือเพื่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา ๔)

๒.๒) การพิจารณาพิพากษาคดีค้ามนุษย์ในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย

กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลายรับคดีที่มีข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไว้พิจารณาพิพากษา (มาตรา ๕)

๓) อำนาจในการวินิจฉัยว่าคดีใดเป็นคดีค้ามนุษย์หรือไม่ (มาตรา ๖)

ในกรณีมีปัญหาว่คดีใดเป็นคดีค้ามนุษย์หรือไม่ กฎหมายกำหนดให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงกระบวนการพิจารณาใด ๆ ที่ได้กระทำไปก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งการขอให้ประธานศาลอุทธรณ์วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้นั้น ต้องกระทำอย่างช้าในวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันสืบพยานในกรณีไม่มีการตรวจพยานหลักฐาน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วห้ามมิให้มีการขอ



ให้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีก และเมื่อได้รับคำขอจากศาลชั้นต้นแล้ว ให้ประธานศาลอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยและแจ้งผลไปยังศาลชั้นต้นโดยเร็ว

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว การดำเนินการใด ๆ ระหว่างศาลชั้นต้นกับศาลอุทธรณ์นั้น จะดำเนินการโดยทางโทรสารหรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นใดก็ได้

๔) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา ๗)

ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามกฎหมายนี้ และประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ หรือเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๕) บททั่วไป (หมวด ๑, มาตรา ๘ ถึงมาตรา ๒๒)

๕.๑) วิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ตามกฎหมายนี้

วิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในกฎหมายนี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา แต่ในกรณีที่ไม่มียกข้อบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามกฎหมายนี้

โดยคดีค้ำมนุษย์ใดมีข้อหาความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติดรวมอยู่ด้วยให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ข้อหาความผิดนั้นเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๘)

๕.๒) การสืบพยาน การไต่สวนมูลฟ้อง หรือการพิจารณาคดีผ่านการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะการประชุมทางจอภาพ

ในการสืบพยานก่อนฟ้องคดี การไต่สวนมูลฟ้อง หรือการพิจารณาคดี หากมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจนำพยานมาเบิกความในศาลได้ เมื่อคู่ความร้องขอ หรือศาลเห็นสมควร ศาลอาจอนุญาตให้พยานดังกล่าวเบิกความที่ศาลอื่นหรือสถานที่ทำการของทางราชการหรือสถานที่แห่งอื่นซึ่งอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ โดยจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะการประชุมทางจอภาพได้ ทั้งนี้ การเบิกความดังกล่าวให้ถือเสมือนว่าพยานเบิกความในห้องพิจารณาของศาล โดยหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา (มาตรา ๙)



๕.๓) ข้อพิจารณาประกอบการวินิจฉัยคำร้องขอปล่อยชั่วคราวหรือ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำข้อมูลประวัติ ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดต่อร่างกายหรือจิตใจ และข้อวิตกกังวล หรือข้อคิดเห็นอย่างอื่นของผู้เสียหาย ตลอดจนพฤติการณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลเห็นว่าจะประโยชน์ต่อการวินิจฉัยคำร้องขอปล่อยชั่วคราวหรือการ พิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา ๑๐)

นอกจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การวินิจฉัยคำร้องขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้พิจารณาถึง พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดว่ามีลักษณะเป็นเครือข่ายหรือเป็นองค์กร อาชญากรรมหรือผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดหรือไม่ประกอบด้วย โดยคำนึงถึงความปลอดภัย ของผู้เสียหายและภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่พยานหลักฐานเป็นสำคัญ ซึ่งในการ สั่งปล่อยชั่วคราวนั้นจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีและภัย อันตรายที่อาจเกิดขึ้นอย่างเพียงพอ และในกรณีที่เป็นการคำสั่งของศาล หากมีการ สั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัด การเดินทางของผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ก็ให้ศาลมีอำนาจกำหนดเจ้าพนักงานหรือ บุคคลซึ่งจะต้องรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งได้ด้วย (มาตรา ๑๑ และ มาตรา ๑๒)

๕.๔) การเรียกค่าสินไหมทดแทน

การเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการ จะขอรวมไปกับฟ้องคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณาของศาล ชั้นต้นก็ได้ แต่ก็ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะยื่นคำร้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน เพิ่มเติมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัย ชี้ขาดคดี แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแทน ผู้เสียหายดังกล่าว หากภายหลังศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่ง ในคำพิพากษาคดีอาญาให้จำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวน ที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น คำสั่งดังกล่าวก็ย่อมไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหาย ในอันที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่ (มาตรา ๑๓)

โดยนอกจากการให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว ถ้าปรากฏว่าในการกระทำความผิดนั้น ได้มีการกระทำความทารุณกรรม หน่วงเหนี่ยวกักขัง ทำร้ายร่างกาย หรือกดขี่ข่มเหง



โดยขาดมนุษยธรรมอย่างร้ายแรงต่อผู้เสียหาย เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับ ฐานะทางการเงินของจำเลย ตลอดจนประวัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของจำเลยประกอบด้วย (มาตรา ๑๔)

สำหรับคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อการลงโทษให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญา และในกรณีที่ต้องมีการบังคับคดี ให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษา ในการนี้ให้กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น

ทั้งนี้ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนการบังคับคดีดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง (มาตรา ๑๕)

๕.๕) กรณีศาลอาญาได้สั่งรับคดีค้ามนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นนอกเขตศาลไว้พิจารณาพิพากษา

ในกรณีที่ศาลอาญาสั่งรับคดีค้ามนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นนอกเขตศาลไว้พิจารณาพิพากษาตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม หรือได้รับโอนคดีค้ามนุษย์จากศาลอื่นภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ศาลอาญามีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ นอกเขตศาลได้ตามที่เห็นสมควร ในการดำเนินคดีดังกล่าวนี้ ศาลอาญาอาจกำหนดให้ทำการไต่สวนมูลฟ้อง หรือนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีที่ศาลชั้นต้นอื่นโดยใช้เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลนั้นหรือของศาลอาญาเอง ทำหน้าที่ช่วยเหลือในทางธุรการก็ได้ (มาตรา ๑๖)

๕.๖) เหตุอันควรในการลดอัตราโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด

ในคดีค้ามนุษย์ ถ้าศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดผู้ใดได้ให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นก็ได้ (มาตรา ๒๐)

๕.๗) การนับอายุความในกรณีที่มีการหลบหนีในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล

ในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล กฎหมายกำหนด



มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ สำหรับในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยได้หลบหนีไป ในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๘^๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ (มาตรา ๒๑)

๕.๘) บทลงโทษกรณีที่มีการหลบหนีไปในระหว่างที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว

กฎหมายกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีไปในระหว่างที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความผิดนั้นย่อมไม่ระงับไปเพราะเหตุที่คดีของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีการสั่งไม่ฟ้อง ยกฟ้อง จำหน่ายคดี หรือถอนฟ้อง แต่สำหรับผู้ซึ่งชี้ช่องจนนำไปสู่การจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยดังกล่าว รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จับยอมมีสิทธิได้รับเงินรางวัลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๒๒)

๖) วิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น (หมวด ๒, มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๓๖)

๖.๑) ลักษณะของคำฟ้อง

ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

- (๑) ชื่อศาลและวันเดือนปี
- (๒) คดีระหว่างผู้ใดโจทก์ผู้ใดจำเลย และฐานความผิด
- (๓) ตำแหน่งพนักงานอัยการผู้เป็นโจทก์ ถ้าราษฎรเป็นโจทก์ให้ใส่ชื่อตัว นามสกุล อายุ ที่อยู่ ชาติและบังคับ
- (๔) ชื่อตัว นามสกุล ที่อยู่ ชาติและบังคับของจำเลย
- (๕) การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น ๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะให้จำเลยเข้าใจข้อหาได้ดี

ในคดีหมิ่นประมาท ถ้อยคำพูด หนังสือ ภาพขีดเขียนหรือสิ่งอื่นอันเกี่ยวกับข้อหมิ่นประมาท ให้กล่าวไว้โดยบริบูรณ์หรือติดมาท้ายฟ้อง

^๑ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๙๘ เมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้ใด ผู้นั้นยังมีได้รับโทษก็ดี ได้รับโทษแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้ายังมีตัวผู้นั้นมาเพื่อรับโทษนับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือนับแต่วันที่ผู้กระทำความผิดหลบหนี แล้วแต่กรณี เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ เป็นอันลบล้างการลงโทษ จะลงโทษผู้นั้นมิได้

- (๑) ยี่สิบปี สำหรับโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกยี่สิบปี
- (๒) สิบห้าปี สำหรับโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (๓) สิบปี สำหรับโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (๔) ห้าปี สำหรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีลงมาหรือโทษอย่างอื่น”.



(๖) อ้างมาตราในกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด
 (๗) ลายมือชื่อโจทก์ ผู้เรียง ผู้เขียนหรือพิมพ์ฟ้อง
 โดยในกรณีที่ศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้อง
 ให้ถูกต้องได้ (มาตรา ๒๓)

๖.๒) ชั้นไต่สวนมูลฟ้อง

ในคดีที่มีการไต่สวนมูลฟ้อง **ก่อนเริ่มไต่สวนมูลฟ้อง** ถ้าจำเลย
 มาศาล ให้ศาลถามจำเลยว่ามีนายความหรือไม่ ถ้าจำเลยไม่มี ก็ให้ศาลพิจารณา
 ตั้งนายความให้โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๓^๒ แห่งประมวลกฎหมาย
 วิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการไต่สวนมูลฟ้องนั้น จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริง
 หรือข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึง
 ตัวบุคคล เอกสารหรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้
 กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาล
 เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถาม
 พยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล ทั้งนี้ คำสั่งของศาลที่ว่าคดีมีมูลให้แสดงผล
 อย่างชัดเจนประกอบด้วย (มาตรา ๒๔)

๖.๓) ชั้นพิจารณา

๖.๓.๑) กรณีจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง

ในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง
 ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่กรณีมีเหตุ
 อันควรสงสัยว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิดหรือคดีที่มีข้อหาความผิดซึ่งจำเลย
 รับสารภาพนั้นกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตลอดชีวิตหรือ
 โทษสถานที่หนักกว่านั้น ศาลต้องฟังพยานหลักฐานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลย
 ได้กระทำความผิดจริง (มาตรา ๒๕)

๖.๓.๒) กรณีจำเลยให้การปฏิเสธ

ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธ
 ให้โจทก์ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาต่อศาลก่อนวันตรวจพยานหลักฐาน

^๒ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๗๓ ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่จำเลยมีอายุไม่เกินสิบแปดปี
 ในวันที่ถูกฟ้องต่อศาล ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาล
 ตั้งนายความให้

ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีนายความหรือไม่ ถ้าไม่มี
 และจำเลยต้องการนายความ ก็ให้ศาลตั้งนายความให้

ให้ศาลจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่นายความที่ศาลตั้งตามมาตรา นี้ โดยคำนึงถึงสภาพ
 แห่งคดีและสถานะทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนดโดย
 ความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง”.



หรือวันสืบพยานในกรณีไม่มีการตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่า ๗ วัน ทั้งนี้ สำเนาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวอาจจัดทำในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ (มาตรา ๒๖)

๖.๓.๓) กรณีที่คู่ความอ้างตนเอง บุคคล หรือหลักฐานอื่นเป็นพยาน

คู่ความทั้งสองฝ่ายอาจอ้างตนเอง บุคคล หรือหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลเห็นสมควร รวมทั้งมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐาน และมีสิทธิคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้มีการสืบพยานหลักฐานนั้นแล้วได้ โดยในกรณีจำเป็นเพื่อความปลอดภัยของบุคคล กฎหมายกำหนดให้ปกปิดชื่อและที่อยู่ของบุคคลหรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา (มาตรา ๒๗)

๖.๓.๔) อำนาจในการเรียกพยานหลักฐานของศาล

กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานหรือบุคคลใดตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด รวมตลอดถึงให้ศาลมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา ๒๘)

๖.๓.๕) การพิจารณาและสืบพยานในชั้นศาล

กฎหมายกำหนดให้ศาลพิจารณาและสืบพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ โดยในการสืบพยานบุคคลนั้น ไม่ว่าจะ เป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง ให้ศาลแจ้งให้พยานทราบ ประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการสืบพยาน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้น ด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล ให้ศาลมีอำนาจถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม แล้วจึงอนุญาตให้คู่ความถามพยานเพิ่มเติม ซึ่งการถามพยานของคู่ความดังกล่าวจะใช้คำถามนำก็ได้ แต่หลังจากคู่ความถามพยานแล้ว ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดถามพยานอีก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑)

สำหรับการพิจารณาและสืบพยานในศาลนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย และเมื่อศาลเห็นเป็นการสมควร เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยไม่ชักช้า ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ ในกรณีดังต่อไปนี้



(๑) จำเลยไม่อาจมาฟังการพิจารณาและการสืบพยานได้ เนื่องจากความเจ็บป่วยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ เมื่อจำเลยมีทนาย และจำเลยได้รับอนุญาตจากศาลที่จะไม่มาฟังการพิจารณาและสืบพยาน

(๒) จำเลยเป็นนิติบุคคลและศาลได้ออกหมายจับผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นแล้ว แต่ยังไม่จับตัวมาได้

(๓) จำเลยอยู่ในอำนาจศาลแล้วแต่ได้หลบหนีไปและศาล ได้ออกหมายจับแล้ว แต่ยังไม่จับตัวมาได้

(๔) ในระหว่างพิจารณาหรือสืบพยาน ศาลมีคำสั่งให้จำเลย ออกจากห้องพิจารณาเพราะเหตุขัดขวางการพิจารณา หรือจำเลยออกไปจาก ห้องพิจารณาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล

ในกรณีดังกล่าว เมื่อศาลพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้ว ให้ศาล มีคำพิพากษาในคดีนั้นต่อไป (มาตรา ๓๓)

๖.๓.๖) การแถลงปิดคดี

เมื่อการสืบพยานหลักฐานเสร็จสิ้น คู่ความมีสิทธิแถลงปิดคดี ของตนด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือภายในเวลาที่ศาลกำหนด (มาตรา ๓๕)

๖.๓.๗) การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

ในกรณีที่ศาลนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่จำเลยไม่อยู่ หรือไม่มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลเลื่อนการอ่านไปและออกหมายจับจำเลย มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อได้ออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมาศาลภายใน ๑ เดือนนับแต่วันออกหมายจับ ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว (มาตรา ๓๖)

๗) อุทธรณ์ (หมวด ๓, มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๒)

๗.๑) การจัดตั้งศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งแผนกคดีคำมนุษย์ขึ้นในศาลอุทธรณ์ โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคำมนุษย์ที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลชั้นต้นและตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้

๗.๒) ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีคำมนุษย์ โดยทั่วไปแล้วกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ โดยยื่นต่อศาลชั้นต้นภายในกำหนด ๑ เดือนนับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่าน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้คู่ความฝ่ายที่อุทธรณ์ฟัง เมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่ง รับอุทธรณ์หรือเมื่อมีการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นรับส่งอุทธรณ์หรือคำร้องเช่นนั้นพร้อมสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์ แผนกคดีคำมนุษย์เพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยเร็ว แต่หากเป็นคดีที่



ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต แม้จะ
ไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา กฎหมายก็ยังกำหนดให้ศาลชั้นต้นมีหน้าที่ต้องส่ง
สำนวนและคำพิพากษาไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ตามมาตรา ๒๔๕^๓
แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๓๘)

ในกรณีที่ยื่นอุทธรณ์ซึ่งไม่ได้ถูกคุมขังเป็นผู้อุทธรณ์ จำเลยจะยื่นอุทธรณ์
ได้ต่อเมื่อแสดงตนต่อเจ้าพนักงานศาลในขณะที่ยื่นอุทธรณ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
จากศาลให้ขยายระยะเวลาแสดงตน มิฉะนั้นให้ศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์
มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ (มาตรา ๓๙)

๗.๓) การพิจารณาพิพากษาของศาลอุทธรณ์

กฎหมายกำหนดให้ศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์พิจารณาพิพากษา
หรือมีคำสั่งโดยมิชักช้า โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดี
ค้ำมนุษย์นั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด เว้นแต่จะมีการฎีกาคำพิพากษาคำสั่ง
ของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ตามความในข้อ ๘.๑) (มาตรา ๔๑)

ทั้งนี้ การพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีของศาลอุทธรณ์แผนกคดี
ค้ำมนุษย์ กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ และประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นอุทธรณ์
มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๔๒)

๘) ฎีกา (หมวด ๔, มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๗)

๘.๑) การยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์
กฎหมายกำหนดให้ผู้ฎีกายื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกา^๔ ไว้พิจารณา
ตามความในข้อ ๘.๒) พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือ
คำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนด ๑ เดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่าน
คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีค้ำมนุษย์ แล้วให้ศาลชั้นต้น
รับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณา
วินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว (มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง)

^๓ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๔๕ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๔๖, ๒๔๗ และ ๒๔๘ เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ให้บังคับคดี
โดยไม่ชักช้า

ศาลชั้นต้นมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนคดีที่พิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต ไปยัง
ศาลอุทธรณ์ในเมื่อไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น และคำพิพากษาเช่นนี้จะยังไม่ถึงที่สุด เว้นแต่ศาล
อุทธรณ์จะได้พิพากษาอื่น”.

^๔สำหรับคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกานั้นให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษา
ที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกา ๑ คน และผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรง
ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อย ๓ คน ซึ่งการวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้
เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรรับฎีกา (มาตรา ๔๔).



ในกรณีที่จำเลยซึ่งไม่ได้ถูกคุมขังเป็นผู้ฎีกา จำเลยจะยื่นฎีกาได้ก็ต่อเมื่อแสดงตนต่อเจ้าพนักงานศาลในขณะที่ยื่นฎีกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลให้ขยายระยะเวลาแสดงตน มิฉะนั้นให้ศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกา (มาตรา ๔๓ วรรคสอง)

๘.๒) เหตุปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

กฎหมายกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามความในข้อ ๘.๑) ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย โดยปัญหาสำคัญดังกล่าวให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ
- (๒) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกัน หรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา
- (๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน
- (๔) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น
- (๕) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย
- (๖) เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ให้ประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต
- (๗) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วอาจมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์
- (๘) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณา กฎหมายกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์นั้นเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

สำหรับในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย กฎหมายให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกานั้นไว้พิจารณา (มาตรา ๔๕)

๘.๓) การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา

หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย และระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องตามข้อ ๘.๑) การตรวจรับฎีกา การแก้ฎีกา การพิจารณา และการพิพากษาคดีให้เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา (มาตรา ๔๖)



ทั้งนี้ การพิจารณาและการพิพากษาคดีของศาลฎีกาให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาและการชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นฎีกามาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๔๗)

๙) บทเฉพาะกาล (มาตรา ๔๘)

กฎหมายกำหนดให้บรรดาคดีค้างชำระที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลใดในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ให้ศาลซึ่งคดีนั้นค้างพิจารณาอยู่คงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป และให้นำกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ มาใช้บังคับจนกว่าคดีนั้นจะถึงที่สุด ๑

หมายเหตุ :-

- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป)



นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๙ วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙

เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๕ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง บริษัท เพรซิเนียส เมดิคอล แคร่ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลอาญาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๔๕/๒๕๕๗ และเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนางสุรางค์ พรหมศิริ กรรมการผู้จัดการของบริษัท เพรซิเนียส เมดิคอล แคร่ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลอาญาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๑๒๓/๒๕๕๗ ในฐานความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๙ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ต่อมา ศาลอาญาได้มีคำสั่งให้รวมการพิจารณา โดยให้เรียกจำเลยในสำนวนคดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๔๕/๒๕๕๗ ว่าจำเลยที่ ๑ และให้เรียกจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๑๒๓/๒๕๕๗ ว่าจำเลยที่ ๒

จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธ และจำเลยที่ ๒ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ โดยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เนื่องจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยที่ ๒ โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่ง



ของจำเลยก่อน เป็นการนำเอาการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยที่ ๒ มีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา โดยการสันนิษฐานว่าถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลก็ให้หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้นหรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และจำเลยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นเท่านั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าว จึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่สันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และขัดกับหลักนิติธรรมที่โจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติมาตราดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของจำเลยที่ ๒ จึงขัดกับหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕

ศาลอาญาเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว จึงมีหนังสือถึงสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามประเด็นที่จำเลยที่ ๒ โต้แย้ง

สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๖๕๖๑๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาการส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและต่อมาศาลฎีกาได้มีมติในการประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ ตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง



๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้มีมติส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน ประกอบกับคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ ที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อบทสันนิษฐานว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ซึ่งเป็นสิทธิที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา จึงถือเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเป็นข้อสันนิษฐานซึ่งมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำผิดทางอาญาเพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำผิดจริง อันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ อันได้แก่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกและมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติรับรองไว้ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด



เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินของแผ่นดิน รวมทั้งการให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยการให้สัมปทานอนุญาตหรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมา มีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ จึงมีบทกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ ดังเช่น มาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วน ผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้นหรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิด นั้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วางข้อสันนิษฐานว่าถ้าการกระทำความผิดเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ก็ให้หุ้นส่วน ผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น กล่าวคือ โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นเลยว่ามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นประการใด คงพิสูจน์เพียงว่ามีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใดและจำเลยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือเจตนาของหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นแต่อย่างใด กรณีจึงมิใช่เพียงแต่การสันนิษฐานให้หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลเท่านั้น แต่ได้สันนิษฐานให้เป็นตัวการร่วมกระทำผิดกับ “บุคคลใดก็ตาม” ที่กระทำผิดไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่นิติบุคคลด้วย ซึ่งเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาที่กว้างยิ่งกว่าการสันนิษฐานให้ต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคล



เสียอีก ทั้งยังเป็นการสันนิษฐานความผิดของบุคคลดังกล่าวโดยไม่มี ความเกี่ยวข้องกันอย่าง มีเหตุผลอันชอบธรรม (Rational Connection) ระหว่างข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐาน (Basic Fact) กับข้อเท็จจริงที่ถูกสันนิษฐาน (Presumed Fact) อันเป็นหลักการพื้นฐาน ของการกำหนดข้อสันนิษฐานอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ ไปยังหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการ ของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นทั้งหมดทุกคน ประกอบกับหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางอาญานั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำ...”

ดังนั้นบุคคลไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะมีความรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อ มีการกระทำ ซึ่งรวมถึงการงดเว้น ละเว้น เพิกเฉย หรือการไม่กระทำตามที่พึงกระทำในลักษณะอื่น ๆ ด้วย เพราะฉะนั้นการที่หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงาน ในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น จะต้องเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดด้วยก็ต่อเมื่อบุคคลเหล่านั้น มีการกระทำ หรืองดเว้นกระทำการที่ตนมีหน้าที่ต้องป้องกันผล หรือควรต้องกระทำด้วย แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ บัญญัติให้หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการ ของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องเป็นตัวการร่วม ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคลเหล่านั้น ซึ่งเป็นจำเลยได้มีการกระทำ หรืองดเว้น หรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่อย่างใดก่อน บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลย ในคดีอาญา โดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็น องค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมที่ว่าโจทก์ในคดีอาญา ต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูก จับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือ มีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ที่สันนิษฐานความผิดอาญา ของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใด อันเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔



ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘ คน คือ นายนุรักษ์ มาประณีต นายเจริญ ภักดีธนากุล นายซัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน คือ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยดังนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕ หรือไม่ อีกต่อไป



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๙ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะ ยื่นหนังสือร้องเรียนและคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อผู้ร้องสรุปความได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง บัญญัติการกระทำอันเป็นความผิดโดยใช้ถ้อยคำที่กว้างและคลุมเครือ เช่น คำว่า “รุนแรง” “ก้าวร้าว” “ปลุกเร้า” เป็นต้น เป็นคำที่ไม่เคยมีนิยามอยู่ในกฎหมายฉบับใดมาก่อน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ว่าการแสดงออกอย่างไรจะผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งขัดต่อหลักการของกฎหมายอาญาที่ต้องชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพได้

ผู้ร้องเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมาและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ย่อมถือว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ จะมีวัตถุประสงค์



เพื่อให้การออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา ๗ ก็ตาม แต่มาตรา ๖๑ ได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิด และมีโทษทางอาญา ซึ่งการพิจารณาจะต้องเป็นไปตามหลัก “ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” อันเป็นหลักการสำคัญที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาและประมวลกฎหมายอาญา เพราะโทษทางอาญามีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการจะลงโทษบุคคลใดนั้น ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้โดยชัดแจ้ง

เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง โดยเฉพาะคำว่า “รุนแรง” “ก้าวร้าว” “หยาบคาย” “ปลุกเร้า” หรือ “ข่มขู่” แม้จะมีการอธิบายความหมายไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ก็มีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่ทราบลักษณะและขอบเขตที่แน่ชัดได้ อีกทั้งถ้อยคำดังกล่าวเป็นองค์ประกอบความผิดทางอาญา แม้จะต้องพิจารณาประกอบกับเจตนาพิเศษด้วยก็ตามแต่การบัญญัติกฎหมายด้วยถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งยังส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร

ผู้ร้องจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นของประชาชน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษตามมาตรา ๖๑ วรรคสามและวรรคสี่ ผู้ร้องเห็นว่ามิได้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่ โดยมาตรา ๖๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำที่เป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา ถือเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ อันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International



Covenant on Civil and Political Rights) ตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติคุ้มครองไว้ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากสถานีบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนขอเจตนารมณ์ ความเป็นมาและเหตุผล ในการบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง รวมทั้งข้อมูลอื่นใดที่เห็นว่าเกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้คุ้มครองบรรดาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาโดยตลอด และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยลงนามเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงถือว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ คุ้มครองนั้น อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ให้กระทำเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน เป็นต้น และการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้นต้องกระทำเท่าที่จำเป็น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาบัญญัติไว้



สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๙/๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ และเพื่อให้การจัดทำประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เกิดจากการลงมติตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน โดยปราศจากการบิดเบือน บังคับ ช่มชู้ หรือจูงใจจากฝ่ายต่าง ๆ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้มีบทกำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง ความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยหรือดำเนินการต่าง ๆ ที่จะให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปโดยความสุจริตและเที่ยงธรรมไว้ในมาตรา ๖๑

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมายใช้บังคับเฉพาะเพื่อดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติไว้ โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๗ รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงได้โดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย และเพื่อให้การดำเนินการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยความเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้มีมาตรการควบคุมการออกเสียงประชามติไว้ในหมวด ๓ โดยมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) มีเนื้อหาในการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ส่วนมาตรา ๖๑ วรรคสอง มีลักษณะเป็นการอธิบายความหมายของการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงประชามติไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอันจะเป็นความผิดตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ใดที่ดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือในช่องทางอื่นใดที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกเร้า หรือช่มชู้ โดยมุ่งหวังให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย นอกจากนี้ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ยังมีผลเป็นการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย กล่าวคือ การกระทำความผิดตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบวรรคสองจะต้องมีองค์ประกอบความผิดดังนี้ (๑) ต้องมีการกระทำ คือ การเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางอื่นใด (๒) การเผยแพร่ข้อความ ภาพ หรือเสียงดังกล่าว ต้องเข้าลักษณะที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกเร้า หรือช่มชู้ (๓) ผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดาในการกระทำตามองค์ประกอบในข้อ (๑) และข้อ (๒) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ และ (๔) ผู้กระทำต้องมีเจตนาพิเศษโดยมุ่งหวังให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียงด้วย ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นความผิด และต้องรับโทษตามวรรคสามหรือวรรคสี่หรือไม่ จะต้องนำพฤติการณ์แห่งการกระทำของบุคคลนั้น มาพิจารณาประกอบเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษด้วย



ถ้อยคำในพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ที่ว่า “รุนแรง” “ก้าวร้าว” “หยาบคาย” “ปลุกระดม” หรือ “ข่มขู่” เป็นถ้อยคำที่ชัดเจน แต่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เช่น การใช้คำว่า “หยาบคาย” หากอยู่ในวงจำกัดระหว่างเพื่อนสนิท คนใกล้ชิดหรือพวกเดียวกัน ย่อมกระทำได้ แต่หากเผยแพร่ออกไปในหมู่คนที่ไม่รู้จักไม่รู้ใจ หรือในสถานการณ์ที่ต่างกัน ก็อาจกลายเป็นการเหยียดหยาม ดูหมิ่น ดูแคลน ทำให้เกิดบาดหมางขัดเคืองใจ เป็นปฏิปักษ์ต่อกันได้ เป็นต้น ถ้อยคำเหล่านี้จึงเป็นถ้อยคำที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือ ความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายบัญญัติความผิดและโทษ ทางอาญาโดยใช้ถ้อยคำที่เคลือบคลุมหรือไม่ชัดเจนแต่ประการใด ในส่วนของโทษตามมาตรา ๖๑ วรรคสาม แม้มีอัตราโทษขั้นสูงไม่เกินสิบปี แต่ก็ได้กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้เพื่อให้ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจ กำหนดโทษให้เหมาะสมตามสภาพจิตใจ และการกระทำ ประกอบสภาพแวดล้อมขณะกระทำ ตลอดจน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ ทั้งนี้ หากจะเกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจ ตีความขยายขอบเขตของถ้อยคำดังกล่าวจนอาจเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่เป็นธรรม แก่ประชาชน บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าว ย่อมฟ้องร้องต่อศาลที่มี เขตอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ได้

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสื่อสาธารณะต่าง ๆ มีผลกระทบในวงกว้าง เพราะมีประชาชน รับรู้เป็นจำนวนมาก ผู้เผยแพร่ย่อมต้องคิดทบทวนก่อนที่จะกระทำลงไป ทั้งนี้ การให้ข้อมูลที่ถูกต้อง การใช้ถ้อยคำที่สุภาพ ไม่รุนแรง ไม่ก้าวร้าว ไม่หยาบคาย แสดงความเป็นสุภาพชนในพื้นที่สาธารณะย่อมจะ ส่งผลให้เกิดความรู้สึที่ดีต่อประชาชนที่รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ออกไป ทำให้มีทัศนคติที่เป็นมิตร ต่อกัน ไม่มีความขุ่นข้องหมองใจหรือบาดหมางเพราะถ้อยคำเหล่านี้ นอกจากนี้ ยังแสดงถึงบรรยากาศ แห่งความปรองดองสมานฉันท์ในหมู่ประชาชน อันมีผลต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยรวม อีกด้วย ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย

ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ได้ห้ามการแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ บุคคล ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยการใช้เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปโดยสุจริต ภายใต้กรอบของกฎหมาย และการแสดง ความคิดเห็นดังกล่าวจะต้องไม่มีเจตนามุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง ทั้งจะต้องไม่เข้าลักษณะเป็นการก่อความวุ่นวาย หรือกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม เพื่อให้การดำเนินการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยอิสระ บทบัญญัติมาตรา ๖๑ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีสิทธิออกเสียง



ประชามติ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ฉ



นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย



ปัญหา เกี่ยวกับความหมายของ คำว่า “เงินแผ่นดิน”

บทนำ

คำว่า “เงินแผ่นดิน” เป็นถ้อยคำที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ โดยในการจ่ายเงินแผ่นดินในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้นมีหลักการสำคัญ คือ จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ประเภท คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะต้องกระทำในรูปของการตราเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การจ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของประชาชนได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน อันจะทำให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการจ่ายเงินแผ่นดิน เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณ มีงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

เนื่องจากในระบบกฎหมายของประเทศไทยมิได้มีการบัญญัติบนิยามความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอันเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าเงินแผ่นดินมีความหมายกว้างขวางมากน้อยแค่ไหน เพียงใด ดังเช่นกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง “การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕”



ว่าการใช้จ่าย “เงินกู้” ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ หรือในกรณีที่ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (เงินกู้สองล้านล้านบาท) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลในทางวิชาการของนักวิชาการ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ตลอดจนผลในทางกฎหมายของ “เงินแผ่นดิน” ทั้งนี้ สำหรับเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ “เงินแผ่นดิน” ในทางกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดสรร รับ รักษา และการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบวินัยการเงินการคลัง คอรัมมึ คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จึงขอเสนอเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน”” ดังนี้

๑. ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน”

เนื่องจากคำว่า “เงินแผ่นดิน” เป็นถ้อยคำที่มีการใช้กันอย่างกว้างขวางเมื่อมีการกล่าวถึงเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในทางตำราหรือทางวิชาการได้มีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการคลังได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” กับคำว่า “เงินคลัง” ความจริงแล้วเป็นคำที่ต่างกัน เงินแผ่นดิน หมายถึงเงินที่แผ่นดิน (รัฐ) เป็นเจ้าของ ส่วนเงินคลังคือ เงินที่อยู่ในคลังของรัฐไม่ว่าใครจะเป็นเจ้าของก็ตาม ฉะนั้น เงินแผ่นดิน คือ เงินของประชาชนที่ให้รัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางของประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยเงื่อนไขการใช้จ่ายก็เป็นไปตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายเงินนั้นในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายแม่บทสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ กำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจทางการเมืองและจัดตั้งสถาบันการเมืองที่สำคัญสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรไว้^๑

^๑สมคิด เลิศไพฑูรย์, การตรวจเงินแผ่นดิน, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) โดยสถาบันพระปกเกล้า พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของครุสภา, ๒๕๔๔), หน้า ๔-๕.



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต ได้อธิบายความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินทุกชนิดของแผ่นดิน มีความหมายรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินของแผ่นดินประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เงินคงคลังด้วย เช่น “เงินทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งเป็นทุนสำรองหนุนหลังเงินบาทที่ได้ออกใช้ทั้งหมดอันประกอบด้วยเงินตราต่างประเทศที่ฝากอยู่ในธนาคารนอกราชอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งทุนสำรองเงินตราดังกล่าว แม้เป็นเงินแผ่นดิน แต่ไม่ใช่เป็นเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังดังที่กล่าวมาแล้ว กฎหมายซึ่งกำหนดโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องเงินทุนสำรองเงินตราได้แก่พระราชบัญญัติเงินตรา เป็นต้น^๒

นางสาวประพิร์ อังกินันท์ ได้ให้ความเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง “บรรดาเงินทั้งปวงทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช้กรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน แต่อยู่ในความรับผิดชอบหรือความครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินหรือไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น “เงินแผ่นดิน” มีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่กฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย”^๓

นายพิสิฐ ลี้อาธรรม ได้ให้ความเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินของรัฐทุกบัญชีทุกแหล่ง และเงินกู้ยืมถือเป็นเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้หรือมีการรับเงินค่าภาษีอากร เงินเหล่านั้นจะสิ้นสุดความเป็นเงินกู้หรือเงินภาษี ถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น^๔

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด ได้ให้ความเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือกล่าวโดยละเอียด เงินแผ่นดิน หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับเป็นกรรมสิทธิ์แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง^๕

^๒ปรีชา สุวรรณทัต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย” ในรวมบทความกฎหมายการคลัง ๒, สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๗) หน้า ๓๒.

^๓โปรดดูคำชี้แจงเป็นหนังสือของนางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ หน้า ๒๔-๒๕.

^๔โปรดดูคำชี้แจงเป็นหนังสือและด้วยวาจาของนายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตรองอธิการบดีกรมการศึกษาระดับปริญญาตรี ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ หน้า ๒๖.

^๕สุปรียา แก้วละเอียด, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ร่าง พ.ร.บ. เงินกู้สองล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน, (อัสสัมชัญ), หน้า ๔.



ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเงินแผ่นดินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยตีความในกรณีเงินกู้ไทยเข้มแข็ง ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๘๘๘/๒๕๕๒ เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ โดยได้ตีความพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า **เงินกู้ในส่วนที่ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังไม่เป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙^๖ ดังปรากฏความตอนหนึ่ง ดังนี้**

“... การที่มาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลไทยเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงทำให้เงินกู้ที่ได้รับมาจากการกู้ตามพระราชกำหนดนี้เฉพาะส่วนที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติให้สมทบเงินคงคลังไม่เป็นเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การใช้จ่ายตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๒ จึงไม่ใช่การจ่ายเงินแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อหาหรือนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ในกรณีนี้ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่การวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดท้ายและเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ”

ในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งว่า “เงินกู้” ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน หรือไม่ จึงมีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ โดยได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๙ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำไดก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน”.



“คำว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงเป็นเงินแผ่นดิน”^๗

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” นั้น ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ได้มีการบัญญัติความหมายคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ดังนี้

“มาตรา ๒๐๐ เงินแผ่นดินหมายความรวมถึง

(๑) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

(๒) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน”

เมื่อทราบความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ดังกล่าวมาโดยลำดับแล้ว ประเด็นที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนของคำว่า “เงินแผ่นดิน” คือ คำว่า “เงินแผ่นดิน” เหมือนหรือต่างกับคำว่า “เงินคงคลัง” อย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต ได้อธิบายโดยยกคำปรารภของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ความว่า “โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม” ตามคำปรารภจะเห็นได้ว่า “เงินแผ่นดิน” นั้นมีความหมายและนัยตามข้อเท็จจริงที่กว้างกว่าคำว่า “เงินคงคลัง” ที่มีความหมายแคบ และคำว่า “ว่าด้วย” มิได้หมายความว่า “เป็น” หรือ “คือ” จึงไม่ได้หมายความว่า “เงินแผ่นดิน” คือ “เงินคงคลัง” เท่านั้น แต่ยังมีเงินนอกงบประมาณประเภทต่าง ๆ ที่มีได้เป็นเงินคงคลังแต่เป็นเงินแผ่นดิน^๘ แม้ว่าหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” จะมีข้อความทำนองเดียวกันกับมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติ

^๗โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔ /๒๕๕๗, หน้า ๓๓๙.

^๘ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕, หน้า ๑๕๗-๑๕๘.



เงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งบัญญัติว่า “... การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ...” ฉะนั้น เมื่อพิจารณาตามนัยนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญก็ดี หรือการจ่ายเงินคงคลังก็ดี จะมีหลักเกณฑ์การจ่ายเกณฑ์เดียวกัน^๙

มีข้อสังเกตว่า “เงินคงคลัง” จะถือว่าเป็นเงินแผ่นดินหรือเป็นสมบัติของประเทศชาติทั้งหมดหาได้ไม่ ทั้งนี้ เพราะในบัญชีเงินคงคลังนั่นเอง ก็อาจจะมีเงินของเอกชนนำฝากปะปนอยู่ด้วย เช่น เงินฝากของเอกชน หรือเงินขายบิลหรือเป็นเงินที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เช่น ทางราชการประเมินภาษีเกินอัตราที่จะต้องเสีย จึงต้องจ่ายคืนให้แก่ผู้เสียภาษีไป ซึ่งเงินดังกล่าวในทางการคลังมิได้ถือว่าเป็นเงินของทางราชการโดยเฉพาะ ฉะนั้น เงินคงคลังในส่วนนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเงินแผ่นดิน^{๑๐}

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า “เงินแผ่นดิน” และ “เงินคงคลัง” เป็นคนละเรื่องกันแม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องกันอยู่บ้างก็ตาม เนื่องจากเงินคงคลังนั้น ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓^{๑๑} บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย” กล่าวคือ บรรดาเงินทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้นำส่งคลังเป็นเงินที่รัฐบาลมีไว้เพื่อการใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน อันประกอบไปด้วยเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ สำหรับเงินในงบประมาณ ได้แก่ รายได้ที่เป็นภาษี และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม เงินได้จากรัฐพาณิชย์ เงินบริจาค เป็นต้น ส่วนเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลังนั้น ได้แก่ เงินยืมทดรองราชการ^{๑๒} เงินฝาก^{๑๓} เงินขายบิล^{๑๔} เงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล เป็นต้น จะเห็นได้ว่าในเงินคงคลังนั้นจะมีเงินของเอกชนมารวมอยู่ด้วยซึ่งทำให้เงินนอกงบประมาณประเภทนี้ไม่ได้เป็น “เงินแผ่นดิน” แต่เป็น “เงินคงคลัง”

^๙เพ็ญอ้าง, หน้า ๓๒.

^{๑๐}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.

^{๑๑}พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า

“องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑”

^{๑๒}พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“เงินยืมทดรองราชการ” หมายความว่า เงินซึ่งกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อทดรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายสอยปลีทย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง”

^{๑๓}พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“เงินฝาก” หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง”

^{๑๔}พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“เงินขายบิล” หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง”



๒. ผลในทางกฎหมายของ “เงินแผ่นดิน”

สำหรับผลในทางกฎหมายของ “เงินแผ่นดิน” นั้น โดยหลักการแล้วในการจ่ายเงินแผ่นดิน จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ๔ ประเภท เท่านั้น ได้แก่

๒.๑ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ ได้ให้นิยามคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีใด ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน

๒.๒ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณและบัญชีการเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีแผนการเงินประจำปีอันสมบูรณ์สำหรับส่วนราชการทั้งระบบ ให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามกำลังเงินเป็นงวด ๆ และให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน โดยกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบวงเงินสูงสุดที่อนุญาตให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว หากมีความจำเป็นที่จะต้องมีการโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ซึ่งเป็นการโอนงบประมาณข้ามหน่วยงาน จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

๒.๔ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินคงคลัง กล่าวคือ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ซึ่งเปิดไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ โดยไม่ให้หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย เมื่อจะจ่ายเงินจะต้องโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ เข้าไปในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้สำหรับการจ่ายเงิน ทั้งนี้ เพื่อให้การรับเงินและการจ่ายเงินคงคลังเป็นไปตามระบบบัญชีของรัฐ อันจะทำให้การจ่ายเงินคงคลังเป็นไปด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม



นอกจากเงินแผ่นดินจะมีผลในทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ๔ ประเภท ดังกล่าวมาแล้ว เงินแผ่นดินยังมีผลในทางกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ คน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้แต่โดยคณะรัฐมนตรี

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคสาม ได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามวรรคสอง หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา” และมาตรา ๑๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคสาม แล้ว จะพิจารณาเห็นได้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- ๑) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- ๒) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน
- ๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- ๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- ๕) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
- ๖) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเงินตรา

ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ คน หรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นผู้เสนอ มีกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินประเภทหนึ่ง อันจะมีผลในทางกฎหมาย คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จะไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้



บทสรุป

เมื่อพิจารณาความหมายในทางวิชาการ และแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ดังที่ได้กล่าวมาโดยลำดับแล้ว จะเห็นได้ว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” นั้นมีความหมายกว้างกว่า “เงินคลัง” กล่าวคือ “เงินแผ่นดิน” เป็นเงินของรัฐเป็นเงินที่ราษฎรทั่วประเทศเป็นเจ้าของ โดยรัฐมิได้ใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการต่าง ๆ เงินแผ่นดินย่อมหมายถึงเงินที่อยู่ในคลังที่เป็นของรัฐและเงินที่ไม่ได้อยู่ในคลังแต่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หรือที่เรียกว่า “เงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง” ได้แก่ เงินรายได้ของหน่วยงานที่ไม่ต้องนำส่งคลัง หรือเงินกู้ที่ไม่ต้องนำส่งคลัง ดังนั้น การจะเป็นเงินแผ่นดินที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ต้องพิจารณาว่าเงินนั้นรัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐหรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาว่าเงินนั้นกฎหมายกำหนดให้ส่งคลังเป็นเงินคลังหรือไม่ เพราะเงินคลังมีทั้งที่เป็นเงินแผ่นดินและไม่ใช่งเงินแผ่นดิน^{๑๕} การนำเอาความหมายของเงินแผ่นดินไปผูกกับการนำเงินส่งคลัง จึงเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องตามหลักกฎหมายการคลังและอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายของ “เงินแผ่นดิน” เพราะเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลังก็เป็นเงินแผ่นดินได้หากว่าเงินนั้นเป็นเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

เนื่องจากขอบเขตและความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” มีความสำคัญต่อการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งในทางวิชาการได้มีการให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ซึ่งมีขอบเขตและความหมายที่มีความชัดเจนพอสมควร ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้นำเอาแนวความคิดในทางวิชาการของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการคลัง มาวางเป็นแนวทางในการให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับและการจ่าย “เงินแผ่นดิน” ดังที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต ควรมีการพัฒนาความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ให้มีค่าบังคับในระบอบกฎหมายในการนี้ จึงควรบัญญัติความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งจะเป็นกฎหมายใหม่ที่จะมีการตราขึ้นใช้บังคับเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติ ได้มีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญโดยสมบูรณ์ต่อไป **๑**

^{๑๕} สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้วเชิงบรรณที่ ๕, หน้า ๖.



พระราชดำรัส

สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ



“...น้ำตกนี้แหละคือคุณสมบัติของป่าที่เราต้องมีป่าเอาไว้ก็เพื่อช่วยบรรยากาศให้มีความสมดุลกัน ฝนลงถูกต้องตามฤดูกาล การที่เราตัดป่าไม้กันหมดนี้ ไม่ใช่ทำให้ไม้หมดจากป่าไปเท่านั้นนะ มันหมายถึงเราทำลายสภาพบรรยากาศข้างบนด้วย ซึ่งขณะนี้ นักวิทยาศาสตร์ก็บอกทั่วโลกกำลังเป็นอย่างนั้น แปลว่าเปลี่ยนแปลงไปหมดเลย จะมีความแล้งที่ทารุณที่สุด แล้วแล้งเข้า ๆ ทุกที นี่ประชาชนมากขึ้น อากาศไม่มีน้ำจะใช้จะรับประทาน ไหนจะใช้ในโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ไหนจะใช้ส่วนตัว จะทำอย่างไร เพราะฉะนั้น พระอริยบุคคลทั้งหลายที่เสด็จฯ ไปกราบไหว้ก็สอนเสมอเลยว่า คนเรานี่ ควรจะพอใจในทางสายกลาง ไม่ใช่ลุกขึ้นจะมาเป็นมหาอำนาจ ที่เป็นเมืองอุตสาหกรรมหนักหมดให้ทำพอสมควร ให้ทุกคนได้รับความสุขความสบายพอสมควร...”

พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าถวายชัยมงคล
ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย พระราชวังดุสิต
วันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๖
(คัดลอกจากหนังสือประมวลพระราชดำรัส สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ
ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หน้า ๒๓)





ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนด คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลาย

ความนำ

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญในการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหากรณีที่ถูกหนีมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่อยู่ในสภาวะที่จะรับผิดชอบในหนี้ของตนได้ มาตรการต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้นั้นจึงเป็นเรื่องของการดำเนินการเพื่อการชำระสะสางหนี้สินของบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ดังกล่าวก่อหนี้สินอีกต่อไป เช่น มาตรการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ให้ได้มากที่สุด มาตรการจำกัดอำนาจลูกหนี้ในการจัดการทรัพย์สินเพื่อป้องกันการจำหน่ายโอนทรัพย์สิน การวางระบบการแบ่งเฉลี่ยทรัพย์สินเพื่อการชำระหนี้ให้เกิดความเป็นธรรมไม่เกิดการเสียเปรียบ และได้เปรียบในระหว่างเจ้าหนี้ด้วยกัน เป็นต้น รวมถึงการวางมาตรการที่ทำให้ลูกหนี้สามารถหลุดพ้นจากการล้มละลายเพื่อช่วยเหลือบุคคลล้มละลายที่สุจริตให้สามารถหลุดพ้นจากหนี้เดิมเพื่อที่จะได้กลับมามีความสามารถดำเนินเศรษฐกิจตามปกติได้ต่อไป เช่น การประนอมหนี้ การปลดจากการล้มละลาย การยกเลิกการล้มละลาย เป็นต้น^๑ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปรากฏว่าได้มีกฎหมายหลายฉบับด้วยกันได้นำเอาผลแห่งการเป็นบุคคลล้มละลายดังกล่าวมาเป็นข้อจำกัดในการรับเข้าทำงาน และเป็นเหตุให้พ้นจากหน้าที่ ด้วยการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นตำแหน่งเนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งในวารสารจุลนิติฉบับก่อน ผู้เขียนได้นำเสนอเรื่องการตกเป็นบุคคลล้มละลายกับสถานภาพของการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งทางท่านผู้อ่านคงได้ทราบถึงหลักเกณฑ์และผลของการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งและเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว

สำหรับฉบับนี้ จึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลายตามที่ปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น ๆ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมถึงข้อพิจารณาถึงความจำเป็นในการบัญญัติหลักการดังกล่าวเอาไว้ในกฎหมาย

^๑รองศาสตราจารย์สุธีร์ ศุภนิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), หน้า ๑๗-๑๙.



ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งโดยเหตุของการตกเป็นบุคคลล้มละลาย จะนำมาพิจารณาใช้สำหรับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่มาจากกรรมการแต่งตั้ง การเป็นสมาชิก หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการ และผู้มาขออนุญาตจากทางราชการ โดยมีถ้อยคำที่ใช้หรือบัญญัติแตกต่างกันรวม ๕ แบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง การกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัว”

คำว่า “เป็นบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัว” นั้น ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่ได้กำหนดบทนิยามหรือคำวิเคราะห์ศัพท์ไว้โดยเฉพาะว่าบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัวมีความหมายเป็นประการใด แต่เป็นที่พอทำความเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า เป็นสภาวะการณ์ที่ลูกหนี้มีหนี้สินเป็นจำนวนมากจนเกินกว่าปริมาณทรัพย์สินที่ตนมีอยู่ทั้งหมด อันทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของตนได้ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าลูกหนี้มีสถานะทางการเงินที่ไม่สามารถรับผิดชอบต่อหนี้สินทั้งหมดที่ตนได้ก่อขึ้น^๒

อย่างไรก็ดี การที่จะรู้ว่าบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ จำต้องพิสูจน์ถึงการมีอยู่ของทรัพย์สินและหนี้สินของลูกหนี้ว่ามีเท่าไรอันเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ จึงได้กำหนดข้อสันนิษฐานว่ามีเหตุใดบ้างที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งบัญญัติไว้ให้เห็นเป็นเชิงเป้าหมายนั้นว่า ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังบทสันนิษฐานไว้เกิดขึ้นให้สันนิษฐานว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่หากมีเหตุอื่นเกิดขึ้นนอกจากที่ระบุไว้แล้วศาลอาจถือว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวได้ เช่น จำเลยนอกจากจะไม่ใช้หนี้โจทก์แล้ว ยังมีเจ้าหนี้อื่นที่จำเลยไม่ใช้หนี้เหมือนกัน ทั้งทรัพย์สินของจำเลยก็ไม่ปรากฏว่ามีเท่าใดกันแน่^๓ เป็นต้น

ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัว” เช่น

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๒๖ ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๒) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

มาตรา ๓๑ วรรคสอง ผู้สอบคัดเลือกคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖ ...ให้ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการตามผลการสอบคัดเลือกนั้น

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๔๙ ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้...ข. ลักษณะต้องห้าม... (๒) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

^๒อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, หน้า ๒๘.

^๓คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๑/๒๔๘๕.



มาตรา ๕๔ วรรคสอง ผู้สอบคัดเลือกคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๙ ...ให้ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการอัยการตามผลการสอบคัดเลือกนั้น

(๓) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙ ผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้... (๖) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

มาตรา ๑๐ ข้าราชการการเมืองนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งเมื่อ... (๕) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙

รูปแบบที่สอง การกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลล้มละลาย”

คำว่า “เป็นบุคคลล้มละลาย” นี้ ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๓/๒๕๒๗ วินิจฉัยเกี่ยวกับสถานภาพของการเป็นบุคคลล้มละลายในอันจะเข้าลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย นั้น จะเริ่มต้นมีผลเมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นตามที่ปรากฏในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติการเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กรณีข้าราชการครูถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๓๓/๒๕๕๕) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า เมื่อศาลในคดีล้มละลายได้พิพากษาให้บุคคลใดเป็นบุคคลล้มละลายแล้วบุคคลนั้นย่อมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามหรือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายเป็นต้นไป แม้จะเป็นคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ตามโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม หากศาลในคดีล้มละลายได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายของบุคคลนั้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นได้พ้นจากสถานภาพการเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว จึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายอีกต่อไป



จากคำพิพากษาของศาลฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสถานภาพของการเป็นบุคคลล้มละลายในอันจะเข้าลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลล้มละลาย” นั้นจะเริ่มต้นมีผลทางกฎหมายเมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด แต่หากต่อมาบุคคลนั้นได้พ้นจากสถานภาพการเป็นบุคคลล้มละลายแล้วก็ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ไม่ใช่มีลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลล้มละลาย” อีกต่อไป

ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลล้มละลาย” เช่น



(๑) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการกฤษฎีกาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ...(๕) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๒) พระราชระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...ข. ลักษณะต้องห้าม...(๖) เป็นบุคคลล้มละลาย

มาตรา ๓๖ วรรคสอง ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตาม ข. ... (๖) ...ก.พ. อาจพิจารณาขเว้นให้เข้ารับราชการได้...มติของ ก.พ. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุม การลงมติให้กระทำโดยลับ

มาตรา ๖๗ ผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๖ หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ตามมาตรา ๖๒ อยู่ก่อนก็ดี มีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ทำให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน...

(๓) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “กคพ.” ประกอบด้วย... และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเก้าคน และในจำนวนนี้ต้องมีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการ

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้... (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย...

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖

รูปแบบที่สาม การกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี”

คำว่า “เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี” ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘/๒๕๔๘ วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับสถานภาพของการเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดีในอันที่จะเข้าลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายไว้ว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๙ บัญญัติว่า “บุคคลมีผู้ลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ... (๒) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี” ดังนี้ เมื่อปรากฏว่าขณะที่ผู้ร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้ถูกศาลแพ่งธนบุรีพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายและศาลแพ่งธนบุรี ยังไม่ได้สั่งให้พ้นจากคดี แม้คดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดเนื่องจากผู้ร้องได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาก็ตาม ผู้ร้องก็ได้ชื่อว่าเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี และเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๙ (๒)

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่าคำว่า “เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี” จึงหมายความว่าถึง เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้หลุดพ้นจากสถานะของการเป็นบุคคลล้มละลาย

ทั้งนี้ การที่ลูกหนี้ที่ถูกพิพากษาให้ล้มละลายจะหลุดพ้นจากการล้มละลายได้ต้องเป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายล้มละลายกำหนดไว้ อันได้แก่ การประนอมหนี้หลังล้มละลาย การปลดจากการล้มละลาย การยกเลิกการล้มละลาย และการพ้นจากการล้มละลายโดยอัตโนมัติเมื่อครบกำหนด ๓ ปีนับแต่วันที่ศาลได้พิพากษาให้ล้มละลาย^๔



ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี” เช่น

(๑) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๗ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้... (๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกพ้นจากตำแหน่งเมื่อ... (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร คือ... (๒) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

มาตรา ๒๓ สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้... (๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๖ (๔)

(๓) พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการครูสภา ประกอบด้วย...

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ

^๔อ้างแล้ว เิงอรธที่ ๑, หน้า ๑๘๗.



ประสบการณ์สูงด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือกฎหมาย...(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูง
ด้านการบริหารการศึกษา การอาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี และกฎหมายด้านละหนึ่งคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นครู ผู้บริหาร
สถานศึกษา หรือผู้บริหารการศึกษา ไม่น้อยกว่าสามคน

มาตรา ๑๓ ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะ
ต้องห้าม ดังต่อไปนี้... (ข) ลักษณะต้องห้าม (๑) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี...

มาตรา ๑๗ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา ๑๒ (๑) (๓) (๔) และ
(๕) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๓
มาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แล้วแต่กรณี

รูปแบบที่สี่ การกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจาก “เคยเป็นบุคคลล้มละลาย”

การกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “เคยเป็นบุคคล
ล้มละลาย” นี้ ย่อมมีความแตกต่างจากกรณีการกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจาก
ตำแหน่งเนื่องจาก “เป็นบุคคลล้มละลาย” หรือ “เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี”
เพราะจะทำให้บุคคลดังกล่าวจะไม่มีโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการประกอบภารใด ๆ ตามที่กฎหมาย
กำหนดได้โดยแม้ต่อมาจะพ้นจากสถานะของการเป็นบุคคลล้มละลายแล้วก็ตาม

ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก
“เคยเป็นบุคคลล้มละลาย” เช่น

(๑) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อยและ
น้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการ
ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากราชการ
ในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากราชการในกระทรวง
อุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร้อ้อยแก้วคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

มาตรา ๑๑ ผู้แทนชาวไร้อ้อยและผู้แทนโรงงานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ดังต่อไปนี้... (๒) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย

มาตรา ๑๓ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๒ ประธานกรรมการ
รองประธานกรรมการ และกรรมการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ... (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
ตามมาตรา ๑๐ หรือมาตรา ๑๑ แล้วแต่กรณี

(๒) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๖๐ กรรมการตลาดหลักทรัพย์ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ดังต่อไปนี้... (๒) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย



มาตรา ๑๖๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตลาดหลักทรัพย์
พ้นจากตำแหน่งเมื่อ... (๑) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๓) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๗ ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทต้อง... (๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือน
ไร้ความสามารถ หรือไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย และ...

รูปแบบที่ห้า การกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจาก “เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต”

คำว่า “บุคคลล้มละลายทุจริต” ได้ปรากฏในบทนิยามตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ
ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยให้หมายถึง บุคคลล้มละลายที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิด
ตามมาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๗๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับ
การกระทำความผิดฐานยักยอกหรือฉ้อโกงประชาชนตามประมวล
กฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการ
กั๊ยเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกั๊ยเงิน
ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน



โดยผลของการเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต นั้น นอกจากกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ศาลสั่ง
ให้ลูกหนี้ได้รับการปลดจากล้มละลายตามมาตรา ๗๑ และไม่สามารถได้รับการปลดจากการล้มละลาย
ทันทีที่พ้นกำหนดระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษาให้ล้มละลายตามมาตรา ๘๑/๑ แล้ว ก็ยังอาจ
มีความผิดต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกตามที่กฎหมายกำหนดด้วย^๔

ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก
“เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต” เช่น

(๑) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๙ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้
ด้วย...(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

มาตรา ๑๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว
พนักงานพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ... (๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ หรือ
มาตรา ๑๐

(๒) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ประกอบด้วย... และผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการคุ้มครอง
สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำนวนหกคน เป็นกรรมการ...

^๔ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ),
หน้า ๓๕.



มาตรา ๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้...

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ... (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔

(๓) พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๗๑ กรรมการสมาคมกีฬาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมกีฬา และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

บทสรุป

จากหลักการของกฎหมายในแต่ละรูปแบบดังที่ได้กล่าวมาโดยลำดับจะพิจารณาเห็นได้ว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลายของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นอาจไม่ได้มีความเกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการทรัพย์สินหรือมีผลกระทบโดยตรงหากว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายแต่อย่างใด ซึ่งบางครั้งการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายดังกล่าวก็อาจทำให้รัฐต้องสูญเสียบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานโดยไม่จำเป็น อีกทั้งยังเป็นการซ้ำเติมบุคคลล้มละลายให้ไม่สามารถหาเงินเพื่อนำมาชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายที่ต้องการให้บุคคลล้มละลายสามารถกลับไปเริ่มต้นชีวิตทางสังคมและเศรษฐกิจได้ใหม่ นอกจากนี้ในการกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก “การเคยเป็นบุคคลล้มละลาย” ทุกกรณีโดยไม่แบ่งแยกประเภทว่าเป็นบุคคลล้มละลายโดยสุจริตหรือโดยทุจริต นั้น อาจเป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร ทั้งนี้ เนื่องจากมีผลเป็นการตัดสิทธิบุคคลล้มละลายโดยสุจริตในการดำรงตำแหน่งไปโดยปริยายด้วย ทั้งที่บุคคลล้มละลายโดยไม่ได้ทุจริตนั้น ๆ จะได้พ้นจากสถานะของการเป็นบุคคลล้มละลายไปแล้ว

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีกฎหมายย่อมมีความจำเป็นที่ต้องคงบทบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลล้มละลายไว้ เนื่องจากตำแหน่งหน้าที่บางตำแหน่งนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความไว้วางใจและความเชื่อถือ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน เช่น การเป็นกรรมการ หรือพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการเงิน ธุรกิจ การดูแลหลักทรัพย์ หรือการจัดการกองทุน เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะการตกเป็นบุคคลล้มละลายย่อมแสดงให้เห็นอยู่ว่าเป็นผู้ที่อาจไม่มีความสามารถเพียงพอในการบริหารทางการเงินหรือทางธุรกิจได้อย่างมีนัยสำคัญอยู่ในตัว

ดังนั้น ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลาย จึงต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ เพราะการกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลายในกฎหมายบางฉบับอาจมีความจำเป็นแต่ในกฎหมายบางฉบับอาจไม่มีความจำเป็นดังที่กล่าวมา **จ**



นางสาวอริการ์ธน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

เกร็ดแนวคิดจากกฎหมายนิวเคลียร์ ของต่างประเทศ

บทนำ

หากจะกล่าวถึงจุดกำเนิดของพลังงานนิวเคลียร์แล้วเป็นการใช้เทคโนโลยีที่นำปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นกับนิวเคลียสของอะตอมที่เรียกว่า “ปฏิกิริยานิวเคลียร์” มาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านเกษตรกรรม การแพทย์ การอุตสาหกรรม การศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การผลิตกระแสไฟฟ้า การใช้ประโยชน์จากเครื่องเร่งอนุภาค การขับเคลื่อนเรือดำน้ำและเรือบรรทุกเครื่องบิน รวมทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การตรวจสอบตู้สินค้า กระเป๋าเดินทาง พัสตูไปรษณีย์ และยานพาหนะ เป็นต้น สำหรับที่มาของพลังงานนิวเคลียร์นั้นเกิดจากการค้นพบรังสีเอกซ์โดย Wilhelm Conrad Röntgen ในปี ค.ศ. ๑๘๙๕ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๙๖ Henri Becquerel ได้ค้นพบว่าแร่ยูเรเนียมสามารถเปล่งรังสีที่มองไม่เห็น ทำให้ฟิล์มถ่ายรูปที่ห่อหุ้มไว้อย่างมิดชิดเกิดความเสียหาย ซึ่งต่อมา Marie Curie ได้ศึกษาขยายผลต่อและให้ชื่อปรากฏการณ์นี้ว่า “กัมมันตภาพรังสี” จากนั้นนักวิทยาศาสตร์ได้มีการศึกษาค้นคว้าเรื่องราวของพลังงานจากอะตอมอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา โดยมีการค้นพบที่สำคัญ ๆ มากมาย อาทิ ในปี ค.ศ. ๑๙๐๓ Ernest Rutherford ได้เริ่มกล่าวถึงโครงสร้างของอะตอมและโอกาสที่จะเกิดพลังงานอะตอม และ Niel Bohr ได้เสนอรูปแบบอะตอม และในอีกสองปีต่อมา ค.ศ. ๑๙๐๕ Albert Einstein ได้เสนอทฤษฎี “Special Theory of Relativity” ซึ่งอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลังงานกับมวลสาร ต่อมา มีการค้นพบอนุภาคนิวตรอนโดย James Chadwick ในปี ค.ศ. ๑๙๓๒ หลังจากนั้น Enrico Fermi ได้เริ่มใช้นิวตรอนความเร็วช้าในการระดมยิงนิวเคลียสของธาตุหนักโดยหวังว่าจะได้อะตอมของธาตุที่มีน้ำหนักอะตอมมากขึ้นแต่ปรากฏว่าในการทดลองครั้งหนึ่งได้มีการเกิดอะตอมของธาตุที่มีน้ำหนักอะตอมน้อยลง ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๓๙ Otto Hahn และ Lise Meitner ได้ทดลองซ้ำ และพบว่าปฏิกิริยาค้างนั้นคือการแตกตัวของอะตอมของยูเรเนียมหรือที่เรียกว่า fission ต่อมาจึงค้นพบว่าหากมีการเกิดปฏิกิริยา fission ต่อเนื่องกันไป เรียกว่าการเกิด Chain reaction จะมีผลเพิ่มเติมคือจะมีพลังงานเกิดขึ้นอย่างมหาศาล



ในช่วงระยะเวลาที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้มีนักวิทยาศาสตร์จากประเทศในทวีปยุโรปจำนวนหนึ่งอพยพไปอยู่ในสหรัฐอเมริกา และได้ร่วมกันเสนอแนะต่อประธานาธิบดี Theodore Roosevelt ของสหรัฐอเมริกาว่าน่าจะพัฒนาพลังงานอะตอมโดยการสร้างระเบิดนิวเคลียร์ขึ้นเพราะเชื่อว่ากองทัพนาซีของเยอรมนีกำลังดำเนินการสร้างระเบิดดังกล่าวอยู่ สหรัฐอเมริกาจึงเริ่มโครงการ Manhattan ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๒ โดยได้ทดลองเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เป็นครั้งแรกที่มหาวิทยาลัยแห่งชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ โดยมี Enrico Fermi เป็นผู้อำนวยการเดินเครื่อง ต่อมาได้มีการสร้างห้องปฏิบัติการแห่งชาติขึ้นหลายแห่งเพื่อแยกยูเรเนียม-๒๓๕ และผลิตพลูโตเนียม-๒๓๙ ซึ่งเป็นไอโซโทป ๒ ชนิดที่สามารถเกิดการแตกตัวได้เพื่อนำไปสร้างเป็นระเบิดนิวเคลียร์ ซึ่งการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ณ อัลลาโมกอร์โด รัฐนิวเม็กซิโก โดยใช้พลูโตเนียม-๒๓๙ เป็นเชื้อเพลิง และในวันที่ ๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ได้มีการจุดระเบิดนิวเคลียร์ที่เป็นอาวุธสงครามลูกแรก ณ เมืองฮิโรชิมา ประเทศญี่ปุ่น โดยใช้ยูเรเนียม-๒๓๕ เป็นเชื้อเพลิง และในอีก ๓ วันต่อมา ระเบิดนิวเคลียร์สงครามลูกที่สองที่ใช้พลูโตเนียม-๒๓๙ เป็นเชื้อเพลิงก็ถูกจุดระเบิดขึ้น ณ เมืองนางาซากิ



“ยูกะตอม” เป็นการเรียกขานจากผลการจุดระเบิดปลดปล่อยพลังงานมหาศาลในครั้งนี้ ความพังพินาศของเมืองฮิโรชิมาและนางาซากิ ที่เกิดจากลูกระเบิด “little boy” และ “fat man” ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นยอมแพ้สงครามเนื่องจากอาคารบ้านเรือนพังเสียหายและประชาชนได้รับบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก สงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ด้วยอำนาจของระเบิดนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นภาพความทรงจำที่มนุษย์ชาติยากที่จะลืมเลือนได้ และเพื่อป้องกันมิให้ประเทศต่าง ๆ แข่งขันกันสร้างระเบิดนิวเคลียร์ขึ้นในภายหน้า อันอาจจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมโลก ในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ประธานาธิบดี Dwight D. Eisenhower ของสหรัฐอเมริกา จึงได้นำเสนอแผนการนิวเคลียร์เพื่อสันติ หรือ Atoms for Peace Plan ต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและการนำพลังงานนิวเคลียร์^๑ มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางพลเรือน เพื่อสันติสุขของมวลมนุษยชาติ และขอให้จัดตั้งหน่วยงานกำกับการใช้ประโยชน์

จากพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของสหประชาชาติ ซึ่งที่ประชุมสหประชาชาติครั้งนั้นเห็นชอบตามเสนอและมีมติให้ร่างธรรมนูญจัดตั้งทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency : IAEA) ขึ้น^๒ โดยได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ๘๑ ประเทศ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๖ และต่อมาในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๗ ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศจึงถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ และมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเวียนนาประเทศออสเตรีย

^๑โดยทั่วไปแล้วคำว่า “พลังงานนิวเคลียร์” และคำว่า “พลังงานปรมาณู” มีความหมายเหมือนกันและสามารถใช้แทนกันได้.
^๒สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. (๒๕๕๔). จดหมายเหตุ ๕๐ ปี กิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติของประเทศไทย. หน้า ๒๙-๓๓.



ทั้งนี้ จากจุดเริ่มต้นของพลังงานนิวเคลียร์หรือเทคโนโลยีนิวเคลียร์เมื่อ ๑๒๑ ปีก่อน ได้มีการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์เรื่อยมาจนกระทั่งได้กลายมาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม มนุษยชาติได้ตระหนักแล้วว่าเทคโนโลยีนิวเคลียร์อาจก่อให้เกิดผลเสียขึ้นได้หากถูกนำไปใช้อย่างผิดวิธีหรือใช้โดยประมาทปราศจากการควบคุม และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีนิวเคลียร์นั้นควรอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีนิวเคลียร์ของประเทศต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในอนาคต

ดังนั้น คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอนำเสนอบทความ เรื่อง “เกร็ดแนวคิดจากกฎหมายนิวเคลียร์ของต่างประเทศ” ดังนี้

๑. กฎหมายนิวเคลียร์ระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่สงครามโลก ครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลงด้วยอาณาภาพของระเบิดนิวเคลียร์ ภายใต้อาณาความทรงจำอันเลวร้ายที่มนุษยชาติยากจะลืมเลือน องค์การสหประชาชาติซึ่งเกิดขึ้นมาภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้เป็นศูนย์กลางสำคัญในการห้ามมิให้ประเทศต่าง ๆ ผลิตอาวุธนิวเคลียร์เพื่อการสงครามขึ้นมาอีก ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ในช่วงนั้นจึงมุ่งเน้นในเรื่องของการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์และการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในชั้นบรรยากาศ อวกาศ และใต้น้ำ ค.ศ. ๑๙๖๓ สนธิสัญญาฉบับนี้กำหนดห้ามมิให้ประเทศสมาชิกดำเนินการระเบิดทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ณ สถานที่ใด ๆ ภายใต้อาณาเขตอำนาจหรือการควบคุมของตน รวมทั้งในบรรยากาศ ห้วงอวกาศ หรือใต้น้ำ น่านน้ำอาณาเขต ทะเลหลวง หรือในสิ่งแวดล้อมอื่นใดถ้าการระเบิดเช่นนั้นก่อให้เกิดกากกัมมันตรังสีกระจายออกนอกขอบเขตดินแดน สนธิสัญญาว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งมีสาระสำคัญ ๑) กำหนดห้ามมิให้ประเทศที่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ รัสเซีย ฝรั่งเศส และจีน ส่งเสริมหรือช่วยให้ประเทศอื่น ผลิต หรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และห้ามประเทศที่ไม่ได้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์รับ แสวงหา หรือขอความช่วยเหลือในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ ๒) กำหนดให้ประเทศสมาชิกหารือเกี่ยวกับมาตรการเพื่อยุติการแข่งขันการสะสมอาวุธนิวเคลียร์และการลดอาวุธนิวเคลียร์ และ ๓) ประเทศสมาชิกยังมีสิทธิในการพัฒนา วิจัย ผลิต และใช้พลังงานนิวเคลียร์ด้วยวัตถุประสงค์ทางสันติ แต่ต้องเป็นไปตามหลักการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางแพ่งในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์เพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาความร้ายแรงทางนิวเคลียร์ เช่น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายทางนิวเคลียร์ ค.ศ. ๑๙๖๓ รวมถึงความตกลงของกลุ่มประเทศในระดับภูมิภาคในเรื่องนิวเคลียร์ เช่น ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. ๑๙๙๕ หรือสนธิสัญญากรุงเทพ เป็นสนธิสัญญาระงับอาวุธนิวเคลียร์ระหว่าง ๑๐ ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมาร์ สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว ฟิลิปปินส์ และไทย มีสาระสำคัญ คือ ห้ามมิให้



ประเทศสมาชิกพัฒนา ผลิต ครอบครอง ควบคุมอาวุธนิวเคลียร์ สถานีอาวุธนิวเคลียร์ ทดสอบหรือใช้อาวุธนิวเคลียร์ภายในหรือนอกเขตสนธิสัญญา และไม่แสวงหาความช่วยเหลือใด ๆ ในเรื่องนี้ รวมทั้งไม่จัดหาแหล่งหรือวัสดุหรือเครื่องมือให้แก่ประเทศใด ๆ ยกเว้นเสียแต่อยู่ภายใต้ข้อตกลงด้านการป้องกันของ IAEA ตลอดจนไม่ทำการทิ้งสารพิษกัมมันตรังสีภายในเขตสนธิสัญญาอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อความวิตกกังวลในเรื่องอาวุธนิวเคลียร์ได้คลี่คลายลงไปเพราะมนุษยชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ประกอบกับได้เกิดวิกฤตพลังงานโดยเฉพาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ทำให้หลายประเทศหันมาสนใจพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติมากขึ้น โดยการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ กฎหมายระหว่างประเทศในระยะหลังจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความปลอดภัยจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไม่ให้เกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสีในทุกขั้นตอนของการผลิต ควบคู่ไปกับการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งเป็นเรื่องของสันติภาพ ซึ่งผลพวงจากการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ทั่วโลกนี้เองที่ทำให้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้พัฒนาจากความปลอดภัยไปสู่การคำนึงถึงการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการกับกากกัมมันตรังสี

๒. กฎหมายนิวเคลียร์ของต่างประเทศ

การศึกษารูปแบบการบังคับใช้กฎหมายนิวเคลียร์ของต่างประเทศนั้นว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย เพราะนอกจากกฎหมายของต่างประเทศจะสะท้อนให้เห็นถึงหลักกฎหมายที่นำมาจากกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การศึกษากฎหมายของต่างประเทศยังทำให้ทราบถึงจุดเด่นจุดด้อย และหลักกฎหมายที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้พัฒนากฎหมายได้ในอนาคตสำหรับประเทศที่มีความก้าวหน้า มีประสบการณ์ และมีพัฒนาการด้านนิวเคลียร์มาอย่างยาวนานสมควรที่จะพิจารณาศึกษา ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และแคนาดา ดังนี้

๒.๑ สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ในหลายด้านและมีการใช้มายาวนาน โดยนโยบายการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในช่วงแรกจะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทางการทหารเป็นสำคัญ การศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวจะถูกปกปิดเป็นความลับและถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างเคร่งครัด อาจเนื่องจากในขณะนั้นเป็นช่วงของสงครามเย็นการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ด้านอื่น ๆ จึงไม่ได้รับความสนใจอย่างมีนัยสำคัญจากรัฐบาลกลาง ซึ่งกฎหมายนิวเคลียร์ฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา คือ **Mc Mahon Act ๑๙๕๖** กฎหมายฉบับนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ฉบับแรกของโลก สาระสำคัญของกฎหมายมุ่งเน้นที่การใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อประโยชน์ในทางการทหาร และห้ามเอกชนใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางการค้า โดยมีคณะกรรมการจำนวน ๕ คน เป็นผู้มีอำนาจในการออกข้อกำหนดเพื่อบังคับเกี่ยวกับการครอบครอง ใช้ เคลื่อนย้าย นำเข้า ส่งออกของบุคคลใด ๆ ด้วย และได้ห้ามประชาชนเป็นเจ้าของเครื่องปฏิกรณ์พลังงานนิวเคลียร์อีกด้วย สาเหตุที่กฎหมายฉบับนี้มีความเข้มงวดอย่างมากในกิจการด้านพลังงานนิวเคลียร์ เนื่องมาจากนโยบายของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นต้องการปกปิดความรู้ด้านนี้ไว้ไม่ให้เกิดการเผยแพร่ออกไปสู่ประเทศอื่น ๆ ป้องกันการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาไม่ประสบ



ผลสำเร็จเนื่องจากประเทศอื่น ๆ เช่น สหภาพโซเวียต อังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นต้น ก็สามารถพัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ได้เช่นเดียวกัน ในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ สหรัฐอเมริกาจึงยกเลิกกฎหมาย Mc Mahon Act ๑๙๔๖ และได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ คือ **The Atomic Energy Act of ๑๙๕๔** ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ยกเลิกการผูกขาดการเผยแพร่ความรู้ด้านพลังงานนิวเคลียร์และได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ได้ ปัจจุบันถือว่า The Atomic Energy Act of ๑๙๕๔ เป็นกฎหมายหลักด้านพลังงานนิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกา

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้น มี **The Price-Anderson Act** เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ และมี **The Nuclear Waste Policy Act of ๑๙๘๒** เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสถานที่สำหรับการจัดการกากกัมมันตรังสีระดับสูงและเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ใช้แล้ว และความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดกากกัมมันตรังสีเพื่อรับภาระต้นทุนการจัดการกากกัมมันตรังสีเป็นการถาวร รวมทั้งกำหนดการมีส่วนร่วมแก่สาธารณชน มลรัฐ ผู้เช่าต่าง ๆ ในการวางแผนและการพัฒนาสถานที่เก็บที่ถาวร

สาระสำคัญของ The Price-Anderson Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายในเหตุการณ์ทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของผู้รับใบอนุญาตนั้น มีวิธีการเยียวยาความเสียหายในรูปแบบของความคุ้มครองทางการเงิน กล่าวคือ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบการทางนิวเคลียร์ต้องจัดให้มีการประกันภัย โดยกฎหมายแบ่งไว้ ๒ ระดับ **การคุ้มครองทางการเงินระดับที่หนึ่ง** เป็นการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบการทางนิวเคลียร์ต้องทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัยตามวงเงินที่กำหนดไว้ โดยวงเงินที่เอาประกันภัยดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับประเภทและขนาดของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์และสถานประกอบการนิวเคลียร์ตามที่คณะกรรมการควบคุมนิวเคลียร์กำหนด ทั้งนี้ จำนวนเงินของการคุ้มครองทางการเงินสำหรับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อการผลิตพลังงานถูกกำหนดไว้ที่ ๓๐๐ ล้านดอลลาร์ ต่อเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แต่ละเครื่องที่เดินเครื่องด้วยกำลังตั้งแต่ ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์ขึ้นไป **การคุ้มครองทางการเงินระดับที่สอง** เป็นการบังคับให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบการทางนิวเคลียร์ต้องทำประกันภัยเพิ่มเติมกับบริษัทประกันภัยอื่นนอกเหนือไปจากที่ได้ทำประกันภัยไว้ในการคุ้มครองทางการเงินระดับที่หนึ่ง มาตรการนี้เป็นมาตรการสำรองที่มีไว้เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายในจำนวนที่เกินกว่าจำนวนวงเงินที่



เอาประกันภัยไว้ตามการคุ้มครองทางการเงินระดับที่หนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดเชยความเสียหายทั้งจากเงินที่ได้จากการประกันภัยตามความคุ้มครองทางการเงินระดับหนึ่งและจากเงินที่ได้จากการประกันภัยตามความคุ้มครองทางการเงินระดับสองอีกทางหนึ่งด้วย^๓

๒.๒ ญี่ปุ่น เป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าภายในประเทศกว่าหนึ่งในสามของพลังงานทั้งหมด และมีกฎหมายหลายฉบับเพื่อใช้จัดตั้งองค์กรและใช้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร และกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ คือ **The Atomic Energy Basic Law** กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อการสงวนรักษาแหล่งพลังงานในอนาคต ทำให้บรรลุความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยสนับสนุนการวิจัย การพัฒนา และการใช้ประโยชน์พลังงานนิวเคลียร์ และสนับสนุนความปลอดภัยของประชาชนและยกมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยการวิจัย การพัฒนา และการใช้ประโยชน์พลังงานนิวเคลียร์ต้องเป็นไปในทางสันติ มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและดำเนินการอย่างอิสระภายใต้การจัดการแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังได้วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายทางนิวเคลียร์และผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายทางนิวเคลียร์ไว้ คือ รัฐบาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายที่ได้ดำเนินการพัฒนาวัสดุต้นกำลังตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดแล้วได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน สิทธิทำเหมือง สิทธิการเช่าหรือสิทธิอื่นใด และแก่บุคคลอื่นที่มีส่วนได้เสีย รัฐบาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายต้องชดเชยค่าใช้จ่ายเสียหายตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

สำหรับกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้แก่ **The Law on Compensation for Nuclear Damage** กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ วางหลักพื้นฐานให้ผู้รับผิดชอบในความเสียหายจากนิวเคลียร์ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์ได้เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติการของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ โดยลักษณะของความเสียหายเป็นการเกิดขึ้นจากกระบวนการเผาไหม้เชื้อนิวเคลียร์ การแพร่กระจายของเชื้อเพลิงนิวเคลียร์และมีสารพิษที่มาจากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ รวมทั้งผู้ที่ต้องรับผิดชอบในระหว่างการขนส่งเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ด้วย อย่างไรก็ตาม หากความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำโดยเจตนาของบุคคลที่สาม ผู้ที่รับผิดชอบในความเสียหายมีสิทธิไล่เบี่ยความเสียหายดังกล่าวกับบุคคลที่สามได้ หลักการเยียวยาความเสียหายทางนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่นนี้เป็นไปตามหลักสามประการในอนุสัญญากรุงเวียนนา คือ ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์จะต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความผิด หลักความรับผิดโดยตรง และหลักความรับผิดโดยไม่จำกัดจำนวนวงเงิน

วิธีการเยียวยาความเสียหายของประเทศญี่ปุ่นจะใช้หลักการประกันภัยและการวางหลักประกันโดยกำหนดตามขนาดของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ดังนี้

^๓พิรุณ บุญสุวรรณ. (๒๕๕๔). *ทบทวนพระราชบัญญัติเหตุทางนิวเคลียร์ การเยียวยาความเสียหาย และปัญหาการจัดการกากกัมมันตรังสี*. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ หน้า ๔๘-๕๑.



๑) สถานประกอบการทางนิวเคลียร์ที่มีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่มีกำลังเกิน ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์ และมีกระบวนการแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ใช้แล้ว ต้องทำประกันภัยไว้เป็นเงินจำนวน ๖๐ พันล้านบาท

๒) สถานประกอบการทางนิวเคลียร์ที่มีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่มีกำลังไม่เกิน ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์ และเกี่ยวข้องกับการขนส่งวัสดุนิวเคลียร์และมีการใช้วัสดุนิวเคลียร์ที่มีความเสี่ยงสูง ต้องทำประกันภัยไว้เป็นเงินจำนวน ๑๒ พันล้านบาท

๓) สถานประกอบการทางนิวเคลียร์ที่มีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่มีกำลังไม่เกิน ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์ และเกี่ยวข้องกับการขนส่งวัสดุนิวเคลียร์และมีการใช้วัสดุนิวเคลียร์ที่มีความเสี่ยงต่ำ ต้องทำประกันภัยไว้เป็นเงินจำนวน ๒ พันล้านบาท

นอกจากการทำประกันภัยดังกล่าวแล้วกฎหมายของญี่ปุ่นได้กำหนดให้ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์ต้องทำหลักประกันในรูปแบบของการทำสัญญาหรือข้อตกลงชดเชยค่าเสียหายทางนิวเคลียร์กับรัฐบาลอีกด้วย โดยสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวเป็นการตกลงเพื่อให้ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์ชดเชยค่าเสียหายทางนิวเคลียร์อื่น ๆ ที่สัญญาประกันภัยไม่ครอบคลุมถึง เช่น การเกิดเหตุจากภัยธรรมชาติ เป็นต้น^๔

๒.๓ แคนาดา เป็นประเทศผู้ผลิตพลังงานรายใหญ่เป็นอันดับ ๕ ของโลก และเป็นหนึ่งในประเทศที่มีจำนวนผู้บริโภคพลังงานสูงที่สุดในโลก พลังงานจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศแคนาดา นอกจากนี้ แคนาดายังถือเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในยุคใหม่ของนิวเคลียร์ ในฐานะที่นำเทคโนโลยีนิวเคลียร์มาใช้ภายใต้มิติใหม่ของการพัฒนาในเชิงปฏิรูป เป็นหนึ่งในประเทศผู้บุกเบิกการพัฒนานิวเคลียร์เพื่อสันติ และมีกฎหมายนิวเคลียร์ครอบคลุมหลายด้านด้วยกัน ดังนี้

(๑) กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ The Nuclear Safety and Control Act (NSCA) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เพื่อแทนที่กฎหมายฉบับเดิม คือ The Atomic Energy Control Act ๑๙๕๖ มีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ของแคนาดาให้ปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ และ The General Nuclear Safety and Control (GNSC) Regulations เป็นกฎที่ออกเป็นการทั่วไป โดยใช้กับการขออนุญาตในกิจกรรมทุกประเภท

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๑-๕๖.



(๒) กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือการพิทักษ์นิวเคลียร์ กฎหมาย NSCA ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ The Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC) ในการออกกฎเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงปลอดภัยทางนิวเคลียร์ และมีอำนาจในการออกคำสั่งที่จำเป็นต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพและความปลอดภัยของบุคคลหรือเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติและเพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ The Anti-Terrorism Act ๒๐๐๑ เป็นกฎหมายที่วางมาตรการต่าง ๆ เพื่อบ่งชี้ ดำเนินคดี ตัดสินโทษ และลงโทษกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยจัดเครื่องมือในการสืบสวนแบบใหม่ให้การบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานความมั่นคงของชาติ

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกากนิวเคลียร์ กฎหมาย NSCA กำหนดห้ามการเก็บรักษา การกำจัด หรือการทิ้งวัสดุนิวเคลียร์ การทิ้งเครื่องมือที่กำหนด และการหยุดเดินเครื่องหรือการทิ้งโรงงานนิวเคลียร์ หรือยานพาหนะที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ เว้นแต่ จะได้มีการปฏิบัติตามการอนุญาตที่คณะกรรมการกำหนด โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการปกป้องสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม The Nuclear Fuel Waste Act ประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ เป็นกฎหมายที่จัดวางโครงสร้างการจัดการกากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ระยะยาวในประเทศ โดยผลักภาระให้เจ้าของกากเป็นผู้ศึกษาแนวทางในการจัดการกาก แนะนำแนวทางให้แก่รัฐบาล และให้การสนับสนุนทางการเงินในการจัดการกากระยะยาวในกรณีนี้ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทพลังงานนิวเคลียร์จะต้องจัดตั้ง “องค์การจัดการกาก” ที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรขึ้นด้วย

(๔) กฎหมายสิ่งแวดล้อม The Canadian Environmental Assessment (CEA) Act กำหนดให้โครงการนิวเคลียร์ทั้งของรัฐและเอกชนจะต้องผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การประเมินผลนี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าโครงการดังกล่าวมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดผลทางสิ่งแวดล้อมด้านลบที่ร้ายแรงหรือไม่ กฎหมายฉบับนี้และกฎหมาย NSCA ต่างให้ความสำคัญในเรื่องเดียวกันคือเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม เพราะวัตถุประสงค์เรื่องหนึ่งของกฎหมาย NSCA คือการจำกัดความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนา การผลิต และการใช้พลังงานนิวเคลียร์

ความรับผิดทางนิวเคลียร์ ประเทศแคนาดา มีหลักความรับผิดทางนิวเคลียร์เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ คือ The Nuclear Liability Act กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายบนพื้นฐานของหลักกฎหมายแบบความรับผิดที่ไม่ต้องการการทำผิด ที่ต้องมีต่อบุคคลที่สาม ซึ่งได้รับอันตรายหรือความเสียหายอันเป็นผลมาจากเหตุเกี่ยวกับนิวเคลียร์ ที่เกิดขึ้นในบริเวณสถานประกอบการทางนิวเคลียร์หรือเกิดระหว่างการขนส่ง สารสำคัญของกฎหมายมีดังนี้

- ๑) ขอบเขตความรับผิดตามกฎหมาย จะจำกัดอยู่แต่ภายในประเทศเท่านั้น
- ๒) ลักษณะของความรับผิด ผู้ประกอบการมีหน้าที่ไม่ให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหรือเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากวัสดุนิวเคลียร์ซึ่งอยู่ในความควบคุมของผู้ประกอบการ
- ๓) ระยะเวลาในการเรียกร้องค่าเสียหาย ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายภายใน ๓ ปี นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงความเสียหาย หรือภายใน ๑๐ ปีนับแต่เหตุเกิด
- ๔) การประกันภัยและข้อตกลงทางการเงิน คณะกรรมการ CNSC ด้วยความเห็นชอบของหน่วยงานด้านการคลัง มีอำนาจกำหนดระดับของจำนวนเงินที่ต้องทำประกันภัยสำหรับ



สถานประกอบการทางนิวเคลียร์แต่ละประเภท โดยมีจำนวนไม่เกิน ๗๕ ล้านเหรียญ ในกรณีที่ทำประกันภัยไว้จำนวนต่ำกว่าจะต้องมีการทำประกันภัยเสริมสำหรับจำนวนที่ต่างกันอยู่ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ประกันภัยซ้ำ ทั้งนี้ กฎหมายอนุญาตให้มีการแทรกแซงของรัฐเพื่อจ่ายค่าชดเชยหากจำนวนเงิน ๗๕ ล้านเหรียญ ไม่เพียงพอในการจ่ายค่าเสียหาย หรือเมื่อเหตุนิวเคลียร์นั้นเป็นเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นกรณีที่ต้องการมาตรการเยียวยาในลักษณะพิเศษ^๕

๒.๔ ฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีการใช้พลังงานนิวเคลียร์มาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๖ ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายที่วางนโยบายและมาตรการเพื่อควบคุมการใช้พลังงานนิวเคลียร์อยู่หลายฉบับ กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบัญญัติที่ ๖๕-๙๕๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๖, รัฐบัญญัติที่ ๖๘-๙๔๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งในด้านพลังงานนิวเคลียร์, รัฐบัญญัติที่ ๒๐๐๕-๗๘๑ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ วางแผนนโยบายด้านพลังงานของประเทศ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐด้านพลังงานเป็นผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ชาติและส่งเสริมการแข่งขันเชิงเศรษฐกิจ, รัฐบัญญัติที่ ๒๐๐๖-๖๘๖ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ เกี่ยวกับความโปร่งใสและความปลอดภัยทางวัสดุนิวเคลียร์, รัฐกฤษฎีกาที่ ๒๐๐๗-๑๕๕๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตตั้งและการดำเนินงานของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์พื้นฐาน การหยุดกิจการและการรื้อถอนสถานประกอบการทางนิวเคลียร์พื้นฐาน การขนส่งวัตถุกัมมันตรังสี ตลอดจนภาระจำยอมบริเวณรอบสถานประกอบการทางนิวเคลียร์พื้นฐาน

ความรับผิดชอบนิวเคลียร์ เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นประเทศสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในด้านพลังงานนิวเคลียร์ ที่มีการลงนามที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ หลักกฎหมายดังกล่าวของฝรั่งเศสจึงจะเป็นไปตามอนุสัญญา สรุปได้ดังนี้

๑) ความรับผิดในความเสียหายต้องเกิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ ซึ่งหมายถึงเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเกิดหรือเป็นผลมาจากวัสดุกัมมันตรังสี วัตถุมีพิษ การระเบิดหรือวัตถุอันตรายอื่นที่เกิดจากปฏิกิริยานิวเคลียร์ กากกัมมันตรังสี หรือรังสีที่พบในสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ โดยผู้ประกอบการต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์แก่บุคคล

^๕ ศศิวิมล ช่วยดำรง. ความรับผิดต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๕) หน้า ๗๓-๗๘.



และทรัพย์สิน เว้นแต่ สถานประกอบการทางนิวเคลียร์หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่อยู่ในบริเวณสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ รวมทั้งทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในบริเวณสถานประกอบการทางนิวเคลียร์และมีการใช้ประโยชน์ที่สัมพันธ์กันด้วย

๒) ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากการขนส่งหรือเก็บรักษาวัตถุนิวเคลียร์สามารถแบ่งความรับผิดชอบได้เป็นกรณี ๆ คือ หากเป็นการขนส่งวัตถุนิวเคลียร์ออกไปนอกบริเวณสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ ผู้ประกอบการที่ขนส่งออกไปต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่หากเป็นการขนส่งวัตถุนิวเคลียร์มายังบริเวณสถานประกอบการทางนิวเคลียร์และเกิดอุบัติเหตุขึ้น ผู้ประกอบการที่เป็นผู้รับวัตถุนิวเคลียร์ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ได้โอนกรรมสิทธิ์วัตถุนิวเคลียร์มาตามสัญญาแล้ว หรือได้มีการเก็บรักษาวัตถุนิวเคลียร์แล้ว หรือได้เก็บรักษาวัตถุนิวเคลียร์จากผู้ประกอบการเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการคมนาคม หรือได้จัดส่งวัตถุนิวเคลียร์โดยบุคคลที่อยู่ในดินแดนของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในอนุสัญญาซึ่งผู้ประกอบการได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือและรับผิดชอบในการขนส่ง โดยต้องขนส่งออกนอกดินแดนของประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาแล้ว



๓) ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีการประกันภัยตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ และเงินที่ได้มาจากการประกันภัยหรือการค้ำประกัน ต้องนำมาใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์เท่านั้น สำหรับการขนส่งวัตถุนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เกิดจากการขัดแย้งด้วยอาวุธ การกระทำอันเป็นศัตรู สงครามกลางเมือง การจลาจล หรือแผ่นดินไหวในลักษณะพิเศษ

๔) การเรียกค่าสินไหมทดแทน ผู้ได้รับความเสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ประกอบการ ผู้รับประกันภัย หรือผู้ค้ำประกัน ภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ สำหรับความเสียหายที่เกิดจากปฏิกิริยานิวเคลียร์ วัตถุหรือกากกัมมันตรังสี ที่ถูกขโมย สูญหาย ถูกทิ้ง และไม่มีการติดตามทวงคืน ระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องจะนับตั้งแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ แต่ต้องไม่เกิน ๒๐ ปีนับแต่วันที่วัตถุกัมมันตรังสีถูกขโมย สูญหาย หรือถูกทิ้ง

จากหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในความเสียหายทางนิวเคลียร์ดังกล่าว สามารถสรุปหลักความรับผิดชอบของผู้ประกอบการได้ดังนี้ หลักความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดต่อบุคคลที่สามซึ่งได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์การกระทำผิดของผู้ประกอบการ หลักความรับผิดชอบแต่ผู้เดียว ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าผู้ใดจะเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์ขึ้น หลักการมีหลักประกันสำหรับความรับผิด กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีหลักประกันทางการเงินตามวงเงินที่ตนเองต้องรับผิดชอบเพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่สามซึ่งได้รับความเสียหาย หลักการจำกัดความรับผิดทางการเงิน ผู้ประกอบการสามารถจำกัดวงเงินความรับผิดของตนได้เพื่อมิให้ผู้ประกอบการ



ต้องรับผิดชอบโดยไม่จำกัดจำนวน และหลักการรับผิดชอบภายในระยะเวลา เป็นการจำกัดระยะเวลาหรืออายุความ ที่ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ประกอบการ หลักการทั้งหมดนี้เป็นไปตามกฎหมาย **The French Act of ๑๙๖๘ on the Liability of Nuclear Operators** ที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดของผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์ และรัฐบัญญัติที่ ๖๘-๙๔๓ ฉบับแก้ไข อันเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์พิเศษว่าด้วยความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สามในส่วนที่เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์เป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากหลักการในกฎหมายทั่วไปของฝรั่งเศสว่าด้วยความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม โดยมีที่มาจาก The Paris Convention of ๒๙ July ๑๙๖๐^๖

อนึ่ง ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่มีการใช้พลังงานนิวเคลียร์มากที่สุดในโลกโดยคิดเป็นร้อยละ ๗๖.๙ ของพลังงานทั้งหมดในประเทศ รองลงมาคือ ลิทัวเนีย สโลวาเกีย เบลเยียม ยูเครน และสวีเดน ตามลำดับ

๓. บทสรุป

เมื่อพิจารณาแนวความคิดจากกฎหมายนิวเคลียร์ของต่างประเทศทั้งในระดับชาติ และระดับประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา และฝรั่งเศส แล้วจะเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์หรือเทคโนโลยีนิวเคลียร์นั้น นอกจากผู้ใช้จะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเองแล้วยังจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมส่วนรวมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปอีกด้วย เพราะหากเกิดอันตรายหรือความเสียหายจากการใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์อย่างผิดวิธีหรือใช้โดยประมาทปราศจากการควบคุมแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมมากมายมหาศาล และอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายของต่างประเทศยังได้กำหนดหลักความรับผิดทางนิวเคลียร์เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยของเรานั้นพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นกฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ฉบับใหม่ที่ผ่านมาเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๖๗ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปนั้น ก็เป็นกฎหมายที่ได้รับการยกย่องชื่นชมโดยผนวกผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้พลังงานนิวเคลียร์จากประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา อังกฤษ เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และเวียดนาม เข้าไปด้วย นอกจากนี้ ในการยกย่องยังได้ยึดหลักการตามคู่มือกฎหมายนิวเคลียร์ของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ รวมทั้งได้นำหลักของสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ มาใช้เป็นแนวทางในการยกย่องด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายนิวเคลียร์ของไทยเป็นกฎหมายที่ได้มาตรฐานสากลและสามารถคุ้มครองความปลอดภัยปกป้องอันตรายจากผลกระทบทางนิวเคลียร์และรังสีต่อประชาชนคนไทยและสิ่งแวดล้อมได้ **๖**

^๖เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๘-๘๓.



พระราชดำรัส

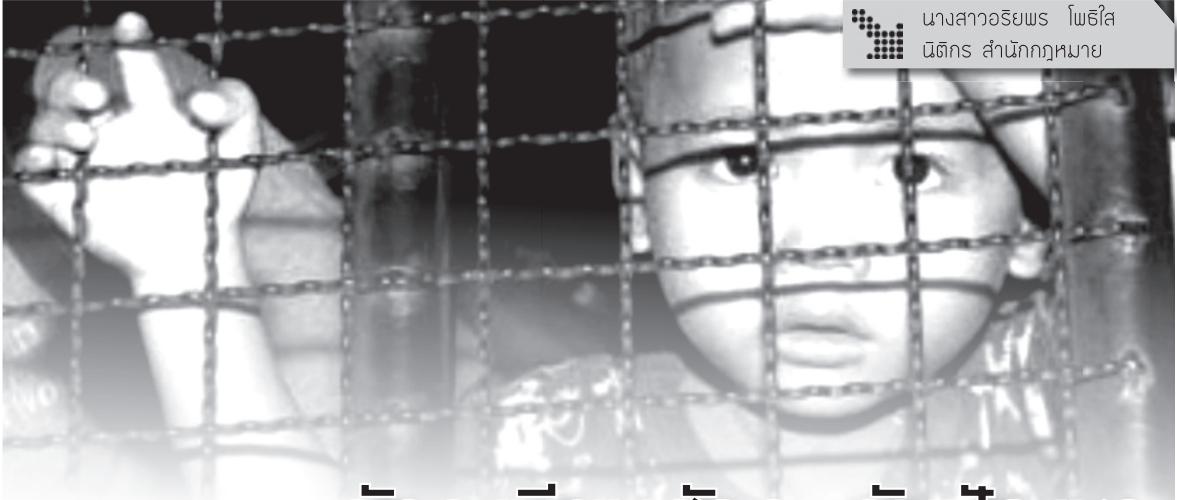
สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ



“...ทำนาเป็นงานยากสำหรับทั่วโลก แม้คนไทยจะทำนากันมาหลายร้อยปี การทำนาก็ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ข้าพเจ้าก็ปลื้มที่ว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลก็ตระหนักในความจริงข้อนี้เสมอ จึงได้พยายามทุกวิถีทางที่จะช่วยชาวนาชาวไร่ในเรื่องน้ำและเดี๋ยวนี้ก็ยังปลื้มใจที่ท่านทั้งหลายร่วมกันปลูกป่า แล้วก็พยายามที่จะรักษาป่าเพื่อเป็นของขวัญวันเกิดข้าพเจ้า...”

พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าถวายชัยมงคล
ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย พระราชวังดุสิต
วันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๔
(คัดลอกจากหนังสือประมวลพระราชดำรัส สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ
ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และสิ่งแวดล้อม หน้า ๓๒)





นางสาวอริพร โพธิ์ใส
นิติกร สำนักกฎหมาย

การจัดระเบียบสังคมกับปัญหา การขอกานในประเทศไทย

บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการขอกานในประเทศไทยยังเป็นปัญหาทางสังคมที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างพยายามที่จะพิจารณาหาทางแก้ไขตลอดมาแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นั่นคงเป็นเพราะว่าเมืองไทยนั้นเป็นเมืองพุทธและคนไทยมีจิตใจดีชอบทำบุญสุนทานช่วยเหลือผู้อื่นที่ยากไร้หรือตกทุกข์ได้ยาก นอกจากนี้ด้วยรูปแบบของคนขอกานที่ทำตัวให้ดูน่าเวทนาสงสาร หรือการนำเด็กมาขอกานจึงทำให้ผู้ที่พบเห็นเกิดความสงสารและยอมที่จะให้เงิน อาหาร และสิ่งของต่าง ๆ แก่ขอกานเหล่านั้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้กลับเป็นการส่งเสริมให้พวกเขายังคงเป็นขอกานต่อไป และนอกจากความเป็นคนใจบุญของคนไทยแล้วยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งเสริมให้คนเลือกที่จะเป็นขอกานมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านสภาพสิ่งแวดล้อมทางครอบครัว เศรษฐกิจ และโอกาสทางสังคม ล้วนแต่มีส่วนผลักดันให้คนที่ด้อยโอกาสทางสังคมเหล่านี้เลือกที่จะเป็นขอกานมากขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอกานในประเทศไทย รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายในการจัดระเบียบสังคมโดยการควบคุมการขอกาน และให้ความช่วยเหลือคนขอกานให้สามารถดำรงชีพได้ด้วยความสามารถของตนเองมากกว่าการมาขอกานจากผู้อื่นเพียงอย่างเดียวดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “การจัดระเบียบสังคมกับปัญหาการขอกานในประเทศไทย” ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบและมีความเข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขอกาน และการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนขอกานในประเทศไทย ให้ได้รับการจัดสวัสดิภาพทางสังคมที่ดีขึ้น ดังนี้



๑. ปัญหาการขอทานในประเทศไทย

คำว่า “ขอทาน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้นิยามความหมายไว้ว่า “ขอเงินหรือสิ่งของเลี้ยงชีวิต หากินทางขอสิ่งของที่ผู้อื่นให้ เรียกบุคคลที่หาเลี้ยงชีพอย่างนั้นว่าขอทาน” ซึ่งในข้อเท็จจริงในปัจจุบันเรามักจะพบบุคคลที่ดำรงชีวิตโดยการขอเศษเงินของผู้ที่สัญจรไปมาในสถานที่ที่มีผู้คนสัญจรพลุกพล่าน เช่น ตลาด สะพานลอย หรือข้างถนน ลักษณะทั่วไปของขอทานมักจะแต่งตัวลักษณะโทรม ๆ ด้วยเสื้อผ้าเก่า ๆ ขาดวิ่น ดูเป็นที่น่าสงสาร และมีชั้นหรือภาชนะอื่น ๆ สำหรับใส่เงิน ขอทานมีทั้งเด็ก คนพิการ หรือผู้ยากไร้อื่น ๆ ซึ่งมีให้เห็นอยู่ทั่วไปในสังคมปัจจุบัน ขอทานโดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีที่อยู่อาศัย ไร้ญาติและไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นได้จึงต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการขอทาน นอกจากนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์ กล่าวคือ มีการลักพาตัวเด็กมาเป็นขอทาน บางกรณีถึงกับทำร้ายร่างกายถึงขั้นตัดอวัยวะในร่างกาย เช่น แขน ขา มือ เท้า นิ้ว เป็นต้น เพื่อให้ร่างกายมีความพิการดูเป็นที่น่าเวทนาสงสาร โดยมีการทำอย่างเป็นระบบด้วยการให้เด็กไปขอทานและนำเงินที่ได้มามอบให้ผู้ควบคุมดูแล ซึ่งนอกจากจะเป็นการผิดกฎหมายแล้วยังส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมาก และทำให้สังคมไทยเสื่อมโทรม ภาพลักษณ์อันดีงามของประเทศเสียหาย



ขอทานนั้นมีทั้งที่เป็นคนไทยและชาวต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามแนวชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว และพม่า ที่เข้ามาขอทานตามแหล่งชุมชนสาธารณะเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาเด็กขอทานนั้นจะพบว่าในประเทศไทยมีเด็กขอทานเป็นจำนวนมาก โดยปัจจัยที่ทำให้มีการนำเด็กมาขอทานนั้นเกิดจากสาเหตุ ดังนี้

๑) ปัญหาการค้ามนุษย์ ในรูปแบบการนำเด็กมาเป็นเครื่องมือในการขอทาน โดยเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ร้อยละ ๘๐ ยังคงเป็นเด็กที่มาจากประเทศกัมพูชาเป็นหลัก ซึ่งนายหน้าค้ามนุษย์ยังคงใช้วิธีการซื้อชาย หรือเช่าเด็กจากครอบครัวยากจนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา โดยมีค่าใช้จ่ายในการซื้อชายหรือเช่าเด็กประมาณ ๑,๕๐๐ – ๓,๐๐๐ บาท ต่อคน เพื่อนำมาแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบเด็กขอทานหรือแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การนำเด็กมาถือกล่องรับบริจาค โดยให้เด็กตระเวนถือกล่องรับบริจาคไปตามห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ ซึ่งเด็กจะมีรายได้เฉลี่ยประมาณ วันละ ๕๐๐ – ๑,๐๐๐ บาท ต่อคน

“ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ “ถอดบทเรียนการจัดระเบียบคนขอทาน” วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗, สำนักบริการสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



โดยนายหน้าจะเก็บผลประโยชน์จากเด็กวันละ ๒๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าเช่าห้อง และค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง (Passport) เพื่อให้เด็กใช้สำหรับเดินทางกลับประเทศกัมพูชา

๒) ปัญหาการถูกแสวงหาผลประโยชน์จากคนในครอบครัวของเด็กเอง
โดยจะพบว่า มีเด็กขอทานจำนวนไม่น้อยที่ตกเป็นเหยื่อจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์จากคนในครอบครัวของเด็กเอง หรือบางครอบครัวก็อ้างว่าเพราะความยากจนจึงจำเป็นต้องนำบุตรหลานของตนมาทำการขอทาน หรือขายดอกไม้ พวงมาลัย ปากกา หรือลูกอม เป็นต้น ซึ่งเด็กบางคนมีลักษณะของการถูกแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เพราะต้องทำการขายของในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม รวมถึงสถานที่ที่มีความเสี่ยงที่เด็กจะได้รับอันตราย เช่น ตามสถานบันเทิงในช่วงกลางคืน หรือบนท้องถนน เป็นต้น นอกจากนี้บางครอบครัวยังมีทัศนคติว่าการนำเด็กมาขอทานหรือขายสินค้าต่าง ๆ ในช่วงเวลาหรือสถานที่ที่ไม่เหมาะสมนั้น เป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวของตนเองได้มาก

๓) ปัญหาเด็กที่อพยพมากับแรงงานข้ามชาติ ถือเป็นเด็กอีกกลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะต้องกลายเป็นเด็กขอทาน เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก ทั้งกลุ่มแรงงานที่มาจากประเทศพม่า เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงานข้ามชาติบางกลุ่มใช้วิธีการลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย เพื่อมาประกอบอาชีพต่าง ๆ เช่น แรงงานก่อสร้าง ทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น กลุ่มแรงงานที่อพยพเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายนั้น ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องสิทธิที่ลูกจ้างพึงมีสิทธิจะได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในประเทศไทย ดังนั้น กลุ่มแรงงานเหล่านี้จึงถูกนายจ้างให้ค่าตอบแทนอย่างไม่เป็นธรรม และทำให้เกิดความยากลำบากในการใช้ชีวิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลกระทบมาจนถึงบุตรหลานของแรงงานอพยพที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาในประเทศไทยได้

๓. สาเหตุของการขอทาน

ดังที่กล่าวแล้ว คนขอทานเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทยอีกกลุ่มหนึ่งที่พยายามดิ้นรนให้มีชีวิตอยู่รอดได้ภายใต้สภาพวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เรื้อรัง โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งของทุกปีระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน จะพบว่าสถิติคนขอทานมีสูงมากกว่าเดือนอื่น ๆ เนื่องจากคนชนบทมักจะชักชวนกันไปตามเมืองใหญ่ ๆ หรือแหล่งท่องเที่ยวเพื่อทำการขอทาน ซึ่งมักจะพบเห็นคนขอทานได้ทั่วไปตามแหล่งชุมชนใหญ่ ๆ ที่มีผู้คนสัญจรผ่านไปมาเป็นจำนวนมาก เช่น ศูนย์การค้า แหล่งท่องเที่ยว สถานีขนส่ง ป้ายรถโดยสารประจำทาง หรือเดินขอตามบ้านเรือน เป็นต้น โดยปัจจัยที่ผลักดันให้คนต้องหันมาทำการขอทาน มีดังนี้



๑) **ปัญหาด้านเศรษฐกิจ** คือ ความยากจน และความล้มเหลวในการประกอบอาชีพในชนบทเป็นแรงผลักดันให้สมาชิกในครอบครัวอพยพเข้ามาหารายได้ในเมือง ซึ่งหัวหน้าครอบครัวมักไปรับจ้างทำงาน ส่วนแม่บ้านที่ว่างงาน เด็ก คนพิการ และคนชราจะออกไปขอทาน

๒) **การศึกษาต่ำ** ขาดความรู้ที่จะไปประกอบอาชีพอย่างอื่นที่มั่นคง ทั้งนี้ คนขอทานบางกลุ่มเคยมีอาชีพรับจ้างทั่วไป ซึ่งมีรายได้ไม่แน่นอน และใช้แรงงานหนัก จึงเกิดความคิดที่จะขอทาน เพราะรายได้ดี ไม่ต้องลงทุน

๓) **สภาพร่างกายและจิตใจ** เนื่องจากความพิการของร่างกายและจิตใจ ประกอบกับการไม่ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพของร่างกาย อันเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ขาดโอกาสในการทำงาน ตลอดจนขาดการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัว ทำให้ต้องออกไปเร่ร่อนขอทานตามสถานที่ต่าง ๆ

๔) **ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู** กล่าวคือ คนพิการ คนชรา และเด็กในครอบครัวที่ยากจน และความสัมพันธ์ในครอบครัวไม่ราบรื่น มักจะถูกครอบครัวทอดทิ้ง

๕) **ค่านิยมของชุมชนและแรงจูงใจที่ขอทานมีรายได้ดี** เนื่องจากการขอทานทำรายได้ดีโดยไม่ต้องลงทุนลงแรง เพียงแต่ใช้ความอดทนเท่านั้น เช่น ในชนบทบางพื้นที่เมื่อถึงฤดูแล้ง จะชักชวนกันเดินทางไปขอทานในเมืองใหญ่เป็นจำนวนมาก และจะเดินทางกลับในช่วงฤดูฝนเพื่อทำการเกษตรตามปกติ

๖) **อิทธิพลของกลุ่มขอทาน** ปัจจุบันรูปแบบการขอทานได้มีวิวัฒนาการจากการขอทานโดยอาชีพมาเป็นขบวนการขอทานโดยมีผู้จัดการอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการขอทาน ซึ่งจะทำงานในรูปแบบธุรกิจ โดยจะมีนายหน้าออกไปตามชนบทหรือตามแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพความเป็นอยู่ยากจน ชัดสน เพื่อโน้มน้าวชักชวนคนพิการ คนชรา หรือหญิงที่มีลูกอ่อนเข้าสู่ตลาดขอทาน โดยวิธีการออกทำงานคือ ในตอนเช้าผู้ประกอบการจะนำแรงงานขอทานไปส่งตามสถานที่ต่าง ๆ โดยผู้ควบคุมจะคอยเฝ้าดูอยู่ห่าง ๆ และอาจจะนำอาหารและน้ำไปให้บ้าง แล้วเก็บเงินในกระป๋องหรือภาชนะที่ขอได้ไปรวบรวมไว้ พอถึงช่วงเวลาเย็นก็จะมารับกลับไปยังที่พัก โดยในแต่ละวันสามารถขอทานได้ประมาณ ๑,๐๐๐ บาท ต่อคน แต่ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ประมาณ ๒๐๐ บาท ต่อวัน

จากสาเหตุการขอทานดังกล่าว สรุปได้ว่า มีปัจจัยหลายประการที่เป็นแรงผลักดันให้คนหันมาสู่ธุรกิจขอทาน คือ **ปัจจัยส่วนบุคคล** ได้แก่ สุขภาพไม่ดี เป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพ **ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ ความยากจน ความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ **ปัจจัยทางสังคม** ได้แก่ ระดับการศึกษาต่ำ ค่านิยมของชุมชน





ที่สนับสนุนให้คนหันมาขอทาน ปัญหาความขัดแย้งภายในครอบครัว ส่งผลให้คนพิการ คนชราถูกทอดทิ้ง และปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ การถูกหลอกลวง ล่อลวง หรือบังคับจาก อิทธิพลกลุ่มขอทาน เป็นต้น

๓. แนวทางในการแก้ไขปัญหาคอนขอทาน

จากปัจจัยต่าง ๆ ที่ผลักดันให้คนเข้าสู่ขบวนการขอทาน ไม่ว่าจะเป็น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยส่วนบุคคล เป็นต้น ดังนั้น ในการแก้ไข ปัญหาจึงต้องประกอบด้วยแนวทางที่หลากหลายทั้งด้านการแก้ไขตัวบุคคลที่เป็น ขอทานให้สามารถกลับไปอยู่ในสังคมได้อย่างปกติดังเดิม ประกอบกับให้คนในชุมชน หรือสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลคนขอทานเพื่อให้เขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ใน ชุมชนได้อย่างปกติสุข การป้องกันมิให้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงต้องเข้าสู่วงจรการ ขอทาน ตลอดจนการพัฒนาสังคมโดยรวมให้เจริญก้าวหน้าขึ้น เพื่อให้คนในสังคมมี คุณภาพชีวิตที่ดีโดยทั่วหน้ากัน

ด้วยเหตุที่คนขอทานเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีศักยภาพในการทำงาน ต่ำ เพราะเป็นผู้มีร่างกายพิการ เจ็บป่วย การศึกษาต่ำ เป็นต้น จึงต้องหันมายึดอาชีพ ขอทาน ดังนั้น รัฐบาลควรเร่งเสริมสร้างสมรรถภาพของคนขอทานทั้งด้านร่างกายจิตใจ สังคม และทางด้านเศรษฐกิจให้สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ไม่เป็นภาระต่อ ผู้อื่นหรือสังคม ตลอดจนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขโดยการฟื้นฟู สมรรถภาพ ดังนี้

๑) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ โดยมุ่งเน้นให้คนขอทานที่พิการ ได้รับการบำบัด รักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพอันเนื่องมาจากความพิการ เช่น การจัดหา อุปกรณ์ให้ การบริหารส่วนของร่างกายที่ไม่พิการให้มีความแข็งแรงคล่องแคล่วสามารถ ทำหน้าที่ทดแทนส่วนพิการได้

๒) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางการศึกษา โดยให้การศึกษาเพื่อพัฒนาความ สามารถ บุคลิกภาพ และเพื่อสร้างเสริมลักษณะนิสัยที่ถูกต้องและจำเป็นให้ด้วยวิธีการ จัดการศึกษาพิเศษ

๓) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางสังคม โดยการแก้ไขปัญหาทางอารมณ์ จิตใจ และการปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้

๔) การฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพ โดยการให้บริการฝึกอบรมวิชาชีพ ตามความเหมาะสมกับสภาพร่างกาย และความสามารถที่คนขอทานมีอยู่ เพื่อช่วยให้ เขาสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม โดยวิธีการประเมินความสามารถในด้านอาชีพ การแนะนำอาชีพ การเตรียมตัวก่อน การฝึกอาชีพ การฝึกอบรมด้านอาชีพ การจัดหางานให้ทำ การติดตามและประเมินผล การให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น



ทั้งนี้ การฟื้นฟูสมรรถภาพในด้านต่าง ๆ นั้น จะทำให้คนขอทานตระหนักถึงคุณค่า และศักยภาพของตนเอง รวมทั้งมีความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจในตนเอง ตลอดจนสามารถช่วยตนเองได้อย่างเต็มความสามารถและพึ่งตนเองได้ไม่เป็นภาระแก่สังคม และสามารถสร้างคุณประโยชน์ให้แก่สังคมได้ตามอัตภาพ ซึ่งกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง อาศัยความร่วมมือจากนักวิชาชีพหลายฝ่าย เช่น แพทย์ พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นักกิจกรรมบำบัด เป็นต้น ตลอดจนครอบครัวและสังคมเข้ามาร่วมวางแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนขอทานตามสภาพความเหมาะสมแต่ละรายไป เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่คนขอทาน

๔. การจัดระเบียบสังคมและมาตรการควบคุม

การขอทาน

จากการที่ประเทศไทยต้องเผชิญปัญหาคนขอทานเป็นจำนวนมากทำให้สังคมไทยเสื่อมโทรมลงและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์อันดีงามของประเทศทำให้ประเทศเกิดความเสียหาย ดังนั้น รัฐบาลชุดปัจจุบัน โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีนโยบายในการจัดระเบียบสังคมโดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาคนขอทานในประเทศไทยเพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย และเป็นการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์คนขอทานให้ได้รับการจัดสวัสดิภาพที่ดีขึ้น โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดระเบียบเกี่ยวกับคนขอทานให้เป็นรูปธรรม แต่การจัดระเบียบดังกล่าวจะต้องอาศัยพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาการขอทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มอบหมายให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ดำเนินการจัดระเบียบคนขอทานในพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่นำร่องก่อน จากนั้นจึงขยายผลไปยังจังหวัดต่าง ๆ ที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ซึ่งการจัดระเบียบสังคมนั้นจะเป็นการให้ความช่วยเหลือและควบคุมการขอทานเพื่อให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยดีขึ้น



นอกจากรัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายในการควบคุมปัญหาการขอทานแล้ว รัฐบาลยังได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการขอทานเป็นอีกมาตรการด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการขอทานโดยการกำหนดให้มี “คณะกรรมการควบคุมการขอทาน” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมส่งเสริมการ



ปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม อธิบดีกรมสุขภาพจิต และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน ๘ คน โดยมีอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการขอทาน การคุ้มครอง และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทาน รวมทั้งการดำเนินการกับผู้แสวงหาประโยชน์จากการขอทานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา การเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานและการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการควบคุมการขอทานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการขอทาน โดยกำหนดว่าห้ามบุคคลใดทำการขอทาน การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการขอทาน

(๑) การขอเงินหรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อความ หรือการแสดงกิริยาอาการใด

(๒) การกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้

แต่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นการแสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟัง การขอเงินหรือทรัพย์สินกันฐานญาติมิตร หรือการเรียไรรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร ไม่ถือว่าเป็นการขอทานตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้ผู้ใดที่ประสงค์จะเป็นผู้แสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด ให้ผู้นั้นแจ้งเพื่อเป็นผู้แสดงความสามารถตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อจะแสดงความสามารถในพื้นที่ใด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้นได้รับแจ้งแล้ว ให้ออกใบรับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น ประกาศเป็นการทั่วไปเพื่อกำหนดเขตพื้นที่หรือสถานที่ใดอันเป็นที่สาธารณะสำหรับใช้ในการแสดง กำหนดวันเวลาการใช้อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการแสดงความสามารถนั้น

นอกจากมาตรการในการควบคุมการขอทานแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดในเรื่องการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนขอทานด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่ามีผู้ใดกระทำการขอทาน โดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้ซึ่งฝ่าฝืนนั้นไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อทำการคัดกรอง และหากการคัดกรองพบว่าผู้ทำการขอทานนั้นเป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการช่วยเหลือบุคคลดังกล่าวต่อไป



แต่ในกรณีที่น่าประหลาดจากการคัดกรองว่าผู้ทำการขอทานไม่ใช่เด็กหญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ แต่เป็นบุคคลซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดูและไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่น หรืออยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้บุคคลดังกล่าวเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด

บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าปัญหาการขอทานในประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความเรื้อรังและสะสมอย่างยาวนานแล้วและนับวันจะยังมีจำนวนคนขอทานเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับอันส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ก็เป็นมาตรการทางกฎหมายประการหนึ่งที่จะแก้ไขและป้องกันปัญหาการขอทานได้ ซึ่งการจัดระเบียบสังคมเกี่ยวกับการขอทานด้วยวิธีต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงเป็นวิธีที่จะช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้ดีขึ้น รวมทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลที่ทำการเป็นขอทานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูสมรรถภาพคนขอทานให้สามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้ ให้สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยการฝึกอาชีพ และให้การสงเคราะห์ในเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมการขอทานให้ลดน้อยลง สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ประเทศและทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่น่าอยู่ แต่อย่างไรก็ดีในการจัดระเบียบคนขอทานดังกล่าวจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในสังคมโดยทั่วไปเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการขอทานมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น **๑**



เอกสารอ้างอิง

- ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ, “ถอดบทเรียนการจัดระเบียบคนขอทาน” วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗, สำนักบริการสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- รายงานสถานการณ์ปัญหาเด็กขอทานรอบปี ๒๕๕๘, โครงการรณรงค์ยุติธุรกิจเด็กขอทาน ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=1775&auto_id=7&TopicPk เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙
- ดวงพร จอมเกต, “ขอทานอาชญากรรมบนความเวทนา” สืบค้นจากเว็บไซต์ http://sd-group1.blogspot.com/2013/01/53241912_13.html เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙
- สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “การจัดระเบียบขอทาน” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://tdri.or.th/tdri-insight/beggars-act/> เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙
- พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙



การโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารประเภทหนึ่ง โดยการจัดสรรที่ดิน (Land allocation) ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ ๑๐ แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง ๑๐ แปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายใน ๓ ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ ๑๐ แปลงขึ้นไปด้วย ซึ่งผู้ทำการจัดสรรที่ดินต้องได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการ และจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคและในการยกเลิกการจัดสรรที่ดินก็ต้องได้รับอนุญาตเช่นเดียวกัน โดยผู้จัดสรรที่ดินต้องแสดงใบอนุญาต แผนผัง โครงการ และวิธีการตามที่คณะกรรมการอนุญาตไว้ที่เปิดเผย การก่อภาระผูกพันที่ดินจัดสรร แบบของสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรร การชำระราคาที่ดิน ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และสาธารณูปโภคเพื่อการจัดสรรที่ดินให้ตกอยู่ในภาระจำยอมและให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษา ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากภาระหน้าที่ดินดังกล่าวเมื่อได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และจะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาทำหน้าที่บำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคก็ได้^๑

ภายหลังจากที่ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาเป็นระยะเวลา ๑๕ ปี ก็ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ในปัจจุบันโดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณประโยชน์หรือสาธารณูปโภคเพื่อบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดินระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับประชาชน

^๑ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช บัณฑิตศึกษา สาขานิติศาสตร์. กฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง. หน่วยที่ ๙ หน้า ๙ - ๓.

^๒ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๔๕ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓.



ผู้ที่ซื้อที่ดินจัดสรรอันส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยรวม จึงสมควรให้มีการจัดแจ้งดังกล่าวและห้ามการโอนที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินและการให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประกอบกับสมควรแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดชื่อตำแหน่งในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน รวมทั้งแก้ไขระยะเวลาการค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘^๓ ขึ้น ดังนั้น เพื่อให้ผู้อ่านได้รับทราบเกี่ยวกับการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ใหม่ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ คอลัมน์ “เกร็ดกฎหมายน่ารู้” จึงขอเสนอบทความ เรื่อง “การโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ลักษณะทั่วไปของกฎหมายการจัดสรรที่ดิน^๔

๑.๑ ทรัพย์สินที่ต้องบำรุงรักษาได้แก่ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

คำว่า “สาธารณูปโภค” (public facilities) หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาอาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น และยังคงอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินกับคณะกรรมการ (มาตรา ๔๓)

ส่วน “บริการสาธารณะ” (public Services) หมายถึง การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรร (มาตรา ๔) ยกตัวอย่างเช่น บริเวณหรือที่เก็บรักษารถจักรยานยนต์ หรือรถจักรยาน โดยเฉพาะหน้าหมู่บ้าน ยามรักษาการณ์ของหมู่บ้าน ศาลาพักผ่อนหรือประดิษฐ์สถาน พระพุทธรูปประจำหมู่บ้าน ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า เฉพาะสาธารณูปโภคเท่านั้นที่ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์ของที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นหน้าที่

^๓ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๙๒ ก หน้า ๑๕ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘.

^๔ บทความ เรื่อง “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ...ชื่อ ที่นังกฎหมายหลายคนยังไม่คุ้นเคย” วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๖ ส.ค. - ก.ย. ๒๕๕๑ กฎหมายวาไรตี้ โดยนายสมพงษ์ เหมวิมล ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค ๘ เผยแพร่ใน <http://www.softbizplus.com/housing/750-housing-juristic-person-for-lawyer>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙.



ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องบำรุงรักษาให้คงสภาพเดิม จะทำให้ประโยชน์ลดลงหรือเสื่อมความสะดวกในการใช้สาธารณูปโภคดังกล่าวไม่ได้ (มาตรา ๔๓)

แต่สำหรับบริการสาธารณะ ผู้จัดสรรที่ดินเพียงแต่มีหน้าที่บำรุงรักษาเท่านั้น

๑.๒ การโอนสาธารณูปโภค

โดยหลักแล้วผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่จัดให้มีขึ้นตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตตามความในมาตรา ๔๓ ดังกล่าว ส่วนระยะเวลาช้านานเพียงใดนั้นเป็นไปตามกำหนดเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินเสนอตอนขออนุมัติจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๒๓ (๕) เช่น เสนอว่าจะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่จัดให้มีขึ้นมีกำหนด ๕ ปี นับแต่ได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินก็ต้องเป็นไปตามนั้น และเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้ง “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ “นิติบุคคลตามกฎหมายอื่น” เพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

(๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ การดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตาม (๑) แล้ว ให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าสูญหาย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบแทนเพื่อดำเนินการดังกล่าวต่อไป

๑.๓ วิธีการตั้งนิติบุคคลเพื่อรับโอนสาธารณูปโภค

การเตรียมความพร้อมของผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อ ผู้จัดสรรที่ดินจัดทำบัญชีทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นรวมทั้งระบุจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบพร้อมบัญชีทรัพย์สินเพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการดูแลและบำรุงรักษา

ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ประสงค์จะตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินแล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดประชุมเพื่อมีมติจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและจัดตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรพร้อมด้วยข้อบังคับหมู่บ้านจัดสรร มติที่ประชุมให้ตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว ต้องมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยที่จัดจำหน่ายตามแผนผัง และโครงการที่ได้รับอนุญาตลงคะแนนเสียงให้ตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร



ในการลงคะแนนเสียงให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแต่ละแปลงมีเสียงเท่ากับ ๑ คะแนนเสียง ถ้าหากแบ่งแปลงย่อยออกไปก็ให้มีคะแนนเสียงรวมกัน ๑ คะแนนเสียง ตัวแทนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมดังกล่าวต้องยื่นคำขอจดทะเบียนตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานสาขาท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐาน เช่น รายงานการประชุมสมาชิก บัญชีทรัพย์สินที่จะโอน สำเนาข้อบังคับ เป็นต้น

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ก็พิจารณาความถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายของเอกสารและรายการอาทิ ชื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร วัตถุประสงค์ ที่ตั้งสำนักงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ การเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรร

ในกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพิจารณาแล้ว เห็นว่าคำขอดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็จะสั่งไม่รับจดทะเบียนกรณีเห็นว่าเอกสารและรายการไม่ถูกต้อง ต้องแจ้งให้ผู้ขอแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วันนับแต่วันที่รับแจ้ง

เมื่อเห็นว่าเอกสารและหลักฐานถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วให้ประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย คือสำนักงานที่ดิน สำนักงานเขต และบริเวณโครงการจัดสรร

๑.๔ การแจ้งให้ผู้จัดสรรจดทะเบียนโอนทรัพย์สินและส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสำเร็จแล้ว ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแจ้งให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบพร้อมทั้งกำหนดวันจดทะเบียนโอนทรัพย์สินและส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบตามบัญชีที่จัดทำเสนอผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในขณะที่แจ้งให้ดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทั้งนี้ การดำเนินการทั้งหมดต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยผู้จัดสรรที่ดินแต่แรก

๑.๕ ผลของการตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

เมื่อตั้งนิติบุคคลฯ ดังกล่าวสำเร็จแล้ว ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการนั้น จะต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรทุกคน แม้จะเป็นผู้ที่ยังไม่เห็นชอบให้ตั้งตั้งแต่แรกก็ตาม ส่วนผู้จัดสรรหรือผู้ประกอบการเองก็ต้องเป็นสมาชิก สำหรับที่ดินแปลงที่ยังจำหน่ายไม่ได้สมาชิกต้องจ่ายค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคแก่นิติบุคคลฯ ตามจำนวนหรืออัตราที่คณะกรรมการกำหนด หากผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ที่ชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้า และผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่ ๓ เดือนขึ้นไปอาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระตั้งแต่ ๖ เดือนขึ้นไปพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด



๒. การโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์

ตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๕๙^๔ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกรณีการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๔๓ ของผู้จัดสรรที่ดิน โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ดังมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน

๒.๑.๑ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๔๔^๕ ให้ยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการ เพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินตามที่ได้รับมอบหมาย เมื่อตรวจสอบแล้ว เห็นว่าระบบสาธารณูปโภคยังคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ให้บันทึกผลการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ หลักฐานการตรวจสอบให้มีอายุ ๑ ปีนับแต่วันออกหลักฐานเป็นต้นไป ถ้าหากปรากฏว่า

(๑) ผู้จัดสรรที่ดินไม่ได้ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้ยังคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผังและโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดิน

^๔ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๑๔๖ ง ราชกิจจานุเบกษา ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙.

^๕ มาตรา ๔๔ ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๔ ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๔๓ เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

(๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

การดำเนินการตามความในวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตาม (๑) แล้ว ให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดแจ้งในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าสูญหาย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปแทนเพื่อดำเนินการดังกล่าวต่อไป”.



ที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๕๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป

(๒) เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย สั่งให้ดำเนินการแล้ว จึงให้บันทึกผลการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐาน หลักฐานการตรวจให้เป็นไปตามแบบทำยระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอน สาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นฯ

๒.๑.๒ ผู้จัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าได้ดูแลบำรุงรักษา สาธารณูปโภคให้ยังคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับ อนุญาตภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๒๓^๘ (๕) และมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผัง และโครงการแล้วให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดทำบัญชีทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตพร้อมรายละเอียดหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งระบุจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ

^๗ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๒ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมตามมาตรา ๔๓ ลดไป หรือเสื่อมความสะดวก หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษา สาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หรือดำเนินการตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ภายในระยะเวลาที่กำหนด”.

^๘ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๓ ผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีชื่อผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยที่ดินนั้น ต้องปลอดจากบุริมสิทธิใด ๆ เว้นแต่บุริมสิทธิในมรดกซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

(๒) ในกรณีที่ที่ดินที่ขอทำการจัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมรดกซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ หรือภาระการจำนอง ให้แสดงบันทึกความยินยอม ให้ทำการจัดสรรที่ดินของผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองและจำนวนเงินที่ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองจะได้รับชำระหนี้จากที่ดินแปลงย่อย แต่ละแปลง และต้องระบุด้วยว่าที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะไม่ต้องรับภาระหนี้บุริมสิทธิหรือจำนองดังกล่าว

(๓) แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง

(๔) โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงอื่นตามควรแก่สภาพ ของท้องถิ่น โดยแสดงแผนผัง รายละเอียด และรายการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ ได้มีการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรรหรือได้จัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะแล้วเสร็จทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนขอทำการจัดสรรที่ดิน ให้แสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างที่ได้จัดทำแล้วเสร็จนั้นด้วย

(๕) แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(๖) วิธีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและการชำระราคาหรือค่าตอบแทน

(๗) ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น

(๘) แบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร

(๙) ที่ตั้งสำนักงานของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

(๑๐) ชื่อธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือ บริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน และค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ”.



ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดในกรณีที่แผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินของโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตได้จัดให้มีบริการสาธารณะ ให้ผู้จัดสรรที่ดินแสดงบัญชีทรัพย์สินที่เป็นบริการสาธารณะทั้งหมดและที่ประสงค์จะโอนไว้ด้วย ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีทรัพย์สินให้ เป็นไปตามแบบบัญชีทำเยียบคณกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภค ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นฯ

(๒) แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบพร้อมบัญชีทรัพย์สินตาม (๑) เพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าว ไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา

(๓) การแจ้งตาม (๒) ให้ผู้จัดสรรที่ดินทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนไปยังภูมิลำเนาของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่งโดยมีหลักฐานของผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรรหรือบุคคลที่บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในที่นั้นได้รับหนังสือไว้ และให้ปิดประกาศ สำเนาหนังสือแจ้งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและบัญชีทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตาม (๑) ไว้ในที่เปิดเผย ณ บริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรรตามกำหนดระยะเวลาที่ระบุใน (๔) ทั้งนี้ การแจ้งให้มีผล เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ส่งหนังสือแจ้งถึงผู้ซื้อที่ดินรายสุดท้ายทราบ และปิดประกาศครบถ้วนแล้ว

(๔) กำหนดระยะเวลาให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ให้แล้วเสร็จแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

๒.๒ การโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น

๒.๒.๑ เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินตามข้อ ๒.๑ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จัดประชุมเพื่อมีมติจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้แต่งตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนยื่นคำขอ จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีมติที่ประชุมให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว นั้น ต้องมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยที่จัดจำหน่ายตามแผนผังและโครงการ ที่ได้รับอนุญาตลงคะแนนเสียงให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

๒.๒.๒ สำหรับการลงคะแนนเสียง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแต่ละแปลงมีเสียงเท่ากับ หนึ่งคะแนนเสียง ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้แบ่งแยกที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังและโครงการที่ได้รับ อนุญาตออกไปอีก ให้ถือว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแปลงคงเหลือและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแปลงที่ได้แบ่งแยกออกไป ภายหลังมีเสียงรวมกันเท่ากับหนึ่งคะแนนเสียง เช่นเดียวกับเจ้าของรวม

๒.๒.๓ กำหนดให้ตัวแทนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแต่งตั้งตามข้อ ๒.๒.๑ มีหน้าที่ต้องจัดทำ รายงานการประชุมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่มีการประชุมเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้เป็นหลักฐาน

๒.๒.๔ ในการประชุมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในด้านเอกสารบัญชีรายชื่อ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และสถานที่ประชุม

๒.๒.๕ เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีมติให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ให้ตัวแทน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแต่งตั้งตามข้อ ๒.๒.๑ มีหน้าที่ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร



ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ประชุม ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีมติพร้อมด้วยหลักฐานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และหลักฐานการตรวจสอบ สาธารณูปโภคและเมื่อได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ให้บรรดาทรัพย์สินอันเป็น สาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนับแต่วันที่ได้จดทะเบียน หากผู้จัดสรรที่ดินได้ส่งเงิน ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ต้องรับผิดชอบให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้แล้ว ให้ผู้จัดสรรที่ดิน พ้นจากหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการ ที่ได้รับอนุญาต

๒.๒.๖ คำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ได้ดำเนินการไว้ก่อนวันที่ระงับย บคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคล ตามกฎหมายอื่นฯ มีผลใช้บังคับถ้าผู้จัดสรรที่ดินยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ ๒.๑ และข้อ ๒.๒.๕ กล่าวคือ ไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ก็ให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษา สาธารณูปโภคต่อไป

๒.๒.๗ เมื่อได้รับตรวจสอบจากคณะกรรมการตามข้อ ๒.๑ แล้วว่าสาธารณูปโภคยังคงสภาพ ดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินตามข้อ ๒.๑.๒ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคล ตามกฎหมายอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องมี วัตถุประสงค์เพื่อรับโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน ตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตไปจัดการดูแลและบำรุงรักษา ทั้งนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายอื่นนั้น จะต้องมีสมาชิก ผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเท่านั้น เมื่อจัดตั้งนิติบุคคล ตามกฎหมายอื่นแล้ว ให้นิติบุคคลดังกล่าวดำเนินการให้มีสมาชิก ผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่เป็นผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยที่จัดจำหน่ายตามแผนผังและโครงการ จึงจะมีสิทธิ รับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ทั้งนี้ ให้นิติบุคคลตามกฎหมายอื่นแจ้งให้ ผู้จัดสรรที่ดินทราบพร้อมทั้งกำหนดวันจดทะเบียนโอนทรัพย์สินและส่งเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบตามบัญชีในข้อ ๒.๑.๒ (๑) เมื่อได้จดทะเบียนโอนทรัพย์สินและส่งเงิน ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบตามบัญชีในข้อ ๒.๑.๒ (๑) ให้แก่นิติบุคคล ตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินย่อมพ้นจากหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง และโครงการที่ได้รับอนุญาต

๒.๓ การขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียน โอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์

๒.๓.๑ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินได้แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทราบตามข้อ ๒.๑.๒ (๒) หรือ เมื่อพ้นระยะเวลาตามข้อ ๒.๑.๒ (๔) แล้ว หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้จัดสรรที่ดินยังประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ให้ยื่นคำขออนุมัติดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็น



สาธารณประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่

๒.๓.๒ ค่าขออนุมัติดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอย่างน้อย ต้องแสดงรายละเอียดพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

- (๑) หลักฐานการตรวจสอบตามข้อ ๒.๑
- (๒) แผนงาน โครงการ เพื่อบำรุงรักษาสาธารณูปโภค
- (๓) หลักฐานการส่งเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ ในการดำเนินการ ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด
- (๔) อัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคที่จัดเก็บ เป็นรายเดือน
- (๕) อื่น ๆ (ถ้ามี)

๒.๓.๓ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้รับคำขอ ตามข้อ ๒.๓.๑ แล้ว ให้ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายพร้อมรายละเอียดตามข้อ ๒.๓.๒ โดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังภูมิลำเนาของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือโดยวิธีให้บุคคล นำไปส่งโดยมีหลักฐานของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือบุคคลที่บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในที่นั้นได้รับหนังสือไว้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินปิดประกาศสำเนาคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไว้ในที่เปิดเผย สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาท้องที่หนึ่งชุด และบริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรร อย่างน้อยสามแห่งแห่งละหนึ่งชุดมีกำหนด ๓๐ วัน เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน ให้ผู้จัดสรรที่ดินรวบรวมหลักฐานส่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาทราบเพื่อดำเนินการและเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินปิดประกาศครบกำหนดและ ได้รับหลักฐานจากผู้จัดสรรที่ดินตามกำหนดดังกล่าวแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสาขา เสนอคำขอและข้อโต้แย้งหรือข้อเสนอแนะของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร (ถ้ามี) ให้คณะกรรมการพิจารณา การขออนุมัติแผนดำเนินการของผู้จัดสรรที่ดินโดยเร็ว

๒.๓.๔ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ให้ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งเป็นหนังสือให้หน่วยงานผู้รับโอนทรัพย์สินทราบ และให้ส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษา สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานครบถ้วน ถูกต้องแล้ว ให้จดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ และให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจาก หน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต

๒.๓.๕ การจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ต้องแสดงรายละเอียด พร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

- (๑) หลักฐานการตรวจสอบตามข้อ ๒.๑
- (๒) หลักฐานแสดงว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่อาจดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรรตามข้อ ๒.๑.๒ ภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด
- (๓) หลักฐานการส่งเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ ในการดำเนินการ ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด



(๔) หลักฐานการรับทราบจากหน่วยงานที่จะรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้เป็นสาธารณประโยชน์

(๕) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นแปลงสาธารณูปโภค

บทสรุป

ดังที่ได้กล่าวมาโดยลำดับจะเห็นได้ว่า “ที่ดินจัดสรรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย” นั้น เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ นอกเหนือจาก อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ซึ่งปัจจัยสี่เหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่ต้องมีกฎหมาย เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลและกำกับ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริม ผู้ประกอบการด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะบ้านจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยที่มีกฎหมายเฉพาะมากำกับดูแล นั่นก็คือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น ถ้าซื้อบ้านในโครงการจัดสรรแล้ว หากโครงการนั้นมีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดูแลสาธารณูปโภคอยู่ ผู้ซื้อบ้านก็ต้องเป็นสมาชิกโดยผลของ กฎหมายและต้องจ่ายค่าสาธารณูปโภคทุกเดือนตามอัตราที่กำหนด ทั้งนี้ ก็เพราะกฎหมายมีเจตนารมณ์ เพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของบ้านในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในหมู่บ้านจัดสรร มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม อันจะเป็นการส่งเสริมให้สังคมมีความสามัคคีและอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข

อย่างไรก็ดี มีตัวอย่างความขัดแย้งในสังคมหมู่บ้านจัดสรรอยู่ในหลายแห่ง อาทิ การไม่สามารถ ตกลงในเรื่องอัตราค่าสาธารณูปโภค ผู้จัดสรรที่ดินขัดแย้งกับผู้ซื้อหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การไม่เข้าใจหลักการของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินกับที่ไม่เข้าใจสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ และข้อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินอย่างแท้จริง ดังนั้น ประชาชนทุกคนที่มีสถานะ เป็นผู้ที่ซื้อบ้านในหมู่บ้านจัดสรรและในฐานะเป็นผู้บริโภคจึงสมควรที่จะต้องทำการศึกษาและมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างดีด้วย และหากต้องการทราบรายละเอียด เพิ่มเติมสามารถติดต่อสอบถามได้ที่สำนักงานที่ดินใกล้บ้านท่านเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่มีความกระจ่าง มากยิ่งขึ้น.๑



วุฒิสภา ของสหรัฐอเมริกา

ตอนที่ ๕ กระบวนการตรากฎหมาย

นายปณิธีร์ ปทุมวัฒน์
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

ความนำ

คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดระบบระเบียบของสหพันธรัฐ จึงได้กำหนดให้ “สภาองเกรส” เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญโดยเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจและประสิทธิภาพอย่างสูงสุดขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย^๑ จนได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพฉบับหนึ่งประสบความสำเร็จอย่างสูงในการก่อตั้งอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองสหพันธรัฐ^๒ อำนาจในการตรากฎหมายของสภาองเกรสสะท้อนแนวความคิดการปกครองแบบมีผู้แทน (Representative government) ดังที่เจมส์ เมดิสัน (James Madison) มีความเห็นในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญว่า มีขึ้นเพื่อเจตนารมณ์ในการจัดให้มีระบบการตรากฎหมายตามความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางตลอดจนให้อำนาจผู้แทนของปวงชน (มิใช่ประชาชนเอง) เป็นผู้แทนในการตรากฎหมาย ตามที่ปรากฏใน “Federalist No.10” ว่า

^๑Ralph A. Rossum and G Alan Tarr, *American Constitutional Law volume I The Structure of Government*, 6th edition, (Ontario: Thomson , 2003), p. 111.

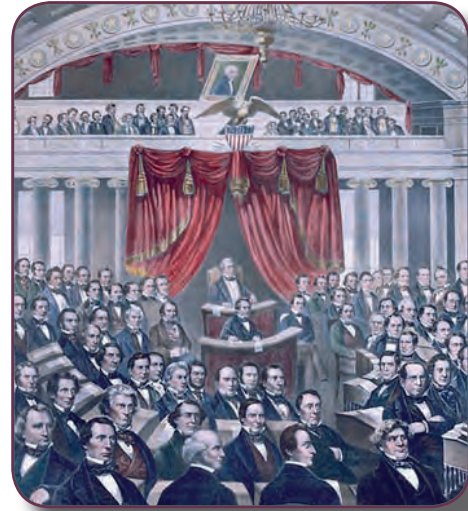
^๒Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, *Our American Government and Political System: Structure and Function*, (Illinois: Laidlaw Brothers, 1972), p.97.



“เจตนารมณ์นั้น คือ จะให้ผู้แทนของปวงชนในสภาองเกรสอยู่เหนืออิทธิพลชักจูงที่ยากจะหลีกเลี่ยงของความเห็นสาธารณะ (public opinion) ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนในสภาองเกรสสามารถไตร่ตรองและกำหนดนโยบายสำหรับประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ที่แท้จริงได้เอง อย่างมีประสิทธิภาพ”^๓

จากการศึกษาพบว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนของสหรัฐอเมริกานั้น ในงานของรัฐสภาได้คลี่คลายสู่การประนีประนอม (tradeoffs) ระหว่างแนวคิดที่ด้วยฉันทามติกับแนวคิดที่ด้วยการชี้ขาดโดยเสียงข้างมากขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ

ในหลายกรณีที่สภาองเกรสแสดงให้เห็นว่ามีการพิจารณากลับกรองกฎหมายโดยการอภิปรายทบทวนกันอย่างรอบคอบ แต่ในท้ายสุด ก็มักจะได้รับการผลักดันโดยสมาชิกเสียงข้างมากเพื่อให้เป็นผลสำเร็จ และมีบรรยากาศในการประชุมเต็มไปด้วยการถกเถียงโต้แย้ง (Adversarial) และถือพรรคถือพวก (partisan)^๔ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ใช้การประนีประนอมข้างต้นไปในลักษณะเดียวกัน และมีคำกล่าวว่า วุฒิสภาสหรัฐอเมริกามีลักษณะในการดำเนินงานที่มีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างถี่ถ้วนมากกว่าในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ความแตกต่างที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลชัดเจนที่สุดก็น่าจะได้แก่ ข้อกำหนดของข้อบังคับการประชุมที่ทั้งสองสภาได้กำหนดให้มีขึ้นอย่างแตกต่างกันมากกว่าหลายทศวรรษ^๕



สำหรับในบทความตอนนี้จะอธิบายถึงกระบวนการนิติบัญญัติของสภาองเกรสตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์และวิธีการของแต่ละสภา

กระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้สร้างกระบวนการตราบัญญัติ (Making Laws) ขึ้นผ่านกระบวนการดำเนินงานของ “สภาองเกรส” อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและประธานาธิบดี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการของกระบวนการตราบัญญัติหรือกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) ไว้แต่เพียงขั้นตอนและกระบวนการพิจารณากลับกรอง

^๓Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, 5th edition, (New York : Cambridge University Press), 2007, p. 31.

^๔Ibid., pp.31-32.

^๕Ibid., p.32.



ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตลอดจนการส่งให้ประธานาธิบดีลงนามให้ความเห็นชอบเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่สำหรับในรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการตรารัฐธรรมนูญตินั้นได้มีการกำหนดไว้ใน “ข้อบังคับการประชุม” ของแต่ละสภา^๖

ทั้งนี้ ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้แก่สภาองเกรสอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ใน Article I, Section 8 ได้กำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ได้เองในการ “จัดให้มีการป้องกันประเทศและสวัสดิการของสหพันธรัฐ”^๗ โดยกำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจโดยปริยาย (Implied powers) ในการจัดให้มีกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจข้างต้น^๘ ตามที่เรียกกันว่า “เป็นอำนาจที่จำเป็นและเหมาะสม (Necessary and Proper Clause) ที่เรียกได้ว่าเป็น “อำนาจโดยปริยาย” (Implied powers) ของสภาองเกรส^๙

ในการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแก่สาธารณชนนั้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักการของกระบวนการตรารัฐธรรมนูญไว้แต่เพียงเบื้องต้นว่า สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) วุฒิสภา (The Senate) และประธานาธิบดี (The President) จำต้องพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญครบถ้วนทั้ง ๓ องค์การ จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงความเห็นสำหรับการพิจารณากลับกรอร่างรัฐธรรมนูญและมีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากปกติ (Simple majority vote) เพื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญได้ (Veto) โดยฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้อำนาจในการยืนยันร่างรัฐธรรมนูญ (Override Veto to enact into Law) ได้เช่นกัน ด้วยวิธีการมีมติยืนยันร่างรัฐธรรมนูญด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา^{๑๐} อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้อธิบายถึงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบงานนิติบัญญัติ (Legislative Procedure) ไว้โดยละเอียด จำต้องศึกษาจากข้อบังคับและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่อไป

^๖Ibid., p. 27.

^๗“... To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof. ...”

^๘Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, pp. 34-35.

^๙Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation Volume I: Powers of Government*, 10th edition. (Ohio: Wadsworth Cengage Learning, 2013), p.109. และ Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, *Our American Government and Political System; Structure and Function*, p.296. and Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, *American Constitutional Law volume I The Structure of Government*, p. 124.

^{๑๐}Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, p. 34. and Ralph A. Rossum and G Alan Tarr, p. 17.



บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของสภาคองเกรส ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ข้อ ๗ การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ (Article I, Section 7)^{๑๑} ดังนี้

“ข้อ ๗ ร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการขึ้นภาษีจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน แต่วุฒิสภาอาจเสนอหรือเห็นชอบโดยมีการแก้ไขเช่นเดียวกับร่างรัฐบัญญัติอื่นได้

ร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาแล้วจะต้องเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐพิจารณา หากประธานาธิบดีเห็นชอบด้วยจะต้องลงนามในร่างรัฐบัญญัตินั้น แต่หากไม่เห็นด้วย จะต้องส่งคืนพร้อมเหตุผลที่คัดค้านไปยังสภาที่มีการเริ่มพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นและสภานั้นจะดำเนินการพิจารณาทบทวนร่างรัฐบัญญัตินั้นอีกครั้งหากภายหลังการพิจารณาทบทวนแล้ว ด้วยमतสองในสามของสมาชิกสภานั้นเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัตินั้นให้ส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุที่คัดค้านของประธานาธิบดีไปยังอีกสภาหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การทบทวนเช่นเดียวกัน ถ้าสภาหลังนี้มีมติเห็นชอบด้วยเสียงสองในสามของสมาชิกสภา ให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ในกรณีเช่นนี้ทุกกรณี มติของทั้งสองสภาให้คิดจากเสียงที่ขานรับว่าเห็นชอบกับไม่เห็นชอบ และให้แสดงรายชื่อของผู้ที่เห็นชอบและคัดค้านร่างรัฐบัญญัติไว้ในรายงานการประชุมของแต่ละสภาตามลำดับ ถ้าร่างรัฐบัญญัติใดประธานาธิบดีไม่ส่งคืนไปยังสภาภายใน ๑๐ วัน (ไม่นับรวมวันอาทิตย์) นับแต่ได้มีการนำเสนอต่อประธานาธิบดี ให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ดุจดังประธานาธิบดีได้ลงนามแล้ว เว้นแต่รัฐสภาเองทำให้ไม่สามารถส่งคืนมาได้ในกำหนด ด้วยการปิดการประชุมก่อนครบกำหนดส่ง ให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นไม่มีผลเป็นกฎหมาย



^{๑๑}US Constitution: Article I, Section 7 ;

“All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.

Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law.”



ทุกคำสั่ง มติ หรือการลงคะแนนเสียงซึ่งกระทำร่วมกันทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้อง (ยกเว้นปัญหาการปิดการประชุม) นำเสนอต่อประธานาธิบดีแห่งสหรัฐเพื่อให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบก่อนที่จะมีผลบังคับ กรณีที่ประธานาธิบดีไม่เห็นชอบจะต้องมีการพิจารณาอีกครั้ง ด้วยเสียงสองในสามของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามกฎเกณฑ์และข้อจำกัดเช่นเดียวกับกรณี การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๑ ข้อ ๗ สามารถอธิบายสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. การเสนอร่างรัฐบัญญัติที่เพิ่มภาษีต้องเริ่มกระบวนการเสนอที่สภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษีจะต้องได้พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก ซึ่งย่อมาหมายความว่า เฉพาะแต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษี ส่วนวุฒิสภาที่พิจารณาในลำดับถัดไปนั้น มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงร่างรัฐบัญญัติและพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัตินั้นก็จะถูกนำเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ^{๑๒}

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มภาษีจะต้องได้รับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรกนี้ ก็ด้วยเหตุที่ว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเลือกตั้งบ่อย ๆ ในทุก ๒ ปี ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่จะกระทบต่อประชาชน อีกทั้งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังคงตระหนักถึงวลีที่ใช้ในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพในช่วงการแยกตัวออกจากอังกฤษที่ว่า “**‘ไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน’** (no taxation without representation) ซึ่งเป็นวลีที่ใช้กันมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๒๑๕ ในการบังคับให้กษัตริย์อังกฤษต้องลงนามในการจำกัดพระราชอำนาจของตนเองในมหาบัตร (Magna Carta)^{๑๓}

๒. ร่างรัฐบัญญัติต้องได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ร่างรัฐบัญญัติ (Bill) ที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย (Act) ได้นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาความเห็นชอบของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยร่างรัฐบัญญัติอื่นที่ไม่ใช่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการขึ้นภาษีนั้นอาจมีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาก่อนก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นการพิจารณาที่สภาผู้แทนราษฎรเสมอไป เมื่อร่างรัฐบัญญัติผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้วก็จะมีการนำเสนอให้ประธานาธิบดีพิจารณาต่อไป อนึ่ง สำหรับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในรายละเอียดนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงไว้เป็นผลให้แต่ละสภาต้องกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อบังคับของสภา^{๑๔}

^{๑๒}มานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๖๓-๖๔.

^{๑๓}เพ็งอ้าง, หน้า ๖๔.

^{๑๔}เพ็งอ้าง, หน้า ๖๔.



๓. ประธานาธิบดีมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบและยับยั้งร่างรัฐบัญญัติ

คณะผู้กร่างรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางเกี่ยวกับ กระบวนการให้ความเห็นชอบและยับยั้งร่างรัฐบัญญัติของประธานาธิบดี ในมาตรา ๑ ข้อ ๗ ซึ่งภายหลังจากที่ทั้งสองสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติแล้ว จำต้องเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อประธานาธิบดีเพื่อประธานาธิบดีจะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้ว โดยหากประธานาธิบดีให้ความเห็นชอบและลงนามแล้วกฎหมายนั้นย่อมมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ประธานาธิบดีพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างรัฐบัญญัติใดภายใน ๑๐ วัน ย่อมถือว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้งร่างรัฐบัญญัติ (Veto) ซึ่งจะส่งผลให้มีการส่งคืนร่างรัฐบัญญัตินั้นไปยังสภาที่เริ่มต้นพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้น เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนอีกครั้ง พร้อมกับคำคัดค้านของประธานาธิบดี ซึ่งในการพิจารณาทบทวนนั้น หากสภาจะมีมติเห็นชอบร่างรัฐบัญญัตินั้นจะต้องอาศัยเสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาสำหรับการยืนยันร่างรัฐบัญญัติ ทั้งนี้ในการพิจารณาทบทวนของสภาอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐบัญญัติเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประธานาธิบดีได้^{๑๔}

ประธานาธิบดีมีเวลา ๑๐ วัน นับแต่ได้รับร่างรัฐบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยระยะเวลา ๑๐ วันนี้ ไม่นับรวมวันอาทิตย์ โดยหากประธานาธิบดีไม่ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติที่มีการนำเสนอจนระยะเวลาล่วงพ้น ๑๐ วันไป ร่างรัฐบัญญัตินั้นจะถูกนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม หากเป็นช่วงระยะเวลาปลายสมัยประชุมและประธานาธิบดีไม่ดำเนินการใด ๆ ภายใน ๑๐ วันหลังจากที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติและระยะเวลา ๑๐ วันได้สิ้นสุดลงภายหลังจากที่สภาkongเกรสได้ปิดสมัยประชุมไปแล้ว กรณีย่อมถือว่าประธานาธิบดีใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐบัญญัติที่เรียกว่า “Pocket Veto” ซึ่งถือว่าเป็นการยับยั้งเด็ดขาด เพราะไม่มีการส่งคืนให้สภาพิจารณา เนื่องจากสภาได้สิ้นสุดสมัยประชุมไปแล้ว (Adjournment)^{๑๖} สภาkongเกรสย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะยืนยันร่างรัฐบัญญัติที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้งได้อีกต่อไป ดังนั้น เมื่อสภาkongเกรสได้ปิดสมัยประชุมสภาไปแล้ว หากประธานาธิบดีคัดค้าน (veto) ร่างรัฐบัญญัติใด ๆ หรือไม่ส่งร่างรัฐบัญญัติกลับคืนไปยังรัฐสภา ร่างรัฐบัญญัตินั้น ๆ ย่อมเป็นอันตกไป^{๑๗}

ในเรื่องการใช้อำนาจยับยั้งของประธานาธิบดีนี้ เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในลักษณะที่ว่า การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบนั้นต้องกระทำต่อร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับที่เสนอให้ประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการที่จะยับยั้งร่างรัฐบัญญัติเป็นบางมาตราหรือบางส่วน ซึ่งเรียกการให้อำนาจนี้แก่ประธานาธิบดีว่า “The Line-Item Veto” ซึ่งประธานาธิบดี Clinton ได้ใช้อำนาจนี้ถึง ๘๒ ครั้ง หนึ่ง มีการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาพิจารณาว่า การที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะยับยั้ง

^{๑๔} เฟิงอั้ง, หน้า ๖๕.

^{๑๖} เฟิงอั้ง, หน้า ๖๔-๖๕.

^{๑๗} Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, p.37.



ร่างรัฐบัญญัติเป็นบางส่วนนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานาธิบดีไว้แต่เฉพาะการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับเท่านั้น^{๑๘}

ใน คดี Clinton v. City of New York, 524 U.S. 417 (1998) มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่ารัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติที่ชื่อว่า The Line-Item Veto Act ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะยับยั้งส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างรัฐบัญญัติ แทนที่จะยับยั้งร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับ City of New York ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจนี้ของประธานาธิบดีนำเสนอคดีสู่การพิจารณาของศาลสูงหรือศาลฎีกาแห่งสหรัฐได้มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า รัฐสภาไม่มีอำนาจในการตรารัฐบัญญัติเช่นนี้ เพื่อให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี เพราะจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานาธิบดีให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งร่างรัฐบัญญัติทั้งฉบับ มิใช่แต่เฉพาะเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง^{๑๙}

อนึ่ง นอกเหนือไปจากการที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการยับยั้งร่างรัฐบัญญัติแล้ว รัฐสภาได้ประยุกต์ใช้หลักการเดียวกันนี้ในการที่รัฐสภาสงวนอำนาจในการให้ความเห็นชอบกฎเกณฑ์ที่ออกโดยหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง New Deal ซึ่งมีการตรากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารจำนวนมาก การใช้อำนาจของรัฐสภาเช่นนี้ได้เกิดประเด็นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ดังที่ปรากฏในคดี Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983) ประเด็นที่สำคัญที่ศาลพิจารณา คือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแล้วมีการสงวนอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ในการนี้ ศาลฎีกาเห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภานั้นต้องเป็นการใช้โดยสภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาาร่วมกัน และมีการลงนามโดยประธานาธิบดี ดังนั้น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติทรงไว้ซึ่งอำนาจในการยับยั้งเช่นนี้เป็นการปฏิเสธสิทธิในการยับยั้งที่รัฐธรรมนูญมอบให้เป็นของประธานาธิบดีที่จะมีส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงเป็นการละเมิดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๒๐}

ข้อบังคับและทางปฏิบัติในวงงานรัฐสภา

รายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการสำหรับกระบวนการนิติบัญญัติของทั้ง ๒ สภา ล้วนแล้วแต่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแต่ละสภาในการจัดให้มีข้อบังคับการประชุม (Procedural Rule) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ข้อ ๕ สำหรับใช้ในการดำเนินงานโดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงรายละเอียดในประการข้างต้นไว้^{๒๑} ทั้งนี้ ในแต่ละสภามีข้อบังคับการประชุมที่มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรจะมีความยาวมากกว่าข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภามากกว่าเท่าตัว เพราะในสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีการจัดให้มีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับการประชุมอยู่โดยตลอด สำหรับใน

^{๑๘}มานิตย์ จุมปา, หน้า ๖๗.

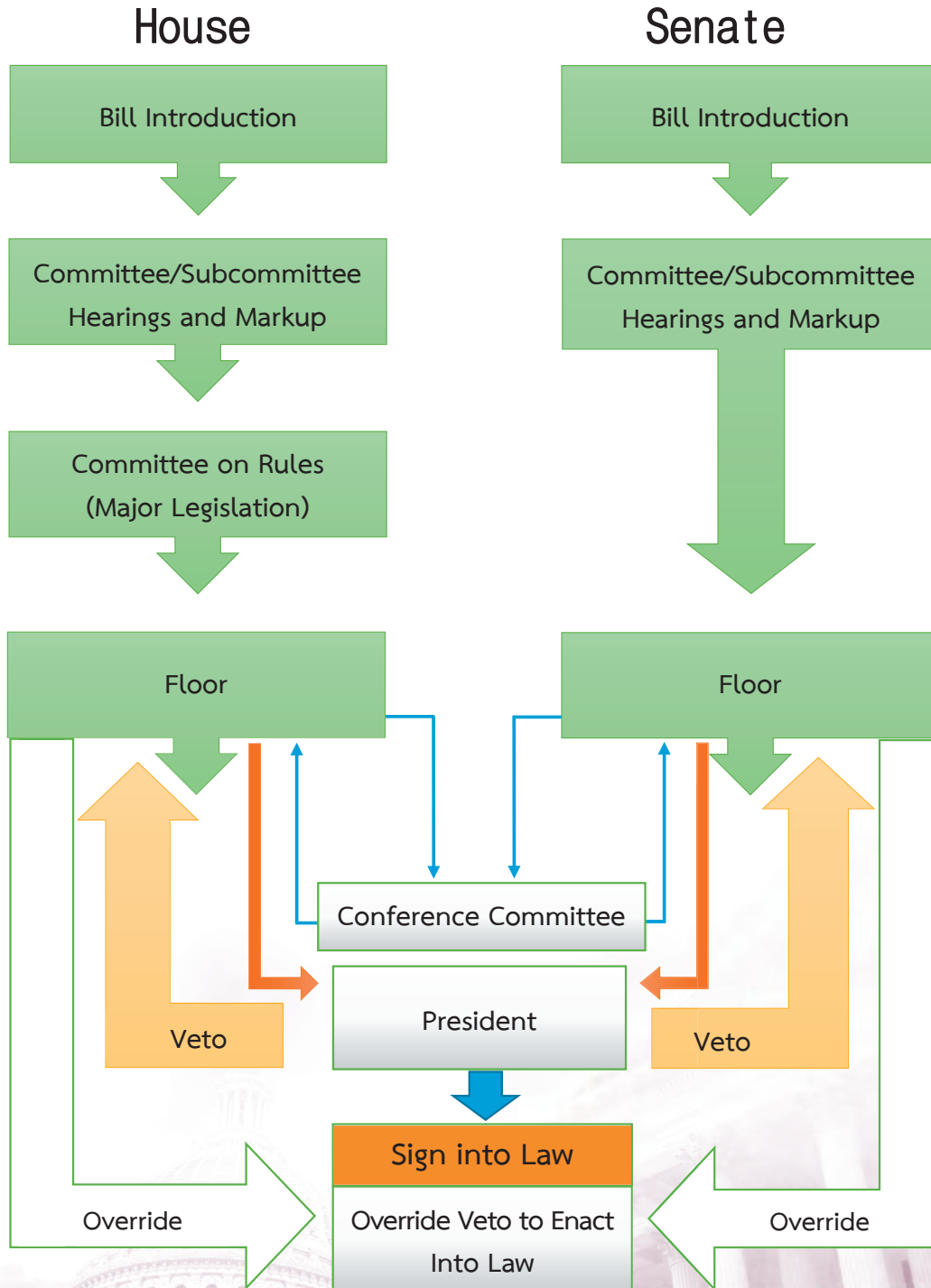
^{๑๙}เฟิงอ้าง, หน้า ๖๗.

^{๒๐}เฟิงอ้าง, หน้า ๖๗-๖๘.

^{๒๑}Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, p.210.



แผนภาพแสดงกระบวนการนิติบัญญัติของสภาองเกรส



(ที่มา; Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, 5th edition, (New York : Cambridge University Press), 2007, p. 212.)



ประวัติศาสตร์การดำเนินงานของวุฒิสภานั้นมีการจำกัดโอกาสในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ใหม่จึงทำให้ข้อบังคับการประชุมไม่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมากนัก^{๒๒} ประกอบกับการที่วุฒิสภามีลักษณะเป็น “สภาต่อเนื่อง” หรือ “Continuing body”^{๒๓} อันเป็นลักษณะสำคัญอย่างยิ่งที่สามารถลดปัญหาของระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๔} เพราะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนกว่า ๒ ใน ๓ ที่ได้มีประสบการณ์ด้านนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ในสภาชุดก่อนมาแล้ว^{๒๕} เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวน ๒ ใน ๓ ของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มบุคคลชุดเดิมน้อมก้าวสู่การปฏิบัติหน้าที่ในวุฒิสภาและในสภาองเกรสสมัยประชุมหรือชุดต่อ ๆ ไปอย่างต่อเนื่อง โดยที่จะไม่ปรากฏว่าการประชุมของวุฒิสภาในสมัยใดจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ทั้งหมด จึงทำให้ข้อบังคับการประชุมมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่องตามไปด้วย เว้นแต่วุฒิสภาจะมีมติเป็นประการอื่น ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีการจัดทำข้อบังคับการประชุมขึ้นใหม่ในโอกาสแรกที่เริ่มสมัยประชุมของสภาชุดใหม่ อย่างไรก็ตาม ก็มักมีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก^{๒๖}

แนวคิดที่ว่าด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ยังได้ยอมรับว่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานมีพัฒนาการจากการที่สภาองเกรสมีมติยอมรับแนวทางปฏิบัติที่เคยปรากฏมาก่อน (Informal practices and recognized Precedents) สำหรับกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานในวงงานของสภาด้วยในลักษณะเดียวกันกับข้อบังคับการประชุม (Standing rules) ของแต่ละสภาที่แต่ละสภาได้มีมติกำหนดไว้อย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญด้วย^{๒๗} ทั้งในประการสำคัญอาจพิจารณาได้ว่า แต่ละสภาต่างมีข้อบังคับและหลักเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเทียบเท่าข้อบังคับการประชุมตามรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากกันและสามารถมีมติเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมตลอดจนยกเว้นการใช้บังคับได้ด้วยตามที่แต่ละสภาเห็นควร^{๒๘}

(โปรดติดตามตอนต่อไป)

^{๒๒}Ibid., pp. 207-208.

^{๒๓}William McKay and Charles W. Johnson, *Parliament and Congress: representation and Scrutiny in the twenty-first century*, (New York: Oxford University Press, 2010), p.34.

^{๒๔}William J. Keefe and Morris S. Osgul, *The American Legislative Process*, 5th ed., (New Jersey: Prentice-Hall, 1981), p.49.

^{๒๕}Ibid., p.56.

^{๒๖}Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, pp. 207-211.

^{๒๗}Ibid.

^{๒๘}Ibid.



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

มานิตย์ จุ่มปา. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒.

ภาษาอังกฤษ

Ducat, Craig R. Constitutional Interpretation Volume I: Powers of Government. 10th edition. Ohio : Wadsworth Cengage Learning, 2013.

Rossum, Ralph A., and Tarr, G. Alan. American Constitutional Law volume I The Structure of Government, 6th ed., Ontario: Thomson , 2003.

Smith, Steven S., Roberts, Jason M. and Vander, Ryan J. The American Congress. 5th edition. New York : Cambridge University Press, 2007.

Wit, Daniel., Dionisopoulos, P. Alan., Our American Government and Political System;- Structure and Function. Illinois: Laidlaw Brothers, 1972.

๑



การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (Mass Rapid Transit Authority of Thailand : MRTA) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ เรียกโดยย่อว่า “รฟม.” มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาหรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว ศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงานเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้ทันสมัย ซึ่ง รฟม. เป็นองค์กรหลักในการจัดให้มีบริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและครบวงจรเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

www.mrta.co.th



ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) (The SUPPORT Arts and Crafts International Centre of Thailand (Public Organization)) หรือ “SACICT” (อ่านพ้องเสียงกับคำว่า “ศักดิ์สิทธิ์” ในภาษาไทย) จัดตั้งเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพผสมผสานเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านตามโครงการส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ และส่งเสริมสนับสนุนด้านการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ดังกล่าวทั้งในประเทศและต่างประเทศ

www.sacict.or.th



ภายในเว็บไซต์ได้เผยแพร่องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ศิลปาชีพที่สำคัญต่าง ๆ คือ งานเครื่องเงิน เครื่องทอง งานถมทอง งานคร่ำ งานลวดลาย งานทอผ้า งานจักสาน งานแกะสลัก และงานศิลปะประดิษฐ์ต่าง ๆ ผู้สนใจสามารถติดตามข่าวสารการจัดกิจกรรมของ SACICT ผ่านช่องทาง www.sacict.or.th , [facebook.com/sacict](https://www.facebook.com/sacict) หรือสายด่วน 1289



การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(กนอ.) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ และภายหลังต่อมาได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

การจัดตั้ง กนอ. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกของภาครัฐในการขับเคลื่อนภาคอุตสาหกรรมของประเทศในการเพิ่มมูลค่าการลงทุนของภาคอุตสาหกรรม โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และรองรับการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อสนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไปสู่ทุกภูมิภาคของประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้รวมถึงการขยายขอบเขตของการพัฒนาพื้นที่จากภาคอุตสาหกรรมสู่ภาคบริการ

นอกจากนี้ กนอ. ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในการกำกับดูแลและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยสำหรับภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีการเชื่อมโยงข้อมูลของนิคมอุตสาหกรรมทั้ง ๗ แห่งเข้าสู่ศูนย์ปฏิบัติการ ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุด อีสเทิร์นซีบอร์ด ภาคเหนือ บางปะอิน ลาดกระบัง ภาคใต้ และสมุทรสาคร

สำนักกิจการอวกาศแห่งชาติ (Space Affairs Bureau Thailand) สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จัดตั้งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นหน่วยงานด้านอวกาศในการพัฒนากิจการดาวเทียมเพื่อการสื่อสารของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งสำนักกิจการอวกาศแห่งชาติได้มีการนำดาวเทียมมาใช้ประโยชน์ในประเทศไทยกับงานสาขาต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์ วิจัยทางวิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์ การสื่อสารโทรคมนาคม การใช้ข้อมูลภาพจากดาวเทียมเพื่อวางแผนพัฒนาประเทศ การใช้งานด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ การอุนิยมวิทยาและการเฝ้าระวังภัยธรรมชาติ เป็นต้น

เว็บไซต์นี้ได้รวบรวมความรู้ทั่วไปด้านกิจการอวกาศ ศัพท์อวกาศ บริการแนะนำซอฟต์แวร์ เช่น โปรแกรม STAR CHART สำหรับดูตำแหน่งดาวและกลุ่มดาวต่าง ๆ โปรแกรม Orbitron ที่ใช้ในการคำนวณหาตำแหน่งของดาวเทียม เป็นต้น ผู้ที่สนใจสามารถติดตามข่าวสารความรู้ได้จากเว็บไซต์นี้

www.ieat.go.th/



www.space.mict.go.th





“สอนให้ลูกทั้งหลายเดินสายกลาง
ทำทุกอย่างพอดีมีเหตุผล
ประกอบด้วยคุณธรรมนำทางตน
ย่อมได้คนดีพอบ้านเมือง”

คำขวัญพระราชทานเนื่องในวันแม่แห่งชาติ
วันศุกร์ที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙