

ข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ



คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ



สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ



เรื่อง	ข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
ปีที่พิมพ์	พิมพ์ครั้งที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม พิมพ์ครั้งที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๕๐๐ เล่ม พิมพ์ครั้งที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๗๐๐ เล่ม
จำนวนหน้า	๒๕๒ หน้า
คณะผู้จัดทำ	คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาคารธนาคารทหารไทย ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๖๔๔ ๕๓๐๙

สารบัญ

หน้า

สารบัญ..... ก - ค

บทสรุปข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ง - ฎ

รายงานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
พิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๑

ส่วนที่ ๑ ร่างกฎหมายที่ต้องจัดให้มีโดยเร็ว..... ๗

๑.๑ การจัดทำกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... ๗

(๑) องค์ประกอบ ๗

(๒) คุณสมบัติและที่มา..... ๙

(๓) วาระการดำรงตำแหน่งและคำตอบแทน..... ๑๐

(๔) อำนาจหน้าที่..... ๑๐

(๕) หน่วยธุรการ..... ๑๑

๑.๒ กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำประมวลจริยธรรม..... ๑๑

ส่วนที่ ๒ การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย..... ๑๓

๒.๑ กฎหมายที่ต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมภายในหนึ่งปี

นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๑๓

๒.๑.๑ จัดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๒

และมาตรา ๓๐๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ๑๓

๒.๑.๒ แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ ฉบับ

ตามมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ๑๓

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๒.๑.๓	แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๓๐๒ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ.....	๑๔
๒.๑.๔	แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของ ผู้พิพากษาอาวุโส ตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ	๑๔
๒.๑.๕	แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามมาตรา ๓๐๖ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ.....	๑๔
๒.๒	กฎหมายที่ต้องมีไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา.....	๑๔
๒.๒.๑	กฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม	๑๔
๒.๓	กฎหมายที่จะต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งปี นับแต่การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	๑๖
๒.๓.๑	กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และการจัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม	๑๖
๒.๓.๒	กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐ และการคุ้มครองแรงงานและผู้ทำงาน.....	๑๘
๒.๓.๓	กฎหมายเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของบุคคล และสื่อมวลชน.....	๒๐
๒.๓.๔	กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา	๒๒
๒.๓.๕	กฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการร้องเรียน และสิทธิของผู้บริโภค.....	๒๔
๒.๓.๖	กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วย สภาพพัฒนาการเมือง และกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ...	๒๗
๒.๓.๗	กฎหมายจัดตั้งสภาเกษตรกร.....	๒๙
๒.๓.๘	กฎหมายเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาต่างประเทศ.....	๓๑
๒.๓.๙	แก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๓๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๒.๔ กฎหมายที่จะต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาสองปี นับแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา.....	๓๓
๒.๔.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม	๓๓
๒.๔.๒ กฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ	๓๔
๒.๔.๓ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๔
ส่วนที่ ๓ การจัดทำกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเวลาในการดำเนินการ....	๔๗
๓.๑ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล	๔๗
๓.๒ การบริการข้อมูลข่าวสารราชการ	๔๗
๓.๓ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิม....	๔๗
๓.๔ กฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตาม ผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	๔๘
๓.๕ กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน.....	๕๐
๓.๖ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน.....	๕๓
๓.๗ กฎหมายสนับสนุนทางด้านการคุ้มครองแรงงาน	๕๔
๓.๘ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกระบวนการยุติธรรม	๕๖
๓.๙ กฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ	๕๘
ภาคผนวก	๕๙
- ภาคผนวก ก	
รายชื่อหัวข้อการศึกษาและผู้ทำการศึกษา.....	๖๐
- ภาคผนวก ข	
ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ.....	๑๗๙
รายนามคณะผู้จัดทำ.....	๒๕๒

บทสรุป
ข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๑. กฎหมายที่ต้องจัดให้มีโดยเร็ว

กฎหมายที่ต้องจัดให้มีโดยเร็ว	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
จัดทำกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมาย	มาตรา ๘๑ (๓)
จัดทำกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำประมวลจริยธรรม	มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๐ และมาตรา ๓๐๔

๒. การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
๒.๑ กฎหมายที่ต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ	
จัดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๓๐๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ
แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒	มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิชิตาคติอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒	
แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๓๐๒ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ
แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาอาวุโส	มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ
แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ	มาตรา ๓๐๖ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ
๒.๒ กฎหมายที่ต้องมีไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันแถลงนโยบาย	
จัดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม	มาตรา ๓๐๕
๒.๓ กฎหมายที่ต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันแถลงนโยบาย	
กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดย (๑) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๐ (๒) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การดำเนินคดีอย่างคนอนาถา (มาตรา ๑๕๕ - ๑๖๐) (๓) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (๔) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม (๕) จัดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม	มาตรา ๓๒ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๘๑ (๔)

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ และการคุ้มครองแรงงานและผู้ทำงาน (๑) ทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์เด็ก กฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์คนพิการ กฎหมายการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพและบริการสาธารณสุขที่จะได้รับบริการอย่างเสมอภาค ทัวถึงและมีประสิทธิภาพ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการจากรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ กฎหมายเกี่ยวกับอาคารและการเคหะหรือการพัฒนาชุมชน เพื่อให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ (๒) จัดให้มีกฎหมายคุ้มครองบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (๓) จัดให้มีกฎหมายเพื่อสงเคราะห์ผู้ยากไร้ คนขอทาน หรือผู้เร่ร่อนที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ให้ได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ สงเคราะห์ทางด้านที่อยู่อาศัย การฝึกอบรมอาชีพและสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเพียงพอและมีศักดิ์ศรี ไม่ก่อปัญหาแก่สังคม	มาตรา ๔๔ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๘๔ (๗)
กฎหมายเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน (๑) ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานหมิ่นประมาท และกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการโฆษณา แพร่หลาย (๒) แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อห้ามคนต่างด้าวทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทยมิให้เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น โดยให้คำนึงถึงสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิออกเสียง	มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
(๓) จัดทำกฎหมายห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม (๔) กำหนดความผิดการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของผู้ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น หรือพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ (๕) จัดทำกฎหมายลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าของกิจการ สั่งการให้เสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นที่ขัดต่อความเป็นจริงหรือขัดต่อหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ (๖) แก้ไขพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือสื่ออื่นให้ทันสมัย (๗) ส่งเสริมการกำหนดจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแสดงความคิดเห็นที่จะเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ราชการ	
กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา (๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสองและวรรคสาม ให้มีแนวทางเป็นที่ชัดเจนว่าผู้ด้อยโอกาสจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น (๓) ขยายความพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อส่งเสริมการศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต	มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๘๐

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
(๔) ขยายความพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เด็กและเยาวชนได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา (๕) จัดให้มีกฎหมายหรือส่งเสริมองค์กรที่มีอยู่แล้ว ให้ดำเนินการส่งเสริมความรู้จากการเรียนรู้ตลอดชีวิต (๖) จัดให้มีกฎหมายเพื่อปรับปรุงขยายฐานภาษีจากภาคบริการให้มากขึ้น เนื่องจากรัฐจะมีภาระค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญนี้มากขึ้น (๗) จัดทำกฎหมายหรือทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทำรุนแรงในครอบครัว เพื่อคุ้มครองเด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว ที่จะได้รับความคุ้มครองจากความรุนแรง และมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูจากผลของความรุนแรงดังกล่าว (๘) จัดทำกฎหมายเพื่อให้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล ได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ (๙) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (๑๐) แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการหรือทุพพลภาพ ให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ สามารถประกอบอาชีพและดำรงชีพอยู่ในสังคมด้วยความมีศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ รวมไปถึงบุคคลวิกลจริต ย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐด้วย (๑๑) จัดทำกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รัฐสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยแก่บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ในลักษณะของการสงเคราะห์หรือบ้านฉุกเฉินสำหรับผู้ยากไร้	

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
กฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการร้องเรียน และสิทธิของผู้บริโภค (๑) จัดทำกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีคู่มือการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐ (Best Practices) ประกอบกันไปด้วย (๒) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็น และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อปรับปรุงการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง เช่น มีการกำหนดวิธีการโฆษณาที่หลากหลาย (๓) จัดทำกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ (๔) จัดทำกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในลักษณะของกฎหมายคุ้มครอง Whistle Blower เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากกว่าเดิม โดยกำหนดนิยามที่ใช้ในกฎหมาย ขอบเขตของข้อมูล ผู้ให้ข้อมูล วิธีการให้ข้อมูล และการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่ทางราชการ	มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๒
กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมือง และกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (๑) จัดทำกฎหมายบัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่ของชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่น และสิทธิของชุมชนดังกล่าว (๒) จัดทำกฎหมายส่งเสริมบทบาทของชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่นในการรับรู้หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงานของรัฐที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจรวมกับกฎหมายตาม (๑)	มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๘ (๗) และมาตรา ๘๗ (๔)
(๓) จัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมือง	

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
เมือง และจัดทำแผนพัฒนาการเมือง (๔) จัดทำกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมือง ซึ่งอาจรวมอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ พัฒนาการเมืองตาม (๓) ก็ได้	
กฎหมายจัดตั้งสภาเกษตรกร	มาตรา ๘๔ (๘) และมาตรา ๘๕ (๕)
กฎหมายเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาต่างประเทศ	มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า
แก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้สอดคล้องกันด้วย)	มาตรา ๒๕๖
๒.๔ กฎหมายที่จะต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาสองปีนับแต่วันแถลงนโยบาย	
กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติ ธรรม (๑) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความหรือ จัดให้มีกฎหมายอื่นต่างหาก เพื่อนำหลักการและวิธีการของ Notary Public มาใช้ในกระบวนการก่อนเกิดข้อพิพาท (๒) ควรมีการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) มาใช้เท่าที่จะกระทำได้ ทั้งในคดีแพ่ง คดีพาณิชย์ และคดีปกครอง (๓) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ประชาชนทางกฎหมาย และสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรวิชา ชีพทางกฎหมายในการมีบทบาทดังกล่าว	มาตรา ๘๑
กฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ	มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๗๐

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือกฎหมายการเงินการคลังอื่น	
กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (๑) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือจัดทำกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (๔) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๖ และแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สอดคล้องกับ มาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญ	มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๒๘๘ และมาตรา ๒๙๐

๓. การจัดทำกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเวลาในการดำเนินการ

การจัดทำกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเวลาในการดำเนินการ	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล	มาตรา ๓๕
การบริการข้อมูลข่าวสารราชการ	มาตรา ๕๖
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการคืน	มาตรา ๔๒ วรรคสาม

การจัดทำกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเวลาในการดำเนินการ	
จัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย	มาตราในรัฐธรรมนูญ
อสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิม	
กฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	มาตรา ๘๕ (๓)
กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน	มาตรา ๘๕ (๕) และมาตรา ๘๖ (๓)
การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน	มาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๖๕
กฎหมายสนับสนุนทางด้านการคุ้มครองแรงงาน	มาตรา ๘๓ (๗)
กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกระบวนการยุติธรรม	มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๒๐ วรรคสาม มาตรา ๒๒๑ มาตรา ๒๒๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๗๕ มาตรา ๒๗๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๗๘ วรรคสาม
กฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ	มาตรา ๒๕๕ และ มาตรา ๓๐๖ วรรคสี่

รายงาน
คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
พิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ตามที่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๐ ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๕ คน ประกอบด้วย

- | | |
|---|--------------------------------|
| ๑. นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายจรัญ ภักดีธนากุล | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายชูชัย ศุภวงศ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายธงทอง จันทรางศุ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๗. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๘. นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๙. นายปกรณ์ ปรียากร | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๐. ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม | กรรมการ |
| ๑๑. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ | กรรมการ |
| ๑๒. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ | กรรมการ |
| ๑๓. นายชนพิชญ์ มุลพฤษ | กรรมการ |
| ๑๔. รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายนุรักษ์ มาประณีต | กรรมการ |
| ๑๖. นายประพันธ์ นัยโกวิท | กรรมการ |
| ๑๗. นางสาวพวงเพชร สารคุณ | กรรมการ |
| ๑๘. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น | กรรมการ |
| ๑๙. นายมนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด | กรรมการ |
| ๒๐. นายมานิจ สุขสมจิตร | กรรมการ |
| ๒๑. นายวิจิตร วิชัยสาร | กรรมการ |

๒๒. นายวิจิตร สุระกุล	กรรมาธิการ
๒๓. นายวิทยา งานทวี	กรรมาธิการ
๒๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	กรรมาธิการ
๒๕. รองศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช	กรรมาธิการ
๒๖. นางสดศรี สัตยธรรม	กรรมาธิการ
๒๗. นายสนั่น อินทรประเสริฐ	กรรมาธิการ
๒๘. นายสุพจน์ ไชมุกด์	กรรมาธิการ
๒๙. นางอังคณา นีละไพจิตร	กรรมาธิการ
๓๐. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมาธิการ
๓๑. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	เลขานุการคณะกรรมการ
๓๒. นายอัชพร จารุจินดา	รองเลขานุการคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓๓. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	รองเลขานุการคณะกรรมการ คนที่สอง
๓๔. นายคมสัน โพธิ์คง	รองเลขานุการคณะกรรมการ คนที่สาม
๓๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	รองเลขานุการคณะกรรมการ คนที่สี่

สืบเนื่องจากในคราวประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔ เมื่อวันอังคารที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้แล้ว จะต้องมีการจัดทำกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่จะเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการใช้รัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นสมควรให้มีการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เสร็จสิ้นแล้ว โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. วิธีการพิจารณาศึกษา

ในการดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ นั้น คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๕ คน ประกอบด้วย

๑. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒. นายมนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด	รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายชนพิชญ์ มุลพฤกษ์	รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	อนุกรรมการ
๕. นายไกร ตั้งสง่า	อนุกรรมการ
๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติศักดิ์ ปรกติ	อนุกรรมการ
๗. นายเจษฎา อนุจาร์	อนุกรรมการ
๘. นายเชาวนะ ไตรมาศ	อนุกรรมการ
๙. นายธทอง จันทรางศุ	อนุกรรมการ
๑๐. นายจิตติเชษฐ์ นุชนาฏ	อนุกรรมการ
๑๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติพันธ์ เชื้อบุญชัย	อนุกรรมการ
๑๒. รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	อนุกรรมการ
๑๓. นายมานิจ สุขสมจิตร	อนุกรรมการ
๑๔. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ	อนุกรรมการ
๑๕. นายวิทยา งานทวี	อนุกรรมการ
๑๖. นายวิจิตร วิชัยสาร	อนุกรรมการ
๑๗. รองศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช	อนุกรรมการ
๑๘. นายเสงี่ยม ลั่นทัด	อนุกรรมการ
๑๙. นายสุบุญ วุฒิวงศ์	อนุกรรมการ
๒๐. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	อนุกรรมการ
๒๑. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	อนุกรรมการ
๒๒. นายอัษฎพร จารุจินดา	อนุกรรมการ
๒๓. นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล	อนุกรรมการ
๒๔. นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๒๕. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา ดังนี้

(๑) กำหนดวัตถุประสงค์ในการพิจารณาศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นข้อมูลแก่บุคคลโดยทั่วไปที่จะได้เห็นภาพรวมของกฎหมายที่ควรมีขึ้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว และจะเป็นการเสนอแนวทางในเบื้องต้นแก่หน่วยงานของรัฐที่จะจัดทำร่างกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๓) และมาตรา ๓๐๘ จะทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายในรายละเอียดต่อไป

(๒) สอบถามความเห็นไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ

(๓) มอบหมายให้อนุกรรมการบางท่านและนักวิชาการทำการศึกษาหัวข้อและขอบเขตของกฎหมายที่พึงมีหรือควรแก้ไข โดยเป็นเพียงการศึกษาในเบื้องต้นเท่านั้น

๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาข้อมูลและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดผลการพิจารณาศึกษา ดังนี้

คณะกรรมการมีความเห็นว่า การจัดทำข้อเสนอแนะที่มีความสมบูรณ์และรอบคอบนั้น ควรจะได้มีการศึกษาในเชิงวิชาการอย่างลึกซึ้ง รับฟังความคิดเห็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้ปฏิบัติ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น รวมทั้งทำการศึกษาวิจัยกฎหมายถึงผลกระทบทั้งในเชิงกว้างและลึก แต่เนื่องจากด้วยระยะเวลาจัดทำอันมีอยู่อย่างจำกัด จึงกระทำได้เพียงการสอบถามความเห็นไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับการสนองตอบเป็นอย่างดี และการมอบหมายให้อนุกรรมการบางท่านและนักวิชาการทำการศึกษาหัวข้อและขอบเขตของกฎหมายที่พึงมีหรือควรแก้ไขโดยเป็นเพียงการศึกษาในเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งรายละเอียดของความเห็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้จัดทำโดยสรุปไว้เป็นเอกสารในภาคผนวก รวมทั้งผลการศึกษาของอนุกรรมการและนักวิชาการก็ได้รวบรวมไว้เป็นเอกสารในภาคผนวกด้วยเช่นกัน และคณะกรรมการขอขอบคุณหน่วยงานและทุกท่านที่ให้ความเห็น ไว้ ณ ที่นี้

เค้าโครงของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีผลทันที และบุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้โดยตรง ในการเสนอแนะการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการจึงได้วางเค้าโครงของข้อเสนอแนะตามระยะเวลาและความจำเป็นเร่งด่วนที่จะพึงมีกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยถือตามระยะเวลาในบทเฉพาะกาลเป็นหลัก แต่นอกเหนือจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญยังได้กล่าวถึงการดำเนินการอื่นของรัฐไว้ด้วย คณะกรรมการจึงเห็นควรจัดทำข้อเสนอแนะในส่วนอื่นที่จะทำให้การใช้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ไว้ด้วย โดยจัดเค้าโครงของข้อเสนอแนะเป็น ๓ ส่วนดังนี้

ส่วนที่ ๑ ร่างกฎหมายที่แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดเวลาดำเนินการไว้ แต่ก็ต้องจัดให้มีโดยเร็วที่สุด ซึ่งได้แก่การจัดทำกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรปฎิรูปกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการเห็นว่า ควรมีกฎหมายที่จะสร้างกระบวนการให้การจัดทำมาตรฐานจริยธรรมให้เกิดผลและทันต่อเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย

ส่วนที่ ๒ การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายภายในหนึ่งปีหรือสองปี แล้วแต่กรณี นับแต่วันแถลงนโยบาย หรือภายในระยะเวลาอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ส่วนที่ ๓ การจัดทำกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายในส่วนอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๐๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้” ข้อเสนอแนะนี้จึงมิได้กล่าวถึงกฎหมายปัจจุบันที่ได้ตราขึ้นและบังคับใช้อยู่และมีหลักการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้อยู่แล้ว หรือร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้อีก คงเป็นการให้ข้อเสนอที่ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไปหรือจัดให้มีกฎหมายต่อไป ซึ่งจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ย่อมแล้วแต่กรณีไป

ส่วนที่ ๑

ร่างกฎหมายที่ต้องจัดให้มีโดยเร็ว

๑.๑ การจัดทำกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๘๑ (๓) (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ-จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ)

มาตรา ๓๐๘ (บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ)

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากมาตรา ๘๑ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่

(๑) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ

(๒) ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

(๓) ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(๔) จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ โดยบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรพิจารณาเสนอแนะแนวทางในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีข้อพิจารณาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(๑) องค์ประกอบ

โดยที่ภารกิจที่องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายจะต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นภารกิจในทางวิชาการในด้านการศึกษาค้นคว้า การให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาหรือจัดให้มีกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีได้ดำเนินการไปแต่เพียงลำพัง แต่ต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

และภาคประชาชน การกิจขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายนี้จึงมุ่งเน้นไปในด้านความรู้และด้านเทคนิคทางกฎหมายเป็นสำคัญ การปฏิบัติหน้าที่นี้จึงต้องการบุคลากรซึ่งมีความรู้และมีประสบการณ์อย่างสูงในทางกฎหมายเป็นหลัก เพราะจะมีพื้นความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโดยรวมของทั้งประเทศ และสามารถเข้าใจถึงความสำคัญ ผลกระทบ ข้อบกพร่อง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายหรือระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หรือที่ควรจัดให้มีขึ้นในอนาคต แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านอื่น ๆ หรือบุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเป็นส่วนเสริมให้สามารถครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องอื่นที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ บุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมากนัก แต่ควรประกอบด้วยบุคลากรหลักอย่างน้อย ๒ กลุ่ม คือ

(ก) "กรรมการปฏิรูปกฎหมาย" ซึ่งจะเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่หลักขององค์กร

จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศ บุคลากรกลุ่มนี้มีทั้งที่ประกอบด้วยบุคคล ๒ ประเภท คือ กรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ปฏิบัติงาน "เต็มเวลา" ประเภทหนึ่ง กับกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเต็มเวลา อีกประเภทหนึ่ง และที่มีเพียงกรรมการที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา^๑ แต่สำหรับองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของไทยซึ่งเป็นองค์กรที่เพิ่งจะจัดให้มีขึ้น และมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญที่รออยู่ข้างหน้าในปริมาณที่ค่อนข้างมาก จึงควรมีเฉพาะ กรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา เพื่อที่จะได้ใช้เวลาและความรู้ความสามารถของตนปฏิบัติหน้าที่หรือรับมือกับงานในความรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่

ส่วนจำนวนกรรมการนั้น ควรกำหนดให้มีจำนวนอย่างน้อย ๔ คน แต่ไม่เกิน ๘ คน เนื่องจากเป็นองค์กรทางวิชาการที่ต้องการผลงานในรูปของร่างกฎหมายงานวิจัย หรืองานวิชาการอื่น เป็นสำคัญ อีกทั้งในการปฏิบัติงานก็จะมีหน่วยธุรการซึ่งจะมีสถานะเสมือนหน่วยงานทางวิชาการที่จะมีนักวิชาการและนักวิจัยต่าง ๆ คอยให้การสนับสนุน จึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมากนัก

^๑ เช่น Law Reform Commission of Ireland, Australian Law Reform Commission, Law Reform Commission of Hong Kong, Victorian Law Reform Commission, Queensland Law Reform Commission, New South Wales Law Reform Commission, Law Reform Commission of Nova Scotia, Law Commission of England and Wales, Law Reform Commission of Western Australia, South African Law Reform Commission, Fiji Law Reform Commission, Law Reform Commission of Tanzania, Manitoba Law Reform Commission, South African Law Reform Commission, Law Reform Commission of Saskatchewan, Law Commission of New Zealand, Law Reform Commission of the Australian Capital Territory เป็นต้น

(ข) “หน่วยธุรการ” ที่ช่วยทำหน้าที่สนับสนุนการทำงาน ควรมี นักวิจัยเป็นบุคลากรหลักเพื่อทำการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกับการปฏิบัติการกฎหมายแต่ละคน และมีบุคลากรอีกจำนวนหนึ่งเพื่อปฏิบัติงานทั่วไปด้านงานบริหารและงานธุรการ ซึ่งบุคลากรทั้ง ๒ ประเภท นี้ ไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมากนัก เพราะงานบางประเภทหรือบางเรื่องต้องอาศัยจากผู้ทำงานหรือมีความรู้ด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีหรือบางเรื่องอาจจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่ทำงานหรือมีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยตรง จึงอาจจำเป็นต้องแต่งตั้ง “อนุกรรมการหรือผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทำงาน มีความรู้ หรือมีประสบการณ์ด้านที่จะทำการศึกษาวิจัยนั้น โดยตรง เพื่อเป็นแหล่งความรู้และเป็นกลไกเสริมในฐานะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ที่จะช่วยกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการทำงาน ซึ่งกรณีนี้จะแต่งตั้งเฉพาะในเรื่องและตามจำนวนเท่าที่จำเป็น

(๒) คุณสมบัติและที่มา

เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ ควรมีคุณสมบัติหลัก คือ

(ก) ต้องมีพื้นความรู้ด้านกฎหมาย (legal background) เช่น ต้องเป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ ทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญทางการร่างกฎหมาย หรืออาจารย์ทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศก็จะมาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวเช่นกัน

(ข) มีผลงานทางวิชาการ หรือมีประสบการณ์ ตรงกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติหรือเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(ค) มีอายุไม่เกิน ๗๐ ปี^๒

สำหรับที่มานั้น เนื่องจากการกิจหลักจะเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการศึกษาวิจัยด้านกฎหมาย เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมายของประเทศ กรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงควรมีที่มาจากแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี แต่ต้องรับผิดชอบในผลงานของตนต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

^๒ ซึ่งในประเด็นนี้ยังมีข้อที่น่าพิจารณาว่า เนื่องจากกรณีนี้เป็นงานวิชาการที่ต้องการผู้มีความรู้และประสบการณ์สูง และได้มีอำนาจบริหาร การจำกัดอายุชั้นสูงไว้อาจทำให้ต้องเสียโอกาสที่จะได้บุคลากรที่เหมาะสมไปได้

(๓) วาระการดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทน

เพื่อให้มีโอกาสได้มีการหมุนเวียนและเพื่อให้มีความรู้และประสบการณ์ใหม่ภายในรอบระยะเวลาตามสมควร จึงควรกำหนดให้กรรมการปฏิรูปกฎหมายมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และในทางกลับกันเพื่อให้สามารถรักษากรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงซึ่งพัฒนาตนเองให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงกำหนดให้เมื่อครบวาระแล้วอาจได้รับแต่งตั้งได้อีก

ส่วนเรื่องค่าตอบแทนนั้น ควรกำหนดให้เทียบได้กับค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรภาครัฐในฝ่ายบริหารระดับสูง เพราะภารกิจที่ต้องปฏิบัตินั้นเป็นงานทางวิชาการโดยแท้ และบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวต้องสร้างสมประสบการณ์จากด้านต่าง ๆ มาอย่างเต็มที่ การที่จะสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นนั้นมาปฏิบัติหน้าที่ได้จึงย่อมเป็นเรื่องยาก และการที่จะรักษาบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานนี้ต่อไปได้ก็เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งยอนไปกว่ากัน ค่าตอบแทนสำหรับบุคคลเหล่านี้จึงต้องอยู่ในระดับค่อนข้างสูงจึงจะสามารถจูงใจและรักษาผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นไว้ได้

(๔) อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น ควรแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ส่วน คือ กรณีของอำนาจหน้าที่ตามปกติ และกรณีของอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามปกติ ได้แก่

(ก) ศึกษาวิจัย วิเคราะห์ ประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมาย ทั้งในภาพรวม (ระดับชาติ) และเฉพาะเรื่อง ตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐร้องขอ

(ข) เสนอแนะการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

(ค) ดำเนินการร่างกฎหมาย ทั้งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐร้องขอ และกรณีที่ประชาชนร้องขอเพื่อจะเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

(ง) ติดตามการร่างกฎหมายหรือการจัดทำร่างกฎหมายที่ระบุในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ และให้ความช่วยเหลือหรือเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายนั้น

(จ) เสนอแนะวิธีการลดกฎระเบียบที่ล้าสมัยหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมหรือเศรษฐกิจ

(ฉ) จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยหรือร่างกฎหมาย และพิมพ์เผยแพร่ผลงานดังกล่าว

(ช) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

ส่วนอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญ ได้แก่

(ก) ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนุญ

(ข) ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อ
อนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญ

(ค) จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตาม
มาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนุญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องถูก
ผูกพันที่จะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

(๕) หน่วยธุรการ

หน่วยธุรการจะต้องมีนักวิจัยเพื่อช่วยทำการศึกษา ค้นคว้า วิจัย
และดำเนินการต่าง ๆ และมีบุคลากรปฏิบัติงานบริหารและงานธุรการนั้น หน่วยธุรการดังกล่าว
ไม่ควรเป็นหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการใดโดยเฉพาะ แต่ควรจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์กรที่มี
อิสระในการดำเนินงานและการบริหารจัดการต่าง ๆ เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น โดยให้รัฐบาล
จัดสรรبودเงินให้จากงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

หน่วยธุรการดังกล่าวจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
และไม่ควรมีขนาดใหญ่และไม่ควรมีโครงสร้างการบริหารงานที่ซับซ้อน เพราะมีหน้าที่หลักเพียง
เพื่อช่วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในทางวิชาการ

สำหรับบุคลากรในหน่วยธุรการดังกล่าวไม่ควรเป็นข้าราชการ
แต่ควรมีฐานะเป็นพนักงานหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ไม่ผูกพันหรือติดขัดกับระบบ
ราชการมากเกินไป เพราะต้องการคัดเลือกให้ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ
และประสบการณ์สูง จึงจำต้องกำหนดเรื่องคุณสมบัติและค่าตอบแทนไว้ในระดับที่เหมาะสม
เพื่อเป็นเครื่องจูงใจและเป็นหลักประกันความสำเร็จของงานอย่างแท้จริงอีกด้วย

๑.๒ กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำประมวลจริยธรรม

รัฐธรรมนุญได้ให้ความสำคัญแก่การจัดทำจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หมวด ๑๓ มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๘๐) ซึ่งมาตรา ๓๐๔
ของรัฐธรรมนุญ อันเป็นบทเฉพาะกาล กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วัน
ประกาศใช้รัฐธรรมนุญนี้ และเนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท จะเป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น
ประกอบกับรัฐธรรมนุญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำ
ในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมดังกล่าว (มาตรา ๒๘๐) คณะกรรมการการเห็นว่า
เพื่อให้มีการผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมกลาง

หรือมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภท และให้มีการปรับปรุง ทบทวนทุกระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้มีความทันสมัย ควรที่จะมีกฎหมายกำหนดกระบวนการ ในการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว และกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำ รวมทั้งมีกระบวนการให้ข้อเสนอแนะหรือช่วยเหลือทางวิชาการและติดตามการ จัดทำเพื่อให้เป็นไปตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งจะทำให้มีเจ้าภาพหลักในการ ดำเนินการและเห็นกระบวนการจัดทำได้ชัดเจน

ส่วนที่ ๒

การจัดทำกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.๑ กฎหมายที่ต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

๒.๒ กฎหมายที่ต้องมีไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒.๓ กฎหมายที่จะต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒.๔ กฎหมายที่จะต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาสองปีนับแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒.๑ กฎหมายที่ต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑ จัดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๓๐๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และกำหนดวิธีการในการใช้สิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

๒.๑.๒ แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ ฉบับ ตามมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

**๒.๑.๓ แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง
ประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๓๐๒ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ**

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมี
รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียง
ประชามติเพื่อมีข้อยุติ

**๒.๑.๔ แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา
อาวุโส ตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ**

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรง
ตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔
และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้
ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมสามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี

**๒.๑.๕ แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
ตามมาตรา ๓๐๖ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ**

แก้ไขกฎหมายทำนองเดียวกับ ๒.๑.๔

**๒.๒ กฎหมายที่ต้องมีไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลง
นโยบายต่อรัฐสภา**

**๒.๒.๑ กฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่
และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคม**

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๓๐๕ (องค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และการ
กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม)

บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๕ (๑) บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรก มิให้
นำมาตรา ๔๗ วรรคสอง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่
จัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา
โดยอย่างน้อยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อย
ภายในองค์กรนั้นแยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและ

วิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำขึ้นก่อนวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

ข้อเสนอแนะ

จัดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งควรมีเนื้อหาในสาระสำคัญดังนี้

(๑) กำหนดให้การดำเนินการขององค์กรดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

(๒) มีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้น แยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๓) มีมาตรการป้องกันมิให้มีการครอบงำ การครอบครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง หรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

(๔) มีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

(๕) เป็นองค์กรที่มุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองผู้บริโภคทางการสื่อสาร โดยการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรี และป้องกันผู้บริโภคจากเนื้อหาของสื่อที่เป็นอันตรายหรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย

(๖) การดำเนินการขององค์กรควรคำนึงถึงการหลอมรวมกันของเทคโนโลยีในอนาคตทางการสื่อสาร และการพัฒนารูปแบบของการสื่อสารที่ทันสมัยไปสู่อนาคต โดยประชาชนเป็นศูนย์กลางของการได้รับประโยชน์

(๗) ออกใบอนุญาต ดำเนินการศึกษาวิจัย กำหนดประมวลจริยธรรมหรือคู่มือของผู้ประกอบการ มีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย และกำกับดูแลให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

(๘) การกำหนดนโยบายขององค์กรในทุกเรื่องควรมาจากการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่ถูกกระทบผลประโยชน์และเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อแสดงถึงวิธีการทำงานขององค์กรอย่างเปิดเผยและเป็นที่ยอมรับได้ และการกำหนดนโยบายนั้นมาจากข้อมูลที่ต้องการ

(๙) การกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ต้องมีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนจากการจัดทำรายการหรือเนื้อหารายการจากประชาชน

(๑๐) มีกระบวนการส่งเสริมภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ เช่น วิทยุสาธารณะ หรือกิจการโทรทัศน์สาธารณะ หรือมีส่วนร่วมในการผลิตรายการอันเป็นของชุมชนท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการรายเล็กอิสระ

(๑๑) ในการออกใบอนุญาตต้องคำนึงถึงประเภท ขนาด และลักษณะของกิจกรรม ซึ่งกิจกรรมที่ไม่ซับซ้อนอาจให้การอนุญาตโดยเสียค่าธรรมเนียม หรือกิจกรรมที่มีความซับซ้อนอาจพิจารณาอนุญาตโดยผ่านกระบวนการประมูลโดยวิธีการที่เป็นธรรม

๒.๓ กฎหมายที่จะต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งปี นับแต่การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒.๓.๑ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๓๒ (สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย)

มาตรา ๔๐ (สิทธิในกระบวนการยุติธรรม)

มาตรา ๘๑ (๔) (ให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ที่ดำเนินการเป็นอิสระ)

รัฐธรรมนูญนี้มีบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลมากขึ้น โดยในมาตรา ๓๒ วรรคสาม ได้บัญญัติให้ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ให้ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำนั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งบัญญัติไว้เป็นส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ซึ่งในส่วนที่ชัดเจนขึ้น คือ สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดี มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ และเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ ได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว และในคดีแพ่งบุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

ข้อเสนอแนะ

(๑) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(ก) แก้ไขมาตรา ๘๕ การค้นตัวผู้ต้องหา

ควรกำหนดให้ผู้ที่ถูกค้นตัวและยึดสิ่งของไปโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้เจ้าพนักงานคืนสิ่งของที่ยึดไปหรือชดใช้ค่าเสียหาย

(ข) แก้ไขมาตรา ๘๐ การขอให้ปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย ควรให้สิทธิแก่ผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ที่ก่อให้เกิดการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายชดใช้ค่าเสียหายไปพร้อมกับการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัว

(ค) การปฏิบัติที่เหมาะสมแก่พยาน ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติต่อพยานดังนี้ (๑) แจ้งให้พยานทราบวันนัดล่วงหน้า ตามสมควร และแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรณีเลื่อนนัด (๒) แจ้งให้พยานทราบถึงเรื่องที่จะถูกซักถามล่วงหน้าเพื่อให้พยานมีโอกาสเตรียมตัว และ (๓) อำนวยความสะดวกให้แก่พยานตามสมควรและปฏิบัติต่อพยานอย่างให้เกียรติ

(ง) การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา ควรห้ามมิให้มีการถ่ายภาพหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในขณะที่ผู้ต้องหาพิมพ์ลายนิ้วมือหรือให้ปากคำอันมีลักษณะเป็นการประจานผู้ต้องหา นั้น เว้นแต่จะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือเพื่อความปลอดภัยต่อสาธารณชน

(จ) การคุ้มครองสตรี ควรห้ามเผยแพร่ภาพผู้เสียหายที่เป็นหญิง ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ และในการสอบปากคำควรใช้พนักงานสอบสวนที่เป็นหญิงเป็นผู้สอบสวน

(ฉ) การคุ้มครองผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ การคุมขัง ในระหว่างพิจารณาหรือการลงโทษผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพต้องใช้วิธีการและความระมัดระวังมิให้บุคคลดังกล่าวได้รับอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกาย เว้นแต่เป็นการลงโทษประหารชีวิต

(๒) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การดำเนินคดีอย่างคนอนาถา (มาตรา ๑๕๕ - ๑๖๐) ควรขยายโอกาสในการได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมให้กว้างขวางกว่าเดิม โดยให้รวมถึงบุคคลที่มีความเดือดร้อนในการดำรงชีพหากต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม และไม่จำกัดเฉพาะคนยากจนตามกฎหมายปัจจุบัน และควรให้ศาลจัดหาทนายความให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนได้ตามสมควร

(๓) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

ควรตรากฎหมายกำหนดวิธีการที่ผู้บริโภคจะใช้สิทธิรวมตัวกันฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายอันเป็นการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคโดยรวม แม้มาตรา ๒๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ทันที แต่การฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) รวมทั้งต้องมีวิธีพิจารณาคดีซึ่งเอื้อต่อการใช้สิทธิของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

ควรตรากฎหมายกำหนดวิธีการที่ชุมชนจะใช้สิทธิทางศาลเพื่อประโยชน์ในการจัดการและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติเนื่องจากการฟ้องหรือการดำเนินคดีโดยชุมชน (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) จำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสมเพื่อพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ

(๕) กฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

จัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ที่ดำเนินการเป็นอิสระ ทำหน้าที่พัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และองค์กรดังกล่าวควรบริหารโดยคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติจากการที่เคยเป็นบุคคลที่มีบทบาทเป็นที่ประจักษ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เสนอแนะความเห็นหรือแนวทางแก้ไขปัญหาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๒.๓.๒ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ และการคุ้มครองแรงงานและผู้ทำงาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๔ (สิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัย สวัสดิการในการทำงาน และหลักประกันในการดำรงชีพ)

มาตรา ๕๑ (สิทธิเสมอกันในการได้รับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมและมีมาตรฐาน)

มาตรา ๕๒ (สิทธิของเด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว)

มาตรา ๕๓ (บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวก)

มาตรา ๕๔ (บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวก)

มาตรา ๕๕ (บุคคลผู้ซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ)

มาตรา ๘๔ (๗) (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ- คำนึงถึงผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ)

นอกจากสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขที่บัญญัติเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เน้นถึงความสำคัญของเด็กและเยาวชนที่จะมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ และเด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว รวมทั้งเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ

ส่วนในเรื่องของบุคคลผู้ซึ่งมีอายุครบหกสิบปี บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

สำหรับบุคคลผู้ซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มมาในรัฐธรรมนูญนี้

บทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๗) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติถึงการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ ระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนจัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นเนื้อหาที่เน้นเพิ่มขึ้นมาเช่นกัน แม้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะเป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว

ข้อเสนอแนะ

(๑) ทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์เด็ก กฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์คนพิการ กฎหมายการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพและบริการสาธารณสุขที่จะได้รับบริการอย่างเสมอภาค ทั้งถึงและมีประสิทธิภาพ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการจากรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ กฎหมายเกี่ยวกับอาคารและการเคหะหรือการพัฒนาชุมชน เพื่อให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๔ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ

(๒) จัดให้มีกฎหมายคุ้มครองบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

(๓) จัดให้มีกฎหมายเพื่อสงเคราะห์ผู้ยากไร้ คนขอทานหรือผู้เร่ร่อนที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ให้ได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ สงเคราะห์ทางด้านที่อยู่อาศัย การฝึกอบรมอาชีพและสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเพียงพอและมีศักดิ์ศรี ไม่ก่อปัญหาแก่สังคม

๒.๓.๓ กฎหมายเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๕ (เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีการอื่น)

มาตรา ๔๖ (เสรีภาพของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ในการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็น)

มาตรา ๔๗ (คลื่นความถี่)

มาตรา ๔๘ (ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม)

รัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชนไว้ในส่วนที่ ๗ มาตรา ๔๕ ถึงมาตรา ๔๘ บทบัญญัติส่วนใหญ่มักเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือ คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ แต่ที่สำคัญและเพิ่มเติมขึ้นและแตกต่างออกไปจากฉบับก่อนมีสามประการ คือ

(๑) ได้บัญญัติถึงการกระทำใดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ (มาตรา ๔๖ วรรคสาม)

(๒) ได้บัญญัติถึงการกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง หรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ที่หลากหลายของประชาชน (มาตรา ๔๗ วรรคสี่)

(๓) ได้บัญญัติถึงการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็น เจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือ โทรคมนาคมมิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะ ดำเนินการโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ใน ทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว (มาตรา ๔๘)

ข้อเสนอแนะ

(๑) ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานหมิ่น ประมาท และกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการโฆษณา แพร่หลาย ซึ่งข้อความหรือภาพอันเป็นการละเมิด หรือกระทบสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ให้สอดคล้องกับมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

(๒) แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อห้ามคนต่างด้าวทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ที่มีได้มีสัญชาติไทยมิให้เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น โดยให้คำนึงถึง สัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิออกเสียง

(๓) จัดทำกฎหมายห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของ กิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดย วิธีการอื่น ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการ เป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว การควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการ ครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ถ้าฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษไม่เฉพาะ แต่โทษทางการเมืองเท่านั้น และการตรากฎหมายดังกล่าวนี้ควรคำนึงถึงบทบัญญัติว่าด้วยการ กระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตรา ๒๖๕ (๔) ที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากระทำการอันเป็นการต้องห้าม ตามมาตรา ๔๘ ด้วย

(๔) กำหนดความผิดการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือการ แสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของผู้ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น หรือพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ

(๕) จัดทำกฎหมายลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าของกิจการ
สั่งการให้เสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นที่ขัดต่อความเป็นจริงหรือขัดต่อหลักจริยธรรมแห่ง
วิชาชีพ

(๖) ส่งเสริมให้มีกลไกควบคุมกันเองเช่นที่ผู้ประกอบการวิชาชีพ
หนังสือพิมพ์ตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเพื่อควบคุมกันเองโดยเฉพาะการควบคุมให้ปฏิบัติ
ตามกรอบจริยธรรมแห่งวิชาชีพที่ผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น ๆ ได้กำหนดขึ้น

(๗) แก้ไขพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือสื่ออื่น
ให้ทันสมัย รวมทั้งแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสื่อมวลชนอื่น เพื่อคุ้มครองสิทธิในการแสดงความคิด
เห็นของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น โดยเฉพาะในเรื่องการสั่งปิดหรือระงับการดำเนิน
กิจการ การนำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความ
มั่นคงและประโยชน์สาธารณะอื่น และสิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น
ประกอบด้วย

(๘) ส่งเสริมการกำหนดจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแสดงความคิดเห็นที่จะเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ราชการ

๒.๓.๔ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๔ (ความเสมอภาคในการศึกษา)

มาตรา ๕๒ (สิทธิของเด็กและเยาวชนที่จะได้รับการพัฒนา และ
ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม)

มาตรา ๘๐ (แนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา
และวัฒนธรรม)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ได้บัญญัติถึงความเสมอภาค
ในการศึกษา การได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งยังคงเป็นไปตามเดิม แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้เน้นถึงความเสมอภาค
ในการศึกษาขั้นพื้นฐานเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ในส่วนอื่นได้กล่าวถึงผู้ยากไร้ ผู้พิการ
หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้
ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น และการศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้
ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

ข้อเสนอแนะ

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เพื่อขยายกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐต้องจัดการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งไม่เฉพาะแก่การศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น

(๒) กรณีของบุคคลผู้ด้อยโอกาส ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสองและวรรคสาม ให้มีแนวทางเป็นที่ชัดเจนว่าจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

(๓) ขยายความพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อส่งเสริมการศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(๔) ขยายความพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เด็กและเยาวชนได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา

(๕) จัดให้มีกฎหมายหรือส่งเสริมองค์กรที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการส่งเสริมความรู้จากการเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดการนันทนาการเพื่อการเรียนรู้ธรรมชาติและวัฒนธรรมอันดี พิพิธภัณฑสถานการเรียนรู้สมัยใหม่ การใช้ชีวิตสมัยใหม่ที่สอดคล้องกับคุณค่าที่ดีงามของสังคมและวิถีชีวิตไทย โดยมุ่งการพัฒนาคุณภาพของคนจากการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนและเห็นประสบการณ์ และการเรียนรู้เพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ดีและคุณค่าและจริยธรรมของบุคคล

(๖) จัดให้มีกฎหมายเพื่อปรับปรุงขยายฐานภาษีจากภาคบริการให้มากขึ้นเนื่องจากรัฐจะมีภาระค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญนี้มากขึ้น

(๗) จัดทำกฎหมายหรือทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำรุนแรงในครอบครัว เพื่อคุ้มครองเด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว ที่ได้รับความคุ้มครองจากความรุนแรง และมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูจากผลของความรุนแรงดังกล่าว

(๘) จัดทำกฎหมายเพื่อให้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ

(๙) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

(๑๐) แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการหรือทุพพลภาพ ให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ สามารถประกอบอาชีพและดำรงชีพอยู่ในสังคมด้วยความมีศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ รวมไปถึงบุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐด้วย

(๑๑) จัดทำกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รัฐสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยแก่บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ในลักษณะของการสงเคราะห์หรือบ้านฉุกเฉินสำหรับผู้ยากไร้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา การสาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐนั้น กระจายอยู่เป็นหลายฉบับ การดำเนินการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายตาม (๑) ถึง (๑๑) จะต้องพิจารณากฎหมายข้างเคียง และเกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขและการส่งเสริมสุขภาพ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคม กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนภาคสังคมต่าง ๆ และกฎหมายเกี่ยวกับการเคหะแห่งชาติและการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น มิใช่พิจารณาแยกส่วนเป็นรายฉบับ

๒.๓.๕ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการร้องเรียน และสิทธิของผู้บริโภค

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๕๖ (สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ)

มาตรา ๕๗ (สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ หรือส่วนได้เสียของชุมชนท้องถิ่น และการรับฟังความคิดเห็น)

มาตรา ๕๘ (สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง)

มาตรา ๖๑ (สิทธิของผู้บริโภค)

มาตรา ๖๒ (สิทธิติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการคุ้มครองบุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ)

สิทธิในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐยังคงบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน รวมทั้งสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนเองหรือชุมชนท้องถิ่น และสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาก็ยังคงเหมือนเดิมเช่นกัน และกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็เป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว ไม่ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ที่เพิ่มขึ้นใหม่มีสาระสำคัญสามประการ คือ

(๑) การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ (มาตรา ๕๗ วรรคสอง)

(๒) องค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคมีความชัดเจนและเพิ่มเติมขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนว่า เป็นองค์การอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค และให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย (มาตรา ๖๑ วรรคสอง)

(๓) ได้เพิ่มสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ข้อเสนอแนะ

(๑) จัดทำกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีคู่มือการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐ (Best Practices) ประกอบกันไปด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะ เป็นประโยชน์ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ในมาตราอื่นด้วย เช่น

๑) มาตรา ๖๗ วรรคสอง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๑๐ แผนนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒) มาตรา ๕๘ ซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้จะ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของชายและหญิงที่ใกล้เคียงกัน

๓) มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

๔) มาตรา ๒๘๗ และมาตรา ๒๙๐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญนี้ จึงควรมีกฎหมายกลางกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรับฟังความคิดเห็นขึ้นมา เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้เป็นหลักในการดำเนินการ นอกจากนี้แล้วการที่เสนอว่า ควรจัดทำคู่มือดำเนินการหรือจัดการรับฟังความคิดเห็นในลักษณะของ Best Practices ประกอบด้วยนั้น เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นแต่ละเรื่องมีความแตกต่างกัน ระยะเวลาดำเนินการแตกต่างกันตามความซับซ้อนของประเด็น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้พื้นที่และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นก็ยิ่งแตกต่างกัน การมีคู่มือดังกล่าวจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจจุดมุ่งหมายของการจัดการรับฟังความคิดเห็น และเทคนิคต่าง ๆ ที่จะทำให้มีการรับฟังความเห็นที่จริงใจ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบรู้สึกว่ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยคู่มือดังกล่าวอาจศึกษาจากตัวอย่างความสำเร็จของหลายประเทศได้

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ การมีกฎหมายการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่เสนอใน (๑) จะนำมาใช้ในกิจการดังกล่าวได้ โดยเฉพาะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่มีขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าว และแม้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติถึงการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา ๓๓) แต่ก็ไม่ได้มีการกระทำอย่างจริงจัง จึงเห็นว่ากรณีของพระราชบัญญัติผังเมืองฯ นี้ ควรดำเนินการดังนี้

๑) ควรมีการกำหนดวิธีการโฆษณาที่หลากหลาย ไม่จำกัดเฉพาะหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียง

๒) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่วางและจัดทำผังเมือง จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการวางและจัดทำผังเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการให้กลุ่มประชาชนเลือกตัวแทนเข้าร่วมหรือมีส่วนในการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจเรื่อง การผังเมืองให้กับตัวแทนของประชาชนและขยายผลในชุมชน อีกทั้งยังเป็นการสร้างเครือข่ายชุมชนเข้มแข็งในอันที่จะวางแผนในอนาคตของชุมชนต่อไป

๓) สร้างกระบวนการทำงานภาครัฐให้เป็นเอกภาพ เนื่องจากการผังเมืองจะต้องเป็นการร่วมดำเนินการร่วมกันของภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และสร้างมาตรฐานการทำงานที่ดีและโปร่งใส และสร้างองค์ความรู้ให้กับบุคลากรของรัฐและชุมชน

นอกจากนี้แล้วควรมีการทบทวนอายุของกฎกระทรวง ผังเมืองรวมว่าควรกำหนดไว้หรือไม่ (ปัจจุบันกำหนดไว้มีอายุใช้ ๕ ปี ซึ่งทำให้มีปัญหาว่าแม้จะขยายเวลาออกไปได้ แต่เมื่อสิ้นสุดเวลาใช้แล้ว จะทำให้เกิดช่องว่างการบังคับใช้)

(๓) จัดทำกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์กรดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม ในข้อเสนอแนะนี้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีข้อสังเกตถึงความหมายของความเป็นอิสระขององค์กรและงบประมาณสนับสนุนจากรัฐด้วยว่า ความเป็นอิสระนี้ควรหมายถึงการเป็นอิสระทางด้านการบริหารจัดการ มิฉะนั้นจะขาดความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชนผู้บริโภคร่วมกับองค์กรของรัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่วนการสนับสนุนงบประมาณควรวางอยู่บนพื้นฐานของหลักความคุ้มค่าและความมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยรวมด้วย (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๐๖/๑๐๒๘๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)

(๔) จัดทำกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในลักษณะของกฎหมายคุ้มครอง Whistle Blower เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากกว่าเดิม โดยกำหนดนิยามที่ใช้ในกฎหมาย ขอบเขตของข้อมูล ผู้ให้ข้อมูล วิธีการให้ข้อมูล และการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่ทางราชการ

๒.๓.๖ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๖๖ (สิทธิชุมชน)

มาตรา ๖๗ (สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ และการรับฟังความคิดเห็น และสิทธิชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ)

มาตรา ๗๘ (๗) (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ- จัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ)

มาตรา ๘๗ (๔) (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ- จัดให้มีกฎหมาย จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง)

รัฐธรรมนูญฉบับก่อนและฉบับนี้ให้ความสำคัญแก่ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการกระทำที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน แต่ที่ผ่านมายังไม่มีกฎหมายที่จะสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งการที่จะสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ข้อเสนอแนะ

(๑) จัดทำกฎหมายบัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่ของชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่นและสิทธิของชุมชนดังกล่าวซึ่งเป็นหน่วยทางสังคมพื้นฐาน โดยเฉพาะสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติร่วมกัน การมีส่วนร่วมกันในระหว่างชุมชนท้องถิ่นในการร่วมกันใช้และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและการแก้ไขข้อขัดแย้งอย่างสันติสุข

(๒) จัดทำกฎหมายส่งเสริมบทบาทของชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่นในการรับรู้หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงานของรัฐที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจรวมกับกฎหมายตาม (๑) เนื่องจากชุมชนจะสะท้อนความต้องการและรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งเมื่อมีความเข้าใจที่ถูกต้องจะเป็นผู้ผลักดันนโยบายของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเองให้บังเกิดผล และเป็นการรับรู้และยอมรับของหน่วยงานของรัฐจากการที่ให้ชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งแสดงถึงการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐที่กระทำขึ้นอย่างมีคุณภาพ

(๓) กฎหมายที่ตราขึ้นควรมีมาตรการบังคับหรือการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

(๔) จัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมือง และจัดทำแผนพัฒนาการเมือง โดยองค์กรดังกล่าวควรมีความเป็นอิสระจากระบบราชการและการเมือง เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาชนในการเรียนรู้และความเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไขปัญหาของประชาชน การสร้างความสมานฉันท์ อันเป็นการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม อันเป็นกลไกเชื่อมต่อกับประชาธิปไตยในระบบตัวแทนทางการเมือง และช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายที่มาจากการริเริ่มของประชาชน

(๕) จัดทำกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งอาจรวมอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมืองตาม (๔) ก็ได้ เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน และสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะของเครือข่ายทุกรูปแบบ เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

๒.๓.๗ กฎหมายจัดตั้งสภาเกษตรกร

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๘๔ (๘) (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ - ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร)

มาตรา ๘๕ (๕) (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ - กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำอย่างพอเพียง)

บทบัญญัติอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๓ (๑) กำหนดให้ต้องมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกร

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการเกษตรกรรมเป็นหัวใจของสังคมไทยมาโดยตลอด แต่ได้ถูกละเลย มิได้มีการจัดระบบให้เหมาะสม ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ประสงค์จะประกอบกิจกรรมทางการเกษตรไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะขาดแคลนทรัพยากรพื้นฐาน เช่น ที่ดิน เงินทุนหรือระบบความช่วยเหลืออื่น ๆ ซึ่งเมื่อการเกษตรที่พึ่งตนเองได้ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ เกษตรกรจึงได้หันเหตนเองไปเป็นลูกจ้าง ทั้งในเมืองและในภาคเกษตรกรรมเอง โดยมีผู้ประกอบการที่เป็นนายทุนคอยเอารัดเอาเปรียบ และแม้ว่าในอดีตประเทศไทยจะได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีมาตรการทางการเมืองและทางกฎหมายเข้าแก้ไขปัญหา แต่การแก้ไขปัญหาระบบการเกษตรกรรม ยังเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เพราะมีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความซับซ้อนในการดำเนินการ จึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเพื่อกำหนดทิศทางวางนโยบายด้านการเกษตรกรรมของชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรต่อไป

เนื้อหาของกฎหมายควรมีดังนี้

(๑) จัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพื่อจัดทำนโยบายด้านการเกษตร

(๒) จัดการให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดินภาคการเกษตร โดยมีการจัดระบบรูปแบบการใช้ที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นระบบการเช่า หรือการขออนุญาตถือครอง และการได้สิทธิและการสืบทอดสิทธิในลักษณะต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมและเป็นระบบ

(๓) สร้างแรงจูงใจทางภาษี

(๔) จัดระบบเงินสนับสนุนและโควตาของผลิตภัณฑ์ในลักษณะต่าง ๆ การสร้างระบบประกันราคาสินค้าเกษตรกรรมที่เป็นธรรม ระบบการตลาดสินค้าทางการเกษตร ฯลฯ

(๕) ควบคุมเรื่องมลพิษด้านการเกษตรและการส่งเสริมสภาพแวดล้อมในพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงการจัดทำผังเมืองด้านการเกษตร และเรื่องที่เกี่ยวข้องกันระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมกับพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะต่าง ๆ

(๖) เสริมสร้างความเป็นธรรมในการดำเนินกิจการสหกรณ์การเกษตรในลักษณะต่าง ๆ

(๗) พัฒนาเกษตรกรรมทางเลือกในลักษณะต่าง ๆ และการพัฒนาพลังงานทางเลือกจากการเกษตร ที่มีการจัดการโดยเกษตรกร

(๘) จัดตั้งกองทุนด้านการเกษตรในลักษณะต่าง ๆ

(๙) คุ้มครองสิทธิทางศาล หากเกิดข้อพิพาทในระหว่างเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรรม

(๑๐) พัฒนากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเกษตรกร

(๑๑) พัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างงานด้านเกษตรกรรม กับการพัฒนาชีวิตชนบทในลักษณะอื่น ๆ

(๑๒) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยด้านกฎหมายเกษตรกรรมอย่างจริงจัง

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural Act) ของประเทศอังกฤษ
- กฎหมายควบคุมที่ดินที่ในเดรท ของสหภาพยุโรป
- นโยบายของสหภาพยุโรปด้านเกษตรกรรม การพัฒนา

ชนบทและสิ่งแวดล้อม (EU agricultural and rural development policy and environment)

๒.๓.๘ กฎหมายเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาต่างประเทศ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า (ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ)

ข้อเสนอแนะ

(๑) จัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

(๒) กำหนดวิธีการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว

(๓) กฎหมายจะต้องมีเนื้อหาของการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

(๔) มีรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา และไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

๒.๓.๙ แก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๒๕๖ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)

ข้อเสนอแนะ

แก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับจำนวนกรรมการ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖

อนึ่ง ในส่วนของการจัดทำกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายตามบทเฉพาะกาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในหัวข้อนี้ สมควรกล่าวถึง **การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒** ด้วย และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดว่าต้องดำเนินการภายในเวลาใด แต่ย่อมเป็นที่เข้าใจโดยปริยายด้วยว่าต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหมายความว่าควรดำเนินการไปพร้อมกันด้วย

นอกจากนี้แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ มิใช่เพียงแต่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องมายังศาลปกครองได้ตามมาตรา ๒๕๗ (๓) ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๒๓ (อำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครอง) มาตรา ๒๒๔ (การแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง) มาตรา ๒๒๖ (คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง) มาตรา ๒๔๕ (การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครอง) และมาตรา ๒๕๓ (คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินการคลัง) ของรัฐธรรมนูญ จึงควรแก้ไข ดังนี้

- (๑) แก้ไขบทนิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”
- (๒) แก้ไขกำหนดเวลาในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ละเมิด และความรับผิดอย่างอื่น โดยกำหนดเวลาให้ยาวขึ้นกว่าเดิม
- (๓) แก้ไขให้การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง
- (๔) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนและระดับตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในแต่ละชั้นศาล และคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่มาจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไม่ต้องลาออกก่อน
- (๕) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมและองค์ประชุมของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง
- (๖) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง และการฟ้องคดีที่คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังมีคำวินิจฉัยแล้วต่อศาลปกครอง
- (๗) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีเพื่อให้สามารถบังคับคดีของคณะกรรมการวินัยงบประมาณ รวมทั้งกำหนดโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยอาจกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับทางปกครอง หรือให้ถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ หรืออาจกำหนดให้เป็นหนึ่งกระทำการก็ได้

๒.๔ กฎหมายที่จะต้องจัดทำหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในเวลาสองปี นับแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒.๔.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๘๑ (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ - การบังคับการทางกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน การให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย)

บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในส่วนที่ ๕ แนวนโยบายด้านกฎหมาย และการยุติธรรม เป็นการกำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้เป็นการดำเนินการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเช่นเดียวกับที่เสนอใน ๒.๓.๑ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และนอกจากนี้แล้ว เห็นควรมีการดำเนินการดังนี้

(๑) การปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึงนั้น ควรมีการทบทวนกฎหมายที่มีการบังคับโทษ ไม่ว่าโทษปรับทางแพ่ง โทษทางอาญา หรือโทษปรับทางปกครอง เพื่อลดขั้นตอนกระบวนการที่ล่าช้า และไม่เป็นธรรม รวมทั้งมีวิธีการประสานการดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการตามกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันด้วย เช่น ในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของสุขภาพอนามัยของประชาชน ย่อมจะมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายหลายฉบับ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการ ที่ควรต้องมีการประสานการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(๒) ควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความหรือจัดให้มีกฎหมายต่างหากเพื่อนำหลักการและวิธีการของ Notary Public มาใช้ในกระบวนการก่อนเกิดข้อพิพาทเพื่อช่วยระงับข้อพิพาทหรือยุติข้อพิพาทโดยเร็ว

(๓) ควรมีการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) มาใช้เท่าที่จะกระทำได้ ทั้งในคดีแพ่ง คดีพาณิชย์ และคดีปกครอง เพื่อให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสมัครใจซึ่งจะเป็นการลดต้นทุนและเวลาของทุกฝ่ายในการดำเนินคดี และลดปริมาณคดีที่ไม่จำเป็นลง อีกทั้งยังอาจขยายไปใช้กับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และหน้าที่ในกฎหมายอื่นได้

(๔) จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรวิชาชีพทางกฎหมายในการมีบทบาทดังกล่าว

๒.๔.๒ กฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๖๗ (ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ)

มาตรา ๑๗๐ (รายงานการรับและการจ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเสนอเป็นรายได้แผ่นดิน)

เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะ

(๑) วางหลักการ "วินัยการเงินการคลัง" ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ (มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม)

แนวทางที่หนึ่ง : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตราใดมาตราหนึ่ง เพื่อให้สำนักงานงบประมาณมีเครื่องมือสำหรับใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณและเป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ ข้อจำกัดของวงเงินงบประมาณในการจัดสรรให้แต่ละส่วนราชการ และนโยบายของรัฐบาลที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน ซึ่งอย่างน้อยควรมีหลักเกณฑ์พิจารณาดังนี้

๑) ต้องคำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

๒) ต้องคำนึงถึงความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล

และความสามารถในการก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนั้นด้วย

๓) ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงทางการเงินการคลังผ่านดัชนีที่สามารถชี้วัดค่าได้

๔) ต้องสร้างระบบธรรมาภิบาลด้วยการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

แนวทางที่สอง : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ๙ มาตราใดมาตราหนึ่ง เพื่อเป็นบทบังคับให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในวาระแรก ต้องจัดทำแผนการเงินการคลังระยะ ๔ ปี เพื่อใช้เป็นกรอบในการรักษาวินัยการเงินการคลัง พร้อมกับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาในคราวเดียวกันด้วย เพื่อใช้เป็นกรอบรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐบาล

(๒) วางหลักการ "งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖

แนวทาง : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ๙ มาตราใดมาตราหนึ่ง เพื่อให้เป็นที่ชัดเจนว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง การจัดทำเอกสารประกอบการนำเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยอาจมีข้อความดังนี้

"มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้มีเอกสารประกอบดังต่อไปนี้ เพื่อใช้พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้

(๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ

(๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(๔) คำชี้แจงประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ (อาทิ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการส่งเสริมการลงทุน และการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตธุรกิจโทรคมนาคม กรณี ชินคอร์ป เป็นต้น)

(๕) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน

(๖) ความจำเป็นในการขอตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี
 (๗) คำอธิบายเกี่ยวกับภาระหนี้ภาครัฐทั้งที่มีอยู่แล้ว
 ในปัจจุบัน และภาระผูกพันหนี้สินของรัฐที่เสนอขอเพิ่มเติม
 (๘) แหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลัง
 จ่ายไปก่อน

(๙) รายงานเกี่ยวกับฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ
 (๑๐) รายงานเกี่ยวกับฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (๑๑) บัญชีรายรับรายจ่ายรวมของภาครัฐ (Public Sector Consolidation Account) ประกอบด้วย บัญชีรัฐบาล (Central Government) บัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) บัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) บัญชีกองทุนเงินนอกงบประมาณ (Non-budgetary Funds) และบัญชีเงินกู้ต่างประเทศ (Foreign Loans)
 (๑๒) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อ
 ช่วยราชการ"

(๓) วางหลักการ "การจัดสรรงบประมาณรายการรายจ่ายงบกลาง"
 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง

แนวทางแรก : ระบุเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนด
 งบประมาณรายจ่ายงบกลางประกอบการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
 ประจำปีไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง
 เพื่อควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยไม่ผ่านการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้จ่าย
 หรือที่เรียกว่างบผี หรืองบทัวร์นกขมิ้น ไว้ในรายจ่ายงบกลาง ซึ่งสังเกตได้ว่ามีอัตราการ
 ขยายตัวของวงเงินงบกลางเพิ่มสูงขึ้นมากในสมัยที่รัฐบาลดำเนินนโยบายประชานิยม

สัดส่วนรายจ่ายงบกลาง

ปีงบประมาณ	ร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่าย
๒๕๓๔-๒๕๔๔	๑๐.๑%
๒๕๔๕-๒๕๕๐	๑๙.๓%
๒๕๕๐	๑๒.๖%

แนวทางที่สอง : กำหนดบทนิยาม “งบกลาง” เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดประเภทรายจ่ายที่ขอตั้งไว้ในรายการรายจ่ายงบกลางในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ โดยเพิ่มเป็นวรรคสองของมาตรา ๑๐ ทั้งนี้อาจเลือกยกยกร่างได้เป็น ๒ แบบ ดังนี้

๑) “รายการรายจ่ายงบกลาง” หมายความว่า รายจ่ายการจัดงานเพื่อเฉลิมพระเกียรติหรือตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ รายจ่ายในกิจกรรมแผนงาน โครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม และรายจ่ายใดที่ไม่สามารถจัดสรรให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง

๒) “รายการรายจ่ายงบกลาง” ไม่ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ค่าใช้จ่ายที่มีข้อผูกพันหรือมีกฎหมายใด ๆ กำหนดให้ต้องจ่าย และค่าใช้จ่ายในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่สามารถจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้

อนึ่ง การบัญญัติความในลักษณะ ๒) จะเปิดกว้างกว่าการระบุประเภทรายจ่ายใดเป็นรายจ่ายงบกลางตาม ๑)

แนวทางที่สาม : กำหนดสัดส่วนรายการรายจ่ายงบกลางต้องไม่เกินร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ โดยเพิ่มเป็นวรรคสามของมาตรา ๑๐ ในประเด็นนี้อาจเป็นข้อจำกัดในการตั้งงบประมาณหากมีการกำหนดอัตราส่วนไว้ต่ำเกินไปในกฎหมาย ทำให้ไม่เกิดความยืดหยุ่นตามภาวะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

แนวทางที่สี่ : ควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลาง เพื่อควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยไม่ผ่านการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้จ่าย เนื่องจากวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยอาจเพิ่มเป็นวรรคสาม หรือแยกเป็นวรรคสี่ ของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ก็ได้ โดยกำหนดหลักการเป็นสังเขป ดังนี้

๑) ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย เช่น เพื่อป้องกันหรือบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ

๒) ต้องเป็นรายจ่ายที่ไม่อาจคาดการณ์ได้

๓) ต้องกำหนดสัดส่วนวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เกินร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ด้วย

เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ปีงบประมาณ	ล้านบาท	ร้อยละของวงเงินงบประมาณ รายจ่าย
๒๕๔๕	๙,๒๘๙.๖	๐.๙๑%
๒๕๔๖	๙,๓๖๘.๙	๐.๙๔%
๒๕๔๗	๙,๒๘๑.๗	๐.๘๐%
๒๕๔๘	๒๘,๐๐๐.๐	๒.๒๙%
๒๕๔๙	๑๓,๐๓๑.๓	๐.๙๖%
๒๕๕๐	๔๑,๑๙๓.๐	๒.๖๓%

(๔) ยกร่างกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม

แนวทาง : ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ร่วมกันพิจารณากำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และประเด็น เพื่อใช้ในการยกร่างกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ ซึ่งกฎหมายการเงินการคลังต้องมีหลักเกณฑ์ที่จะนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ และกำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ดังนี้

- ๑) วางหลักการ "วินัยการเงินการคลัง" ทำนองเดียวกับหลักการในข้อ (๑)
- ๒) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง
- ๓) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหารายได้
- ๔) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- ๕) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งอย่างน้อยต้องจัดทำงบการเงิน ได้แก่ งบดุล และงบรายรับและค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการ ทำนองเดียวกับงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ

๖) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบัญชี

๗) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสาธารณะ (ซึ่งจะต้องนำไปพิจารณาร่วมกับการจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง มาตรา ๑๒ และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน)

๘) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการชี้แจงงบประมาณของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในชั้นคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย การกำหนดตำแหน่งและจำนวนผู้มาชี้แจงต้องเป็นผู้บริหารสูงสุด รองผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกไม่เกิน ๒ คน เพื่อลดภาระของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณต้องตั้งคำถามเป็นลายลักษณ์อักษรให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณตอบในประเด็นคำถามของงบประมาณที่ยังสงสัยล่วงหน้าก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน หรือให้ตอบคำถามเป็นลายลักษณ์อักษรแทนการเข้ามาชี้แจงด้วยตนเอง กำหนดให้กรรมการต้องถามในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่กำลังพิจารณา และต้องไม่ใช่ปัญหาส่วนตัวหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือคำถามในลักษณะตำหนิติเตียนการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่กำลังพิจารณาอยู่ เหล่านี้เป็นต้น

๙) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดดัชนีชี้วัดปัจจัยเสี่ยงทางการเงินการคลัง

๑๐) กำหนดให้กระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายรวมของภาครัฐ (Public Sector Consolidation Account) ประกอบด้วย บัญชีรัฐบาล (Central Government) บัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) บัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) บัญชีกองทุนเงินนอกงบประมาณ (Non-budgetary Funds) และบัญชีเงินกู้ต่างประเทศ (Foreign Loans) เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ฐานะการเงินการคลังภาครัฐในภาพรวม

๑๑) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงทุนโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ที่ยังขาดความโปร่งใส ขาดความเชื่อมโยงกับฐานะการเงินการคลังของประเทศในภาพรวม

๑๒) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำบทบัญญัติของกฎหมายการเงินการคลังนี้ไปใช้โดยอนุโลมกับรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๑๓) บทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน

(๕) จัดตั้งหน่วยงานเพื่อพิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขึ้นรองรับการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง

แนวทาง : จัดตั้งสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่ดังนี้

๑) กำหนดกระบวนการ แนวทาง วิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาให้เป็นระบบที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๒) พิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ

๓) ศึกษา วิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจมหภาคการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็นข้อมูล ข้อเสนอแนะ เพื่อใช้ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา

๔) กำหนดระเบียบ กระบวนการให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ รวมทั้งการประสานงาน เพื่อไม่ให้เป็นการชะงักของส่วนราชการในการจัดเตรียมข้อมูลและส่งเจ้าหน้าที่มาเตรียมพร้อม (stand-by) เป็นจำนวนมาก ทำให้สูญเสียเวลาปฏิบัติราชการโดยไม่จำเป็น เช่น ให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณางบประมาณตั้งคำถามเป็นลายลักษณ์อักษรให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณตอบในประเด็นคำถามของงบประมาณที่ยังสงสัยล่วงหน้าก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน หรือให้ตอบคำถามเป็นลายลักษณ์อักษรแทนการเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยตรง หรือการกำหนดองค์ประกอบและจำนวนผู้มาชี้แจง ได้แก่ ผู้บริหารสูงสุด รองผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกไม่เกิน ๒ คน เป็นต้น (เพื่อให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับบทบัญญัติในกฎหมายการเงินการคลังใน ๘) ของ ข้อ ๔ ข้างต้น)

๕) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินต่อรัฐสภา

(๖) เพิ่มเติมกระบวนการ หลักเกณฑ์ วิธีการในการเสนอของบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระแก่รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกไว้ต่างหากจากการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๘ วรรคแปดและวรรคเก้า

แนวทางแรก : เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำ การขอแปรญัตติ การโอน เปลี่ยนแปลง การก่อหนี้ผูกพัน การควบคุม และการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติวิธีการ

งบประมาณ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจพิจารณาขององค์กรดังกล่าว ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้หลักการงบประมาณรายจ่ายขององค์กรตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญมาจากรายได้ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่จะต้องจัดหาให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ แต่ต้องไม่กระทบฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยมีรูปแบบการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ดังนี้

๑) ให้มีโครงสร้างกิจกรรม แผนงาน โครงการ และหมวดรายจ่ายตามระบบงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บ และรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ ตรวจสอบ และประเมินผลในภาพรวมของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ และผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม

๒) ให้เสนอของบประมาณไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรผ่านสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง โดยมีสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กลั่นกรองความเหมาะสมและความจำเป็นในการขอตั้งงบประมาณ เสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติก่อนส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง เพื่อรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้นในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านประมาณการรายได้ซึ่งเป็นตัวกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น ๆ และไม่กระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ

๓) ให้องค์กรอิสระดังกล่าวสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรงหากได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอ

๔) สำนักงานงบประมาณจะต้องอนุมัติเงินประจำงวดให้กับองค์กรอิสระเพียงครั้งเดียวเต็มตามวงเงินที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ชักช้า

๕) เมื่อองค์กรอิสระดังกล่าวได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ให้กรมบัญชีกลางดำเนินการอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินให้โดยไม่ชักช้า

๖) องค์กรอิสระมีอำนาจในการโอน เปลี่ยนแปลง ถัวจ่าย และกันเงินไว้เบิกเหลือในปีเมื่อได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนภายในปีงบประมาณนั้น ตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับ

๗) หากมีเงินเหลือจ่ายต้องนำส่งคลัง

แนวทางที่สอง : นำหลักการตามแนวทางแรกไปบัญญัติไว้ในกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ และในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงรองรับอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกัน

(๗) เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ และวิธีการชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

แนวทางแรก : นำไปแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา ๑๔ โดยแยกมาบัญญัติไว้ต่างหากเป็นอีกมาตราหนึ่งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ และแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อนำมาชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อน ดังนี้

๑) ต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาชดใช้เงินคงคลังให้ชัดเจน เช่น จากการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีประเภทใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด จากการเพิ่มอัตราภาษีประเภทใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด จากการเพิ่มภาษีประเภทใหม่เป็นจำนวนเงินเท่าใด หรือจากการเพิ่มรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น

๒) ต้องตั้งชดใช้เงินคงคลังไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในงบประมาณถัดไปทั้งจำนวน

๓) วิธีการชดใช้เงินคงคลัง ให้ทยอยหักออกจากแหล่งรายได้ตามที่ระบุไว้ให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณนั้น และให้แยกวงเงินชดใช้ไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากวงเงินงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ขอตั้งชดใช้

ปริมาณชดใช้เงินคงคลัง

ปีงบประมาณ	วงเงินคงคลังที่ใช้จ่ายไป
๒๕๒๑ - ๒๕๓๐	๒๕,๔๐๕ ล้านบาท
๒๕๓๑ - ๒๕๔๐	๒๓๑,๐๐๐ ล้านบาท
๒๕๔๑ - ๒๕๕๐	๒๕๒,๑๓๐ ล้านบาท
รวมตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ - ๒๕๕๐	๕๐๘,๕๓๕ ล้านบาท

แนวทางที่สอง : นำหลักการตามแนวทางแรกไปบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวรรคสองของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ และในกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงรองรับกัน

(๘) ข้อยกเว้นกรณีอยู่ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ไปใช้ในรายการที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคสอง

แนวทาง : เพิ่มข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา ๑๘ (๓) อีกอนุมาตราหนึ่ง

(๙) เพิ่มบทบัญญัติให้รัฐบาลต้องรายงานให้รัฐสภาทราบทุกหกเดือน กรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นภายในหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคสาม

แนวทาง : นำไปเพิ่มเติมแทรกไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา ๑๙

(๑๐) เพิ่มบทบัญญัติกรณีการรับและใช้จ่ายเงินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๔ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อรายงานต่อรัฐสภาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง

แนวทาง : นำไปเพิ่มเป็นอีกมาตราหนึ่งต่อท้ายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นมาตรา ๒๔/๑ โดยบัญญัติให้ครอบคลุมถึงรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา ๒๔ แล้ว ยังให้รวมถึงรายจ่ายที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ผ่านรัฐสภาด้วย เช่น การใช้จ่ายจากรายได้หวายบนดินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จากโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการปล่อยสินเชื่อสำหรับกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เป็นต้น ที่หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อรายงานต่อรัฐสภาต่อไป

(๑๑) วางหลักการ “การใช้เงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง” หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

แนวทาง : นำไปเพิ่มเป็นวรรคสองของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ของมาตรา ๒๔/๑ ซึ่งได้วางหลักการในเรื่องวินัยการเงินการคลังไว้แล้ว ตามข้อ (๑)

(๑๒) จัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินรายได้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป และการใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญด้วย

๒.๔.๓ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๒๘๒ (การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

มาตรา ๒๘๓ (อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎหมายรายได้ท้องถิ่น)

มาตรา ๒๘๗ (การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการการรับรู้รายละเอียดข้อมูลที่สำคัญ และการรับฟังความคิดเห็น)

มาตรา ๒๘๘ (การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

มาตรา ๒๘๐ (การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีดังกล่าว)

ข้อเสนอแนะ

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบัญญัติบางส่วนที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้นเพื่อสอดคล้องกับหลักการใหม่อีก ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่

๒) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ส่วนรวม

๓) การกำกับดูแลต้องมีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจตามความต้องการของท้องถิ่น

๔) สนับสนุนความเข้มแข็งและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น

๕) ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้

๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมดังกล่าว

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือจัดทำกฎหมายรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) การแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

๒) กำหนดให้มีระบบตรวจสอบและประเมินผล

๓) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๑) การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น

๒) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองได้

๓) มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญจะไม่กำหนดเวลาดำเนินการไว้ แต่ก็ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๖ ที่ให้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ระบบได้สวน พร้อมกันไปด้วย

ส่วนที่ ๓

การจัดทำกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเวลาในการดำเนินการ

คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอีกหลายมาตราที่ควรต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลการบังคับใช้ที่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ และแม้ไม่กำหนดเวลาดำเนินการไว้ แต่ควรต้องมีการดำเนินการจัดให้มีกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายอีก ซึ่งก็ควรจะดำเนินการโดยเร็ว เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับการใช้กฎหมายที่ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นทั้งหมด ดังนี้

๓.๑ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกว้างขวางกว่าเดิม (มาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญ) จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือจัดให้มีกฎหมายอีกฉบับ เพื่อให้ความคุ้มครองส่วนบุคคลเกี่ยวกับการเก็บและรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชนด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งมีกระบวนการร้องเรียนและการเยียวยาخذใช้ค่าเสียหาย

๓.๒ การบริการข้อมูลข่าวสารราชการ

ควรจัดให้มีกฎหมายเพื่อให้หอสมุดแห่งชาติ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หรือให้มืองค์กรอื่น ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวบรวมและให้บริการค้นคว้า (National Archives and Records) ข้อมูลข่าวสารราชการที่สำคัญ หรือเอกสารประวัติศาสตร์ รวมทั้งกำหนดวิธีการรวบรวมและกระบวนการจัดเก็บที่มีมาตรฐานเดียวกัน การใช้กระบวนการอิเล็กทรอนิกส์สมัยใหม่เพื่อบริหารจัดการและการให้บริการข้อมูลเอกสารดังกล่าว

๓.๓ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิม

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับค่าทดแทนจากรัฐที่เป็นธรรมขึ้นจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยให้คำนวณจากราคาปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพที่ตั้ง ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนจะได้รับจากการใช้สอยที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาและไม่ได้ใช้ภายในเวลาที่กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

๓.๔ กฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๘๕ (๓) (จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตาม
ผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
อย่างยั่งยืน)

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาของวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์ (เอกสารภาคผนวกท้าย
รายงานนี้) เกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองและปัญหาการบังคับใช้ผังเมืองรวม พบว่า พระราชบัญญัติ
ผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ใช้บังคับมานานมีสภาพที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เช่น

(๑) ขาดการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินระดับชาติ ระดับภาค และระดับ
อนุภาค ทำให้การวางผังเมืองระดับเมืองหรือชุมชนขาดจุดยืนและไม่มีทิศทางในการพัฒนาเมือง
ที่เป็นรูปธรรม และจากการที่ไม่มีคณะกรรมการที่จะมากำหนดนโยบายการใช้ที่ดินในระดับชาติ
จึงหาผู้รับผิดชอบในการกำหนดเรื่องดังกล่าวไม่ได้

(๒) กฎหมายยังไม่สอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในปัจจุบัน เช่น เมืองพัทยาไม่อาจวางและจัดทำผังเมืองรวมของตนเองได้

(๓) ปัญหาการกำหนดรายละเอียดในผังเมืองรวมควรมีเพียงใด เช่น
รูปแบบขนาดความสูงของอาคาร อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อแปลงที่ดินที่ก่อสร้างอาคาร หรือ
รูปแบบสถาปัตยกรรมของอาคารที่จะก่อสร้างในเขตผังเมืองรวม เป็นต้น

(๔) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีอายุการใช้บังคับเพียงห้าปี และ
หากจะขยายการใช้บังคับอาจได้สองครั้ง ๆ ละหนึ่งปี รวมเป็นเจ็ดปีก็ตาม แต่เมื่อครบกำหนด
ระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ผังเมืองรวมนั้น ๆ จะไม่มีผลการใช้บังคับอีกต่อไป จึงทำให้เกิดช่องว่าง
ของการบังคับใช้จึงมีผลทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือรัฐไม่สามารถควบคุมการใช้ที่ดินได้อีก
ต่อไป ทำให้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง ซึ่งจะมี
ผลกระทบต่อชุมชนระยะยาวในอนาคต และต้องใช้เวลาและงบประมาณสูงในอันที่จะแก้ไข
ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนต่อไป

จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) ควรจัดตั้งองค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมนโยบายการใช้ที่ดินในรูปแบบของ
คณะกรรมการกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินแห่งชาติ (คณะกรรมการนโยบายผังเมือง
แห่งชาติ) ซึ่งจะประกอบไปด้วย

(ก) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงหลัก ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเป็นกรรมการ

(ข) ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย รัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และนักการศึกษามาร่วมเป็นกรรมการ

(ค) ผู้แทนองค์กรอิสระทั้งสิ่งแวดล้อม ชุมชน และเมือง เป็นกรรมการ ทั้งนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่ ระดับประเทศ ภาค และอนุภาค พร้อมทั้งกำกับดูแลการพัฒนาโครงการของรัฐที่จะมีผลกระทบ ในระดับประเทศ ภาค และอนุภาคให้สอดคล้องกันและไม่ให้เกิดความขัดซ้อน

(๒) จัดตั้งองค์กรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบวางแผนการใช้ประโยชน์ ที่ดินทั้งในระดับนโยบาย ระดับเมือง และชุมชน

(๓) แกไขอายุการใช้บังคับผังเมืองรวม โดยไม่ควรที่จะกำหนดอายุของ กฎกระทรวง เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการใช้บังคับ แต่ควรมีมาตรการในการที่จะบังคับให้ หน่วยงานผู้มีหน้าที่วางแผนและจัดทำผังเมือง จะต้องมีการปรับปรุงหรือทบทวนผังเมืองนั้น ๆ โดยนำการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงด้วย และให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมากขึ้น

(๔) แกไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สามารถกำหนดสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตราส่วนพื้นที่อาคารคลุมดินต่อแปลงที่ดินที่ก่อสร้างอาคาร อัตราพื้นที่อาคารรวมต่อ แปลงที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร หรือกำหนดประเภท ชนิด ขนาดและความสูงของอาคาร ที่จะให้ก่อสร้างในที่ดินแต่ละประเภทในผังเมืองรวมได้

(๕) แกไของค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะให้มีความยืดหยุ่นที่ ไม่จำเป็นต้องมีครบทั้งเก้าอนุมาตราของมาตรา ๒๘

(๖) ควรมีการใช้มาตรการทางด้านเงินอุดหนุนมาเป็นเครื่องจูงใจกับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีการนำผังเมืองมาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและพัฒนาตามแบบ ที่วางไว้

(๗) ควรนำระบบภาษีต่าง ๆ มาใช้ในการส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นไป ตามผังเมือง

(๘) ควรจัดทำกฎหมายเรื่องการซื้อขายสิทธิ การโอนสิทธิ การบริจาค สิทธิในการพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดินทุกแปลง

(๙) แกไขให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถวางผังเมืองได้ รวมทั้งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการรับแจ้งต่าง ๆ ควรที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๐) ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นให้สามารถวางแผนและจัดทำผังเมืองเพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนของตนเองได้ และแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเองโดยการนำผังเมืองมาจัดทำแผนการพัฒนาทั้งระยะยาวและระยะสั้น และจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง โดยส่วนกลางให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค

(๑๑) ให้นำหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ ส่งเสริม สนับสนุน และเป็นพี่เลี้ยงให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำระบบต่าง ๆ ตามที่มีการวางแผนและจัดทำผังเมืองไว้ และร่วมกับท้องถิ่นในการจัดทำแผนที่เป็นรูปธรรมทั้งระยะยาวและระยะสั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการสร้างคนละครึ่ง ซึ่งสิ้นเปลืองงบประมาณ

(๑๒) สร้างกระบวนการให้เกิดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งและเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมและเฝ้าระวังการอนุมัติ อนุญาต หรือออกใบรับแจ้งให้มีการก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองต่าง ๆ พร้อมทั้งสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับผังเมืองที่ได้วางไว้

๓.๕ กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๘๕ (๕) (ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน)

มาตรา ๘๖ (๓) (ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อม)

ข้อเสนอแนะ

(๑) กฎหมายควบคุมพลังงานนิวเคลียร์

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนพลังงานกำลังเป็นปัญหาใหญ่ของโลกและของประเทศไทย รัฐบาลแต่ละสมัยจึงจำเป็นต้องแสวงหาพลังงานแบบใหม่มาใช้ ซึ่งพลังงานธรรมชาติที่สะอาดและปลอดภัย จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคสูง และประเทศไทยยังไม่มีความสามารถผลิตมาใช้ได้โดยง่าย รัฐบาลปัจจุบันจึงได้วางแผนที่จะนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ ซึ่งหากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะมีโครงการที่มีความเสี่ยงภัยสูง ก็จำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมป้องกันอย่างเป็นระบบ และควรมีกฎหมายควบคุมพลังงานนิวเคลียร์

เนื้อหาสาระของกฎหมาย

- ๑) ควบคุมการก่อสร้างและการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาดใหญ่และกิจกรรมเรื่องพลังงานนิวเคลียร์อื่น ๆ
- ๒) ควบคุมการขนส่งผลิตภัณฑ์นิวเคลียร์
- ๓) ควบคุมการเก็บ การรีไซเคิล และการกำจัดกากนิวเคลียร์
- ๔) เพิ่มสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนได้

๕) เพิ่มกระบวนการรับฟังผู้เสียหาย ประชาชน ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญทุกฝ่ายอย่างรอบด้านก่อนการตัดสินใจ รวมทั้งเพิ่มบทบาทภาคประชาชนในกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินการ รวมทั้งมีช่องทางให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้

๖) การกำหนดหลักประกันเรื่องค่าเสียหายทางแพ่ง ที่ต้องมีมาตรการทางการเงินเพื่อวางหลักประกันทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการออกเงินเข้ากองทุนเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย หากมีความเสียหายเกิดขึ้น หรือการมีระบบการประกันภัยความเสียหาย หรือการวางเงินค่าเสียหายไว้ล่วงหน้าในจำนวนที่เหมาะสม

๗) การกำหนดบทลงโทษทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองที่เหมาะสม เพื่อให้มีการป้องกัน หยุดยั้ง และการเยียวยาฟื้นฟูให้เกิดขึ้นได้

๘) ศึกษาวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Atomgesetz)
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Basic Law)
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) และกฎหมายกากนิวเคลียร์ (Nuclear Waste Policy Act) หรือ กฎเกณฑ์ของ U.S. Nuclear Regulatory Commission ฉบับต่าง ๆ

(๒) กฎหมายการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในอดีตที่มีผลกระทบรุนแรง เกิดเป็นผลที่ชัดเจนเมื่อบุคคลได้รับความเสียหายในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกิดโรคภัยไข้เจ็บอย่างรุนแรง หรืออาจถึงขั้นเสียชีวิต หรือการเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน การสะสมของปัญหาดังกล่าวสะท้อนออกมาเป็นอย่างดีเมื่อเกิดอาการ "ภาวะโลกร้อน" จึงควรพัฒนาหลักกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากภัยที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมดังนี้

๑) กำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติหากเกิดความเสียหาย

๒) กำหนดมาตรการทางแพ่งที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในการฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนมา หรือช่วยบรรเทาแก้ไขปัญหามลพิษที่ตนได้ก่อ ให้มีการขจัดมลพิษ และฟื้นฟูสภาพธรรมชาติให้กลับคืนดังเดิม

๓) กำหนดหลักประกันทางแพ่ง หากมีการดำเนินกิจกรรมสำคัญที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะโดยการมีกองทุนการบังคับให้วางหลักประกัน หรือการบังคับให้ประกันภัยด้านสิ่งแวดล้อม

๔) การคำนวณค่าเสียหายต้องคำนวณให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทั้งค่าเสียหายที่มองเห็นได้ง่าย และค่าเสียหายบางอย่างที่มีลักษณะเสียหายในทางอ้อม หรือไม่อาจมองเห็นได้ง่าย ได้แก่ ค่าเสียหายจากการที่พืชหรือสัตว์ต้องสูญพันธุ์อันเป็นผลให้อนุชนรุ่นหลังไม่มีโอกาสได้พบเห็นทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอีก

๕) การรับรองสิทธิของประชาชนให้สามารถฟ้องร้องคดีเองได้ หากผู้ก่อความเสียหายไม่รับผิดชอบและหากรัฐไม่เร่งรัดให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบ

๖) จัดตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายอียู - แนวปฏิบัติเรื่องความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม EU Environmental Liability Directive

- กฎหมายกองทุนเพื่อการขจัดมลพิษ (Superfund-CERCLA) ของสหรัฐอเมริกา

(๓) กฎหมายการกระจายอำนาจเรื่องการจัดการพลังงาน

การจัดการพลังงานในปัจจุบันถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม ปัญหาการผูกขาดการจัดการพลังงานมิใช่เป็นเพียงปัญหาในเชิงเศรษฐกิจ หากแต่เป็นปัญหาในเรื่องของความมั่นคงของประเทศด้วย เพราะพลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนของประเทศ ในต่างประเทศได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาการผูกขาดในการจัดการด้านพลังงานในหลาย ๆ วิธี โดยเฉพาะในการจัดการพลังงานทางเลือกซึ่งเป็นพลังงานแบบใหม่ ประเทศไทยจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจด้านการจัดการพลังงานที่เหมาะสม เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหการผูกขาดที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบในเชิงธุรกิจต่อผู้บริโภค รวมทั้งควรมีการวางรากฐานของการกระจายอำนาจในการจัดการพลังงานแบบใหม่ให้เกิดความเหมาะสมตั้งแต่ต้น

เนื้อหาสาระของกฎหมาย

- ๑) จำกัดการผูกขาดกิจการด้านการพลังงาน
- ๒) กำหนดความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการด้านพลังงาน
- ๓) คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลในด้านพลังงาน เช่น การเข้าถึงเรื่องราคาราคาซื้อขาย ที่เป็นต้นทุนการผลิตในลักษณะต่าง ๆ
- ๔) สนับสนุนทางการเงินและการประกันโอกาส เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการได้อย่างแท้จริง
- ๕) รับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรวิชาการ ในการเป็นผู้สนับสนุนประสิทธิภาพในการดำเนินการของประชาชน
- ๖) สร้างแรงจูงใจทางภาษีในลักษณะต่าง ๆ
- ๗) พัฒนางานวิจัยและพัฒนา เพื่อให้เกิดระบบการใช้และการจัดการพลังงานอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายว่าด้วยพลังงานไฟฟ้าของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานทางเลือก (Erneuerbare Energiengesetz) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

๓.๖ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไว้เป็นหมวด ๗ มาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๖๕ เพื่อดำเนินการในรายละเอียดในหมวดดังกล่าว จะต้องแก้ไขกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ แก้ไขจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญได้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่ง

๓.๗ กฎหมายสนับสนุนทางด้านการคุ้มครองแรงงาน

(๑) จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานของลูกจ้าง โดยมีเนื้อหาของกฎหมาย ดังนี้

(ก) หลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน

๑) จัดตั้งองค์กรด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีองค์ประกอบมาจากสามฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยในระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล และการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ความรู้และคำแนะนำปรึกษาด้านความปลอดภัย รวมทั้งติดตามผลเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

๒) หน้าที่ของนายจ้าง – กำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่บริการจัดการเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

๓) จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน เพื่อจ่ายเงินทดแทนช่วยเหลือแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง โดยให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเป็นรายปีในอัตราที่กำหนดตามความเสี่ยงต่อการเกิดความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง

(ข) สวัสดิภาพในการทำงาน

๑) จัดองค์กรด้านสวัสดิการแรงงาน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบมาจากสามฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานในระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการจัดสวัสดิการอันจำเป็นตามมาตรฐานสากลและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ความรู้และคำแนะนำปรึกษาด้านสวัสดิการแรงงาน รวมทั้งติดตามเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

๒) หน้าที่ของนายจ้าง – กำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่ดำเนินการจัดสวัสดิการอันจำเป็นตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดและปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด ซึ่งสวัสดิการอันจำเป็น คือ (๑) สวัสดิการเกี่ยวกับสุขลักษณะอนามัย เช่น น้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ทางระบายน้ำ ทางระบายอากาศ เป็นต้น และ (๒) สวัสดิการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน เช่น ทางออกฉุกเฉิน การปฐมพยาบาล และการจัดให้มีการรักษาพยาบาล และเครื่องอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคลสำหรับงานแต่ละประเภทที่อาจเกิดอันตราย เป็นต้น

๓) จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือลูกจ้างซึ่งได้รับความเดือดร้อน – กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือลูกจ้างเมื่อได้รับความเดือดร้อน หรือประสบเคราะห์ภัยอันเป็นการช่วยเหลือนอกจากระบบประกันสังคม ซึ่งอาจเป็นการจ่ายเงินช่วยเหลือหรือให้กู้ยืมโดยมีดอกเบี้ยอัตราต่ำหรืออาจจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างต้องออกจากงานหรือตาย หรือกรณีอื่น

(๒) จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันการดำรงชีพในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานของลูกจ้าง

(ก) หลักประกันการดำรงชีพในระหว่างการทำงาน

๑) จัดตั้งองค์กรด้านประกันสังคม – กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรมีองค์ประกอบมาจากสามฝ่าย อันได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการประกันสังคมในระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการการจัดระบบประกันสังคมในระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการการจัดระบบประกันสังคมตามมาตรฐานสากล และการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ความรู้ และคำแนะนำปรึกษาด้านการประกันสังคม รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

๒) หน้าที่ของนายจ้าง – กำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพื่อขึ้นทะเบียนลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนขึ้นทะเบียนนายจ้าง จ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างเพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบของผู้ประกันตน และจัดทำทะเบียนผู้ประกันตนไว้ในสำนักงานของนายจ้างเพื่อพร้อมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ และต้องให้นายจ้างปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด

๓) จัดตั้งกองทุนประกันสังคม – กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างตามระบบประกันสังคมในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน กรณีทุพพลภาพนอกงาน กรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร โดยให้ประโยชน์ทดแทนในสี่รูปแบบ คือ บริการทางการแพทย์ เงินทดแทนการขาดรายได้ เงินค่าทำศพ และเงินสงเคราะห์ ตามอัตราที่เป็นมาตรฐานและเหมาะสม โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายหรือความเดือดร้อนที่ลูกจ้างได้รับ

(ข) หลักประกันการดำรงชีพเมื่อพ้นภาวะการทำงาน

รัฐควรดำเนินการให้หลักประกันการดำรงชีพแก่ลูกจ้างเมื่อพ้นภาวะการทำงาน โดยระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ และกรณีการว่างงาน ในลักษณะที่เป็น การดำเนินการควบคู่ไปกับการใช้หลักประกันการดำรงชีพในระหว่างการทำงาน โดยใช้องค์กรเดียวกัน และกำหนดหน้าที่ของนายจ้าง รวมทั้งใช้กองทุนประกันสังคมร่วมกันด้วย ทั้งนี้ โดยมีรูปแบบของประโยชน์ทดแทนและอัตราตามมาตรฐานและเหมาะสม โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายหรือความเดือดร้อนที่ลูกจ้างได้รับเป็นสำคัญ

(๓) จัดทำกฎหมายคุ้มครองผู้ทำงานนอกระบบ เนื่องจากในบทบัญญัติ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนของนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา ๘๔ (๗) ได้กล่าวถึงการ คุ้มครองให้ผู้ที่ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการ ที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ในส่วนนี้เองควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เพิ่มเติมในเรื่องของการรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง ในส่วนนี้ โดยปัจจุบันนี้มีการหลีกเลี่ยงการจ้างงานโดยนายจ้างผลักแรงงานนอกระบบทั้งที่เป็นงานของนายจ้าง โดยผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่จะเป็นสตรีและเด็กจากการที่ได้รับ ค่าตอบแทนต่ำ และขาดสวัสดิการต่าง ๆ และความปลอดภัยจากการทำงาน ทั้งนี้ ให้แรงงาน ดังกล่าวควรได้รับสิทธิในการคุ้มครองแรงงานเท่าเทียมกับแรงงานอื่น และได้รับความคุ้มครอง ทางด้านอาชีวอนามัยด้วย

๓.๘ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกระบวนการยุติธรรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๒๑๕ (อำนาจศาลฎีกา และอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)

มาตรา ๒๒๐ วรรคสาม (การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม พ้นจากตำแหน่ง)

มาตรา ๒๒๑ (คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม)

มาตรา ๒๒๒ (หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม)

มาตรา ๒๖๓ (การวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจาก ตำแหน่ง)

มาตรา ๒๗๕ (การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)

มาตรา ๒๗๖ วรรคสอง (ผู้ไต่สวนอิสระ)

มาตรา ๒๗๘ วรรคสาม (การอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา)

ในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจศาลฎีกา อำนาจหน้าที่ของ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาใน ศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม การวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ผู้ไต่สวนอิสระ การอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และการจัดให้มีผู้พิพากษา อาวุโส

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การโยกย้าย แต่งตั้งข้าราชการตุลาการโดยไม่ต้องได้รับความยินยอม เพิ่มกรณีที่อาจโยกย้ายได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมอีกสองกรณี คือ เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้

(๒) แก้ไขกฎหมายให้ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับคดีซึ่งข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือฎีกานั้นไม่เป็นสาระสำคัญอันควรแก่การพิจารณา เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ ซึ่งต้องมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๓) แก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๐ วรรคสาม มาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๒๒ ดังนี้

(ก) แก้ไขหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตุลาการ ในมาตรา ๑๗ วรรคสี่ โดยให้ ก.ต. พิจารณาถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งประกอบด้วย

(ข) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๖ สัดส่วนของกรรมการตุลาการในแต่ละชั้นศาลเป็นศาลฎีกาหกคน ศาลอุทธรณ์สี่คน และศาลชั้นต้นสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ ในแต่ละชั้นศาล รวมทั้งกำหนดองค์ประกอบของ ก.ต. ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกและมีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ

(ค) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓ กำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต่อ ก.ต. โดยตรง

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๗๕ มาตรา ๒๗๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๗๘ วรรคสาม

(ก) เพิ่มอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๙) กำหนดให้ศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องมาให้วินิจฉัย

(ข) ให้อำนาจผู้เสียหายในการยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องของผู้เสียหาย การแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ตลอดจนการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระ

(ค) กำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระ

(ง) การอุทธรณ์คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ มีคำพิพากษา

๓.๙ กฎหมายเกี่ยวกับพนักงานอัยการ

รัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสำนักงานอัยการสูงสุดและ สถานภาพของพนักงานอัยการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๘

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อหัวข้อการศึกษาและผู้ทำการศึกษา

รายชื่อหัวข้อการศึกษาและผู้ทำการศึกษา

หัวข้อการศึกษา	ผู้ทำการศึกษา
กฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูปกฎหมาย	
เนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ควรกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นายอนุชา อนุสวัสดิกุล
กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม	
รายงานการศึกษากฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กลุ่มที่ ๑ กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม	นายชาญณรงค์ ปราณีจิต
กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน สาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐ	
สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านแรงงาน	รองศาสตราจารย์ วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรชม
กฎหมายประชาสัมพันธ์	
ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางผังเมือง	นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์
ปัญหากฎหมายผังเมือง	นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์
ปัญหาการจัดองค์กรที่เกี่ยวกับการผังเมืองและแผนภูมิ	นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง	นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์
ปัญหาการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง	นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์

หัวข้อการศึกษา	ผู้ทำการศึกษา
ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล และข้อเสนอแนะ	นายอภิชาติ พงศ์ศรีอดุลชัย
หลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรกรแห่งชาติ	นายอภิชาติ พงศ์ศรีอดุลชัย
กฎหมายควบคุมพลังงานนิวเคลียร์ กฎหมายการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายการกระจายอำนาจ เรื่องการจัดการพลังงาน และกฎหมายส่งเสริมเกษตรกรรม	ดร. สุนทรียา เหมือนพะวงศ์
กฎหมายการเมืองการปกครอง	
ข้อเสนอแนะในการตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยกฎหมายการเงิน การคลัง และงบประมาณ	นายสุพรรณ อัมภูานุกูล
กฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสนธิสัญญา	นางสุพรรณวษา โชติกัญณัง
กฎหมายการศึกษา	
การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายการศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นายกิตติรัตน์ มังคละศิริ

เนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ที่ควรกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่ร่างมาตรา ๘๑ (๓)¹ ประกอบกับร่างมาตรา ๓๐๘² ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่

- (๑) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ
- (๒) ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
- (๓) ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต่อราชชั้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- (๔) จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ โดยบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรพิจารณาเสนอแนะแนวทางในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีข้อพิจารณาในด้านต่างๆ ดังนี้

¹ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๘๑ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

² ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๓๐๘ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต่อราชชั้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๔) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ

(๑) องค์ประกอบ

โดยที่ภารกิจที่องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายจะต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีลักษณะเป็นภารกิจในทางวิชาการในด้านการศึกษาค้นคว้า การให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาหรือจัดให้มีกฎหมายในเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีได้ดำเนินการไปแต่เพียงลำพัง แต่ต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคประชาชน ภารกิจขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายนี้จึงมุ่งเน้นไปในด้านความรู้และด้านเทคนิคทางกฎหมายเป็นสำคัญ การปฏิบัติหน้าที่นี้จึงต้องการบุคลากรซึ่งมีความรู้และมีประสบการณ์อย่างสูงในทางกฎหมายเป็นหลัก เพราะจะมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโดยรวมของทั้งประเทศ และสามารถเข้าใจถึงความสำคัญ ผลกระทบ ข้อบกพร่อง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายหรือระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หรือที่ควรจัดให้มีขึ้นในอนาคต แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านอื่นๆ หรือบุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเป็นส่วนเสริมให้สามารถครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องอื่นที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ บุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมากนัก แต่ควรประกอบด้วยบุคลากรหลักอย่างน้อย ๒ กลุ่ม คือ

๑. “กรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ซึ่งจะเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่หลักขององค์กร

ในต่างประเทศ บุคลากรกลุ่มนี้มีทั้งที่ประกอบด้วยบุคคล ๒ ประเภท คือ กรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ปฏิบัติงาน “เต็มเวลา” ประเภทหนึ่ง กับกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเต็มเวลา อีกประเภทหนึ่ง และที่มีเพียงกรรมการที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา³ แต่สำหรับองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของไทยซึ่งเป็นองค์กรที่เพิ่งจะจัดให้มีขึ้น และมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญที่รออยู่ข้างหน้าในปริมาณที่ค่อนข้างมาก จึงควรมีเฉพาะ กรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา เพื่อที่จะได้ใช้เวลาและความรู้ความสามารถของตนปฏิบัติหน้าที่หรือรับมือกับงานในความรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่

³ เช่น the Law Reform Commission of Ireland, the Australian Law Reform Commission , The Law Reform Commission of Hong Kong, The Victorian Law Reform Commission, The Queensland Law Reform Commission, The New South Wales Law Reform Commission, The Law Reform Commission of Nova Scotia, The Law Commission of England and Wales, The Law Reform Commission of Western Australia, The South African Law Reform Commission, The Fiji Law Reform Commission, The Law Reform Commission of Tanzania, The Manitoba Law Reform Commission, the South African Law Reform Commission, The Law Reform Commission of Saskatchewan, The Law Commission of New Zealand, The Law Reform Commission of the Australian Capital Territory เป็นต้น

ส่วนจำนวนกรรมการนั้น ควรกำหนดให้มีจำนวนอย่างน้อย ๔ คน แต่ไม่เกิน ๘ คน เนื่องจากเป็นองค์กรทางวิชาการที่ต้องการผลงานในรูปของร่างกฎหมาย งานวิจัย หรืองานวิชาการอื่น เป็นสำคัญ อีกทั้งในการปฏิบัติงานก็จะมีหน่วยธุรการซึ่งจะมีสถานะเสมือนหน่วยงานทางวิชาการที่จะมีนักวิชาการและนักวิจัยต่าง ๆ คอยให้การสนับสนุน จึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมากนัก

๒. “หน่วยธุรการ” ที่ช่วยทำหน้าที่สนับสนุนการทำงาน ควรมีนักวิจัย เป็นบุคลากรหลักเพื่อทำการศึกษาค้นคว้า วิจัย และดำเนินการต่างๆ ร่วมกับกรรมการปฏิรูปกฎหมายแต่ละคน และมีบุคลากรอีกจำนวนหนึ่งเพื่อปฏิบัติงานทั่วไปด้านงานบริหารและงานธุรการ ซึ่งบุคลากรทั้ง ๒ ประเภท นี้ ไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมากนัก เพราะงานบางประเภทหรือบางเรื่องต้องอาศัยจากผู้ทำงานหรือมีความรู้ด้านนั้นๆ โดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีหรือบางเรื่องอาจจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่ทำงานหรือมีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยตรง จึงอาจจำเป็นต้องแต่งตั้ง “อนุกรรมการหรือผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทำงาน มีความรู้ หรือมีประสบการณ์ด้านที่จะทำการศึกษาวินิจฉัย โดยตรง เพื่อเป็นแหล่งความรู้และเป็นกลไกเสริมในฐานะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ที่จะช่วยกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการทำงาน ซึ่งกรณีนี้จะแต่งตั้งเฉพาะในเรื่องและตามจำนวนเท่าที่จำเป็น

(๒) คุณสมบัติและที่มา

เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ ควรมีคุณสมบัติหลัก คือ

(ก) ต้องมีพื้นความรู้ด้านกฎหมาย (Legal background) เช่น ต้องเป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ ทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญทางการร่างกฎหมาย หรืออาจารย์ทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งกรรมการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศก็จะมีมาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวเช่นกัน

(ข) มีผลงานทางวิชาการ หรือมีประสบการณ์ ตรงกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ หรือเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(ค) มีอายุไม่เกิน ๗๐ ปี^๔

สำหรับเรื่องที่มา นั้น เนื่องจากภารกิจหลักจะเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการศึกษาวิจัยด้านกฎหมาย เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมายของประเทศ กรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงควรมีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี แต่ต้อง

^๔ ซึ่งในประเด็นนี้ยังมีข้อที่น่าพิจารณาว่า เนื่องจากกรณีนี้เป็นงานวิชาการที่ต้องการผู้มีความรู้และประสบการณ์สูง และได้มีอำนาจบริหาร การจำกัดอายุขึ้นสูงไว้จะทำให้ต้องเสียโอกาสที่จะได้บุคลากรที่เหมาะสมไปได้

รับผิดชอบในผลงานของตนต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

(๓) วาระการดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทน

เพื่อให้มีโอกาสดำเนินการหมุนเวียนและเพื่อให้มีความรู้และประสบการณ์ใหม่ภายในรอบระยะเวลาตามสมควร จึงควรกำหนดให้กรรมการปฏิรูปกฎหมายมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และในทางกลับกันเพื่อให้สามารถรักษากรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงซึ่งพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงกำหนดให้เมื่อครบวาระแล้วอาจได้รับแต่งตั้งได้อีก

ส่วนเรื่องค่าตอบแทนนั้น ควรกำหนดให้เทียบได้กับค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรภาครัฐในฝ่ายบริหารระดับสูง เพราะภารกิจที่ต้องปฏิบัติเป็นงานทางวิชาการโดยแท้ และบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องสร้างสมประสบการณ์จากด้านต่าง ๆ มาอย่างเต็มที่ การที่จะสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นนั้นมาปฏิบัติหน้าที่ได้จึงย่อมเป็นเรื่องยาก และการที่จะรักษาบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานนี้ต่อไปได้ก็เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งยอนไปกว่ากัน ค่าตอบแทนสำหรับบุคคลเหล่านี้จึงต้องอยู่ในระดับค่อนข้างสูงจึงจะสามารถจูงใจและรักษาผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นไว้ได้

(๔) อำนาจหน้าที่

สำหรับอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น ควรแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ส่วน คือ กรณีของอำนาจหน้าที่ตามปกติ และกรณีของอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามปกติ ได้แก่

- (ก) ศึกษาวิจัย วิเคราะห์ ประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมาย ทั้งในภาพรวม (ระดับชาติ) และเฉพาะเรื่อง ตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐ ร้องขอ
- (ข) เสนอแนะการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- (ค) ยกร่างกฎหมาย ทั้งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐร้องขอและกรณีที่ประชาชนร้องขอเพื่อจะเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ
- (ง) จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยหรือร่างกฎหมาย และพิมพ์เผยแพร่ผลงานดังกล่าว
- (จ) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

ส่วนอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(ก) ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

(ข) ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อ

อนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(ค) จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา

๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องถูกผูกพันที่จะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

(๕) หน่วยธุรการ

สำหรับหน่วยธุรการที่จะต้อง มีนักวิจัยเพื่อช่วยทำการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และดำเนินการต่าง ๆ และมีบุคลากรปฏิบัติงานบริหารและงานธุรการนั้น หน่วยธุรการดังกล่าวไม่ควรเป็นหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการใดโดยเฉพาะ แต่ควรจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงานและการบริหารจัดการต่าง ๆ เช่น องค์กรมหาชน เป็นต้น โดยให้รัฐบาลจัดสรรبودเงินให้จากงบประมาณประจำปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

หน่วยธุรการดังกล่าวจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และไม่ควรมีขนาดใหญ่และไม่ควรมีโครงสร้างการบริหารงานที่ซับซ้อน เพราะมีหน้าที่หลักเพียงเพื่อช่วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในทางวิชาการ

สำหรับบุคลากรในหน่วยธุรการดังกล่าวไม่ควรเป็นข้าราชการ แต่ควรมีฐานะเป็นพนักงานหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ไม่ผูกพันหรือติดยึดกับระบบราชการมากเกินไป เพราะต้องการคัดเลือกให้ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์สูง จึงจำเป็นต้องกำหนดเรื่องคุณสมบัติและค่าตอบแทนไว้ในระดับที่เหมาะสมเพื่อเป็นเครื่องจูงใจและเป็นหลักประกันความสำเร็จของงานอย่างแท้จริงอีกด้วย

รายงานการศึกษากฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะ

การตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ 1 กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

รายงานการศึกษานี้ทำขึ้นเพื่อเสนอต่อคณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยได้ทำการตรวจสอบบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดแล้ว เห็นว่าการอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวเหล่านั้น มีความจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่รวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ และต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอีก 12 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายที่ต้องตราขึ้นใหม่

1.1 กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

1.2 กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง องค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

1.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

1.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

2. กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุง

2.1 ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา

2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

2.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

2.5 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542

2.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลขานัญพิเศษต่าง ๆ เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย

2.7 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

2.8 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.

2.9 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.10 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

2.11 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542

2.12 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

โดยมีรายละเอียดตามที่ปรากฏในตารางข้างท้ายนี้

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายที่ต้องตราหรือแก้ไขปรับปรุง	เนื้อหาและรายละเอียด
มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและ เสรีภาพใน ชีวิตและร่างกาย	ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณา ความอาญา	
..... 		
การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอัน กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระ ทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ	- การค้นตัวผู้ต้องหา (มาตรา 85)	- ควรกำหนดให้ผู้ที่ถูกค้นตัวและยึดสิ่งของไป โดย มิชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้เจ้า พนักงานคืนสิ่งของที่ยึดไปหรือชดเชยค่าเสียหาย
ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงาน อัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสีย หายมีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิก ถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธี การตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่ เกิดขึ้นด้วยก็ได้	- การขอให้ปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 90)	- ควรให้สิทธิแก่ผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดการคุมขัง โดยมิชอบด้วยกฎหมายชดเชยค่าเสียหายไปพร้อม กับการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัว

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการ ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณา
ยุติธรรม ดังต่อไปนี้ ความอาญา

(1)

(2)

(3)

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่
กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดี มีสิทธิได้
รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตาม
กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับ
การสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม
และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

- การปฏิบัติที่เหมาะสมต่อพยาน

- ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ต้องปฏิบัติต่อพยานดังนี้ 1.แจ้งให้พยานทราบ
วันนัดล่วงหน้าตามสมควรและแจ้งการเปลี่ยนแปลง
ในกรณีที่มีการเลื่อนนัด 2.แจ้งให้พยานทราบถึง
เรื่องที่จะถูกซักถามล่วงหน้าเพื่อให้พยานมีโอกาส
เตรียมตัว 3. อำนวยความสะดวกให้แก่พยานตาม
สมควรและปฏิบัติต่อพยานอย่างให้เกียรติ

(5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานใน
คดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความ
ช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่า
ตอบแทน ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้
เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

- การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา

- ควรห้ามมิให้มีการถ่ายภาพหรือดำเนินการอย่าง
หนึ่งอย่างใดในขณะที่ผู้ต้องหาพิมพ์ลายนิ้วมือหรือ
ให้ปากคำอันมีลักษณะเป็นการประจานผู้ต้องหานั้น
เว้นแต่จะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการแสวง
หาข้อเท็จจริงหรือเพื่อความปลอดภัยต่อ
สาธารณะชน

(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ
หรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง
ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่าง
เหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่
เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

- การคุ้มครองสตรี

- ควรห้ามเผยแพร่ภาพผู้เสียหายที่เป็นหญิงในคดี
ความผิดเกี่ยวกับเพศและในการสอบปากคำควรใช้
พนักงานสอบสวนที่เป็นหญิงเป็นผู้สอบสวน

- การคุ้มครองผู้สูงอายุ หรือผู้
พิการหรือผู้ทุพพลภาพ

- การคุมขังในระหว่างพิจารณาหรือการลงโทษ ผู้
สูงอายุหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพจะต้องใช้วิธีการ
และความระมัดระวังมิให้บุคคลดังกล่าวได้รับ
อันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกาย เว้นแต่เป็นการลง
โทษประหารชีวิต

(7)

(8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่ง

- การดำเนินคดีอย่างคนอนาถา
(มาตรา 155 - 160)

- ควรขยายโอกาสในการได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมให้กว้างขวางกว่าเดิมโดยให้รวมถึงบุคคลที่มีความ
เดือดร้อนในการดำรงชีพหากต้องชำระค่า
ธรรมเนียมไม่จำกัดเฉพาะคนยากจนตามกฎหมาย
ปัจจุบันและควรให้ศาลจัดหาทนายความให้แก่ผู้ที่
ได้รับความเดือดร้อนเหล่านี้ได้ตามสมควร

มาตรา 61 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้
บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับ
ข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อ
ให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้ง
มีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
คดีผู้บริโภค

- ควรตรากฎหมายกำหนดวิธีการที่ผู้บริโภค
จะใช้สิทธิรวมตัวกันฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายอันเป็นการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค
โดยรวม แม้มาตรา 28 วรรคสองบัญญัติ
ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่
รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถใช้สิทธิทาง
ศาลได้ทันที แต่การฟ้องหรือดำเนินคดี
แบบกลุ่มจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อเป็น
หลักประกันในการคุ้มครองประโยชน์ของ
ผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกกลุ่ม รวมทั้งต้องมี
วิธีพิจารณาคดีซึ่งเอื้อต่อการใช้สิทธิของ
ผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุม
ชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิ
อนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น
ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ
และ มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา
และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่ง
แวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ
อย่างสมดุลและยั่งยืน

กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
คดีสิ่งแวดล้อม

- ควรตรากฎหมายกำหนดวิธีการที่ชุมชนจะ
ใช้สิทธิทางศาลเพื่อประโยชน์ในการ
จัดการและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ
เนื่องจากการฟ้องหรือดำเนินคดีโดยชุม
ชน (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) จำเป็นต้อง
มีกฎหมายคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่
เป็นสมาชิกของชุมชนอย่างเป็นธรรม
รวมทั้งต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม
เพื่อพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อ
ทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนว
นโยบายด้านกฎหมาย และการยุติธรรมดังต่อไปนี้

(1).....

(2).....

(3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อ
การปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ
เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของ
ประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้
เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟัง
ความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก
กฎหมายนั้นประกอบด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง
องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

- กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูป
กฎหมาย องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกร
รรมการ การบริหารองค์กรและที่มาของงบ
ประมาณ ตลอดจนวิธีการดำเนินงาน
เช่น การจัดทำแผนพัฒนากฎหมายรวมทั้งวิธีการ
รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

(4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อ
การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการ
เป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนา
การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
กับกระบวนการยุติธรรม

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง
องค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการ
ยุติธรรม

- กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูป
กระบวนการยุติธรรม องค์ประกอบและอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการจึงควรเป็นบุคคลากรที่
เคยปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม และบุคคลที่
มีบทบาทเป็นที่ประจักษ์ในการคุ้มครองสิทธิ เสรี
ภาพของประชาชน การตรวจสอบข้อเท็จจริงใน
กรณีที่มีการร้องเรียนและ การเสนอแนะความเห็น
หรือแนวทางแก้ไขปัญหาค้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
กับกระบวนการยุติธรรม

(5)

มาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

(1).....

(2).....

(3) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาล และประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

- การเสนอร่างกฎหมายโดยศาลยุติธรรม (มาตรา 17 (2))

- กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา

มาตรา 142 ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1).....

(2).....

(3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร และ กฎหมายที่ประธานศาล และประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(4)

มาตรา 197.....

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษา และตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีเพื่อประหว่งถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

- การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการตุลาการโดยไม่ต้องได้รับความยินยอม (มาตรา 18)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- การย้ายตุลาการศาลปกครองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอม (มาตรา 27 บรรดสอง)

- เพิ่มกรณีที่อาจโยกย้ายได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมอีก 2 กรณีคือ เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้

มาตรา 216

พระราชบัญญัติประกอบรัฐ
ธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
ของศาลรัฐธรรมนูญ

- กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของ
ศาลรัฐธรรมนูญ

.....

.....

.....

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไป
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 219.....

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่ง

- เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับคดีซึ่ง
ข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือฎีกานั้น
ไม่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณา

ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่
รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เสนอต่อ
ศาลฎีกาได้โดยตรง และคดีที่อุทธรณ์ หรือฎีกา
คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น หรือศาล
อุทธรณ์ตามกฎหมายบัญญัติ เว้นแต่เป็น
กรณีศาลฎีกาเห็นว่าข้อกฎหมาย หรือข้อเท็จจริง
ที่อุทธรณ์หรือฎีกานั้น จะไม่เป็นสาระอันควรแก่
การพิจารณา ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับคดีไว้
พิจารณาพิพากษาได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่ที่
ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ขานัญพิเศษต่าง ๆ
เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษี
อากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา
และการค้าระหว่างประเทศ
และศาลล้มละลาย

- เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับคดีซึ่ง
ข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือฎีกานั้น
ไม่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณาและควรเปลี่ยน
ระบบการอุทธรณ์คดีของศาลขานัญพิเศษต่างๆ
โดยให้อุทธรณ์ไปยังศาลชั้นอุทธรณ์ซึ่งอาจจัดตั้ง
ในรูปของศาลอุทธรณ์ขานัญพิเศษ แทนที่จะ
อุทธรณ์ตรงไปยังศาลฎีกาเพราะหากศาลฎีกาไม่รับ
คดีนั้นไว้วินิจฉัย คดีนั้นจะไม่มีโอกาสได้รับการ
ทบทวนโดยศาลในระดับที่สูงกว่า

ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัย
คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิ
เลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาล
อุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยว
กับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร
ท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็น
ไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด
โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐ
ธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ
การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้
บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

-กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัย
คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิ
เลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งวิธี
พิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน

-กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและ
วินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอน
สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีที่ใช้
ระบบไต่สวน

มาตรา 220.....

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาล
ยุติธรรม พ.ศ. 2543

การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการ
ตุลาการศาลยุติธรรมตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง
ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและพฤติกรรม
ทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

- หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง โยก
ย้ายข้าราชการตุลาการ (มาตรา
17 วรรคสี่)

- เพิ่มหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายโดยให้ ก.
ด.พิจารณาถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่
จะได้รับแต่งตั้งประกอบด้วย

มาตรา 221 คณะกรรมการตุลาการศาล
ยุติธรรมประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาล
ยุติธรรม พ.ศ. 2543

- (1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล
ได้แก่ ศาลฎีกาหกคน ศาลอุทธรณ์สี่คน
และศาลชั้นต้นสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการ
ตุลาการในแต่ละชั้นศาล และได้รับเลือก
จากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่ง
ไม่เป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับ
เลือกจากวุฒิสภา

- องค์ประกอบของก.ต. (มาตรา
36)

- แก้ไขสัดส่วนของกรรมการตุลาการในแต่ละ ชั้นศ
าลเป็นศาลฎีกา 6 คน ศาลอุทธรณ์ 4 คน และ ศาล
ชั้นต้น 2 คน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้น
ศาลและได้รับเลือกจากข้าราชการ ตุลาการ ในแต
ละชั้นศาล รวมทั้งกำหนดองค์ประกอบของ ก.ต.
ในกรณีที่ไม่มีกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคล
ภายนอกและมีเรื่อง เร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็น
ชอบ

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม
วรรคหนึ่ง(3) หรือมีแต่ไม่ครบสองคน ถ้า
คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม
จำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนเห็นว่ามีเรื่อง
เร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะ
กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจำนวนดัง
กล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุม
พิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้

มาตรา 222

พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.
2543

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาล
ยุติธรรม ต้องมาจากการเสนอของประธาน
ศาลฎีกา และได้รับความเห็นชอบของคณะ
กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

- การแต่งตั้งเลขาธิการ สำนักงาน
ศาลยุติธรรม (มาตรา 23)

- กำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่
สมควรเป็นเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ต่อ ก.
ด. โดยตรง

มาตรา 226

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม
วรรคหนึ่ง(3) หรือมีแต่ไม่ครบสามคน ถ้าคณะ
กรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนไม่น้อย
กว่าหกคนเห็นว่ามีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความ
เห็นชอบ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง
จำนวนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุม
พิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้

- องค์ประกอบของก.ศป.
(มาตรา 35)

- กำหนดองค์ประกอบของก.ศป. ในกรณีที่ไม่มี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกและ มี
เรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ

มาตรา 227

การแต่งตั้งเลขานุการสำนักงานศาลปกครอง ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลปกครองสูงสุด และได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 239

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สามสิบสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

.....

มาตรา 240

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างไรแล้วให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน และให้นำความในมาตรา 239 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดนอนุโลม

มาตรา 255

.....

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

.....

องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

.....

.....

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- การแต่งตั้งเลขานุการ สำนักงานศาลปกครอง (มาตรา 78 วรรคสอง)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

- กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นเลขานุการสำนักงานศาลปกครองต่อ ก.ศป. โดยตรง

- กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่เห็นควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

- กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่มีการคัดค้านการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.

- ปรับปรุงให้องค์กรอัยการ เป็นหน่วยงานอิสระ

- ปรับปรุงเรื่องการจัดตั้งอัยการสูงสุด หน่วยธุรการขององค์กรอัยการ และข้อห้ามในการประกอบอาชีพ

มาตรา 256 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

.....

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 263 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป

.....

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

- องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วิธีการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คุณสมบัติ วิธีการสรรหา วาระในการดำรงตำแหน่ง ค่าตอบแทน รวมทั้งการจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอิสระ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

- เพิ่มอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 9)

- กำหนดให้ศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบซึ่งคณะกรรมการป.ป.ช. เสนอเรื่องมาให้วินิจฉัย

มาตรา 275.....

พระราชบัญญัติประกอบ รัฐ
ธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
อาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง พ.ศ. 2542

ในกรณีให้ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่งเป็นผู้

ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธาน
สภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสีย
หายจากการกระทำความผิดจะยื่นคำร้องต่อคณะ
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่ง
ชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250(2) หรือ
จะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอ
ให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้ แต่ถ้า
ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสีย
หายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อ
เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนิน
การล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้ว
เห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

- ให้อำนาจผู้เสียหายในการ ยื่นคำ - กำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องของผู้เสียหาย
ร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อ การแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ตลอดจนการดำเนิน การ
ขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระดำเนินคดี ของผู้ไต่สวนอิสระ
กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา 276

คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวน และ
การดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระให้
เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 278

พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง พ.ศ. 2542

ในกรณีให้ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกา
แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จ
จริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่น
อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน สาม
สิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกา
แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

-การอุทธรณ์คดีอาญาของผู้
ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

-กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิ
อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่
ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำ
พิพากษา

มาตรา 306

ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
 บุญนี้ให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้
 พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งได้จนถึง
 อายุครบเจ็ดสิบปี และผู้พิพากษาศาลยุติธรรม
 ซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปในถึงบ
 ประมาณใดซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อย
 กว่ายี่สิบปีและผ่านการประเมินสมรรถภาพใน
 การปฏิบัติหน้าที่สามารถขอไปดำรงตำแหน่งผู้
 พิพากษาอาวุโสในศาลซึ่งไม่สูงกว่าขณะดำรง
 ตำแหน่งได้

.....

.....

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
 การแต่งตั้งและการดำรง
 ตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส
 พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป่าเหมี้ยง
 ป่านาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

-กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม
 สามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี

สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านแรงงาน

รศ.ดร.วิจิตรา (ทุ่งอัครดา) วิเชียรชม

ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ) มีร่างบทบัญญัติหลายมาตราในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานในหลายส่วนของหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และของหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ดังนี้

1. หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

1.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ

มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

1.2 ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างชายกับหญิง

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือ
ส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อม
ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตาพรรคตาม”

1.3 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

มาตรา 38 “การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติ
สาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง
กฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือ
การรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎ
อัยการศึก”

1.4 สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 44 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและ
สวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงาน
และเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

1.5 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม

มาตรา 63 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและ
ปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และ
เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความ
สงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลา
ที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

มาตรา 64 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ
สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่
คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการ
รวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการ
บริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่
กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำ
มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครอง

ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดคัดค้านในทางเศรษฐกิจ”

2. หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานของรัฐ

2.1 การปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

มาตรา 82 “รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

รัฐต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ”

2.2 การส่งเสริมการมีงานทำ การคุ้มครองผู้ทำงานด้านแรงงานและประกันสังคม

มาตรา 84 “รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

(1) ฯลฯ

(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ฯลฯ”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านแรงงาน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ แห่งร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับการจ้างงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่า มีเพียงมาตราเดียวที่กำหนดให้ต้องมีการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือ มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลเกี่ยวกับการได้รับหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน สวัสดิภาพในการทำงาน และหลักประกันในการดำรงชีพในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะของการทำงานด้วย เนื่องจากในมาตราดังกล่าว มีข้อความว่า “...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประกาศใช้บังคับ รัฐก็ต้องดำเนินการเพื่อจัดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 44 ซึ่งอาจแยกออกเป็น 2 ฉบับ ดังนี้

1. “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักประกันความปลอดภัย และสวัสดิภาพในการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ.” โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1 หลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน

รัฐควรดำเนินการใน 3 ด้าน คือ

1.1.1 การจัดตั้งองค์กรด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน - กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบมาจาก 3 ฝ่าย อันได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยในระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล และการออกกฎหมายประกอบที่เกี่ยวข้อง ให้ความรู้และคำแนะนำปรีกษาด้านความปลอดภัยฯ รวมทั้งติดตามผลเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

1.1.2 หน้าที่ของนายจ้าง - กำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดและปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด

1.1.3 การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน - กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนช่วยเหลือแก่ลูกจ้างดังกล่าวแทนนายจ้าง โดยให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเป็นรายปีในอัตราที่กำหนดตามความเที่ยงต่อการเกิดความไม่ปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง

1.2 สวัสดิภาพในการทำงาน

รัฐควรดำเนินการเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพในการทำงานแก่ลูกจ้างใน 3 ด้าน คือ

1.2.1 การจัดองค์กรด้านสวัสดิการแรงงาน - กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบมาจาก 3 ฝ่าย อันได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานในระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการจัดสวัสดิการอันจำเป็นตามมาตรฐานสากล และการออกกฎหมายประกอบที่เกี่ยวข้อง ให้ความรู้และคำแนะนำปรีกษาด้านสวัสดิการแรงงาน รวมทั้งติดตามผลเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

1.2.2 หน้าที่ของนายจ้าง - กำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่ดำเนินการจัดสวัสดิการอันจำเป็นตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดและปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด ซึ่งสวัสดิการอันจำเป็นดังกล่าว ก็คือ (1) สวัสดิการเกี่ยวกับสุขลักษณะอนามัย เช่น น้ำสะอาด สำหรับดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ทางระบายน้ำ ทางระบายอากาศ เป็นต้น และ (2) สวัสดิการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน เช่น ทางออกฉุกเฉิน การปฐมพยาบาลและการจัดให้มีการ

รักษาพยาบาล และเครื่องอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคลสำหรับงานแต่ละประเภทที่อาจเกิดอันตราย เป็นต้น

1.2.3 การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือลูกจ้างซึ่งได้รับความเดือดร้อน – กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือลูกจ้างเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือประสบเคราะห์ภัย อันเป็นความช่วยเหลือนอกเหนือจากระบบประกันสังคม ซึ่งอาจเป็นการจ่ายเงินช่วยเหลือหรือให้กู้ยืมโดยมีคอกเบี้ยอัตราต่ำ หรืออาจจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างต้องออกจากงาน หรือตาย หรือกรณีอื่น

2. “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักประกันการดำรงชีพในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ.” โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 หลักประกันการดำรงชีพในระหว่างการทำงาน

รัฐควรดำเนินการเพื่อให้หลักประกันการดำรงชีพของลูกจ้างในระหว่างการทำงานสำหรับช่วยเหลือลูกจ้างเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือประสบเคราะห์ภัย ดังนี้

2.1.1 การจัดตั้งองค์กรด้านประกันสังคม – กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบมาจาก 3 ฝ่าย อันได้แก่ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการประกันสังคมในระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการจัดระบบประกันสังคมตามมาตรฐานสากล และการออกกฎหมายประกอบที่เกี่ยวข้อง ให้ความรู้และคำแนะนำปรึกษาด้านการประกันสังคม รวมทั้งติดตามผลเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

2.1.2 หน้าที่ของนายจ้าง – กำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพื่อขึ้นทะเบียนลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน ขึ้นทะเบียนนายจ้าง จ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคม หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างเพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบของผู้ประกันตน และจัดทำทะเบียนผู้ประกันตนไว้ในสำนักงานของนายจ้างเพื่อพร้อมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ และต้องให้นายจ้างปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด

2.1.3 การจัดตั้งกองทุนประกันสังคม – กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างตามระบบประกันสังคมในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน กรณีทุพพลภาพนอกงาน กรณีตายนอกงาน กรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร โดยให้ประ โยชน์ทดแทนใน 4 รูปแบบ คือ บริการทางการแพทย์ เงินทดแทนการขาดรายได้ เงินค่าทำศพ และเงินสงเคราะห์ ตามอัตราที่เป็นมาตรฐานและเหมาะสม โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายหรือความเดือดร้อนที่ลูกจ้างได้รับ

2.2 หลักประกันการดำรงชีพเมื่อพ้นภาวะการทำงาน

รัฐควรดำเนินการให้หลักประกันการดำรงชีพแก่ลูกจ้างเมื่อพ้นภาวะการทำงาน โดยระบบประกันสังคมกรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ในลักษณะที่เป็นการดำเนินการควบคู่กับการให้หลักประกันการดำรงชีพในระหว่างการทำงาน โดยใช้องค์กรเดียวกัน และกำหนดหน้าที่ของนายจ้าง รวมทั้งใช้กองทุนประกันสังคมร่วมกันด้วย ทั้งนี้ โดยมีรูปแบบของประโยชน์ทดแทนและอัตราตามมาตรฐานและเหมาะสม โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายหรือความเดือดร้อนที่ลูกจ้างได้รับเป็นสำคัญ

แม้แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในด้านการส่งเสริมการมีงานทำ การคุ้มครองผู้ทำงานด้านแรงงานและประกันสังคม ตามมาตรา 84 (7) แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งรัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัตินั้น จะไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยก็ตาม แต่ต้องถือว่าแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในด้านดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญมากซึ่งรัฐต้องดำเนินการอย่างจริงจัง และต้องคำนึงรวมไปถึงคนพิการด้วย โดยรัฐควรต้องจัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือจัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบดูแลในภาพรวม ทั้งในด้านการวางแผนนโยบาย การดำเนินการที่เน้นประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ การประเมินประสิทธิภาพ การติดตามผล รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ความรู้และความเข้าใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งแก่หน่วยงานของรัฐผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และประชาชนโดยทั่วไปด้วย

ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางผังเมือง

นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์

การวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกฎหมายบัญญัติให้มีผังเมืองอยู่ ๒ ประเภท คือ “ผังเมืองรวม” และ “ผังเมืองเฉพาะ” และกฎหมายผังเมืองได้กำหนดกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะไว้ชัดเจน ซึ่งในขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองจะมีขั้นตอนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพร้อมทั้งกำหนดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง¹ ขณะเดียวกันเมื่อผังเมืองรวมผ่านการให้ความเห็นชอบจากกรมการผังเมืองแล้วจะต้องนำไปปิดประกาศเป็นเวลา ๙๐ วัน วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย² เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมภายใน ๙๐ วันด้วย³

¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ วรรค ๒ “ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

“มาตรา ๓๓ ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๒ “ผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำเสร็จแล้ว ให้สำนักผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ในกรณีผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ ซึ่งสำนักผังเมืองมีความเห็นควรแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย ให้เสนอความเห็นของสำนักผังเมือง และเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้องไปพร้อมกันด้วย”

³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๔ “หากภายในกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าว ในมาตรา ๒๓ ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และไม่ว่าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็นในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอให้ดำเนินการผ่านสำนักผังเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้อง ขอให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งคำร้องขอนั้น”

แม้กฎหมายผังเมืองจะได้กำหนดกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองที่กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ชัดเจนในกฎหมายดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติจริงยังมีปัญหาการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติในกระบวนการวางผัง กระบวนการบังคับใช้ผังเมือง กระบวนการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองและกระบวนการปรับปรุงผังเมือง ด้วยเหตุผลนี้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมืองในประเทศไทย เพื่อนำความรู้และอุปสรรคจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองในโอกาสต่อไป

๑. ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง

๑.๑ การประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนที่ได้เริ่มมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาโดยตลอดได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ^๔ ทำให้มีกฎกระทรวงผังเมืองรวมของเมืองและชุมชนต่าง ๆ ประกาศใช้บังคับประมาณ ๑๖๐ เมือง จะมีปัญหาในทางปฏิบัติดังนี้

ก. การโฆษณา

กำหนดให้มีการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายในพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ วัน และโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังในพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ วัน^๕ ซึ่งในการโฆษณาดังกล่าวจะกำหนดวันเวลาและสถานที่ ที่จะมีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนและประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นทั้งเป็นหนังสือหรือจะเข้าร่วมการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นดังกล่าว

ข. การประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน

ก่อนการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนจะต้องมีการปิดประกาศแสดงรายละเอียดต่างๆ ที่จะนำมาประชุมไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ก่อนการประชุม และจะต้องจัดประชุมภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ^๖ เพื่อไม่ให้เวลาในการประชุมกับวันปิดประกาศเนิ่นช้าเกินไป

๑.๒ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม

^๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

^๕ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

^๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากคณะกรรมการผังเมืองมีมติให้ความเห็นชอบต่อผังที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองวางแล้ว⁷ และนำไปปิด ๕๐ วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม⁸ แม้จะได้มีการปิดประกาศตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย⁹ ครบตามเงื่อนไขทุกประการแต่ยังมีการร้องหรือใช้สิทธิเมื่อพ้น ๕๐ วัน โดยอ้างว่าไม่ทราบข้อมูลหรือไม่ทราบว่ามีการปิดประกาศเชิญชวน หรือไม่ได้มีการร้องและเมื่อมีกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้วอ้างว่าไม่รู้เรื่องการวางและจัดทำผังเมืองรวมตั้งแต่เริ่มต้น

๒. การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้ผังเมือง

ในปัจจุบันการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการควบคุมการปฏิบัติการใด ๆ ให้เป็นไปตามผังเมืองเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรืออนุญาตให้ประกอบกิจการตามกฎหมายต่างๆ เป็นหลัก ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่อันเนื่องมาจากขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์การวางและจัดทำผังเมือง และไม่ได้มีความสำนึกว่าผังเมืองนั้น ๆ เป็นผังของชุมชนหรือเกิดจากชุมชน จึงไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมในการควบคุม ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองจะยากยิ่งขึ้น

๓. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง

การพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองนั้น เป็นหัวใจของการผังเมืองว่าผังเมืองที่วางไว้จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้หรือไม่ นั่นคือการลงมือพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง ดังนั้น เมื่อการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองของประชาชนมีน้อย ความสำเร็จ

⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๓ “เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นจัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ สำนักผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย”

⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๔ “หากภายในกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวใน มาตรา ๒๓ ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และไม่ว่าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็นในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอให้ดำเนินการผ่านสำนักผังเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้อง ขอให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งยกคำร้องขอนั้น”

⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. ๒๕๔๐

ในการจะพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองยิ่งมากยิ่งขึ้น องค์กรผู้พัฒนาตามผังเมืองไม่ว่าภาครัฐและเอกชนจะมองว่าผังเมืองเป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาทันที แม้ในบทว่าด้วยการพัฒนาตามผังเมืองรวมในกฎหมายผังเมืองจะบัญญัติให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ¹⁰ และมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม ก็หาไม่ผลทำให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

แม้จะได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์และการปิดประกาศก่อนการประชุมหรือดำเนินการปิด ๙๐ วันตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยครบถ้วนแล้วก็ตามก็ไม่สามารถที่จะสื่อให้ประชาชนเสนอข้อคิดเห็นทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเข้าร่วมประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนตามวัน เวลาและสถานที่ ที่กำหนดและไม่สามารถสื่อให้ประชาชนรับทราบการปิด ๙๐ วันและยื่นคำร้องภายในกำหนดได้ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในแง่มุมต่าง ๆ ได้ดังนี้

(๑) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่กำหนดให้โฆษณาทางหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียงไม่ทั่วถึงประชาชน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งจะมีบ่อยที่ประชาชนอ้างว่าไม่รู้ว่ามี การวางและจัดทำผังเมือง

(๒) ขาดความรู้และความเข้าใจในความสำคัญของการผังเมืองที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงยกเว้นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเท่านั้นที่เข้ามาร่วมในการให้ความเห็นและเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น เช่น ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นผู้วางและจัดทำผังเองและได้มีการโฆษณาทางโทรทัศน์ให้ประชาชนทราบด้วย

(๓) ขาดงบประมาณในการโฆษณาประชาสัมพันธ์และการสร้างสื่อที่ก่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจในบทบาทของประชาชนที่มีต่อการผังเมือง

(๔) พฤติกรรมองค์กรของกลไกรัฐ ขาดความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง มีเพียงความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้เท่านั้น

แนวทางแก้ไข

๑. ควรมีการกำหนดวิธีการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายไม่ตีกรอบเฉพาะหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียง หากเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ สื่อทางวิทยุโทรทัศน์

๒. หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองจะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการวางและจัดทำผังเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐ แล้วออกไปประชุมประชาชนไม่น้อยกว่า ๑ ครั้ง กรณีผังเมืองรวมหรือไม่น้อยกว่า

¹⁰ หมวด ๕ หมวด ๖ และหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

๒ ครั้ง กรณีผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายเป็นการให้กลุ่มประชาชนเลือกตัวแทนเข้าร่วมหรือมีส่วนในการวางและจัดทำผังเพื่อเป้าหมายที่จะได้รับคือ

๒.๑ การมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังโดยตรง

๒.๒ การสร้างความเข้าใจเรื่องการผังเมืองให้กับตัวแทนของประชาชน และตัวแทนนำไปขยายผลในชุมชนต่อไป

๒.๓ สร้างเครือข่ายชุมชนเข้มแข็งในอันที่จะวางแผนเกี่ยวกับอนาคตของชุมชนตนเองต่อไป

๓. รัฐควรจัดสรรงบประมาณในการโฆษณาประชาสัมพันธ์และสร้างสื่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในชุมชนของตนเอง และการนำการผังเมืองมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนได้อย่างเหมาะสม

๔. เพื่อเกิดการวางและจัดทำผังเมือง การบังคับใช้ผังเมืองและการพัฒนาให้เป็นไปตาม ผังเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นควรเพิ่มเติมในการสร้างองค์กรที่เป็นกลไกของรัฐให้เกิดความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองดังนี้

๔.๑ การสร้างระบบ (System)

- สร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระทำการปกครองของรัฐให้มากและเข้มแข็งยิ่งขึ้น
 - สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของให้กับภาคเอกชนที่มีต่อผังเมือง
- ไม่ควรให้ประชาชนมองว่าผังเมืองเป็นเรื่องของรัฐ

๔.๒ การสร้างเอกภาพ (Unity)

- สร้างกระบวนการทำงานภาครัฐให้เป็นเอกภาพเนื่องจากการผังเมืองจะต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันของภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
- สร้างมาตรฐานในการทำงานที่ดีและโปร่งใส
- สร้างวินัยให้แก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง
- สร้างจริยธรรมให้เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ
- สร้างวัฒนธรรมองค์กร
- สร้างปรัชญาองค์กร
- สร้างวิสัยทัศน์ให้กับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผัง

๔.๓ สร้างองค์ความรู้ (Knowledge)

- สร้างองค์ความรู้ให้กับองค์กรของรัฐและบุคลากรของรัฐ
- สร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชนและชุมชนเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการผังเมืองโดยการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง การควบคุมบังคับใช้ผังเมือง และการพัฒนาตามผังเมือง

ปัญหากฎหมายผังเมือง

นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ¹

กฎหมายผังเมืองของไทยฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘² ซึ่งเริ่มมีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ และตราใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ และกฎหมายผังเมืองฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังใช้บังคับจนปัจจุบันแม้จะมีการแก้ไขไปแล้ว ๒ ครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตามแต่ยังคงหลักการสำคัญไว้เช่นเดิม คือ

ก. ประเภทของผังเมือง มี ๒ ประเภท คือ³

- ผังเมืองรวม
- ผังเมืองเฉพาะ

¹ ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง

² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ บทที่ ๘ หน้า ๘ เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๓๓ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘

³ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"การผังเมือง" หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศทั้งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

"ผังเมืองรวม" หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

"ผังเมืองเฉพาะ" หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

ข. องค์ประกอบของผังเมืองรวมและองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ⁴ ซึ่งมี
ปัญหาทางข้อกฎหมายว่าผังเมืองรวมสามารถที่จะมีข้อกำหนดในเรื่องที่กำหนดไว้ในผังเมือง
เฉพาะได้หรือไม่

⁴ **มาตรา ๓๗** ผังเมืองรวมประกอบด้วย

- (๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- (๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
 - (ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้อำนาจประเภท
 - (ข) แผนผังแสดงที่โล่ง
 - (ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
 - (ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค
- (๔) รายการประกอบแผนผัง
- (๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

มาตรา ๓๘ ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย

- (๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- (๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ
- (๓) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
 - (ก) แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน
 - (ข) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งพร้อมทั้งรายละเอียดแสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ
 - (ค) แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค
 - (ง) แผนผังแสดงที่โล่ง
 - (จ) แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน
 - (ฉ) แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะ
พึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ
 - (ช) แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะ
พึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา
- (๔) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (๓) รวมทั้งประเภทและชนิดของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง
- (๕) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
 - (ก) แนวทางและขนาดของที่อุปการณ
 - (ข) ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง
 - (ค) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือจะเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยหรืออันตรายไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๕
 - (ง) การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างขึ้นใหม่ หรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลง อันเกิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้อำนาจไว้เมื่อขอ
อนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น
 - (จ) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่ดินสร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดิน
ที่กำหนดให้เป็นที่ดินโล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้
 - (ฉ) การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี
 - (ช) การดำรงรักษาที่โล่ง
 - (ซ) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาดต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่
 - (ฌ) การรื้อ ย้าย หรือจัดแปลงอาคาร
 - (ญ) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ
- (๖) รายละเอียดระดับที่ดินหรือสิ่งห้ามหรือห้ามทำอย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมี
แผนที่แสดงเขตที่ดินหรือสิ่งห้ามหรือห้ามทำอย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองสำหรับใช้เป็นทางหลวงตามมาตรา ๔๓ (๑)
- (๗) รายละเอียดระดับที่ดินหรือสิ่งห้ามหรือห้ามทำอย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมี
แผนที่แสดงเขตที่ดินหรือสิ่งห้ามหรือห้ามทำอย่างอื่นที่เวนคืน เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่นตามมาตรา ๔๓ (๒)
- (๘) รายละเอียดและแผนที่ระดับที่ดินหรือสิ่งห้ามหรือห้ามทำอย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวงทบวงกรม จังหวัด องค์การ
บริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวง หรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่าง
อื่น
- (๙) แผนที่ แผนผังหรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

ค. การใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นกฎกระทรวงการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะตราเป็นพระราชบัญญัติและอายุการใช้บังคับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ๕ ปี^๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในหลักการตั้งแต่การตราการใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และถือเป็นกฎหมายผังเมืองที่ทันสมัยและเหมาะสมในขณะเวลานั้นของประเทศไทย แต่เมื่อยุคสมัยได้ล่วงพ้นเข้าสู่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กาลเวลาและสภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว หลายสิ่งหลายอย่างเป็นอุปสรรคแก่การวางผังเมืองตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญๆ ได้ดังนี้

(๑) ขาดการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินระดับชาติ ระดับภาคและอนุภาค ทำให้การวางผังเมืองระดับเมืองหรือชุมชนขาดจุดยืนและไม่มีทิศทางในการพัฒนาเมืองที่เป็นรูปธรรม

(๒) ขาดคณะกรรมการที่จะมากำหนดนโยบายการใช้ที่ดินในระดับชาติ จึงหาผู้รับผิดชอบในการกำหนดเรื่องดังกล่าวไม่ได้

(๓) เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมืองไม่สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบันแล้ว ซึ่งจะมีเฉพาะเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครเท่านั้น ทำให้พหุวิทยาซึ่งจะขอวางและจัดทำผังเมืองรวมของตนเองไม่ได้

^๕ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สืบว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองร่วมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

(มาตรา ๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พรบ.การผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ (ร.จ.๒๕๓๕/๑๐/๑))

มาตรา ๔๑ ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

เมื่อระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้สิ้นสุดลง ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือสำนักผังเมืองเห็นสมควรขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติ ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป พระราชบัญญัติขยายระยะเวลาจะกำหนดการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปก็ได้

๔. องค์ประกอบของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) ที่มีแผนผังที่สร้างขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

ในองค์ประกอบของผังเมืองรวมมาตรา ๑๗ วรรคแรก (๓) นี้ยังเป็นที่ถกเถียงกันในเรื่องข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินว่า

(๑) สามารถกำหนดรูปแบบขนาดความสูงของอาคารได้หรือไม่

(๒) สามารถกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารคลุมดินต่อแปลงที่ดินที่ก่อสร้างอาคารได้หรือไม่ (BCR)

(๓) สามารถกำหนดอัตราพื้นที่อาคารรวมต่อแปลงที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้หรือไม่ (FAR)

(๔) สามารถกำหนดรูปแบบสถาปัตยกรรมของอาคารที่จะก่อสร้างในเขตผังเมืองรวมได้หรือไม่

ในทางวิชาการหากกำหนดสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวในผังเมืองรวมไม่ได้ก็หมายความว่า การวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่สามารถกำหนดความหนาแน่นของประชากรที่อยู่ในแต่ละบริเวณได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการวางผังคมนาคมและขนส่ง ผังสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเพราะความหนาแน่นของประชากรเป็นตัวกำหนดขนาดของท่อประปา ขนาดของไฟฟ้า จำนวนของโทรศัพท์ในแต่ละบริเวณ ซึ่งจะรวมไปถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานีรถไฟ รถโดยสาร ที่กักจัดขยะ ขนาดท่อน้ำทิ้ง ซึ่งจะโยงกันทั้งหมด และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่า (๑) (๒) และ (๔) ไม่สามารถกำหนดในผังเมืองรวมได้ จึงเท่ากับว่าการวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่มีข้อกำหนดที่สะท้อนให้เห็นถึงความหนาแน่น ซึ่งด้วยกรณีดังกล่าวทำให้นหน่วยงานประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ ใช้เป็นข้ออ้างในการให้บริการว่าไม่สามารถนำผังเมือง ที่วางไว้ไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนการบริการในอนาคตได้ ปัจจุบันการวางผังเมืองรวมก็ไม่มี การวาง ผังตาม (ง) แต่อย่างใด ขณะเดียวกันการวางผังเมืองรวมก็ไม่สามารถที่จะกำหนดรูปแบบสถาปัตยกรรมของอาคารในพื้นที่อนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมไทยได้และไม่สามารถที่จะบังคับให้ก่อสร้างอาคารที่มีการยกพื้นสูง เพื่อไม่ให้ไปปิดกั้นทางน้ำในฤดูน้ำหลาก และบริเวณพื้นที่ที่เป็นริมน้ำและที่เป็นทางน้ำหลากได้

๕. อายุการใช้บังคับผังเมืองรวมมีเวลา ๕ ปี^๖ มีผลกระทบมากมายทั้งด้านความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างที่ผังเมืองรวมยังมีผลใช้บังคับกับเมื่อสิ้นผลการใช้บังคับ ขณะเดียวกันมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจอนุมัติให้ประกอบกิจการ และที่สำคัญที่สุดกระทบต่อเมืองหรือชุมชนในระยะยาว เพราะเมื่อสร้างไปแล้วการที่จะรื้อทั้งยาก และการแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ต้องใช้งบประมาณสูง เช่น ที่กรุงเทพมหานครเผชิญอยู่ทั้งระบบถนน การวางท่อระบบบำบัดน้ำเสีย การวางท่อเพื่อขยายการบริการน้ำประปา บ่อยครั้งที่ถนนในกรุงเทพมหานครจะต้องสร้างถนนสายเดียวหลายครั้ง เพราะเมื่อสร้างเสร็จแล้ว มีอาคารเกิดขึ้น และไม่ได้คุมความหนาแน่น ทำให้ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอต้องขุดถนนวางท่อน้ำประปาหรือโทรศัพท์ใหม่ ซึ่งก็ต้องการทำถนนครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๓ และทำต่อไปเรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด

๖. ผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ วางรูปแบบไว้สวยหรู ทั้งองค์ประกอบของผัง อำนาจของเจ้าพนักงานการผัง หรือคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นที่เมื่อผังเมืองเฉพาะตราออกมาใช้เป็นพระราชบัญญัติแล้วมีผลเป็นการเวนคืนในตัวเอง มีอำนาจรื้อถอน เคลื่อนย้ายสิ่งปลูกสร้างหรือบูรณะปฏิสังขรณ์

^๖ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำนักรว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

(มาตรา ๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พรบ.การผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ (ร.จ.๒๕๓๕/๑๐/๑))

มาตรา ๔๑ ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

เมื่อระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้สิ้นสุดลง ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือสำนักผังเมืองเห็นสมควรขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติ ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป พระราชบัญญัติขยายระยะเวลากำหนดการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปก็ได้

อาคารต่าง ๆ ได้ วางระบบการอุทธรณ์ วางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และบัญญัติไว้ถึงศาลปกครอง ซึ่งถือว่าก้าวหน้ามากในสมัยนั้น แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ ยังมีปัญหาถกเถียงในเรื่ององค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ ที่มี ๔ อนุมาตราว่าจะต้องมีครบหรือไม่ ถ้ามีไม่ครบผลจะเป็นประการใด ไม่มีใครตอบได้ เพราะยังไม่เคยมีการวางและจัดทำให้ถึงขั้นตราเป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับ

๗. การกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นหลักการ ที่ถูกต้องตามสากลโลก แต่ท้องถิ่นของต่างประเทศเข้มแข็งมาก ย้อนกลับมาดูประเทศไทย เจ้าพนักงานท้องถิ่นไทยไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธา และกรุงเทพมหานครมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองไม่เต็มที่อำนาจยังผูกขาดที่กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ จะมีก็แต่กรุงเทพมหานครและพัทยาเท่านั้นที่พอมีความสามารถในการดูแลตนเอง นอกนั้นต่างเป็นองค์กรที่เลี้ยงตนเองไม่ได้ และเมื่อกฎหมายผังเมืองให้เป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะมีความสามารถดำเนินการได้อย่างไร

จากที่ได้กล่าวถึงปัญหาที่สำคัญๆ ดังกล่าวมาแล้ว แนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. เพิ่มเติมให้มีการวางและจัดทำผังกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับชาติ ระดับภาคหรืออนุภาค
๒. เพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่พิจารณาผังกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาคหรืออนุภาค
๓. แก้ไขให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถวางผังเมืองได้
๔. แก้ไขให้สามารถกำหนดสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น BCR FAR OSR หรือกำหนดประเภท ชนิด ขนาดและความสูงของอาคารที่จะให้ก่อสร้างในที่ดินแต่ละประเภทในผังเมืองรวมได้
๕. แก้ไขอายุการบังคับใช้ของผังเมืองรวมที่กำหนดไว้ ๕ ปี เป็นไม่มีอายุการใช้บังคับแต่ต้องมีมาตรการในการทบทวนแก้ไขปรับปรุงได้ง่าย และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมากขึ้น
๖. แก้ไของค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะให้มีความยืดหยุ่นที่ไม่จำเป็นต้องมีครบทั้ง ๔ อนุมาตราของมาตรา ๒๘
๗. จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ และส่วนกลางต้องเป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่นจนกว่าจะสามารถดำเนินการเองได้ดังเช่นที่ปรากฏในต่างประเทศ

๘. ต้องใช้มาตรการทางด้านเงินอุดหนุนมาเป็นเครื่องดื่รองกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีการนำผังเมืองมาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและพัฒนาตามแบบที่วางไว้ หากไม่มีการวางผังเมืองหรือไม่ใช้ผังเมืองมาเป็นแนวทางและเครื่องมือในการวางแผนการพัฒนา อาจจัดเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะใช้กับเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการจัดองค์กรที่เกี่ยวกับการผังเมือง

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางด้านผังเมือง มีอยู่หลายหน่วยงาน ตั้งแต่ขั้นตอนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง การอนุมัติผังการใช้บังคับผังเมือง และการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง ในแต่ละขั้นตอนจะมีหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของผังที่วางและจัดทำด้วย ปัญหาในปัจจุบันมีดังนี้

๑. องค์กรของผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมือง

ตามกฎหมายผังเมือง กำหนดไว้ ๒ องค์กร คือ กรมโยธาธิการและผังเมืองและเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดย

(ก) กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเดิมแยกกันอยู่ คือ กรมโยธาธิการและกรมการผังเมือง โดย

กรมโยธาธิการมีหน้าที่พัฒนาให้เป็นไปตามผังในด้านต่าง ๆ เช่น ดูแลกฎหมาย ควบคุมอาคาร กฎหมายที่ดินและถมดิน สร้างถนน สะพาน และเรื่องป้องกันดลิ่งพัง เป็นต้น

กรมการผังเมือง มีหน้าที่วางและจัดทำผังเมือง ตามกฎหมายผังเมืองและผังเมืองต่าง ๆ ที่รัฐบาลมอบหมาย

เมื่อมีการรวมกรมสองกรมเข้าด้วยกัน จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ งานนโยบาย มารวมกับงานปฏิบัติ ซึ่งหากมองภายในอีกด้านจะถือว่าดี วางผังเสร็จก็พัฒนา แต่ข้อเท็จจริงไม่ใช่การรวมกรมเป็นการรวมที่กรมโยธาธิการเพื่องานอาคาร และงานที่ดินและถมดิน และงานจร คือ สร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม ส่วนงานทางด้านผังเมืองเป็นงานกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นงานทำแผนและงานนโยบายการใช้ที่ดินของแต่ละพื้นที่ บุคลากรของกรมโยธาธิการเดิม ไม่สามารถทดแทนบุคลากรของผังเมืองได้เพราะถนัดแต่งานปฏิบัติหรือก่อสร้างจึงทำให้งานวางผังเมือง กระทบ ขาดการพัฒนา

(ข) เจ้าพนักงานท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีดังนี้

- กรุงเทพมหานคร
- เทศบาล
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- องค์การบริหารส่วนตำบล
- พัทยา

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนผังตามกฎหมายผังเมือง ในกรณีที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่านั้น นอกจากที่กล่าวมาไม่สามารถวางแผนผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองได้ ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจตามกฎหมาย แต่ข้อเท็จจริงแม้มีอำนาจแต่เข้าไปดูในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแล้ว จะมีก็แต่เพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่สามารถวางแผนผังเมืองได้เองตามกฎหมาย นอกนั้นไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีศักยภาพในการดำเนินการใด ๆ เลย

๒. องค์การผู้มีอำนาจอนุมัติผัง

จะมีก็แต่คณะกรรมการผังเมือง ๒๑ ท่านตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น เป็นผู้อนุมัติผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเมื่อพูดถึงผังประเทศ ผังภาค หรืออนุภาค ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง

๓. องค์การผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้ผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองซึ่งจะประกอบไปด้วย

๓.๑ กระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติ อนุญาต หรือออกใบรับแจ้งตามกฎหมายเฉพาะ

๓.๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่มีอำนาจอนุญาต หรือออกใบรับแจ้งให้ก่อสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ไม่มีการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงต้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วต้องดูแลและตรวจสอบเอง

๔. องค์การผู้พัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง ซึ่งจะประกอบไปด้วย

๔.๑ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการพัฒนาไม่ว่าจะเป็น ถนน รถไฟ เรือ เครื่องบิน กำจัดขยะ กำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

๔.๒ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น

๔.๓ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๔ องค์การมหาชนต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล เป็นต้น

ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้แยกกันอยู่หลายหน่วยงาน หลายสังกัด จึงเกิดปัญหาทั้งระบบ การวางแผนและจัดทำผังเมือง ระบบการควบคุมบังคับใช้และระบบการพัฒนาที่ไม่มีคนกลางมาเป็นเจ้ามือในการจัดระบบและทำแผนให้สิ่งต่าง ๆ เข้าสู่ระบบตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค อนุภาค จังหวัด อำเภอ เมืองและชุมชน ในที่นี้จะขอวิเคราะห์เฉพาะองค์การผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินระดับชาติ (วางแผนและจัดทำผังเมืองในระดับประเทศ ภาค หรืออนุภาค) เท่านั้น

จากที่กล่าวมาแล้วในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยยังขาดองค์กรที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินในระดับประเทศ เพื่อที่จะได้กำหนดแผนการใช้ที่ดินที่จะใช้เป็นกรอบในการพัฒนาอย่างยั่งยืนและคุ้มค่า และไม่เกิดความสับสน จึงเกิดการใช้ที่ดินที่ไม่

คุ้มกับสภาพของที่ดินทั้งทางกายภาพ สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ โบราณสถาน โบราณคดีที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และด้านเศรษฐกิจ เป็นที่มาของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ที่ดิน และคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ จึงสมควรที่จะ มีการปรับองค์กรเพื่อให้ สอดรับกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๕ ที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทางธรรมชาติ ทั้งพื้นดิน พื้นน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ อย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังต่อไปนี้

๑. จัดตั้งองค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมนโยบายการใช้ที่ดินในรูปแบบของ คณะกรรมการกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินแห่งชาติ (คณะกรรมการนโยบายผังเมือง แห่งชาติ) ซึ่งจะประกอบไปด้วย

(ก) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเข้ามาเป็นกรรมการ ในส่วนผู้แทนภาครัฐ

(ข) ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค และจุลภาค นักกฎหมาย นักรัฐศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ และนักการศึกษามาร่วมเป็นกรรมการ

(ค) ผู้แทนองค์กรอิสระทั้งสิ่งแวดล้อม ชุมชน และเมืองสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นกรรมการ

โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค และอนุภาค พร้อมทั้งกำกับดูแลการพัฒนาโครงการของรัฐที่จะมีผลกระทบในระดับประเทศ ภาค และอนุภาคให้สอดคล้องกันและไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

๒. จัดตั้งองค์กรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

๒.๑ ระดับนโยบาย ต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการผังเมืองแห่งชาติ) ขึ้นมารับผิดชอบในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค อนุภาค จังหวัดและผังการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่พิเศษที่ได้รับมอบหมาย โดยแบ่งโครงสร้างส่วนกลางและระดับภาคและมีหน้าที่ในการประสานโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อเนื่องชุมชน สิ่งแวดล้อม และพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ พร้อมทั้งรายงานให้องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมนโยบายตามข้อ ๑ ทราบและตัดสินใจ

๒.๒ ระดับเมืองและชุมชน ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการพัฒนาเมืองหรือชุมชนของตนเองเป็นผู้รับผิดชอบในการวางผังเมือง การบังคับใช้การพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองที่เมืองหรือชุมชนได้วางและจัดทำไว้

คณะกรรมการนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติ

ผังประเทศ

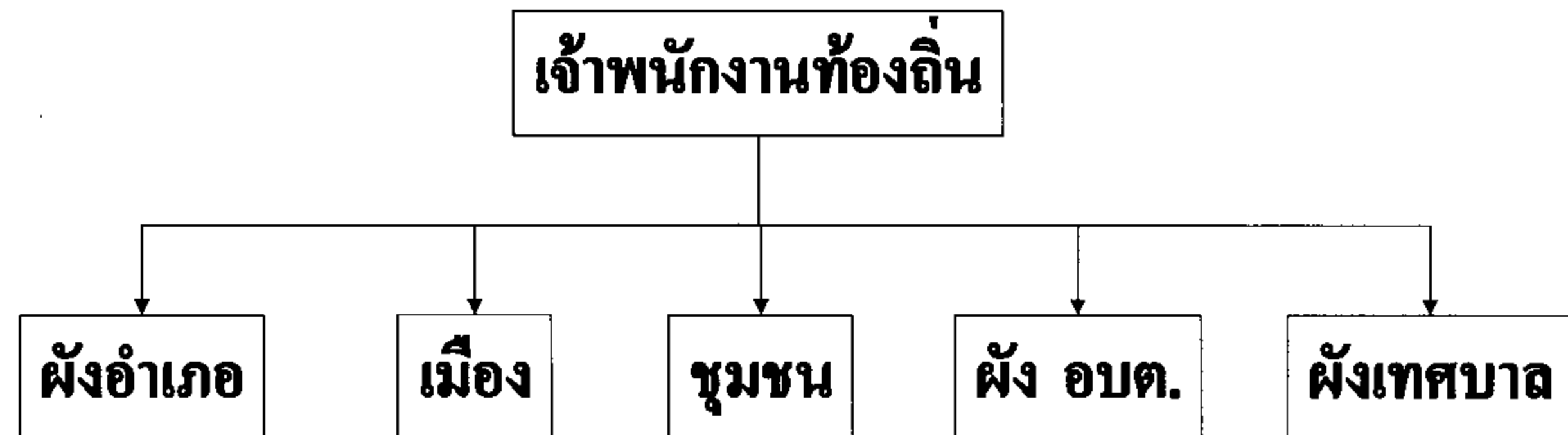
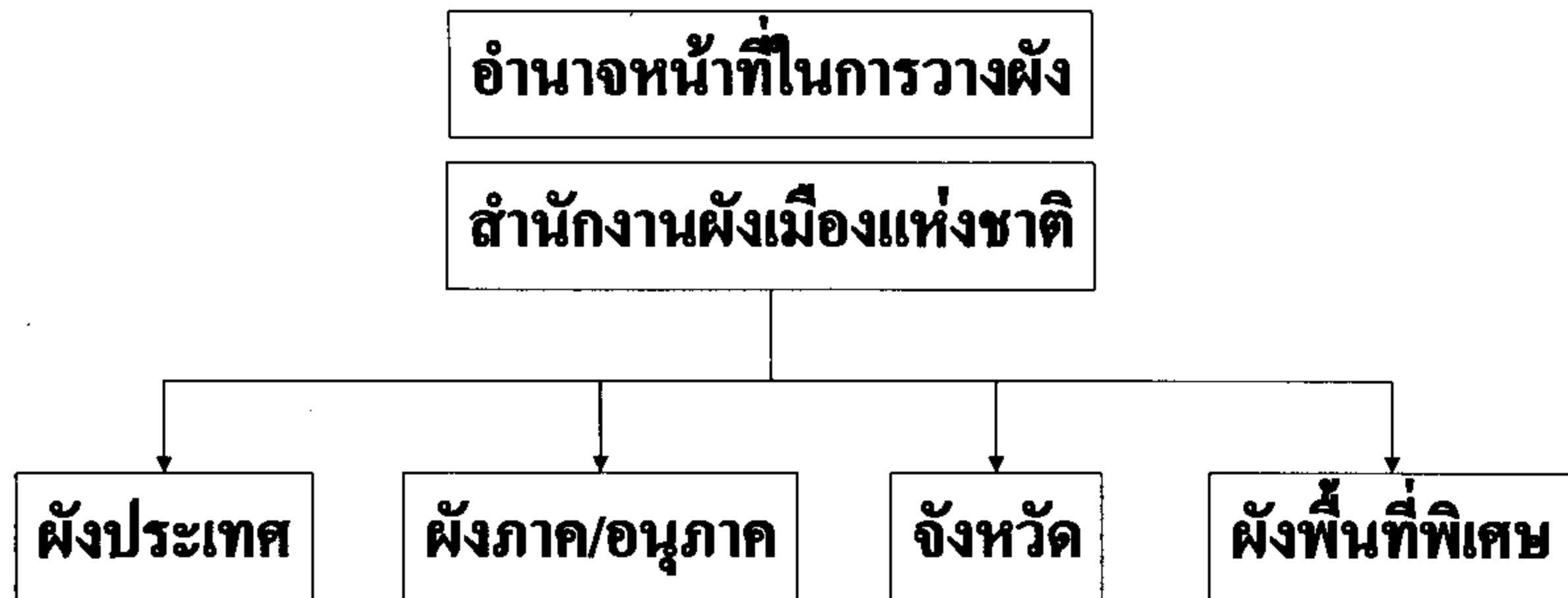
ผังภาค/อนุภาค

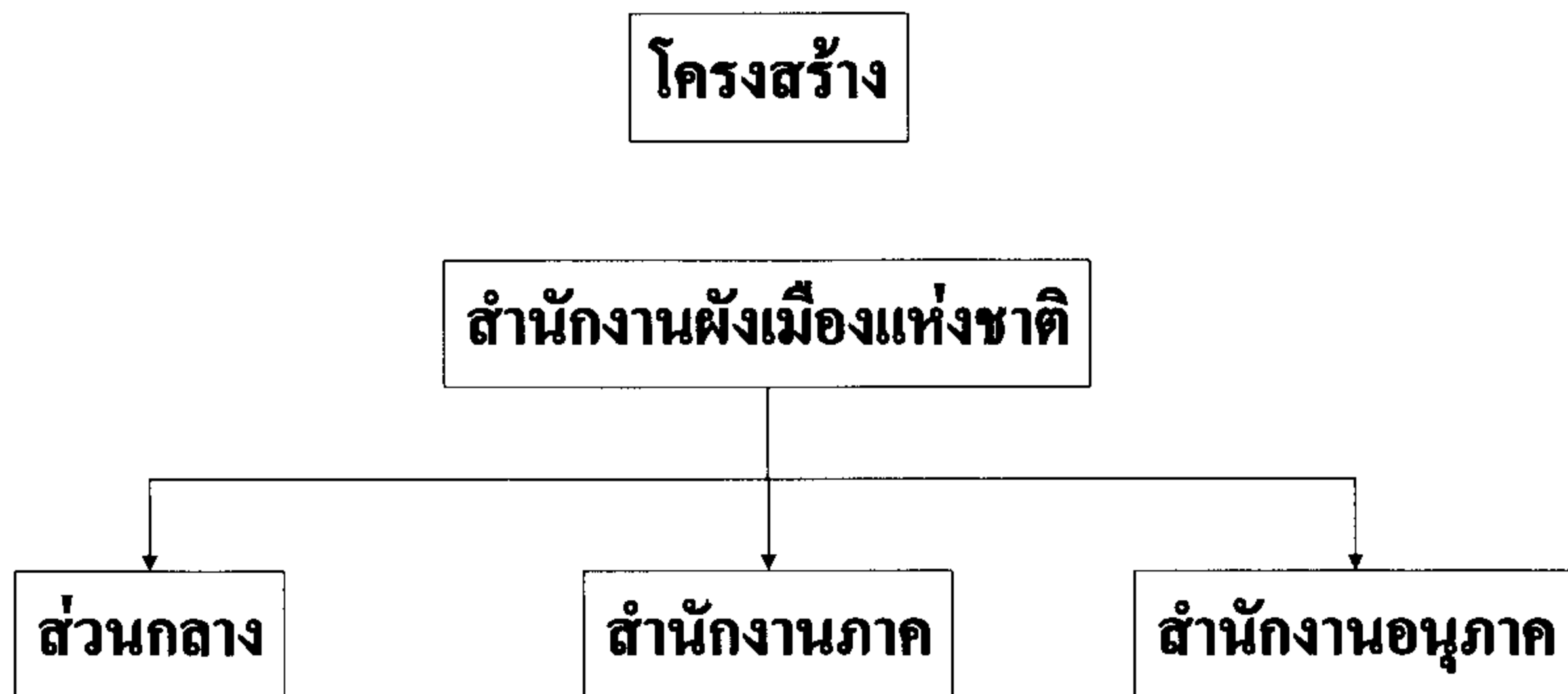
ผังจังหวัด

ผังอำเภอ

ผังเมือง

ผังชุมชน





ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง

นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ¹

กระบวนการทางด้านผังเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง คือ การบังคับใช้ผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองซึ่งมีผังเมืองอยู่ ๒ ประเภท คือ “ผังเมืองรวม” และ “ผังเมืองเฉพาะ”² ผังเมืองรวมใช้บังคับโดยออกเป็นกฎกระทรวงมีอายุใช้บังคับ ๕ ปี³ ผังเมืองเฉพาะใช้บังคับโดยตราเป็นพระราชบัญญัติมีอายุ ๕ ปี⁴ ผังเมืองรวมฉบับแรกที่ใช้บังคับ คือ กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตาม

¹ ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง

² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการตรวจสอบสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองร่วมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้าให้กระทำโดยกฎกระทรวง

⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๑ ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

เมื่อระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้สิ้นสุดลง ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือสำนักผังเมืองเห็นสมควรขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป พระราชบัญญัติขยายระยะเวลาจะกำหนดการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปก็ได้

ความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองระยอง จังหวัดระยอง) และมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมเมืองต่างๆ ตามมาอีกประมาณ ๑๖๐ ผังในขณะนี้ส่วนผังเมืองเฉพาะซึ่งไม่เคย มีการวางและจัดทำจนกระทั่งสามารถตราใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้ ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมืองได้คงต้องนำไปวิเคราะห์เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ในที่นี้จะวิเคราะห์เฉพาะปัญหาการบังคับใช้ผังเมืองรวมในประเด็นปัญหาอายุ และผู้ควบคุมการบังคับใช้ผังเมืองรวมที่จะ มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของทั้งผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมือง ทั้งในระหว่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับและหลังจากสิ้นผลการใช้บังคับแล้ว ดังนี้

๑. ปัญหาอายุกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมือง ผลที่ตามมาคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการปฏิบัติการใด ๆ ภายในเขตผังเมืองรวมนั้น ๆ จะอยู่ภายใต้กรอบของข้อกำหนดและแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง หรือแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภคที่ได้กำหนดไว้^๕ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับและหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมภายในเวลาที่กำหนดไว้^๖ ผลดีที่มีต่อการใช้บังคับผังเมืองรวม คือ การพัฒนาหรือการดำรงรักษาเมืองหรือชุมชน หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่สวยงาม โบราณสถาน โบราณวัตถุที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรมหรือโบราณคดี จะอยู่ภายในกรอบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวม เพื่อให้บรรลุ "การผังเมือง" ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง^๗ แต่เมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีอายุการใช้บังคับเพียง ๕ ปี แม้หาก

^๕ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๗ วรรคแรก "ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น"

^๖ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๓ "ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๔๔ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด"

^๗ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ "การผังเมือง" หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่ง殊ลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ และวัตถุประสงคที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศทั้งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

วางและจัดทำผังใหม่มาใช้บังคับแทนไม่ทันภายใน ๕ ปี สามารถขยายอายุการใช้บังคับได้ ๒ ครั้ง ๆ ละ ๑ ปี รวมเป็น ๗ ปี ก็ตาม เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๕ ปี หรือ ๗ ปี แล้วแต่กรณีก็ตาม ผังเมืองรวมนั้นๆ จะไม่มีผลการใช้บังคับอีกต่อไป จึงทำให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้จึงมีผลทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ

๑.๑ ความเป็นธรรม

ในขณะที่กฎกระทรวงใช้บังคับผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินหรือปฏิบัติการใดๆ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม แต่ขณะเดียวกันเมื่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมสิ้นสุดอายุการใช้บังคับ ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินกลับไม่ต้องใช้ประโยชน์ที่ดินหรือปฏิบัติการใดๆ ให้เป็นไปตามผังเมืองรวม สิ่งที่เคยห้ามกลับไม่ถูกต้อง ผู้ที่ปฏิบัติตามผังเมืองรวมไปแล้ว กลายเป็นผู้ที่เสียเปรียบผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังจากกฎหมายสิ้นสุดบังคับใช้ กิจกรรมที่ไม่ควรเกิดขึ้น หรืออยู่ในบางบริเวณที่เคยถูกห้ามกลับสามารถกระทำได้กระทบต่อสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน หรือสวัสดิภาพของสังคมสามารถเกิดขึ้นได้ หากไม่มีกฎหมายอื่นเข้ามาช่วยเหลือเยียวยา เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๑.๒ ผู้ควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ซึ่งจะประกอบไปด้วย

(๑) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผังเมืองรวมนั้น คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อการอนุญาตการก่อสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารเพราะเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่ใดให้ถือว่าท้องที่นั้นเป็นท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยอัตโนมัติ^๘

(๒) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการตามกฎหมายต่างๆ เช่น การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน การประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน การประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เป็นต้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ จะต้องอนุมัติ อนุญาต หรือออกใบรับแจ้งให้ถูกต้องตามกฎหมายผังเมืองรวมที่มีผลใช้บังคับอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ

ซึ่งผลจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมสิ้นสุดการบังคับใช้ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกฎหมายไม่ต่อเนื่องเป็นที่มาแห่งปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนทั้งการวางแผนการใช้ที่ดิน และควบคุมการใช้ที่ดิน ทำให้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง อันจะมีผลกระทบต่อ

^๘ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓

“สำหรับเขตท้องที่ที่ได้มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือเขตท้องที่ที่ได้เคยมีการประกาศดังกล่าว ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับตามเขตของผังเมืองรวมนั้นโดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

ชุมชนระยะยาวในอนาคต และต้องใช้เวลาและงบประมาณสูงในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน

๒. ปัญหาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

๒.๑ บุคลากรของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่มีหน้าที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรงไม่ว่าจะเป็นนักผังเมือง วิศวกร และนิติกรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายผังเมือง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครดูแลโดยตรง

๒.๒ บุคลากรของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต หรือออกใบรับแจ้งให้ประกอบกิจการที่มีผลเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรงตามกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น ดังนั้นผู้รับผิดชอบจึงกระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐไม่สามารถที่จะพิจารณาได้รอบคอบทั้งหมดในจุดเดียว และอาจเกิดความผิดพลาดในการอนุญาตหรืออนุมัติ อันจะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการต่างๆ ประชาชนโดยทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเกิดความผิดพลาดดังกล่าวขึ้น

แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวจึงสมควรที่จะมีการแก้ไขดังต่อไปนี้

๑. แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในเรื่องอายุการใช้บังคับ ซึ่งไม่ควรที่จะ มีการกำหนดอายุของกฎกระทรวงเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการใช้บังคับ แต่ควรจะมีมาตรการในการที่จะบังคับให้หน่วยงานผู้มีหน้าที่วางและจัดทำผังเมือง จะต้องมีการปรับปรุงหรือทบทวนผังเมืองนั้นๆ โดย นำการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงด้วย

๒. ควรเพิ่มบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบถ้วนในการควบคุมการใช้บังคับผังเมือง

๓. การอนุญาต การอนุมัติหรือการรับแจ้งการประกอบกิจการตามกฎหมายต่าง ๆ ควรที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบการบริหารให้อยู่ในจุดเดียว

๔. สร้างกระบวนการให้เกิดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งและเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมและเฝ้าระวังการอนุมัติ อนุญาตหรือออกใบรับแจ้งให้มีการก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองต่าง ๆ

ปัญหาการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง

นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์

กระบวนการทางด้านผังเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองที่วางและจัดทำไว้ ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้จัดโครงสร้างในเรื่องผังเมืองไว้ ๒ ส่วน คือ การวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการ สาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง¹ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไป และการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง² โดยในบริเวณที่มีการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ หากเป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้สั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้³ ขณะเดียวกันผังเมืองเฉพาะใช้บังคับโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ⁴

¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ “ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๘ “เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อสำนักผังเมืองก็ได้”

⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๑ “ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

เมื่อระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้สิ้นสุดลง ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือสำนักผังเมืองเห็นสมควรขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป พระราชบัญญัติขยายระยะเวลาจะกำหนดการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปก็ได้”

ซึ่งการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะมีกระบวนการยุ่งยากและซับซ้อน⁵ แต่ปัญหามีได้มีเฉพาะในความซับซ้อนดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ที่รอการแก้ไข ดังต่อไปนี้

⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 28 ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ

(๓) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน

(ข) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งพร้อมทั้งรายละเอียดแสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ

(ค) แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค

(ง) แผนผังแสดงที่โล่ง

(จ) แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน

(ฉ) แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ

(ช) แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา

(๔) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (๓) รวมทั้งประเภทและชนิดของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

(๕) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะทุกประการหรือบางประการดังต่อไปนี้

(ก) แนวทางและขนาดของที่อุปการณ

(ข) ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง

(ค) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้หรือหรือย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๕

(ง) การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างขึ้นใหม่ หรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลง อันผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอไว้เมื่อขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(จ) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้

(ฉ) การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(ช) การดำรงรักษาที่โล่ง

(๖) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

(๗) การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร

(๘) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

(๖) รายละเอียดระบุที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองสำหรับใช้เป็นทางหลวงตามมาตรา ๔๓ (๑)

(๗) รายละเอียดระบุที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืน เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่นตามมาตรา ๔๓ (๒)

(๘) รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวง หรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น

(๙) แผนที่ แผนผังหรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

๑. ปัญหาองค์กรผู้ที่มีหน้าที่พัฒนาตามผัง

โดยหลักการพัฒนารัฐจะเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะต่างๆ แต่ประเทศไทยผู้มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ อยู่คนละหน่วยงานจัดทำแผนงานคนละแผน งบประมาณคนละส่วนไม่ว่าจะเป็นถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะ การดูแลระบบขนส่งมวลชน ครั้นจะอาศัยเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ยังอยู่ห่างไกลในการที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการเพราะความพร้อมของบุคลากร งบประมาณ ความรู้และความเข้าใจต่างๆ จะมีก็แต่กรุงเทพมหานครเท่านั้นที่พร้อม แต่กรุงเทพมหานครก็ได้มีอำนาจควบคุมกิจการต่างๆ ทั้งหมด ก็ยังดำเนินการพัฒนาในลักษณะต่างคนต่างทำเหมือนเดิม แม้จะมีผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับก็หาได้เป็นกรอบในการพัฒนาให้กับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่

๒. ระบบส่งเสริมในการพัฒนา นอกจากการที่รัฐเป็นตัวนำในการพัฒนาในเรื่องระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อชักจูงให้เอกชนตามเข้าไปลงทุนแล้วรัฐยังจะต้องมีมาตรการทางด้านอื่นที่เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมในการพัฒนา เช่น มาตรการทางด้านภาษี มาตรการทางด้านให้สิทธิพิเศษทางการลงทุน (BOI) การให้รางวัลทางการพัฒนาได้มากขึ้น เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีเพราะอยู่คนละหน่วยงาน

๓. อุปสรรคทางด้านความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในประเทศไทยทุกคนอยากให้ที่ดินเองเป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ประเภทอุตสาหกรรม หรือประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก แม้ที่ดินของตนจะอยู่ในป่าในเขากก็ตาม ขณะที่ต่างประเทศพยายามหลบเลี่ยง เนื่องจากต้องเสียภาษีที่ดินสูงมาก และบางมลรัฐของอเมริกายังสามารถขายสิทธิในการพัฒนาของตนได้ แต่ประเทศไทยใครที่มีที่ดินที่ถูกกำหนด ให้เป็นที่ดินประเภทเกษตรกรรมกลายเป็นผู้ถูกกำหนดให้ยากจนตลอดชีวิตต้องทำการเกษตรเป็นหลัก

๔. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

การพัฒนาตามผังเมืองของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบโครงข่ายคมนาคมและการขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการบริการสาธารณะยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจว่าสิ่งที่รัฐจัดหาให้นั้นสอดคล้องกันทั้งระบบหรือไม่เอื้อประโยชน์ให้กับชุมชนอย่างไรและประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบอย่างไรบ้างในระบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยดูแลรักษา และรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่าย เพราะรัฐไม่สามารถจ่ายได้ทั้งหมด

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขควรจะต้องดำเนินการดังนี้

๑. ผลักดันให้องค์การปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นให้สามารถวางแผนและจัดทำผังเมืองเพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนของตนเองได้ และแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเองโดยการนำผังเมืองมาจัดทำแผนการพัฒนาทั้งระยะยาวและระยะสั้น

๒. นำระบบภาษีต่างๆ มาใช้ในการส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นไปตาม
ผังเมือง

๓. จัดทำกฎหมายเรื่องการซื้อขายสิทธิ การโอนสิทธิ การบริจาคสิทธิ
ในการพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดินทุกแปลง

๔. ให้นำหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
และบริการสาธารณะ ส่งเสริม สนับสนุนและเป็นพี่เลี้ยงให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ
จัดทำระบบต่างๆ ตามที่มีการวางและจัดทำผังเมืองไว้และร่วมกับท้องถิ่นในการจัดทำแผน
ที่เป็นรูปธรรมทั้งระยะยาวและระยะสั้นในการดำเนินการพัฒนาระบบต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการ
สร้างคนละครึ่ง ซึ่งสิ้นเปลืองงบประมาณ พลังงานและเวลา พร้อมทั้งสร้างระบบการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
และบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับผังเมืองที่ได้วางไว้

๕. แก้ไขกฎหมายผังเมืองให้มีความคล่องตัวและเป็นรูปธรรมในการที่จะ
เอื้อต่อการส่งเสริมการพัฒนาหรือดำรงรักษาสิ่งต่างๆ ไว้ตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

นายมานิจ สุขสมจิตร

ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา ๕๖

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๓๕ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้

มาตรา ๔๖ พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรมรวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ

มาตรา ๔๗ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควมรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง หรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

มาตรา ๔๘ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว

มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๓๐๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๗ วรรคสอง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายตามมาตรา ๔๗ จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันที่แถลงนโยบายต่อสภา โดยอย่างน้อยกำหนดว่าต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้นแยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการประกอบกิจการโทรคมนาคม การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

ข้อเสนอแนะ

มาตรา ๔๕ ควรปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วยหมิ่นประมาท และกฎหมายอื่นให้สอดคล้องกับมาตรา ๔๕ วรรคสอง

ควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อห้ามคนต่างด้าว ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทย มิให้เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่น โดยให้คำนึงถึงสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิออกเสียง

มาตรา ๔๖ ควรตรากฎหมายให้สิทธิเสรีภาพแก่พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น (รวมทั้งข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ) ถ้าหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการ สั่งการให้เสนอข่าว หรือแสดงความคิดเห็นที่ขัดต่อความจริง หรือขัดต่อหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพจะต้องถูกลงโทษ

นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมให้มีกลไกควบคุมกันเอง เช่นที่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เพื่อควบคุมกันเอง โดยเฉพาะการควบคุมให้ปฏิบัติตามกรอบจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ ได้กำหนดขึ้น

ควบคุมมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการสื่อมวลชน ขัดขวาง แทรกแซง การเสนอข่าว หรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม และถ้ามีหลักฐานโดยแจ้งชัด ให้ถือว่าผู้นั้นจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและมีให้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๔๗ ควรตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เคเบิลทีวี โทรทัศน์ผ่านดาวเทียม และสื่อมวลชนอื่น รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมโดย

การตรากฎหมายกฎหมายดังกล่าว ต้องคำนึงถึงมาตรา ๓๐๕ (๑) อันเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องดำเนินการในหนึ่งร้อยแปดสิบวันวัน นับแต่วันที่รัฐบาลในวาระเริ่มแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แกลงนโยบายแห่งรัฐสภา โดยต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐๕ (๑)

มาตรา ๔๘ กฎหมายที่จะตราขึ้นตามมาตรา นี้ เพื่อห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าไปเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชน ไม่ว่าในนามตนเอง หรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการ หรือถือหุ้นแทน ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ถ้าฝ่าฝืนนั้นจะต้องได้รับโทษ ไม่เฉพาะแต่โทษทางการเมืองเท่านั้น การตรากฎหมายตามมาตรา นี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๒๖๕ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน (๔) ที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา กระทำการอันเป็นการต้องห้าม ตามมาตรา ๔๘ ด้วย กล่าวคือ จะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยูกระจายเสียง วิทยูโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว

ส่วนมาตรา ๓๕ ที่บัญญัติในวรรคสองของมาตราดังกล่าวว่าการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และในวรรคสามที่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ควรมีกฎหมายว่าด้วย การไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความหรือภาพอันเป็นการละเมิด หรือกระทบสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว โดยนำเอาประมวลกฎหมายอาญามาตรวตรวจสอบ

หลักการและเหตุผลในการเสนอร่าง

พ.ร.บ. สภาการเกษตรแห่งชาติ และ พ.ร.บ. สภาเกษตรกรแห่งชาติ

ในอดีตที่ผ่านมา ภาคการเกษตรของไทยเป็นรากฐานที่สำคัญของการดำรงชีวิตของคนไทย เป็นแหล่งรวมวัฒนธรรม ประเพณี วิถีการดำเนินชีวิตของสังคมไทย และที่สำคัญ ภาคการเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจพื้นฐานของไทยที่มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านการจ้างงาน การผลิต รวมถึงการค้าและการส่งออก โดยถือได้ว่า การประกอบอาชีพการเกษตรจัดเป็นอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยในปี 2548 จำนวนประชากรทั้งประเทศ ประมาณ 65 ล้านคน มีประชากรในภาคการเกษตร ประมาณ 25 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ

ภาคการเกษตรสามารถผลิตวัตถุดิบการเกษตรเพื่อเป็นแหล่งอาหารหล่อเลี้ยงประชากรไทยและประชากรโลก และเป็นวัตถุดิบพื้นฐานของภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายประเภท นำไปสู่การผลักดันนโยบายให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก ต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นในด้านศักยภาพและความหลากหลายในการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตร รวมทั้งด้านมาตรฐานสุขอนามัยในระดับสากลของไทย และนำมาซึ่งการเป็นแหล่งรายได้ที่นำเงินตราเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก แม้ว่าในแต่ละปี รายได้จากการส่งออกสินค้าภาคการเกษตรจะต่ำกว่าสินค้านอกภาคเกษตร แต่มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรก็เกินดุลมาโดยตลอด พิจารณาได้จากมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตร แล่งผลิตภัณฑ์แปรรูปอุตสาหกรรมเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก 484,847 ล้านบาท ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 1,072,266 ล้านบาท ในปี 2549 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) โดยสินค้าที่ทำรายได้เข้าประเทศในลำดับต้นๆ ได้แก่ ยางพารา ข้าว น้ำตาล มันสำปะหลังและกุ้ง

นอกจากนี้ ภาคการเกษตรยังมีบทบาทสำคัญยังต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศให้มีความสมดุลไม่เกิดมลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นพื้นที่สีเขียว จากการสำรวจของสำนักเศรษฐกิจการเกษตร ในปี 2548 ประเทศไทยมีเนื้อที่ทำการเกษตร ประมาณ 131 ล้านไร่ จากเนื้อที่ทั้งประเทศประมาณ 320.7 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ

จากสถานการณ์ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ภาคเศรษฐกิจโดยรวมเช่น ภาคธุรกิจการเงิน การธนาคาร และภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบเกิดความเสียหายอย่างหนัก ถึงขั้นล้มละลายจนต้องปิดกิจการ ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างหรือปลดพนักงาน มีจำนวนผู้ว่างงานเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชุมชนเมืองสู่ชุมชนชนบท หรืออีกนัยหนึ่ง แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเคลื่อนย้ายกลับสู่ภาคการเกษตร ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ว่างงานจากเขตเมืองได้เป็นอย่างดี เนื่องจากภาคเกษตรไทยเป็นภาคที่มีการจ้างงานมากที่สุด โดยมีการจ้างงานร้อยละ 38.6 ของแรงงานทั้งหมด นั้นหมายความว่า ภาคการเกษตรสามารถช่วยบรรเทาผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทางด้านแรงงานได้ค่อนข้างมาก แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเกษตรของไทยที่มีต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการเกษตรต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมที่กล่าวมาข้างต้น ยังไม่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรให้มีประสิทธิภาพในการผลิตหรือมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นในอันจะช่วยสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันแก่สินค้าเกษตรของไทยอย่างต่อเนื่องเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศหลายประการที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาภาคการเกษตร

1. ปัจจัยภายในประเทศ

1.1 เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาส

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาในเชิงระบบและโครงสร้างระดับชาติ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบให้สัดส่วนของชนยากจนเพิ่มสูงขึ้นมาก ซึ่งโดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท ประมาณร้อยละ 80 ของคนยากจนทั้งหมด และส่วนใหญ่กระจุกตัวในภาคการเกษตร โดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกร แรงงานรับจ้างภาคเกษตร และแรงงานทั่วไป ซึ่งมักจะมีการศึกษาต่ำ ขาดความรู้และความสามารถในการจัดการการผลิตและการลงทุน ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน รายได้ต่ำและมีภาระหนี้สินจากการประกอบอาชีพสูง รายได้จากการขายผลผลิตไม่เพียงพอแก่การยังชีพ อันมีสาเหตุจากความไม่มีเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรเป็นหลัก ต้องหันมาพึ่งพารายได้จากนอกภาคเกษตรเพิ่มเติมด้วย โดยในปี 2548 ครัวเรือนเกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 110,702 บาทเป็นรายได้จากภาคการเกษตร

๕๒,๙๓๓ บาทหรือร้อยละ 48 ของรายได้รวมของครัวเรือน และรายได้จากนอกภาคเกษตร ๕๗,๗๖๙ บาทต่อครัวเรือน

1.2 การขาดแคลนแรงงานภาคเกษตรบางสาขา

เนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากภาคเกษตร โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนประชากรที่เป็นแรงงานทั้งหมด ประมาณ 35 ล้านคน แยกเป็นจำนวนแรงงานในภาคเกษตร ประมาณ 14 ล้านคน และจำนวนแรงงานนอกภาคเกษตร ประมาณ 21 ล้านคน ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรบางสาขา เช่น แรงงานประมง แรงงานกรีดยาง และแรงงานตัดอ้อย เป็นต้น ซึ่งเหตุผลในการเคลื่อนย้ายแรงงานมาจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและจากการที่รายได้จากการประกอบอาชีพการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ค่าจ้างแรงงานมีแนวโน้มสูงขึ้น ข้อได้เปรียบด้านแรงงานกับบางประเทศที่เคยมีในอดีตเริ่มลดลง ขณะเดียวกันต้องจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาทดแทน ซึ่งในอนาคตอาจเกิดปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศได้

1.3 ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญหลายชนิดมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากสภาพดินเสื่อมโทรม ปัจจัยการผลิตไม่มีคุณภาพ ประกอบกับส่วนใหญ่ปลูกนอกเขตชลประทานหรืออาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ซึ่งมีประมาณร้อยละ 75 ของพื้นที่การเกษตร ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่งบางประเทศ รวมไปถึงการเลี้ยงปศุสัตว์ยังมีปัญหาเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์และด้านการประมง เช่น การเลี้ยงกุ้ง ก็มักจะมีปัญหาด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคต่อคุณภาพและมาตรฐานการผลิตสินค้าที่จะมีผลโดยตรงต่อการส่งออก

1.4 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและภัยธรรมชาติ

ปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติ ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมและไม่สามารถขยายพื้นที่ปลูกได้อีกต่อไป เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความล้มเหลวในการกำหนดมาตรการและการบริหารจัดการทรัพยากร ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งกันในการแย่งใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นด้านป่าไม้และที่ดินทำกินซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายปิดป่าแล้วก็ตามแต่การบุกรุกทำลายป่าเพื่อครอบครองเป็นพื้นที่ประกอบอาชีพก็ยังคงมีอยู่ รวมถึงปศุสัตว์และพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายเนื่องจากการพัฒนาพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพต่างๆ เช่น การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล หอยชนิดต่างๆ เป็นต้น ในด้านทรัพยากรน้ำยังมีการขาดแคลนน้ำในระบบ

ตกปรุ่ทานโดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง แหล่งน้ำธรรมชาติมีสภาพเสื่อมโทรม ขาดประสิทธิภาพในการเก็บกักน้ำ นอกจากนี้การประกอบอาชีพการเกษตรยังมีความเสี่ยงในเรื่องของสภาพดินฟ้าอากาศและภัยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย หรือวาตภัย ที่จะสร้างความเสียหายให้กับผลผลิตการเกษตรได้

1.5 การรวมกลุ่มและความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกร

จากความเสี่ยงในการประกอบอาชีพเกษตรกรที่เกิดจากหลายปัจจัยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้แก่ ความผันผวนของราคาผลผลิตการเกษตร ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและภัยธรรมชาติ การแข่งขันและการกีดกันทางการค้า การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น ความเสี่ยงเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการประกอบอาชีพการเกษตร เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าออกระหว่างภาคการเกษตรกับนอกภาคการเกษตร ความถูกต้องของการผลิต ทำให้การประกอบอาชีพเกษตรกรไม่มีความมั่นคง ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาจากความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น และเพื่อความอยู่รอดของตนเอง เกษตรกรจึงได้มีการรวมตัวกันและจัดตั้งองค์กรในรูปแบบต่างๆ ทั้งในรูปของนิติบุคคล มีกฎหมายรองรับ และการรวมตัวอย่างหลวมๆ ตามธรรมชาติและความสนใจของสมาชิกกลุ่มไม่มีกฎหมายรองรับ อาทิเช่น กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรแห่งประเทศไทย สมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย สมาคมปาล์มน้ำมัน สมาคมสับปะรดแห่งประเทศไทย สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย มูลนิธิเกษตรกรไทย มูลนิธิกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย มูลนิธิชาวสวนกาแฟแห่งประเทศไทย กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรและสมาชิเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้จะมีรูปแบบขององค์กรที่หลากหลาย แต่ทุกองค์กรก็มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในทิศทางเดียวกัน คือ เพื่อเป็นศูนย์กลางของกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพเดียวกัน ในการประสานงาน แก้ไขปัญหาและข้อขัดแย้ง ตลอดจนเพิ่มอำนาจต่อรองในการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกองค์กร เนื่องจากความหลากหลายทั้งในด้านจำนวนและรูปแบบการจัดตั้ง แต่ขาดองค์กรกลางที่จะประสานเชื่อมโยงระหว่างองค์กรต่างๆ เหล่านี้ จึงทำให้ขาดความเข้มแข็งในการเจรจาต่อรองและไม่เป็นเอกภาพ ทำให้การดำเนินการต่างๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

1.6 การกำหนดนโยบายการเกษตรไม่ต่อเนื่อง

นโยบายการพัฒนาการเกษตร ไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลค่อนข้างบ่อย ทำให้การพัฒนาการเกษตรหลายเรื่อง ซึ่งต้องดำเนินการใน

ระยะยาว เช่น การพัฒนาคน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาเทคโนโลยี ฯลฯ ไม่สามารถทำให้สัมฤทธิ์ผลได้ภายในระยะเวลาอันสั้น การตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาลายกฤษฎีมีข้อยุติ ตามกระแสกดดันจากกลุ่มต่างๆ มากกว่าข้อเท็จจริง

2. ปัจจัยภายนอกประเทศ

2.1 การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

การค้าระหว่างประเทศในอนาคตเป็นเรื่องของการแข่งขันใน ยุทธการการค้าเสรีประเทศใดผลิตสินค้าคุณภาพดีมีราคาค่าจะมีความได้เปรียบ ซึ่งเป็นผลจากการมี ข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้ง WTO และ FTA หรืออื่นๆ ที่ทำให้การกีดกันด้าน ภาษีลดลง ส่งผลให้สินค้าเกษตรของไทยหลายชนิดได้รับผลกระทบทั้งในด้านลบและด้าน บวก การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรทุกชนิดเพื่อให้แข่งขันได้ในตลาดโลก จึงเป็นเรื่องจำเป็น

2.2 การกีดกันทางการค้าด้านสิ่งแวดล้อม มาตรฐานสินค้าเกษตร และ สิทธิมนุษยชน

กระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทวี ความรุนแรงขึ้น โดยมีใช้จำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตของสังคมหนึ่งหรือประเทศใดประเทศ หนึ่ง แต่ได้ขยายขอบเขตไปถึงข้อผูกพันเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ทุกประเทศต้อง ปฏิบัติตามและจะเชื่อมโยงไปสู่ระบบการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกด้วย ทั้งนี้รวมไปถึงการ ต้มยำมาตรฐานสินค้าเกษตรส่งออก และการบังคับใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น ทำให้ต้นทุนการ ผลิตสูงขึ้น ประเทศใดที่ผลิตสินค้าโดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ผลิตสินค้าไม่ได้มาตรฐาน หรือมีการใช้แรงงานเด็กจะถูกต่อต้าน

จากสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัจจัย ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ภาคการเกษตร ในปัจจุบันจึงเป็นภาพ ของความอ่อนแอโดยพื้นฐาน คือเกษตรกรมีรายได้น้อยเพียงพอก ทำให้ต้องมีการกู้หนี้ยืมสินที่ ไม่สามารถชำระคืนได้ภายในเวลาที่กำหนด รวมทั้งองค์กรเกษตรกรไม่มีความเข้มแข็ง ส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ปัญหาดังๆ เหล่านี้ จะต้องได้รับการแก้ไข มิฉะนั้นแล้ว ภาคการเกษตรจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ประเทศชาติจะ ภาครายได้ ประชาชนจะว่างงาน ผลผลิตอาหารจะไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ เนื่องจากคนรุ่นใหม่จะ ไม่มีผู้สนใจที่จะประกอบอาชีพการเกษตรอีกต่อไป

แนวทางแก้ไขนั้นต้องทำอย่างจริงจังและเป็นระบบโดยไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของผลผลิตเท่านั้น แต่จะต้องมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาการตัวเกษตรกรด้วย เพื่อให้มีความรู้ความสามารถรู้จักการวางแผนการผลิตและเชื่อมโยงกับความต้องการของตลาดอย่างเหมาะสม ในการนี้จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรกลางในรูปของสภาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาการเกษตรในด้านต่างๆ อย่างครบวงจร โดยรูปแบบที่เหมาะสมนั้นควรมีการจัดตั้ง 2 สภาควบคู่กัน คือ สภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาการเกษตรแห่งชาติ โดยแต่ละสภามิ้องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

สภาเกษตรกรแห่งชาติ

มีองค์ประกอบของสมาชิกที่เป็นเกษตรกรเท่านั้น โดยมีการคัดเลือกจากกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่เป็นนิติบุคคลและมาจากภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ตามระเบียบที่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติที่สำคัญ คือ

- เสนอแนะยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการพัฒนาการผลิตและพัฒนาเกษตรกรต่อสภาการเกษตรแห่งชาติ
- คัดเลือกผู้แทนเกษตรกรเพื่อเป็นผู้แทนในองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- พิจารณารักษาผลประโยชน์ และประสานผลประโยชน์ให้เกษตรกรได้รับส่วนแบ่งอย่างเป็นธรรม
- พัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

สภาการเกษตรแห่งชาติ

มีองค์ประกอบของสมาชิกจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายตั้งแต่เกษตรกรผู้ผลิต ผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตร ภาคราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ในสัดส่วนและวิธีการสรรหาที่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของสภาการเกษตรแห่งชาติที่สำคัญ คือ

- เสนอแนะนโยบายและมาตรการด้านเกษตรของประเทศ
- จัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาการเกษตรของประเทศเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการทำงานให้เป็นไปในทิศทาง

เดียวกันอย่างเป็นเอกภาพและภาคการเกษตรสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หมายเหตุ

ร่าง พรบ. สภาการเกษตรแห่งชาติและสภาเกษตรกรแห่งชาติได้เคยมีกรนำเสนอในสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งในรูปแบบของสภาเดียวและ 2 สภาควบคู่กัน แต่ยังไม่ผ่านการพิจารณา เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือยุบสภาเสียก่อน

ประเด็นที่ถกเถียงกันมากในอดีต คือ องค์ประกอบและสัดส่วนจำนวนของสมาชิกสภาแต่ละฝ่าย (กรณีของสภาการเกษตร) ที่มาของสมาชิกสภา และบทบาทหน้าที่ของสภาว่าจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เพียงให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น หรือมากกว่านั้น เช่น มีกองทุนที่สามารถดำเนินการโดยสภาเองได้ด้วย

ขณะนี้ร่าง พรบ. สภาการเกษตรแห่งชาติที่เสนอโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของสนช.

กฎหมายควบคุมพลังงานนิวเคลียร์

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนพลังงานกำลังเป็นปัญหาใหญ่ของโลกและของประเทศไทย รัฐบาลแต่ละสมัยจึงจำเป็นต้องแสวงหาพลังงานแบบใหม่มาใช้ ซึ่งพลังงานธรรมชาติ ที่สะอาดและปลอดภัย จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคสูง และประเทศไทยยังไม่มีความสามารถผลิตมาใช้ได้โดยง่าย รัฐบาลปัจจุบันจึงได้วางแผนที่จะนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้

แม้โดยการผลิต พลังงานนิวเคลียร์อาจไม่ก่อมลพิษมากเมื่อเทียบกับพลังงานประเภทอื่น เช่น พลังงานถ่านหิน แต่ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการก่อสร้าง ในการประกอบ การขนส่ง ถือเป็นปัญหาสำคัญมาก ยิ่งไปกว่านั้น จนถึงปัจจุบันยังไม่มีผู้ใดสามารถกำจัดกากนิวเคลียร์ได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งการเก็บกากหรือการนำกากมาใช้ใหม่ก็มีอันตรายมาก ทำให้ในหลายประเทศไม่มั่นใจในความสามารถในการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยได้ จึงได้มีแผนไม่ใช้หรือยกเลิกการใช้พลังงานนิวเคลียร์กันแล้ว

ดังนั้น หากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะมีโครงการที่มีความเสี่ยงภัยสูง ก็จำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมป้องกันอย่างเป็นระบบ โดยมีการตรวจสอบความเหมาะสม ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ การควบคุมการออกใบอนุญาต การควบคุมในระหว่างดำเนินการ การมีมาตรการแก้ไขหากเกิดปัญหาข้อขัดข้อง การกำหนดมาตรการลงโทษ รวมทั้งการมีหลักประกันในการฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหายอย่างเหมาะสม หากมีความเสียหายเกิดขึ้น

ที่มาตามร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิในชีวิตและร่างกายของประชาชน บทบัญญัติที่กำหนดว่าการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงต้องประเมินผลกระทบและต้องมีการบวนการรับฟังประชาชน และแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่รักษาสีงแวดล้อมและความปลอดภัยของประชาชน

เนื้อหาสาระของกฎหมาย

- การควบคุมการก่อสร้างและการควบคุมการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาดใหญ่และกิจกรรมเรื่องพลังงานนิวเคลียร์อื่นๆ
- การควบคุมการขนส่งผลิตภัณฑ์นิวเคลียร์
- การควบคุมการเก็บ/การรีไซเคิล/การกำจัดกากนิวเคลียร์
- การเพิ่มสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนได้
- การเพิ่มกระบวนการรับฟังผู้เสียหาย ประชาชน ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญทุกฝ่ายอย่างรอบด้านก่อนการตัดสินใจ รวมทั้งเพิ่มบทบาทภาคประชาชนในกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินการ รวมทั้งมีช่องทางให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้
- การกำหนดหลักประกันเรื่องค่าเสียหายทางแพ่ง ที่ต้องมีมาตรการทางการเงินเพื่อวางหลักประกันทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการออกเงินเข้ากองทุนเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย หากมีความเสียหายเกิดขึ้น หรือการมีระบบการประกันภัยความเสียหาย หรือการวางเงินค่าเสียหายไว้ล่วงหน้า ในจำนวนที่เหมาะสม
- การกำหนดบทลงโทษทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองที่เหมาะสม เพื่อให้มีการป้องกัน หยุดยั้ง และการเยียวยาฟื้นฟูให้เกิดขึ้นได้
- การศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ฯลฯ

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Atomgesetz)
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Basic Law)
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) และกฎหมายกากนิวเคลียร์ (Nuclear Waste Policy Act) หรือ กฎเกณฑ์ของ U.S. Nuclear Regulatory Commission ฉบับต่าง ๆ

กฎหมายการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการและเหตุผล

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในอดีต ที่มีผลรุนแรง เกิดเป็นผลที่ชัดเจนเมื่อบุคคลได้รับความเสียหายในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกิดโรคภัยไข้เจ็บอย่างรุนแรง หรืออาจถึงขั้นเสียชีวิต หรือการเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ในลักษณะต่างๆ ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากภัยที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าว มิได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง ทำให้สภาพธรรมชาติถูกทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย โดยมีได้มีการเยียวยาฟื้นฟูให้กลับมาอยู่ในสภาพที่เหมือนเดิมหรือใกล้เคียงกับของเดิม การสะสมของปัญหาดังกล่าวสะท้อนออกมาเป็นอย่างดีเมื่อเกิดอาการ “ภาวะโลกร้อน” ที่เป็นปัญหาของมนุษยชาติในปัจจุบันนี้

ดังนั้น หากรัฐต่างๆ มีเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ที่สามารถป้องกันการทำลายสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างแท้จริง รวมทั้งมีมาตรการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม ย่อมจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหา “ภาวะโลกร้อน” ได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชน ทั้งภายในประเทศ และประเทศอื่น ๆ สามารถอาศัยอยู่ต่อไปในโลกได้อย่างผาสุกต่อไป

ที่มาตามร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติที่คุ้มครองให้ประชาชนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่เป็นภัยต่อสุขภาพ รวมทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐจะต้องปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

เนื้อหาของกฎหมาย

- การกำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติหากเกิดความเสียหาย
- การกำหนดมาตรการทางแพ่งที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในการฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนมา หรือช่วย

บรรเทาแก้ไขปัญหามลพิษที่ตนได้ก่อ ให้มีการขจัดมลพิษ และฟื้นฟูสภาพธรรมชาติให้กลับคืนดังเดิม

- การกำหนดหลักประกันทางแพ่ง หากมีการดำเนินกิจกรรมสำคัญที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นโดยการมีกองทุน การบังคับให้วางหลักประกัน หรือการบังคับให้ประกันภัยด้านสิ่งแวดล้อม
- การคำนวณค่าเสียหาย ต้องคำนวณให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทั้งค่าเสียหายที่มองเห็นได้ง่าย และค่าเสียหายบางอย่างที่มีลักษณะเสียหายในทางอ้อม หรือไม่อาจมองเห็นได้ง่าย ได้แก่ ค่าเสียหายจากการที่พืชหรือสัตว์ต้องสูญพันธุ์อันเป็นผลให้อนุชนรุ่นหลังไม่มีโอกาสได้พบเห็นทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอีก
- การรับรองสิทธิของประชาชนให้สามารถฟ้องร้องคดีเองได้ หากผู้ก่อความเสียหายไม่รับผิดชอบและหากรัฐไม่เร่งรัดให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบ
- การจัดตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ฯลฯ

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายอียู - แนวปฏิบัติเรื่องความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม
EU Environmental Liability Directive
- กฎหมายกองทุนเพื่อการขจัดมลพิษ (Superfund-CERCLA)
ของสหรัฐอเมริกา
- ฯลฯ

กฎหมายการกระจายอำนาจเรื่องการจัดการพลังงาน

หลักการและเหตุผล

การจัดการพลังงานในปัจจุบันถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม ปัญหาการผูกขาดการจัดการพลังงาน มิใช่เป็นเพียงปัญหาในเชิงเศรษฐกิจ หากแต่เป็นปัญหาในเรื่องของความมั่นคงของประเทศด้วย เพราะพลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนของประเทศ

ในต่างประเทศได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาการผูกขาดในการจัดการด้านพลังงานในหลาย ๆ วิธี โดยเฉพาะในการจัดการพลังงานทางเลือก ซึ่งเป็นพลังงานแบบใหม่ที่กำลังเป็นที่นิยมและมีแนวโน้มที่จะมีการพัฒนาการใช้จริง

ประเทศไทยจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจด้านการจัดการพลังงานที่เหมาะสม เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการผูกขาด ที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบในเชิงธุรกิจต่อผู้บริโภค สำหรับการจัดการพลังงานแบบเก่า รวมทั้งควรมีการวางรากฐานของการกระจายอำนาจในการจัดการพลังงานแบบใหม่ให้เกิดความเหมาะสมตั้งแต่ต้น

ที่มาตามร่างรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ แผนนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดให้รัฐต้องดูแลเรื่องพลังงานและพลังงานทางเลือกให้เหมาะสม

เนื้อหาของกฎหมาย

- การจำกัดการผูกขาดกิจการด้านการพลังงาน
- การกำหนดความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการด้านพลังงาน
- การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลในด้านพลังงาน เช่น การเข้าถึงเรื่องราคาค่าใช้จ่าย ที่เป็นต้นทุนการผลิตในลักษณะต่างๆ
- การสนับสนุนทางการเงินและการประกันโอกาส เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการได้อย่างแท้จริง

- การรับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรวิชาการในการเป็น
ผู้สนับสนุนประสิทธิภาพในการดำเนินการของประชาชน
- การสร้างแรงจูงใจทางภาษีในลักษณะต่างๆ
- การพัฒนางานวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดระบบการใช้และการ
จัดการพลังงานอย่างเหมาะสมและยั่งยืน
- ฯลฯ

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายว่าด้วยพลังงานไฟฟ้าของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานทางเลือก (Erneuerbare Energiengesetz)
ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
- ฯลฯ

กฎหมายส่งเสริมเกษตรกรรม

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากการเกษตรกรรมเป็นหัวใจของสังคมไทยมาโดยตลอด แต่ได้ถูกละเลยมิได้มีการจัดระบบให้เหมาะสม ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ประสงค์จะประกอบกิจกรรมทางการเกษตรไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะขาดแคลนทรัพยากรพื้นฐาน เช่น ที่ดิน เงินทุน หรือระบบความช่วยเหลืออื่นๆ ซึ่งเมื่อการเกษตรที่พึ่งตนเองได้ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ เกษตรกรจึงได้หันเหตนเองไปเป็นลูกจ้าง ทั้งในเมืองและในภาคเกษตรกรรมเอง โดยมีผู้ประกอบการที่เป็นนายทุนคอยเอารัดเอาเปรียบ

แม้ว่าในอดีต ประเทศไทยจะได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีมาตรการทางการเมืองและทางกฎหมายเข้าแก้ไขปัญหา แต่การแก้ไขปัญหาระบบการเกษตรกรรม ยังเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เพราะมีกฎหมายหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความซับซ้อนในการดำเนินการ จึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเพื่อกำหนดทิศทางวางนโยบายด้านการเกษตรกรรมของชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรต่อไป

ที่มาตามร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเกษตรกร รวมทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องการเกษตรกรรม และการใช้ที่ดินและทรัพยากรเพื่อการเกษตร

เนื้อหาของกฎหมาย

- การจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพื่อจัดทำนโยบายด้านการเกษตร
- การจัดการให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดินภาคการเกษตร โดยมีการจัดระบบรูปแบบการใช้ที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นระบบการเช่า หรือการขออนุญาตถือครอง และการได้สิทธิและการสืบทอดสิทธิในลักษณะต่างๆ อย่างเป็นธรรมและเป็นระบบ
- การสร้างแรงจูงใจทางภาษี

- การจัดระบบเงินสนับสนุนและโควตาของผลิตภัณฑ์ในลักษณะต่าง ๆ การสร้างระบบประกันราคาสินค้าเกษตรกรรมที่เป็นธรรม ระบบการตลาดสินค้าทางการเกษตรฯ
- การควบคุมเรื่องมลพิษด้านการเกษตรและการส่งเสริมสภาพแวดล้อมในพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงการจัดทำผังเมืองด้านการเกษตร และเรื่องที่เกี่ยวข้องกันระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมกับพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะต่าง ๆ
- การเสริมสร้างความเป็นธรรมในการดำเนินกิจการสหกรณ์การเกษตรในลักษณะต่าง ๆ
- การพัฒนาเกษตรกรรมทางเลือกในลักษณะต่าง ๆ และการพัฒนาพลังงานทางเลือกจากการเกษตร ที่มีการจัดการโดยเกษตรกร
- การจัดตั้งกองทุนด้านการเกษตรในลักษณะต่าง ๆ
- การคุ้มครองสิทธิทางศาล หากเกิดข้อพิพาทในระหว่างเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรรม
- การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเกษตรกร
- การพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างงานด้านเกษตรกรรม กับการพัฒนาชีวิตชนบทในลักษณะอื่น ๆ
- การสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยด้านกฎหมายเกษตรกรรมอย่างจริงจัง
- ฯลฯ

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายเกษตรกรรม (Agricultural Act) ของประเทศอังกฤษ
- กฎหมายควบคุมที่ดินที่ในเดรท ของสหภาพยุโรป
- นโยบายของสหภาพยุโรปด้านเกษตรกรรม การพัฒนาชนบทและสิ่งแวดล้อม (EU agricultural and rural development policy and environment)

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๘๕ (๕) (ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน)

มาตรา ๘๖ (๓) (ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทนซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อม)

ข้อเสนอแนะ

(๑) กฎหมายควบคุมพลังงานนิวเคลียร์

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนพลังงานกำลังเป็นปัญหาใหญ่ของโลกและของประเทศไทย รัฐบาลแต่ละสมัยจึงจำเป็นต้องแสวงหาพลังงานแบบใหม่มาใช้ ซึ่งพลังงานธรรมชาติที่สะอาดและปลอดภัย จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคสูง และประเทศไทยยังไม่มีความสามารถผลิตมาใช้ได้โดยง่าย รัฐบาลปัจจุบันจึงได้วางแผนที่จะนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ ซึ่งหากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะมีโครงการที่มีความเสี่ยงภัยสูงก็จำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมป้องกันอย่างเป็นระบบ และควรมีกฎหมายควบคุมพลังงานนิวเคลียร์ มีเนื้อหาสาระของกฎหมาย

(๑) ควบคุมการก่อสร้างและการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาดใหญ่และกิจกรรมเรื่องพลังงานนิวเคลียร์อื่นๆ

(๒) ควบคุมการขนส่งผลิตภัณฑ์นิวเคลียร์

(๓) ควบคุมการเก็บ การรีไซเคิล และการกำจัดกากนิวเคลียร์

(๔) เพิ่มสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนได้

(๕) เพิ่มกระบวนการรับฟังผู้เสียหาย ประชาชน ชุมชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญทุกฝ่ายอย่างรอบด้านก่อนการตัดสินใจ รวมทั้งเพิ่มบทบาทภาคประชาชนในกระบวนการติดตามตรวจสอบการดำเนินการ รวมทั้งมีช่องทางให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้

(๖) การกำหนดหลักประกันเรื่องค่าเสียหายทางแพ่ง ที่ต้องมีมาตรการทางการเงินเพื่อวางหลักประกันทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการออกเงินเข้ากองทุนเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย หากมีความเสียหายเกิดขึ้น หรือการมีระบบการประกันภัยความเสียหาย หรือการวางเงินค่าเสียหายไว้ล่วงหน้าในจำนวนที่เหมาะสม

(๗) การกำหนดบทลงโทษทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองที่เหมาะสม เพื่อให้มีการป้องกัน หยุดยั้ง และการเยียวยาฟื้นฟูให้เกิดขึ้นได้

(๘) ศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Atomgesetz)
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Basic Law)
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมายพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) และกฎหมายกากนิวเคลียร์ (Nuclear Waste Policy Act) หรือ กฎเกณฑ์ของ U.S. Nuclear Regulatory Commission ฉบับต่างๆ

(๒) กฎหมายการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในอดีตที่มีผลกระทบ เกิดเป็นผลที่ชัดเจนเมื่อบุคคลได้รับความเสียหายในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกิดโรคภัยไข้เจ็บอย่างรุนแรง หรืออาจถึงขั้นเสียชีวิต หรือการเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน การสะสมของปัญหาดังกล่าวสะท้อนออกมาเป็นอย่างดีเมื่อเกิดอาการ “ภาวะโลกร้อน” จึงควรพัฒนาหลักกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากภัยที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมดังนี้

(๑) กำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติหากเกิดความเสียหาย

(๒) กำหนดมาตรการทางแพ่งที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในการฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนมา หรือช่วยบรรเทาแก้ไขปัญหามลพิษที่ตนได้ก่อ ให้มีการขจัดมลพิษ และฟื้นฟูสภาพธรรมชาติให้กลับคืนดังเดิม

(๓) กำหนดหลักประกันทางแพ่ง หากมีการดำเนินกิจกรรมสำคัญที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นโดยการมีกองทุนการบังคับให้วางหลักประกัน หรือการบังคับให้ประกันภัยด้านสิ่งแวดล้อม

(๔) การคำนวณค่าเสียหายต้องคำนวณให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทั้งค่าเสียหายที่มองเห็นได้ง่าย และค่าเสียหายบางอย่างที่มีลักษณะเสียหายในทางอ้อม หรือไม่อาจมองเห็นได้ง่าย ได้แก่ ค่าเสียหายจากการที่พืชหรือสัตว์ต้องสูญพันธุ์อันเป็นผลให้อนุชนรุ่นหลังไม่มีโอกาสได้พบเห็นทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอีก

(๕) การรับรองสิทธิของประชาชนให้สามารถฟ้องร้องคดีเองได้ หากผู้ก่อความเสียหายไม่รับผิดชอบและหากรัฐไม่เร่งรัดให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบ

(๖) จัดตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายอียู - แนวปฏิบัติเรื่องความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม EU Environmental Liability Directive
- กฎหมายกองทุนเพื่อการขจัดมลพิษ (Superfund-CERCLA) ของสหรัฐอเมริกา

(๓) กฎหมายการกระจายอำนาจเรื่องการจัดการพลังงาน

การจัดการพลังงานในปัจจุบันถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม ปัญหาการผูกขาดการจัดการพลังงานมิใช่เป็นเพียงปัญหาในเชิงเศรษฐกิจ หากแต่เป็นปัญหาในเรื่องของความมั่นคงของประเทศด้วย เพราะพลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนของประเทศ ในต่างประเทศได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาการผูกขาดในการจัดการด้านพลังงานในหลายๆ วิธี โดยเฉพาะในการจัดการพลังงานทางเลือกซึ่งเป็นพลังงานแบบใหม่ ประเทศไทยจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจด้านการจัดการพลังงานที่เหมาะสม เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการผูกขาดที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบในเชิงธุรกิจต่อผู้บริโภค รวมทั้งควรมีการวางรากฐานของการกระจายอำนาจในการจัดการพลังงานแบบใหม่ให้เกิดความเหมาะสมตั้งแต่ต้น โดยมีเนื้อหาสาระ ดังนี้

(๑) จำกัดการผูกขาดกิจการด้านการพลังงาน

(๒) กำหนดความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการด้านพลังงาน

(๓) คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลในด้านพลังงาน เช่น การเข้าถึงเรื่องราคาค่าใช้จ่าย ที่เป็นต้นทุนการผลิตในลักษณะต่างๆ

(๔) สนับสนุนทางการเงินและการประกันโอกาส เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการได้อย่างแท้จริง

(๕) รับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรวิชาการในการเป็นผู้สนับสนุนประสิทธิภาพในการดำเนินการของประชาชน

(๖) สร้างแรงจูงใจทางภาษีในลักษณะต่างๆ

(๗) พัฒนางานวิจัยและพัฒนาเพื่อให้เกิดระบบการใช้และการจัดการพลังงานอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

ตัวอย่างกฎหมายที่ใกล้เคียงในต่างประเทศ

- กฎหมายว่าด้วยพลังงานไฟฟ้าของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานทางเลือก (Erneuerbare Energiengesetz)

ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ข้อเสนอแนะในการตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

๑. เสนอ

คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๒. แนวทางในการตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย

๒.๑ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม

- (๑) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
- (๒) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๑๑
- (๓) พระราชบัญญัติยุด หรือเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๔๓
- (๔) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘
- (๕) พระราชบัญญัติ ระเบียบการเงินการคลังอื่นที่อาจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

๒.๒ ยกร่างกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่

๓. ประเด็นแก้ไขเพิ่มเติม

๓.๑ วางหลักการ “วินัยการเงินการคลัง” ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ การเงิน
การคลัง และงบประมาณ

แนวทางแรก : นำไปบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณมาตราใดมาตราหนึ่ง เพื่อให้สำนักงานงบประมาณมีเครื่องมือสำหรับใช้เป็นกรอบในการ
จัดทำงบประมาณและเป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ไขปัญหาความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ ข้อจำกัด
ของวงเงินงบประมาณในการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการ และนโยบายของรัฐบาลที่ได้หาเสียงไว้
กับประชาชน ซึ่งอย่างน้อยควรมีหลักเกณฑ์พิจารณาดังนี้

- (๑) ต้องคำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ
- (๒) ต้องคำนึงถึงความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล และ
ความสามารถในการก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนั้นด้วย
- (๓) ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงทางการเงินการคลังผ่านดัชนีที่สามารถ
ชี้วัดค่าได้

(๔) ต้องสร้างระบบธรรมาภิบาลด้วยการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๒๖

แนวทางที่สอง : นำไปบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตราใดมาตราหนึ่งเป็นบทบังคับให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในวาระแรก ต้องจัดทำแผนการเงินการคลังระยะ ๔ ปี เพื่อใช้เป็นกรอบในการรักษาวินัยการเงินการคลัง พร้อมกับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาในคราวเดียวกัน ด้วย เพื่อใช้เป็นกรอบรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐบาล

๓.๒ วางหลักการ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖

แนวทาง : นำไปบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตราใดมาตราหนึ่ง และให้ยกเลิกมาตรา ๘ (๘) ที่บัญญัติว่า งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาให้ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะได้นำไปบัญญัติเป็นหลักการไว้เป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหากแล้ว

๓.๓ เพิ่มเติมเอกสารที่ใช้ประกอบการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคแรก

แนวทาง : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๘ เป็นดังนี้

มาตรา ๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้มีเอกสารประกอบดังต่อไปนี้ เพื่อใช้พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(๑) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้

(๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ

(๓) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(๔) คำชี้แจงประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ (อาทิ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการส่งเสริมการลงทุน และการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตธุรกิจโทรคมนาคม กรณี ชินคอร์ป เป็นต้น)

(๕) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน

- (๖) ความจำเป็นในการขอตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี
- (๗) คำอธิบายเกี่ยวกับภาระหนี้ภาครัฐทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และภาระผูกพันหนี้สินของรัฐที่เสนอขอเพิ่ม
- (๘) แหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดเชยรายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อน
- (๙) รายงานเกี่ยวกับฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (๑๐) รายงานเกี่ยวกับฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๑๑) บัญชีรายรับรายจ่ายรวมของภาครัฐ (Public Sector Consolidation Account) ประกอบด้วย บัญชีรัฐบาล (Central Government) บัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) บัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) บัญชีกองทุนเงินนอกงบประมาณ (Non-budgetary Funds) และบัญชีเงินกู้ต่างประเทศ (Foreign Loans)
- (๑๒) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

๓.๔ วางหลักการการจัดสรรงบประมาณรายการรายจ่ายงบกลาง
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง

แนวทางแรก : ระบุเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางประกอบการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ วรรคแรก เพื่อควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยไม่ผ่านการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้จ่าย หรือที่เรียกว่า งบผี หรืองบท้าวรันทนไว้ในรายจ่ายงบกลาง ซึ่งสังเกตได้ว่ามีอัตราการขยายตัวของวงเงินงบกลางเพิ่มสูงขึ้นมากในสมัยที่รัฐบาลดำเนินนโยบายประชานิยม

สัดส่วนรายจ่ายงบกลาง

ปีงบประมาณ	ร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่าย
๒๕๓๔ - ๒๕๔๔	๑๐.๑%
๒๕๔๕ - ๒๕๔๙	๑๙.๓%
๒๕๕๐	๑๒.๖%

แนวทางที่สอง : กำหนดบทนิยาม “งบกลาง” เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดประเภทรายจ่ายที่ขอตั้งไว้ในรายการรายจ่ายงบกลางในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๑๐ วรรคสอง ทั้งนี้อาจเลือกเขียนได้ ๒ แบบ ดังนี้

๑. “รายการรายจ่ายงบกลาง” หมายความว่า รายจ่ายการจัดงานเพื่อเฉลิมพระเกียรติหรือตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เงินร ชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ รายจ่ายในกิจกรรม แผนงาน โครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม และรายจ่ายใดที่ไม่สามารถจัดสรรให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง

๒. “รายการรายจ่ายงบกลาง” ไม่ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ค่าใช้จ่ายที่มีข้อผูกพันหรือมีกฎหมายใด ๆ กำหนดให้ต้องจ่าย และค่าใช้จ่ายในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่สามารถจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้

อนึ่ง การบัญญัติความในลักษณะ (๒) จะเปิดกว้างกว่าการระบุประเภทรายจ่ายใดเป็นรายจ่ายงบกลางตาม (๑)

แนวทางที่สาม : กำหนดสัดส่วนรายการรายจ่ายงบกลางต้องไม่เกินร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เพิ่มเติมเป็นมาตรา ๑๐ วรรคสาม ในประเด็นนี้อาจเป็นข้อจำกัดในตั้งงบประมาณหากมีการกำหนดอัตราส่วนไว้ต่ำเกินไปในกฎหมาย ทำให้ไม่เกิดความยืดหยุ่นตามภาวะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

แนวทางที่สี่ : ควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลาง เพื่อควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยไม่ผ่านการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้จ่าย เนื่องจากวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยอาจเพิ่มเป็นวรรคสาม หรือแยกเป็นวรรคสี่ ของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณก็ได้ โดยกำหนดหลักการเป็นสังเขป ดังนี้

๑. ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย เช่น เพื่อป้องกันหรือบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ
๒. ต้องเป็นรายจ่ายที่ไม่อาจคาดการณ์ได้
๓. ต้องกำหนดสัดส่วนวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องไม่เกินร้อยละของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ด้วย

เงินสำรองจ่ายเพื่อการผูกเงินหรือจำเป็น

ปีงบประมาณ	ล้านบาท	ร้อยละของวงเงินงบประมาณ รายจ่าย
๒๕๔๕	๙,๒๘๙.๖	๐.๕๑%
๒๕๔๖	๙,๓๖๘.๙	๐.๕๔%
๒๕๔๗	๙,๒๘๑.๗	๐.๘๐%
๒๕๔๘	๒๘,๐๐๐.๐	๒.๒๙%
๒๕๔๙	๑๓,๐๓๑.๓	๐.๙๖%
๒๕๕๐	๔๑,๑๙๓.๐	๒.๖๓%

๓.๕ ยกร่างกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม

แนวทาง : ให้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ

กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ร่วมกันพิจารณากำหนดหลักการ กรอบแนวคิด และประเด็น เพื่อใช้ในการยกร่างกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ ซึ่งกฎหมายการเงินการคลังต้องมีหลักเกณฑ์ที่จะนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ และกำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ดังนี้

๑. วางหลักการ “วินัยการเงินการคลัง” ทำนองเดียวกับข้อ ๓.๑
๒. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง
๓. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหารายได้
๔. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณ

รายจ่ายของแผ่นดิน

๕. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งอย่างน้อยต้องจัดทำงบการเงิน ได้แก่ งบดุล และงบรายรับและค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการทำนองเดียวกับงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ

๖. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบัญชี

๗. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสาธารณะ (ซึ่งจะต้องนำไปพิจารณาร่วมกับการจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง มาตรา ๑๒ และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมหรืออุปโภคทุนหมุนเวียน)

๘. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการชี้แจงงบประมาณของส่วนราชการ
เจ้าของงบประมาณในชั้นกรรมาธิการพิจารณางบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย การ
กำหนดตำแหน่งและจำนวนผู้มาชี้แจงต้องเป็นผู้บริหารสูงสุด รองผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกไม่เกิน ๒ คน เพื่อลดภาระของเจ้าหน้าที่ที่ไม่
เกี่ยวข้องโดยตรง กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณต้องตั้งคำถามเป็นลายลักษณ์
อักษรให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณตอบในประเด็นคำถามที่ยังสงสัยล่วงหน้าก่อน
การประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน หรือให้ตอบคำถามเป็นลายลักษณ์อักษรแทนการเข้ามาชี้แจงด้วย
ตนเอง กำหนดให้กรรมการต้องถามในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือที่เกี่ยวข้อง
กับงบประมาณที่กำลังพิจารณา และต้องไม่ใช่ปัญหาส่วนตัวหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือคำถาม
ในลักษณะตำหนิติเตียนการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับ
งบประมาณที่กำลังพิจารณาอยู่ เหล่านี้เป็นต้น

๙. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดดัชนีชี้วัดปัจจัยเสี่ยงทางการเงิน
การคลัง

๑๐. กำหนดให้กระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง
รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายรวมของภาครัฐ (Public Sector Consolidation
Account) ประกอบด้วย บัญชีรัฐบาล (Central Government) บัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจ
(State Enterprises) บัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) บัญชีกองทุนเงิน
นอกงบประมาณ (Non-budgetary Funds) และบัญชีเงินกู้ต่างประเทศ (Foreign Loans) เพื่อ
ประโยชน์ในการวิเคราะห์ฐานะการเงินการคลังภาครัฐในภาพรวม

๑๑. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงทุนโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะโครง
ขนาดใหญ่ (Mega Projects) ที่ยังขาดความโปร่งใส ขาดความเชื่อมโยงกับฐานะการเงินการคลัง
ของประเทศในภาพรวม

๑๒. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำบทบัญญัติของกฎหมายการเงินการ
คลังนี้ไปใช้โดยอนุโลมกับรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๑๓. ทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน

๓.๖ จัดตั้งหน่วยงานเพื่อพิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายขึ้นรองรับการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘
วรรคแรก

แนวทาง : จัดตั้งสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานภายในสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่ดังนี้

๑. กำหนดกระบวนการ แนวทาง วิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ของรัฐสภาให้เป็นระบบที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๒. พิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ

๓. ศึกษา วิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจมหภาคการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็น
ข้อมูล ข้อเสนอแนะ เพื่อใช้ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ
รัฐสภา

๔. กำหนดระเบียบ กระบวนการให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ
เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ รวมทั้งการประสานงาน เพื่อไม่ให้เป็นการระ
ของส่วนราชการในการจัดเตรียมข้อมูลและส่งเจ้าหน้าที่มาเตรียมพร้อม (stand-by) เป็นจำนวน
มาก ทำให้สูญเสียเวลาปฏิบัติราชการโดยไม่จำเป็น เช่น ให้คณะกรรมการพิจารณา
งบประมาณตั้งคำถามเป็นลายลักษณ์อักษรให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณตอบในประเด็น
คำถามของงบประมาณที่ยังสงสัยล่วงหน้าก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน หรือให้ตอบคำถามเป็น
ลายลักษณ์อักษรแทนการเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยตรง หรือการกำหนดองค์ประกอบ
และจำนวนผู้มาชี้แจง ได้แก่ ผู้บริหารสูงสุด รองผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจนั้น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกไม่เกิน ๒ คน เป็นต้น (เพื่อให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับ
บทบัญญัติในกฎหมายการเงินการคลัง ข้อ ๒.๕ (๘))

๕. ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
ต่อรัฐสภา

๓.๗ เพิ่มเติมกระบวนการ หลักเกณฑ์ วิธีการในการเสนอของงบประมาณ
และการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระแก่รัฐสภา ศาล และองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญแยกไว้ต่างหากจากการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ตามที่
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า

แนวทางแรก : เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำ การขอแปรญัตติ
การโอน เปลี่ยนแปลง การก่องหนผูกพัน การควบคุม และการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐสภา ศาล
และองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เพื่อให้
สำนักงานงบประมาณมีอำนาจพิจารณาขององค์กรดังกล่าว ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้หลักการ
งบประมาณรายจ่ายขององค์กรตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญมาจากรายได้ในความรับผิดชอบของฝ่าย
บริหารที่จะต้องจัดหาให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ แต่ต้องไม่กระทบฐานะการเงินการ
คลังของประเทศ โดยมีรูปแบบการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ไว้ดังนี้

๑. ให้มีโครงสร้างกิจกรรม แผนงาน โครงการ และหมวดรายจ่ายตาม

๒. ระบบงบประมาณเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บ และรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ ตรวจสอบ และประเมินผลในภาพรวมของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ และผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม

๓. ให้เสนอของบประมาณไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรผ่านสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง โดยมีสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กลั่นกรองความเหมาะสมและความจำเป็นในการขอตั้งงบประมาณ เสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติก่อนส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง เพื่อรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้นในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านประมาณการรายได้ซึ่งเป็นตัวกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายในปีนั้นๆ และไม่กระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ

๔. ให้องค์กรอิสระดังกล่าวสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรงหากได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอ

๕. สำนักงานงบประมาณจะต้องอนุมัติเงินประจำงวดให้กับองค์กรอิสระเพียงครั้งเดียวเต็มตามวงเงินที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่ชักช้า

๖. เมื่อองค์กรอิสระดังกล่าวได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ให้กรมบัญชีกลางดำเนินการอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินให้โดยไม่ชักช้า

๗. องค์กรอิสระมีอำนาจในการโอน เปลี่ยนแปลง ถัวจ่าย และกักเงินไว้เบิกเหลือในปีเมื่อได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนภายในปีงบประมาณนั้น ตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับ

๘. หากมีเงินเหลือจ่ายต้องนำส่งคลัง

แนวทางที่สอง : นำหลักการตามแนวทางแรกไปบัญญัติไว้ในกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ และในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงรองรับอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกัน

๓.๘ เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ และวิธีการขอใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคแรก

แนวทางแรก : นำไปแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๑๔ โดยแยกมาบัญญัติไว้ต่างหากเป็นอีกมาตราหนึ่งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อนำมาขอใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อน ดังนี้

๑. ต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาขอใช้เงินคงคลังให้

ชัดเจน เช่น จากการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีประเภทใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด จากการเพิ่มอัตราภาษีประเภทใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด จากการเพิ่มภาษีประเภทใหม่เป็นจำนวนเงินเท่าใด หรือจากการเพิ่มรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น

๒. ต้องตั้งขีดใช้เงินคงคลังไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายใน ปีงบประมาณถัดไปทั้งจำนวน

๓. วิธีการขีดใช้เงินคงคลัง ให้ทยอยหักออกจากแหล่งรายได้ตามที่ระบุไว้ให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณนั้น และให้แยกวงเงินขีดใช้ไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากวงเงินงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ขอตั้งขีดใช้

ปริมาณขีดใช้เงินคงคลัง

ปีงบประมาณ	วงเงินคงคลังที่ใช้จ่ายไป
๒๕๒๑ - ๒๕๓๐	๒๕,๔๐๕ ล้านบาท
๒๕๓๑ - ๒๕๔๐	๒๓๑,๐๐๐ ล้านบาท
๒๕๔๑ - ๒๕๕๐	๒๕๒,๑๓๐ ล้านบาท
รวมตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ - ๒๕๕๐	๕๐๘,๕๓๕ ล้านบาท

แนวทางที่สอง : นำหลักการตามแนวทางแรกไปบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในวรรคสองของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง และในกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงรองรับกัน

๓.๙ ข้อยกเว้นกรณีอยู่ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ไปใช้ในรายการที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคสอง

แนวทาง : เพิ่มข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๑๘ (๓) อีกอนุมาตราหนึ่ง

๓.๑๐ เพิ่มบทบัญญัติให้รัฐบาลต้องรายงานให้รัฐสภาทราบทุกหกเดือน กรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นภายในหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคสาม

แนวทาง : นำไปเพิ่มเติมแทรกไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๑๙

๓.๑๑ เพิ่มบทบัญญัติกรณีการรับและใช้จ่ายเงินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๔ ให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อรายงานต่อรัฐสภาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคแรก

แนวทาง : นำไปเพิ่มเป็นอีกมาตราหนึ่งต่อท้ายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นมาตรา ๒๔/๑ โดยบัญญัติให้ครอบคลุมถึงรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๔ แล้ว ยังให้รวมถึงรายจ่ายที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ผ่านรัฐสภาด้วย เช่น การใช้จ่ายจากรายได้ห้วยบนดินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จากโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการปล่อยสินเชื่อสำหรับกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เป็นต้น ที่หน่วยงานของรัฐนั้นๆ ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อรายงานต่อรัฐสภาต่อไป

๓.๑๒ วางหลักการ “การใช้เงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง” หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

แนวทาง : นำไปเพิ่มเป็นวรรคสองของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณของมาตรา ๒๔/๑ ซึ่งได้วางหลักการในเรื่องวินัยการเงินการคลังไว้แล้วตามข้อ ๓.๑

๔. ผู้เสนอ : นายสุรธรณ อัมภูานุกูล

- ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวของนายพิสิฐ ลี้อาธรรม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- อนุกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- อนุกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- อนุกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

กฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสนธิสัญญา

1. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 224 วรรค 1 ได้บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ” โดยข้อความดังกล่าวจะระบุไว้ภายใต้หมวด 7 เรื่องคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่ออ่านควบคู่กับมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” จะเห็นได้ว่าการจัดทำสนธิสัญญาเป็นอำนาจของปวงชนชาวไทย ซึ่งใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารปกครองประเทศ ยกเว้นกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หรือต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามความตกลง รัฐบาลจึงจะต้องเสนอความตกลงเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 224 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ โดยการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนความด้วยวุฒิสภา

2. ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการทำสนธิสัญญา เป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรง แต่ได้ปฏิบัติโดยอาศัยกฎหมายการบริหาร กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องประกอบกับแนวทางการกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา พ.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties) เป็นพื้นฐาน

3. เมื่อประสงค์จะเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาใดก็ตาม ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องจะเรียกประชุมส่วนราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาบทบัญญัติของสนธิสัญญา แล้วจึงขอความเห็นชอบเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว จะแจ้งผลต่อส่วนราชการผู้รับผิดชอบ ซึ่งส่วนราชการนั้นจะต้องไปแจ้งกระทรวงการต่างประเทศ ในกรณีที่กระทรวงต่างประเทศได้เป็นหน่วยงานเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี

4. สำหรับสนธิสัญญาทวิภาคี ในทางปฏิบัติของไทย จะขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในการให้สัตยาบันควบคู่ไปกับการขอความเห็นชอบในการลงนาม แต่สำหรับสนธิสัญญาพหุภาคี ในกรณีที่จะต้องออกกฎหมายอนุวัติการเพื่อรองรับพันธกรณีในสนธิสัญญาซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานาน จะมีการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการลงนามก่อน และต่อมาจึงจะขอความเห็นชอบในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง

5. ในการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องสามารถเจรจาความตกลงจนสำเร็จแล้ว ก็จะมีหนังสือขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามในหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

6. มีข้อสังเกตว่า แม้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบในการทำสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร แต่แนวปฏิบัติของไทยก็เป็นไปตามแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ ในการทำสนธิสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐาน โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานกลางให้คำปรึกษาในเรื่องขั้นตอนการทำสนธิสัญญา โดยตรวจสอบพันธกรณีของไทยว่าสอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาอื่นที่ไทยเป็นภาคีและครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ โดยเฉพาะกฎหมายภายในของไทยเพียงพที่จะรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาดังกล่าวหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเป็นหลักการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหนังสือขอความเห็นกระทรวงการต่างประเทศก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

ข้อดีของการดำเนินการข้างต้นคือ ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในกระบวนการทำสนธิสัญญา แต่ข้อด้อย คือ อาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในการพิจารณาในบางกรณี เช่น การพิจารณาว่าความตกลงใดเป็นความตกลงระดับหน่วยงานคณะใดถือเป็นสนธิสัญญา

7. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสนธิสัญญามีดังนี้

7.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2549 กรณีให้ความตกลงบ้านพี่เมืองน้อง ซึ่งเป็นการจัดทำความสัมพันธ์ระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้าน หรือของประเทศที่มีเขตแดนต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2545 (เรื่องการกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง) โดยให้ดำเนินการไปได้ และให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีทราบทุก 6 เดือน

กรณีให้ความตกลงในรูปแบบใดๆ ที่กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมจะจัดทำกับหน่วยงานของต่างประเทศ หรือองค์กรต่างประเทศ ซึ่งเป็นการจัดทำความสัมพันธ์ในระดับหน่วยงานกันเอง ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาก่อน โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความจำเป็นเหมาะสมของการจัดทำความตกลงนั้นๆ แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ และให้กระทรวงการต่างประเทศรวบรวมผลการพิจารณาและรายงาน

ให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก 6 เดือน ทั้งนี้ การดำเนินการในข้อนี้ให้ยกเว้นสำหรับกรณีการจัดทำ ความตกลงหรือความร่วมมือทางวิชาการตามปกติที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ดำเนินการกำ สดามั่นการศึกษาต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ต้องดำเนินการตามข้อนี้ แต่ให้ ดำเนินการไปได้เอง

7.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2546 การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำ อนุสัญญา และสนธิสัญญาต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อในแง่กฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ภายใต้ บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งอาจเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติและนโยบาย ของรัฐบาล ให้กระทรวง กรม เจ้าของเรื่องหรือกระทรวงการต่างประเทศด้วย

7.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2546 กรณีการทำความตกลงกับต่างประเทศของ หน่วยงานเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ หากเกิดความล่าช้าอาจก่อให้เกิด ความเสียหายและเป็นกรณีไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ หรือเกิดสิทธิหน้าที่ต่างๆ เป็นพิเศษให้ หน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือกระทรวงการต่างประเทศ และให้ดำเนินการจัดทำความตกลงกับ ต่างประเทศดังกล่าวไปก่อนได้ แต่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีทราบด้วย

7.4 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 กำหนดแนวทางปฏิบัติเรื่องการติดต่อทำ ความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่างๆ ใดๆ ในกรณีกระทรวง ทบวง กรมใดๆ จะจัดทำความตกลงกับต่างประเทศ ให้หน่วยงานดังกล่าวขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงทุกครั้ง และระบุผู้ลงนามฝ่ายไทย หากผู้ลงนาม ไม่ใช่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ บุคคลผู้ลงนามต้องได้รับมอบ อำนาจโดยหนังสือมอบอำนาจ (Full Powers) ซึ่งออกให้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ ทั้งนี้ ให้ส่งคืนฉบับความตกลงระหว่างประเทศทั้งที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐบาลกับ รัฐบาล หรือกับองค์การระหว่างประเทศ มาเก็บรักษาไว้ที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวง การต่างประเทศ

7.5 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 กำหนดว่าในการติดต่อทำความตกลง อนุสัญญา และสนธิสัญญา มอบให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการ และกรณีที่ ต่างประเทศติดต่อกระทรวง ทบวง กรมอื่นใด โดยตรง ก่อนมาแจ้งเสนอคณะรัฐมนตรี ให้ กระทรวง ทบวง กรมนั้น ส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อ ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง

7.6 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2527 ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้มี อำนาจอนุมัติให้ทำความตกลงรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ทำความ ตกลงรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศของอาเซียนแทนคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่าความตกลง อาเซียนนั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ไทยต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามความตกลง

7.7 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ในกรณีซึ่งมีไม่ชัดเจนนโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

สำหรับความตกลงเรื่อง FTA ถือว่าเป็นสนธิสัญญาประเภทหนึ่งที่ยึดหลักการและแนวทางปฏิบัติข้างต้น

สิงหาคม 2550



ที่ นร ๐๕๐๔/ว ๑๓

๒๕๗

กระทรวงมหาดไทย
 รับวันที่.....
 เลขที่..... 494
 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

ทำเนียบรัฐบาล
 อธิบดีกรมการปกครอง
 ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙
 รับวันที่..... 27 ม. ๕๕๙

เรื่อง การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับความตกลงเมืองพี่เมืองน้อง
 และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทยกับต่างประเทศ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ เกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์ในระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้านให้ถือเป็นหลักการว่า เรื่องในทำนองนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรับไปพิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วให้ความเห็นชอบ/อนุมัติไปได้โดยถือว่าคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบภายหลัง และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙ ให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “เพื่อให้การสถาปนาความสัมพันธ์ ฯ ในระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศที่มีเขตแดนต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นไปด้วยความคล่องตัว...” และให้ดำเนินการต่อไปได้ ในกรณีที่จังหวัดดำเนินการใช้ร่างบันทึกความเข้าใจฉบับมาตรฐาน ที่ยกร่างโดยกระทรวงการต่างประเทศ หรือที่มีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย (หากมีการแก้ไขมากกระทรวงมหาดไทยจะเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไป) เมื่อจังหวัดดำเนินการและลงนามตามร่างบันทึก ฯ ฉบับมาตรฐานเรียบร้อยแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะได้รวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบเป็นคราว ๆ ไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเรื่อง ควรให้จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณที่จะดำเนินงานร่วมกับประเทศคู่ภาคีนั้นมาพร้อมด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและทราบแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมไปพิจารณาด้วย

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๙ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔ (๗) บัญญัติให้เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีได้ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย ดังนั้น หากเป็นกรณีในส่วนราชการ หรือหน่วยงานของไทยได้จัดทำความตกลงในรูปแบบใด ๆ กับหน่วยงานหรือองค์การของต่างประเทศ เช่น เรื่องความตกลงเมืองพี่เมืองน้องระหว่างจังหวัดของไทยกับจังหวัดของ

/ประเทศ ...

จัด - สม. เลขาธิการ

สำเนา - ร.ม.ล. ม.ล. / ม.ล. ม.ล. / ม.ล. ม.ล.

- ๒ -

ประเทศเพื่อนบ้าน หรือของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และเรื่องความร่วมมือทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาไทยกับสถาบันการศึกษา หรือองค์กรของต่างประเทศ ซึ่งความตกลงนั้น ๆ มิได้มีผลผูกพันรัฐบาลไทย จึงเป็นเรื่องที่มีได้อยู่ในข่ายที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีมติ ดังนี้

๑. กรณีความตกลงเมืองพี่เมืองน้อง ซึ่งเป็นการจัดทำความสัมพันธ์ระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้าน หรือของประเทศที่มีเขตแดนต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้าน นั้น ให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ (เรื่อง การกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง) โดยให้ดำเนินการไปได้ และให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ ทุก ๖ เดือน

๒. กรณีความตกลงในรูปแบบใด ๆ ที่กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม จะจัดทำกับหน่วยงานของต่างประเทศ หรือกับองค์กรต่างประเทศ ซึ่งเป็นการจัดทำความสัมพันธ์ในระดับหน่วยงานกันเอง ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา ก่อน โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาความจำเป็นเหมาะสมของการจัดทำความตกลงนั้น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้ และให้กระทรวงการต่างประเทศรวบรวมผลการพิจารณาและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๖ เดือน ทั้งนี้ การดำเนินการในข้อนี้ให้ยกเว้นสำหรับกรณีการจัดทำความตกลง หรือความร่วมมือทางวิชาการตามปกติที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ดำเนินการกับสถาบันการศึกษาต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศ ไม่ต้องดำเนินการตามข้อนี้ แต่ให้ดำเนินการไปได้เอง

จึงเรียนขึ้นยันทบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายบวรศักดิ์ สุวรรณโณ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๒๖

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๖๔

www.cabinet.go.th

๔๔๖-๑๙-๑-๕๗ (แก้ไข) ๐๑/๕

ความที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๔/ว ๗



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๕

มกราคม ๒๕๔๖

ทำเนียบรัฐบาล ถนน...	กองสารนิเทศ
เลขที่ ๑๔๔	เวลา ๑๗.๓๕
รับวันที่ 20 JAN 2004	

เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๑๔
ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๔
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ความที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๑๕๓
ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔
๓. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ความที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/ว ๙
ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๖

ตามที่ได้ขึ้นบันทึกคณะรัฐมนตรี (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔, ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และ ๗ มกราคม ๒๕๔๖) เกี่ยวกับการทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีเสนอฯ เพื่อให้การพบปะเจรจาดังกล่าว ร่วมมือ ให้การช่วยเหลือ ตลอดจนรับข้อผูกพันใด ๆ กับผู้นำ ผู้บริหาร ระดับสูงของต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ตามกรอบภารกิจและการปฏิบัติราชการ ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในโอกาสต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับ แนวนโยบายด้านต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ หลักและมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องในภาพรวมอยู่แล้ว จึงขอความร่วมมือให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และผู้เกี่ยวข้อง ได้ประสานหารือ หรือสอบถามข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงการต่างประเทศ ก่อนการดำเนินการใด ๆ ในเรื่องข้างต้นตามความจำเป็นและเหมาะสม สำหรับการทำความตกลง กับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลผูกพันในแง่กฎหมายหรือ ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งอาจเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ ของชาติและนโยบายของรัฐบาล ก็ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔

เรื่อง ...

- ๒ -

เรื่อง การติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ และวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้กระทรวง กรม เจ้าของเรื่องหรือกระทรวงการต่างประเทศด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้เอกอัครราชทูตแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายบรรศักดิ์ ยุวธรณโณ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๒๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๖๔

ms47_1_01(๖)



ที่ นร ๐๕๐๔/ว ๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล ถนน ๑๐๓๐๐

๑๕ มกราคม ๒๕๔๖

เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามที่ส่ง ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๑๕๑ (กมศน/ว)
ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕

ตามที่ได้ยื่นขึ้นมติคณะรัฐมนตรี (๑ ตุลาคม ๒๕๔๕) เกี่ยวกับเรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ แจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ โดยให้กระทรวง ทบวง กรม ถือเป็นหลักปฏิบัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ นั้น คณะรัฐมนตรีมีเจตนาที่ต้องการให้การทำความตกลงกับต่างประเทศ ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบในแง่กฎหมาย หรือก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กรณีการทำความตกลงกับต่างประเทศ ของหน่วยงานใด เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ หากเกิดความล่าช้าอาจก่อให้เกิดความเสียหาย และเป็นกรณีที่มีได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐบาล หรือเกิดสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ เป็นพิเศษ ก็ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือกระทรวงการต่างประเทศ และให้ดำเนินการจัดทำความตกลงกับต่างประเทศ ดังกล่าวไปก่อนได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบด้วย

จึงเรียนยืนยันมา และถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายจุลยุทธ หิรัญยชาลิต)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รักษาการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๔๐๐๓ ต่อ ๓๒๘-๓๒๙

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๔๐๖๔ 14-01-01

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๒๐๕/๑๗๐๕๔

- ๕ ๒. ๒. ๒๕๔๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕

เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาด่าง ๆ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต ๐๖๐๕/๔๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔

ตามที่ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการทำความตกลงกับ
ต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาด่าง ๆ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ถือเป็นหลัก
ปฏิบัติต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เห็นชอบการทำความตกลงกับ
ต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาด่าง ๆ และให้กระทรวง ทบวง กรม ถือเป็นหลัก
ปฏิบัติต่อไปตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ

จึงเรียนขึ้นมานี้มา ได้แจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม ทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไปแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นายจุลยุทธ นีรัตน์สวัสดิ์)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รักษาการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๔-๓๒๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๙๐๖๔

[T/๑๖๑ ๖]



ที่ กต 0605/ 853

กระทรวงการต่างประเทศ
ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ 10400

19 กันยายน 2545

เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 กรกฎาคม 2535

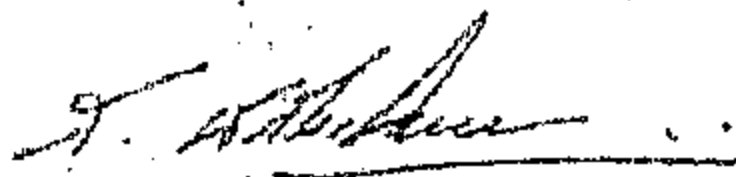
ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 ให้กระทรวง ทบวง กรม ถือเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีว่า ในการติดต่อทำความตกลง อนุสัญญา และสนธิสัญญา มอบให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการ และในกรณีที่ทางต่างประเทศได้ติดต่อทางกระทรวง ทบวง กรม อื่นใด โดยตรง ก่อนนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวง ทบวง กรม นั้น ส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง นั้น

กระทรวงการต่างประเทศขอเรียนว่า โดยที่ในปัจจุบันได้มีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศภายใต้ชื่อเรียกต่าง ๆ อาทิ ความตกลง (agreement) อนุสัญญา (convention) สนธิสัญญา (treaty) กฎบัตร (charter) หรือบันทึกความเข้าใจ (memorandum of understanding) เพิ่มขึ้น และนอกจากการทำความตกลงในระดับรัฐต่อรัฐ หรือระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล แล้ว ยังมีทางปฏิบัติที่ กระทรวง ทบวง กรม ทำความตกลงกับหน่วยงานของต่างประเทศ ในระดับหน่วยงานกับหน่วยงาน ซึ่งในบางกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาล และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับความตกลงที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐบาลกับรัฐบาล ประกอบกับปัจจุบันก็ปรากฏด้วยว่า หน่วยงานต่าง ๆ มักจะเก็บความตกลง หรือสนธิสัญญา ที่ได้ทำขึ้นไว้ที่หน่วยงานนั้น ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการตรวจสอบพันธกรณีของไทยที่มีกับต่างประเทศโดยผลของความตกลงด้วย ดังนั้น เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างถึงข้างต้น กระทรวงการต่างประเทศจึงใคร่ขอเสนอ ดังนี้

1. ให้ยืนยันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 เรื่องการติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ
2. ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม จะจัดทำความตกลงกับต่างประเทศให้หน่วยงานดังกล่าวขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงทุก ๆ ครั้ง โดยระบุบุคคลที่จะเป็นผู้ลงนามฝ่ายไทย
3. หากผู้ลงนามความตกลง มีใช้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ บุคคลผู้ลงนามต้องได้รับมอบอำนาจโดยหนังสือมอบอำนาจ (Full Powers) ซึ่งออกให้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามอนุสัญญาเวียนว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 7 ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย
4. ให้ส่งต้นฉบับความตกลงระหว่างประเทศทั้งที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐบาลกับรัฐบาล หรือกับองค์การระหว่างประเทศ มาเก็บรักษาไว้ที่กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองสนธิสัญญา

โทร. 0 2643 5000 ต่อ 1042

โทรสาร 0 2643 5020



ที่ นร ๑๒๐๓/ว.๒๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๕

เรื่อง การติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ
เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๕
นายกรัฐมนตรีเสนอว่า การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา
และสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี ควรถือเป็นหลักปฏิบัติว่า
ในการติดต่อทำความตกลง อนุสัญญา และสนธิสัญญา มอนให้กระทรวงการต่างประเทศ
เป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการ และในกรณีที่ทางต่างประเทศได้ติดต่อทางกระทรวง
กรม ดันโตโดยตรง ก่อนนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวง ทบวง
กรม นั้น ส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการ
พิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบ
ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ และให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติกับคู่ค้าต่อไป
จึงเรียนขึ้นมายังนี้ เพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

นายวราภาส เอก

(โสภณ สุวรรณกิจ)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติกรรม

โทร. ๒๖๒๓๔๔๔

ที่ นร ๐๒๐๒/๑๓๖๐๔

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล ถนน รามคำแหง

๒ ตุลาคม ๒๕๒๖

เรื่อง การขอความเห็นชอบการขอใช้เงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

อ้างถึง หนังสือที่ กท ๐๔๐๑/๔๔๔๓๗ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๖

ตามที่ไต่ถามในสื่อนอกคณะรัฐมนตรีถึงการขออนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ทำความตกลงรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศของสาธารณชนคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าความตกลงข้างต้นนั้นไม่มีผลกระทบต่อประเทศไทยของออกพระราชบัญญัติให้เป็นการเป็นไปตามความตกลง นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๖ ลงมติอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และเมื่อกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการในเรื่องต่อไปแล้ว ในรายงานคณะรัฐมนตรีทราบ

จึงเรียนยืนยันมา โดยแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายปอง นิชกุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองการประสานคณะรัฐมนตรี

โทร. ๒๔๖๒๓๐๐

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2520

เรื่อง ให้นำมาดกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ
หรืออนุมัติในเรื่องต่าง ๆ

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ขอบข่ายเรื่องต่าง ๆ ที่นำเสนอมานี้
คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นจำนวนมาก บางเรื่องไม่ใช่เรื่องนโยบาย หรือเรื่องสำคัญ
และบางเรื่องเป็นเรื่องปฏิบัติตามปกติซึ่งมีระเบียบปฏิบัติแน่นอนอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้อง
นำมามาขอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้

มติ เรื่องที่ไม่ใช่เรื่องนโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมี
ระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นำมาดกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับ
มอบหมายให้ตั้งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ
หรืออนุมัติไปได้ แล้วนำมามาขอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ
ในการตราหรือแก้ไขกฎหมายการศึกษา
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. (ฉบับลงประชามติ)

การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายการศึกษา
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. (ฉบับลงประชามติ)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. (ฉบับลงประชามติ) ซึ่งได้เผยแพร่ให้
ประชาชนและจัดให้ออกเสียงประชามติในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ หากประชาชนลงมติ
เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำขึ้นทูลเกล้าและประกาศใช้
ต่อไป

บทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๒) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้า
บริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกจะต้องจัดทำหรือปรับปรุง
กฎหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษา โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบโรงเรียน
การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชนหรือรูปแบบอื่น
รวมทั้งกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับ
ระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่แถลงนโยบายต่อ
รัฐสภา ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมาตรานี้ได้แก่ ๑) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
๒) กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ๓) กฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และ ๔) กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

ในการนี้ คณะทำงานศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย
การศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำเอกสารวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนา
กฎหมายการศึกษาให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ใน ๔ ประเด็น ได้แก่

๑. สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
 ๒. หน้าที่ของชนชาวไทย
 ๓. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
 ๔. การปกครองส่วนท้องถิ่น
- ดังต่อไปนี้

๑. สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

๑.๑ สิทธิการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อการศึกษา

ร่างรัฐธรรมนูญฯ

มาตรา ๕๗ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบคุม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก่

มาตรา ๖๗ รัฐต้องส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนา การผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและเหมาะสมกับกระบวนการเรียนรู้ของคนไทย

มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ให้มีการระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจากเงินอุดหนุนของรัฐ ค่าสัมปทาน และผลกำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งให้มีการลดอัตราค่าบริการเป็นพิเศษในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อการพัฒนาคนและสังคม

มาตรา ๖๙ รัฐต้องจัดให้มีหน่วย งานกลาง ทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนส่งเสริม และประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้ง การประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้สิทธิการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อการศึกษา ขณะนี้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยร่างพ.ร.บ. ดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑) ให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน ส่งเสริมและประสาน การวิจัยการพัฒนาและการใช้ การประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา ๖๙)

๒) ให้มีกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง)

๑.๒ สิทธิการรับการศึกษา การจัดการการศึกษา และด้านอื่นๆ ในการรับ การศึกษา

ร่างรัฐธรรมนูญฯ

มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐ จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตาม วรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของ ประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่ เหมาะสมจากรัฐ

ก. สิทธิการรับการศึกษา แยกการพิจารณาออกเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง บุคคลทั่วไป

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่ เก็บค่าใช้จ่าย

ซึ่งมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติไม่สอดคล้องจากร่างรัฐธรรมนูญ ฯ ดังนี้

ให้สิทธิบุคคลในการรับการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายไม่น้อยกว่าสิบสองปีเฉพาะการศึกษา ขั้นพื้นฐาน จึงมีความเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

กรณีที่สอง บุคคลผู้ด้อยโอกาส

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใด พ.ศ. ๒๕๔๕

- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐ วรรคสอง การจัดการศึกษาสำหรับ บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติ ปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาส ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

มาตรา ๑๐ วรรคสาม การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งมาตรา ๑๐ วรรคสองไม่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญใน ๒ ประเด็น คือ
ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติคำว่าบุคคลผู้ด้อยโอกาส จะเห็นได้ขยายมากกว่าที่ได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ จึงมีความเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

ประเด็นที่สอง การได้รับสิทธิการรับการศึกษาของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาส จะเห็นได้ว่าไม่ได้กำหนดการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น จึงมีความเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

ข. สิทธิการจัดการศึกษาอบรม แยกการพิจารณาออกเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง สิทธิการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๒ นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๓ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ดังต่อไปนี้

(๑) การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลที่ครอบครัวจัดให้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๔ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งบัญญัติพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ สอดคล้องจากร่างรัฐธรรมนูญฯ

กรณีที่สอง สิทธิการจัดการศึกษาอบรมของเอกชน

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้ร่างพ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ.

ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภ.คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งบัญญัติสอดคล้องจากร่างรัฐธรรมนูญ ฯ และเป็นกฎหมายที่มีความเร่งด่วนที่จะต้องมี

ค. สิทธิของของประชาชนด้านอื่นๆ ในการรับการศึกษา

กรณีที่หนึ่ง การศึกษาทางเลือก

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๒ นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๓ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ดังต่อไปนี้

(๑) การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลที่ครอบครัวจัดให้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๔ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ บัญญัติไม่สอดคล้องจากร่างรัฐธรรมนูญ ฯ

เนื่องจากไม่ได้ใช้คำว่า "การศึกษาทางเลือก" แต่บัญญัติว่า "ให้บุคคล ครอบครัว สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น" จึงมีความเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ ฯ

กรณีที่สอง การเรียนรู้ด้วยตัวเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๕ รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ - ภัณฑุ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การกีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูลและแหล่งการเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ ฯ

๑.๓ เสรีภาพทางวิชาการ

ร่างรัฐธรรมนูญ ฯ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

- พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๔ วรรคสาม คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานและการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม

ตรวจสอบ และประเมิน ผลการจัดการอาชีวศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการ...

- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖

มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานและการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการอาชีวศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการ..

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๑.๔ สิทธิของเด็กด้อยโอกาสและเด็กที่ไม่มีผู้ดูแล

ร่างรัฐธรรมนูญ ฯ

มาตรา ๕๒ เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงการมีส่วนร่วมของเด็ก และเยาวชนเป็นสำคัญ

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณี ที่มีเหตุดังกล่าว

การแทรกแซงและการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว จะกระทำ มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะ ของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น

เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่ เหมาะสมจากรัฐ

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐ การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับ การศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาสำหรับ บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติ ปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่ สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาส ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ กระทรวง ...

มาตรา ๖๖ ผู้มีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ในโอกาส แรกที่ทำได้ เพื่อให้มีความรู้ และทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๒. หน้าที่ของชนชาวไทย

ร่างรัฐธรรมนูญ ฯ

มาตรา ๗๓ บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัย พิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักผ่อน และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

- พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๑ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา ๑๗ และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว

มาตรา ๑๗ ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ

- พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕

- พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๓. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ร่างรัฐธรรมนูญ ฯ

มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย(๓) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึกและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

๓.๑ การศึกษาปฐมวัย

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๘ การจัดการศึกษาปฐมวัย...ให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

(๑) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๓.๒ มาตรฐานการศึกษาและคุณภาพการศึกษา

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ร.ฎ. การจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓

- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๗ ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๘ ให้นหน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

มาตรา ๕๙ ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

มาตรา ๕๐ ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอด จนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น

มาตรา ๕๑ ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาได้ไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้สำนัก งานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

- พ.ร.ฎ. การจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพ.ร.ฎ. การจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๓.๓ แผนการศึกษาแห่งชาติ

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๓ สภาการศึกษา มีหน้าที่

(๑) พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และ กีฬา กับการศึกษาทุกระดับ

- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๔ ให้สภาการศึกษา มีหน้าที่

(๑) พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และ กีฬา กับการศึกษาทุกระดับ

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๓.๔ การพัฒนาคุณภาพครู และบุคลากรทางการศึกษา

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ - พ.ร.บ.สภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ และ กฎกระทรวงแบ่งราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๘

- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๒ ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการกำกับและประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการเตรียมบุคลากรใหม่ และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง

รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ

มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา

- พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๘๐ ให้มีการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งและบางวิทยฐานะเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ เจตคติที่ดี คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพที่เหมาะสมในอันที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความก้าวหน้าแก่ราชการ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๘๑ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยการให้การศึกษา ฝึกอบรม คู่มือ หรือปฏิบัติงานวิจัยและพัฒนาตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเป็นความต้องการของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา หรือวิชาชีพ หรือคุณวุฒิขาดแคลน ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งหรืออนุญาตให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัยโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมายโดยให้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีสิทธิ

ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ในระหว่างลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายใต้งบประมาณ ๗๓ วรรคสาม

- พ.ร.บ.สภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖

มาตรา ๙ ครูสภามีอำนาจหน้าที่

(๕) สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของ

วิชาชีพ

- กฎกระทรวงแบ่งราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.

๒๕๕๘

ข้อ ๓ (๓) สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ข้อ ๔

(๓) สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่

ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา สำหรับหน่วยงานทางการศึกษา ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

(ข) จัดทำนโยบาย แผนและแนวทางในการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(ค) ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามแผนและแนวทางในการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

(ง) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมและสื่อที่ใช้ในการพัฒนา

(จ) พัฒนาระบบและมาตรฐานการฝึกอบรม

(ฉ) จัดทำฐานข้อมูลในการพัฒนา

(ช) ส่งเสริมและประสาน งานเครือข่ายการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

(ซ) ประสานการระดมทรัพยากรและแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(ฌ) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาในส่วนที่เป็นการทดลองนำร่อง หรือการพัฒนา

(ญ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ - พ.ร.บ.สภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ และ

กฎกระทรวงแบ่งราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๘ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ อย่างไรก็ตามเพื่อให้สถาบันพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนจึงเสนอให้สถาบันครูและบุคลากรทางการศึกษาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ถือเป็นกฎหมายที่ควรให้มีต่อไปและมีความเร่งด่วน

๓.๕ การกระจายอำนาจ

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้อินสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙

- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๒ นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๒ ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๒๑

ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

- ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้อินสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม
ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ และประกาศ
กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขึ้น
พื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๓.๖ การศึกษาวิจัย

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๔ วรรคสาม สำหรับหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษา นอกจากคุณลักษณะ
ในวรรคหนึ่ง และวรรคสองแล้ว ยังมีความมุ่งหมายเฉพาะที่จะพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูงและการ
ค้นคว้า วิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาสังคม

มาตรา ๓๐ ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง
การส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับ
การศึกษา

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

๔. การปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างรัฐธรรมนูญฯ

มาตรา ๒๔๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต
ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ
ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
อบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

กฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด
การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง
การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ

สรุป

จากการวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายการศึกษาให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายเร่งด่วนที่จะต้องมี และกฎหมายที่ต้องเร่งด่วนให้มีในระยะต่อไปดังต่อไปนี้

๑. กฎหมายที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้แก่ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

- สิทธิการรับการศึกษามาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง
- การศึกษาทางเลือกมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔

๒. กฎหมายเร่งด่วนที่จะต้องมี

- สิทธิการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติ ได้แก่
พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.
- สิทธิในการจัดการศึกษาของเอกชน ได้แก่
พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ.
- การเรียนรู้ตลอดชีวิต
พ.ร.บ. ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.

๓. กฎหมายที่ต้องเร่งด่วนให้มีในระยะต่อไป

- การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา
พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

ภาคผนวก ข

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๑. สำนักนายกรัฐมนตรี	๑) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (๑) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ - ระบุในเจตนารมณ์ท้ายพระราชบัญญัติว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับเพื่อรองรับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ - แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติชัดเจนว่าประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบต่อการกระทำหรือละเว้นการกระทำ หรือฝ่าฝืนการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร หรือฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ในกรณีใดบ้าง เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๐ ของร่างรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		- แก้ไขให้มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ - การที่ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ กำหนดให้มีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อแบ่งอำนาจและการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางกับและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน จึงทำให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดขึ้นได้ เป็นผลให้กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจไม่มีผลบังคับให้เกิดการกระจายอำนาจให้สมกับเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น หากมีการปรับปรุง สมควรที่จะ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		ทำให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้ส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกำหนดระยะเวลาที่ส่วนราชการต้องดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ - การที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเคยเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เห็นสมควรมอบหมายให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น (หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๑๗๑๑ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๒) กรมประชาสัมพันธ์	-
	๓) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	(๑) องค์การคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ (มาตรา ๖๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ) ต้องพิจารณาความสามารถของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการสนับสนุนงบประมาณบนพื้นฐานของหลักความคุ้มค่าและควมมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยรวมด้วย (๒) องค์ประกอบขององค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ การกำหนดที่มาของตัวแทนนั้นเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา การกำหนดกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติที่หลากหลายนั้นอาจมาจากการทำประชาพิจารณ์ ร่างกฎหมาย และอาศัยแนวทางของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และตัดอำนาจของรัฐเพื่อความเป็นอิสระขององค์กร กระบวนการต่าง ๆ จึงควรกำหนดให้เป็นการคัดเลือกกันเอง หรือ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		ประเทศฝรั่งเศสที่จัดตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภครูปแบบของสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบไปด้วยสองส่วน คือ ส่วนของผู้ประกอบธุรกิจ และส่วนของผู้บริโภค โดยมีรัฐมนตรีว่าการกิจการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นประธาน และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอขององค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น หากการกำหนดรายละเอียดทั้งหมดไว้ในพระราชบัญญัติจะเป็นการซับซ้อนและขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ จึงควรกำหนดเป็นกฎกระทรวง และรัฐบาลควรทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีและให้ความร่วมมือสนับสนุน และแม้จะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ แต่น่าที่จะไม่ใช้การแยกสำนักงานธุรการ หากแต่เป็นเรื่องการบริหารจัดการว่าจะทำอย่างไรที่จะไม่ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย ภาระในเรื่องการบริหารและความสามารถของรัฐในเรื่องงบประมาณ ตลอดจนความคุ้มค่าต้องงบประมาณหากมีการแยกสำนักงานออกไปจากสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค และความเชื่อมโยงและ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชนผู้บริโภครับองค์กรของรัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะไม่ราบรื่นและไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดบรรยากาศแห่งความสามัคคีกันระหว่างกันและกัน และจะนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยรวม (๓) รัฐธรรมนูญควรกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคไว้ให้ชัดเจนนอกจากสิทธิผู้บริโภคตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และอาจให้รวมถึงสิทธิที่เป็นสากลอันได้แก่ การได้รับการศึกษาเกี่ยวกับบริโภคศึกษาซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจส่วนบุคคล ต่อส่วนรวม ความต้องการที่จำเป็นและไม่จำเป็น การเลือกซื้อเครื่องบริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ และอิทธิพลของการโฆษณา ค่านิยมของผู้บริโภคในการนิยมใช้ของไทย ความสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และสิทธิที่จะอยู่ภายในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		และควรต้องให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (มาตรา ๖๗ วรรคสอง) ให้มีบูรณาการร่วมกันกับองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ (มาตรา ๖๑ วรรคสอง) ด้วย (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๐๖/๑๐๒๘๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นแต่ประการใด (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๕๐๓๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๕) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	แก้ไขพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อจัดให้มีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (หนังสือสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๑๙/๖๒๖๒ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๖) สำนักงานประมาณ	-
	๗) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ	-
	๘) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	-
	๙) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๑๐) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	-
๒. กระทรวงกลาโหม	๑) กรมพระธรรมนูญ	ได้ตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วยังไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นแต่อย่างใด (หนังสือกรมพระธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๒๐๒/๑๐๒๖ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๒) กองบัญชาการทหารสูงสุด	(๑) มีบทบัญญัติของกฎหมายทหารที่ขัดต่อร่างรัฐธรรมนูญฯ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๔๖ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้อยู่ในอำนาจศาลทหาร เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหารที่จะควบคุมไว้ได้ไม่เกิน ๙๐ วัน แต่บทบัญญัติมาตรา ๓๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		บัญญัติให้การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น (๒) มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติและประสานงานกรณีทหารถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขมาจากข้อตกลงระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยเรื่องการปฏิบัติและประสานงานเกี่ยวกับกรณีที่ทหารเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้ต้องหาในความผิดอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต้องได้รับการแก้ไขข้อบัญญัติบางเรื่องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่น ข้อ ๑๓ เรื่องการจับกุมทหาร หรือข้อ ๑๕ เรื่องการปล่อยชั่วคราว หรือการพิจารณาคำขอประกันทหารผู้ต้องหา
	๓) กองทัพบก	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๔) กองทัพเรือ	กองทัพเรือพิจารณาแล้วเห็นว่าในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องยึดหลักกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ในชั้นนี้จึงยังไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายใดที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (หนังสือกรมสารบรรณทหารเรือ ด่วนมาก ที่ กท ๐๕๐๐/๑๕๔๗ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๕) กองทัพอากาศ	-
๓. กระทรวงการคลัง	๑) กรมธนารักษ์	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ที่จะส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด (หนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๗/๑๐๒๗๗ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๒) กรมบัญชีกลาง	เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (๑) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ ค่าล่วงเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๘) (๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสิทธิพิเศษในการเสนอราคา - การที่ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๑) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐนั้น ทำให้การให้สิทธิพิเศษแก่หน่วยงานภาครัฐเป็นการไม่เปิด โอกาสให้มีการแข่งขันเสรี (๓) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม - พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔ - พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือ ยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๔๓ - พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากสำนักงานงบประมาณจัดสรรวงเงินงบประมาณ รายจ่ายที่จำเป็นต่ำกว่ารายจ่ายจริง เช่น เงินเดือน เงินสวัสดิการ จึงจำเป็นต้องนำเงินคงคลังมาจ่ายเพิ่มเติม และไม่มีการตั้งงบประมาณเพื่อชดใช้เงินคงคลังเป็นเม็ดเงินจริง ทำให้สถานะเงินคงคลังลดน้อยลง และการกำหนดมาตรการ เครื่องครัดในการพิจารณาอนุมัติให้ส่วนราชการขยาย ระยะเวลาเงินกันไว้เบิกเหลือมปีหรือการอนุมัติให้ยกเว้น

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		นำเสนอรายได้แผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๓) (๔) ควรร่างกฎหมายการเงินการคลังฉบับใหม่เพื่อให้ครอบคลุมรายละเอียดที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม เนื่องจากปัจจุบันกระทรวงการคลังยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการติดตามและกำกับดูแลงานในเรื่องตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างครอบคลุมทุกด้าน จึงควรต้องตรากฎหมายการเงินการคลังภาครัฐขึ้นใหม่ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ดังนี้ - พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม - พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๔๓ - พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (๕) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๖๕ วรรคหนึ่ง เนื่องจาก ปัจจุบันการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ไม่มีการตั้งเม็ดเงินชดใช้เงินคงคลังจริง ทำให้เงินคงคลัง ลดลงและมีผลกับการบริหารเงินคงคลัง (๖) ควรมีการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้อำนาจ กระทรวงการคลังในการกำหนดกรอบการจัดทำรายงาน เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๓/๙๖๙๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๓) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	-
	๔) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	สำนักงานฯ ขอแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		๑. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ๑.๑ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ๑) กำหนดบทนิยามของภาคสาธารณะให้ หมายความว่ารวมถึงส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ทุนหมุนเวียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการคลังของภาค สาธารณะ ทั้งเงินในระบบงบประมาณและเงินนอก งบประมาณและการสูญเสียรายได้อันเนื่องมาจากการดำเนิน นโยบายทางด้านภาษี (tax expenditure) ๓) เสนอภาระความเสี่ยงทางการคลังที่เกิด จากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจและ การดำเนินนโยบายผ่านทุนหมุนเวียน ความเสี่ยงจากการ ค่าประกันเงินฝาก ราคาสินค้า อัตราแลกเปลี่ยนและการ ค่าประกันรายได้ ให้แก่รัฐวิสาหกิจและเอกชน และความเสี่ยง จากการดำเนินงานขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และทุนหมุนเวียน ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		๔) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ (หลักเกณฑ์ปัจจุบันเป็นระเบียบสำนักงานงบประมาณ) ๑.๒ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖๗ วรรคสอง โดยกำหนดขอบเขตของประเภทรายจ่ายที่จะจัดสรรลงไปทั้งกลาง สำหรับรายจ่ายใดที่สามารถระบุหน่วยรับงบประมาณได้ ให้จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานนั้นโดยตรง เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการฯ และเงินเดือนขั้น เลื่อนอันดับ เงินเดือน และปฏิบัติข้าราชการ เป็นต้น ๑.๓ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรายได้ (ซึ่งปัจจุบันจัดตั้งโดยคำสั่งกระทรวงการคลัง) และคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาประมาณการรายได้และประมาณการรายจ่ายภาครัฐ ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายงบประมาณจะต้องประกอบด้วยตัวแทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงาน

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สำนักงานประมาณ เป็นอย่างน้อย ๑.๔ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า กล่าวคือ ต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อให้รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจในการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณของตนใน ขอบเขตที่สมควร เช่น ให้การเสนอขอแปรญัตติต้องผ่าน คณะกรรมการกลั่นกรองร่วมพิจารณา เป็นต้น ๑.๕ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สำนักงานประมาณจัดสรร งบประมาณรายจ่ายตามที่กำหนดตามกฎหมายให้จ่ายให้ พอดี โดยไม่ใช่จ่ายจากเงินคงคลังโดยไม่จำเป็น และ กำหนดให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งสอดคล้องกับที่ระบุ ไว้ในเอกสารงบประมาณเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาการ จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ในปี ถัดไป โดยแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติ งบประมาณฯ ดังนี้

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		“มาตรา ๑๔ ใช้จ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือใช้จ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา ๗๕ ทวิ ก็ดี ให้ตั้งงบประมาณเพื่อชดใช้เงินดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไปและให้กันเงินรายได้จากภาษีและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลเพื่อชดใช้รายจ่ายเงินคงคลัง” ๑.๖ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖๔ วรรคสาม ดังนี้ ๑) กำหนดให้รัฐบาลรายงานการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้เดิมในพระราชบัญญัติงบประมาณแก่รัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน ๒) โครงการลงทุนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องมีความพร้อมในเชิงปฏิบัติงานก่อนที่จะยื่นคำของบประมาณ โดยอาจกำหนดให้อำนาจในการพิจารณากลับกรองโครงการลงทุนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแก่ สศช. เมื่ออนุมัติแล้วสำนักงบประมาณจึงทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ (ใน พ.ร.บ. พัฒนาเศรษฐกิจ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		และสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓ ได้ให้อำนาจนี้แก่ สศช. อยู่แล้ว) โดยเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๑๓ ทวิ ดังนี้ “มาตรา ๑๓ ทวิ ในการยึงบประมาณประจำปี ในส่วนโครงการลงทุนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้นำเสนอโครงการลงทุนต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการก่อนที่จะยึงบประมาณตามมาตรา ๑๓” (หนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๖/๒๐๐๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๕) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	ปัจจุบันนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยังไม่มีปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข หรือจัดให้มีขึ้นใหม่แต่อย่างใด (หนังสือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ ๓๐๐๐/๕๕๔๖๕ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๕. กระทรวงการต่างประเทศ	๑) กรมการค้าต่างประเทศ	การบริหารการค้าระหว่างประเทศตามอำนาจหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบันสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ โดยไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมาย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นแต่อย่างใด (หนังสือกรมการค้าระหว่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๓๑๔/๒๓๓๘ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๒) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	โดยที่มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐบาลเสนอสนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วย และให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำสนธิสัญญาที่มีลักษณะดังกล่าว ซึ่งกรมสนธิสัญญาฯ เห็นว่า จะมีปัญหาในการตีความ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		เป็นอย่างยิ่ง เพราะคำว่า “กว้างขวาง” และข้อความ “อย่างมีนัยสำคัญ” มีลักษณะเป็นนามธรรมที่ขึ้นอยู่กับทัศนะของแต่ละบุคคล และไม่ใช่ว่าเรื่องที่เป็นข้อพิจารณาทางด้านกฎหมาย หากเป็นเรื่องนโยบาย จึงใคร่ขอคำแนะนำในการกำหนดแนวทางในการจัดทำกฎหมายในเรื่องดังกล่าว และหากจะมีการยกร่างกฎหมาย เห็นควรให้มีผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และผู้แทนกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เข้าร่วมในทุกขั้นตอนของการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ด้วย (หนังสือกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๕/๗๒๗ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๕. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	๑) สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๖. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๑) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	การปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่แต่อย่างใด (หนังสือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ พม ๐๓๐๑.๔/๑๓๓๐๗ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๒) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	สมควรจัดให้มีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างเพศ (หนังสือสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ด่วนที่สุด ที่ พม ๐๔๐๑/๑๒๒๔๑ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๓) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ	กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบและกฎหมายที่กำลังดำเนินการแก้ไขปรับปรุง รวมทั้งกฎหมายที่ได้จัดให้มีการร่างขึ้นมาใหม่ได้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จัดให้มีขึ้น โดยไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มเป้าหมายแต่อย่างใด (หนังสือสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ด่วนมาก ที่ พม ๐๕๐๑/๒๒๒๒๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	(๑) แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๕๕ การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและมีรายได้ต่ำ (๒) จัดให้มีกฎหมายที่กำหนดสิทธิชุมชนและกลไกการใช้สิทธิชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ เรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๓) จัดให้มีกฎหมายการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมือง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๘๗ (๕) ที่กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (หนังสือสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน ที่ พม ๕๓๑๐/๐๕๕๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๗. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๑) กรมชลประทาน	ควรแก้ไขกฎหมายดังต่อไปนี้ (๑) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงาน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ และกฎหมายกำหนดแผนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) พระราชบัญญัติคั้นคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อทำหน้าที่เปรียบเทียบความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดหลัโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๘ และกฎหมายกำหนดแผนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. ๑๒๑ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อทำหน้าที่เปรียบเทียบความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดหลัโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๘ และกฎหมายกำหนดแผนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หนังสือกรมชลประทาน ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๓๐๓/๖๓๙๐ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๒) กรมประมง	-

๒๐๕

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๓) กรมปศุสัตว์	-
	๔) กรมป่าไม้	-
	๕) กรมพัฒนาที่ดิน	-
	๖) กรมวิชาการเกษตร	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๗) กรมส่งเสริมการเกษตร	ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ขณะนี้ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้น (หนังสือกรมส่งเสริมการเกษตร ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๐๒๓/๕๑๑๑ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๘) กรมส่งเสริมสหกรณ์	ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ขณะนี้ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้น (หนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๑/๘๘๔๑ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๙) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐที่ได้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. มาดำเนินการ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดินทำกินอย่างเป็นระบบได้ เช่น ที่ดินของรัฐที่ส่งมอบให้ ส.ป.ก. เป็นที่ดินผืนใหญ่ และมีใช้ที่ดินแปลงว่าง แต่เป็นที่ดินที่มีผู้ถือครองทำประโยชน์อยู่แล้วเกือบเต็มพื้นที่ ผู้ถือครองเดิมบางรายมิใช่ผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายแต่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บางรายมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร แต่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งประกอบเกษตรกรรมและร้านค้าพาณิชย์ หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นอยู่นอกกรอบที่กฎหมายกำหนด สภาพที่ดินบางส่วนเหมาะสมและมีศักยภาพที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น ขัดจำกัดสิทธิบางประการเกี่ยวกับการโอนที่ดินและการตกทอดมรดก ปัญหาดังกล่าวนี้นำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินทั้งหมดได้ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมาย และมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหาร

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		จัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณา (หนังสือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๓๔๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๑๐) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ	สำนักงานฯ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานการเกษตร พ.ศ. ... ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ (หนังสือสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๒๓๐๑/๑๔๘๐ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๑๑) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	ยังไม่พบปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ และหากรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร โดยเฉพาะมาตรา ๘๔ (๘) และ (๑๔) ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๑) (หนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๓๐๑/๑๔๗/๒ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๘. กระทรวงคมนาคม	๑) กรมการขนส่งทางอากาศ	-
	๒) กรมทางหลวง	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๓) กรมทางหลวงชนบท	กรมทางหลวงชนบทพิจารณาแล้ว เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๔๘ วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างรัฐธรรมนูญ กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้ (๑) เนื่องจากการคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนมาให้เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติดังกล่าวนั้น ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการเวนคืนฯ ก็ได้มีการกำหนดถึงเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ซึ่งในทางปฏิบัติหากจะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทรายใดแล้ว จะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินคืนเป็นการเฉพาะราย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการดำเนินการแต่ละครั้ง

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องวิธีการคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป เพื่อที่กรมทางหลวงชนบทหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่ต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะได้มีวิธีคืนที่ดินให้กับผู้ถูกเวนคืนได้รวดเร็ว อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด รวมทั้งจะได้มีหลักเกณฑ์การคืนค่าทดแทนที่ได้รับไปให้แก่รัฐอย่างชัดเจน เป็นการรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในอนาคต (๒) ตามมาตรา ๗๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ซึ่งจะมีผลกระทบใน ๒ กรณี คือ (๒.๑) หากผู้ถูกเวนคืนไปยื่นขอรังวัดล่าช้า จะทำให้เงินงบประมาณสำหรับเป็นค่ารังวัดมีการเบิกจ่ายล่าช้า ทำให้มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๒.๒) หากสามารถยื่นเรื่องขอให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกไปรังวัดแบ่งแยกที่ดินตั้งแต่ในชั้นต้นจะทำให้ทราบผลรังวัดที่แน่นอนมาตั้งแต่ต้น ทำให้ไม่เกิดปัญหากรณีหากมีการรังวัดในภายหลังแล้ว ปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ดินถูกเวนคืนน้อยลง จะต้องเรียกให้เจ้าของที่ดินนำเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปเกินคืนแก่ทางราชการ และมีจำนวนมากที่ไม่ยอมคืนต้องฟ้องร้องเป็นคดี เพิ่มภาระให้แก่ทางราชการอย่างมาก จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเฉพาะกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินของผู้ถูกเวนคืนได้ ตั้งแต่ตอนต้นที่เข้าไปสำรวจขอสงฆ์ทรัพย์ที่ถูกเวนคืน นอกจากจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้ถูกเวนคืนด้วย (หนังสือกรมทางหลวงชนบท ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๗๒๘/๗๖๐๗ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๙. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑) กรมทรัพยากรน้ำ	จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๘๕ (๔) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม (ในขณะนี้ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. แล้ว) (หนังสือกรมทรัพยากรน้ำ ที่ ทส ๐๖๑๙/๓๑๐๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๒) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เรื่ององค์ประกอบคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้เพิ่มปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการ และให้มีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย (หนังสือกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ที่ ทส ๐๗๐๑/๑๘๓๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๓) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	-
	๔) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	-
	๕) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	สำนักงานฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรเพิ่มเติมคำว่า “ผลกระทบอย่างรุนแรงด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ” ไว้ในมาตรา ๔ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญ และเพิ่มเติมเรื่องการประเมินผลกระทบต่อ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		สุขภาพและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย ไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อม อันนี้ กระทรวงฯ อยู่ระหว่างการปรับปรุง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแล้ว (๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกฎหมายที่อยู่ในความ รับผิดชอบของกรมที่ดิน แต่เกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงานของ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ในการดำเนินการเกี่ยวกับกองบริหารจัดการ ที่ดิน เห็นควรเพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ ตามมาตรา ๑๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๗ คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๘๕ (๑) มาตรา ๘๗ และ มาตรา ๒๕๐ ของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้ความสำคัญด้านการ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		มีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชน ผู้แทนจากภาควิชาการ (สถาบันการศึกษา) และผู้แทนจากภาคประชาชน ซึ่งมีผลงานและบทบาทเป็นที่ประจักษ์ในการบริหารจัดการที่ดิน (หนังสือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๐๑๒/๑๘๓๖ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๑๐. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๑๑. กระทรวงพลังงาน	กรมธุรกิจพลังงาน	ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง เนื่องจากไม่มีส่วนที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (หนังสือกรมธุรกิจพลังงาน ที่ พน ๐๔๐๑/๔๔๑๐ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๑๒. กระทรวงพาณิชย์	๑) กรมการค้าต่างประเทศ	-
	๒) กรมการค้าภายใน	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๓) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	ได้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเสนอหรือแก้ไขกฎหมายใหม่ เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (หนังสือกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๖๐๓/๒๗๖๕ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) กรมทรัพย์สินทางปัญญา	จัดให้มีกฎหมายให้ความคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไทย และกฎหมายส่งเสริมและพัฒนาทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (๑) มาตรา ๖๖ สิทธิชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น (๒) มาตรา ๗๓ หน้าที่ของบุคคลในการพิทักษ์ปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่น (๓) มาตรา ๘๔ (๖) การดำเนินการของรัฐตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๔) มาตรา ๘๖ (๒) การดำเนินการของรัฐด้านทรัพย์สินทางปัญญาในการส่งเสริมการประดิษฐ์ หรือการคิดค้น เพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (หนังสือกรมทรัพย์สินทางปัญญา ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๗/๐๒/๑๓๕๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๕) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	-
	๖) กรมส่งเสริมการส่งออก	ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง เนื่องจากไม่มีส่วนที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (หนังสือกรมส่งเสริมการส่งออก ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๙๐๑ (๖)/๓๗๒๐ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๑๓.กระทรวงมหาดไทย	๑) กรมการปกครอง	-
	๒) กรมการพัฒนาชุมชน	ในส่วนระเบียบกฎหมายที่ใช้กำกับภารกิจของกรมพัฒนาชุมชนในขณะนี้ไม่มีข้อกำหนดใดที่ไม่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ
	๓) กรมที่ดิน	กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือแสดงสิทธิและให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการดังกล่าวมีจำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติ ช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการเข้า อสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ไม่มีกรณีแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๐๕.๔/๒๑๔๙๕ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย ขณะนี้ยังไม่ปรากฏปัญหาอุปสรรค ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นแต่ประการใด (หนังสือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๖๕๖๑ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๕) กรมโยธาธิการและผังเมือง	-
	๖) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	(๑) แก้ไขปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อยู่ระหว่างการพิจารณาของ สคก.) เพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้ - มาตรา ๘๗ รัฐต้องส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย - มาตรา ๒๘๑ ให้ อบท. เป็นหน่วยงานหลักในการทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ - มาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแล อบท. ต้องมีการตรวจสอบโดยประชาชน - มาตรา ๒๘๓ พรรคสอง อบท. ต้องได้รับการส่งเสริมในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองประชาชนและ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		สามารถจัดตั้งองค์การการเจ้าหน้าที่บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ - มาตรา ๒๘๓ วรรคหก คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมีผลประโยชน์ขัดกับการดำรงตำแหน่งไม่ได้ - มาตรา ๒๘๔ วรรคเก้า การจัดตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษ และรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างแตกต่างไปจากการมีคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น - มาตรา ๒๘๗ กรณีที่การกระทำของ อปท. จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสาระสำคัญ ต้องแจ้งให้ทราบพร้อมกับการรับฟังความคิดเห็นหรือออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด (๒) ยกเลิกระเบียบพัสดุที่มีทั้ง ๒ ฉบับ แล้วร่างใหม่หรือแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. หรือกำหนดในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ วรรคสองที่ให้ อปท. สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๓) ยกร่างกฎหมายรายได้ขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ วรคส. ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อปท. โดยคำนึงถึงลักษณะของภาษีแต่ละชนิด (๔) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ ที่ให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป (๕) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๖ ที่ให้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (๖) ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๐ ที่ อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔/๑๐๐๓๖ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ และ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๕/๑๐๒๓๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๑๔. กระทรวงยุติธรรม	๑) กรมคุมประพฤติ	-
	๒) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ขณะนี้ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้น (หนังสือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๔๐๙/๓๑๒๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๓) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	ขณะนี้ยังไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรจะต้องได้รับการปรับปรุง แก้ไข หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นแต่อย่างใด (หนังสือกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๖๐๒/๓๖๓๘ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) กรมราชทัณฑ์	กรมราชทัณฑ์มีกฎหมายหลักอยู่ในความรับผิดชอบ ตามภารกิจ จำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๔ พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พุทธศักราช ๒๕๐๖ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยในส่วนของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังฯ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ร่างพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว อยู่ระหว่างสำนักเลขาธิการ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังฯ อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) และกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว ไม่มีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ อีกทั้งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่จะมีขึ้นดังกล่าว (หนังสือกรมราชทัณฑ์ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๑๑/๒๔๕๗ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๕) กรมสอบสวนคดีพิเศษ	-
	๖) สำนักงานกิจการยุติธรรม	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๗) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	-
	๘) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	-
๑๕. กระทรวงแรงงาน	๑) กรมการจัดหางาน	-
	๒) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๓) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	-
	๔) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	-
	๕) สำนักงานประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคมมีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบสองฉบับ คือ (๑) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้หลักประกันแก่ผู้ประกันตนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ขราภาพ และว่างงาน และ (๒) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือสูญหายอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง ซึ่งขณะนี้การปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ความ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		รับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมไม่พบปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (หนังสือสำนักงานประกันสังคม ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๖๐๗/๗๐๙๗ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๑๖. กระทรวงวัฒนธรรม	๑) กรมการศาสนา	-
	๒) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๑๗. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑) กรมวิทยาศาสตร์บริการ	ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ขณะนี้ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้น (หนังสือกรมวิทยาศาสตร์บริการ ด่วนที่สุด ที่ วท ๐๓๐๑/๑๒๓๐๐ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๒) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	-
๑๘. กระทรวงศึกษาธิการ	๑) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๒) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	
	๓) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	จากการวิเคราะห์เบื้องต้น พบว่ามีกฎหมายในความรับผิดชอบของสำนักงาน ที่ควรปรับปรุงแก้ไขและตราขึ้น ดังนี้ (๑) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิการรับการศึกษา มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และการศึกษาทางเลือก มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ (๒) ควรมีการทบทวนโดยการทําวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ (๒) เพื่อการพัฒนาการศึกษา โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัยชุมชน หรือรูปแบบอื่น รวมทั้งกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		ระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กฎหมายดังกล่าวได้แก่ - กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ - กฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ - กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ - กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (หนังสือสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๓๐๔/๓๒๕๒๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	สำนักงานฯ ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๑.๒)/๑๑๐๓๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
๑๙. กระทรวงสาธารณสุข	๑) กรมการแพทย์	-
	๒) กรมควบคุมโรค	ปัจจุบันกรมไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้น (หนังสือกรมควบคุมโรค ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๔๐๒.๕/๔๑๒๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๓) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก	กรมฯ มีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและส่งเสริมให้เอกชน ชุมชน และองค์กรเอกชน ตระหนักถึงคุณค่าของภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย และสมุนไพร และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		ประโยชน์อย่างยิ่งย่น และเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะนี้อยู่ในระหว่างจัดทำกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อที่จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป จึงยังไม่พบปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายที่ควรปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่แต่อย่างใด (หนังสือกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๕๐๓.๐๒/๒๐๕๕ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๕) กรมอนามัย	กรมฯ มีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. ซึ่งเสนอผ่านความเห็นชอบจาก ครม. แล้ว อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป กรมฯ เสนอขอแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ และบทบัญญัติหมวด ๔ ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๕ (๕) คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. - เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ของประชาชนทุกกลุ่มวัยและชุมชน รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยกำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และสถานบริการให้มีความพร้อมในการจัดบริการและให้การปรึกษาด้านอนามัยการเจริญพันธุ์อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และได้

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		มาตรฐาน ทั้งในเรื่องเพศศึกษา สุขภาพทางเพศ การวางแผนครอบครัว การตั้งครรภ์ การคลอด ครอบครัวและการเลี้ยงดูบุตร สุขภาพวัยทองและผู้สูงอายุ และเทคโนโลยีช่วยอนามัยการเจริญพันธุ์ให้มีความครอบคลุมและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น - ควรปรับปรุงกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ราชการส่วนภูมิภาคมีส่วนสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (หนังสือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๙๒๗/๕๔๗๖ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๒๐. กระทรวงอุตสาหกรรม	๑) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๒) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	กรมฯ ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบ (หนังสือกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๒/๓๔๘๘ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๓) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม	ขณะนี้สำนักงานฯ ไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบ (หนังสือสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๘๐๔/๔๕๕ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	ปัจจุบันสำนักงานไม่มีปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้น (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ อก ๐๙๐๑/๐๐๐๕๒๗ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๕) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	-
๒๑. หน่วยงานอิสระ	๑) สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	เนื่องจากเป็นเวลากระชั้นชิด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความจำเป็นต้องรับฟังความเห็นจากหน่วยปฏิบัติในสังกัด จึงขอผลัดส่งความเห็นเป็นวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ (หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ ดช ๐๐๓๑/๓๕๑๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๒) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	ยังไม่พบปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ แต่มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น มีคำปรารภเกี่ยวกับบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงมีข้อสังเกตว่า หากร่างรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว แต่ไม่มีการแก้ไขคำปรารภในพระราชบัญญัติดังกล่าว จะมีผลทำให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (หนังสือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ด่วนที่สุด ที่ ปง ๐๐๐๘/๑๕๙ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๓) สำนักงานอัยการสูงสุด	หากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับ จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสำนักงานอัยการสูงสุด และสถานภาพของพนักงานอัยการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่ง อัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ (หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๐๓ (กก)/๑๑๕๓๑ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	-
	๕) ธนาคารแห่งประเทศไทย	ปัจจุบันไม่มีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน หากมี รัฐธรรมนูญนี้ (หนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ผกด. (๐๒) ๑๔๓๗/๒๕๕๐ เรื่องขอความเห็นการตราหรือแก้ไข กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๖) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในส่วนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรแยกออกมาจากส่วนราชการอื่น ๆ โดยวิธีการจัดสรรควรกำหนดให้เป็นร้อยละ (ที่เหมาะสม) ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๖๐๔/๑๐๒๕๐ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๗) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	เห็นควรปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (๑) คุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสอง

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๒) การสรรหาและการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม (๓) การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ (๔) แก้ไขจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ วรรคสาม (๕) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๔ วรรคสาม การตั้งอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการได้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้มีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยข้าราชการซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และกรณีให้กรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐ (๑) (๓) และ (๕)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๖) แก้ไขประเด็นการตรวจสอบทรัพย์สินให้รวมถึงทรัพย์สินทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ วรรคสาม และให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง (๗) แก้ไขประเด็นการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ (๘) แก้ไขประเด็นการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ วรรคสาม (๙) แก้ไขประเด็นการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนคุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคท้าย (๑๐) เห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๑๑) เห็นควรจัดให้มีประมวลจริยธรรมขึ้นเพื่อประกอบกรดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ (หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ ปช. ๐๐๑๘/๐๖๗ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๔) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	-
	๕) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	สำนักงานฯ พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบยังมีบทบัญญัติบางประการที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่จึงควรได้มีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นและสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนี้

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๑) จำนวนกรรมการสิทธิมนุษยชน (มาตรา ๕) (๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครกรรมการสิทธิมนุษยชน กรณีอายุผู้สมัคร (มาตรา ๖) (๓) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา และระยะเวลาในการสรรหาไม่น้อยเกินไปจนไม่อาจปฏิบัติได้จริง (มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๓) (๔) อำนาจหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๕) และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๘) (๕) สถานะองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐) (๖) แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณให้มีหมวดจัดสรรงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑) (๗) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ยังไม่มีบทบัญญัติ)

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๘) การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีมีการฟ้องคดีในศาล ห้ามมิให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเฉพาะประเด็นเดียวแห่งคดีเพื่อวินิจฉัยว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เนื่องจากการตรวจสอบเพื่อเสนอแนะข้อกฎหมาย หรือมาตรการเชิงนโยบายควรดำเนินการได้ (มาตรา ๒๒) (๙) เพิ่มหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีแทนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) (๓) และ (๔) (ยังไม่มีบทบัญญัติ) (๑๐) ในกรณีที่มีรายงานเรื่องที่มีการตรวจสอบต่อรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณาโดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจง (มาตรา ๓๑) (๑๑) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจออกประกาศระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริง (มาตรา ๓๒ (๕))

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๑๒) เพิ่มบทกำหนดโทษการฝ่าฝืนไม่ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการฯ มาตรา ๓๒ (๑) (มาตรา ๓๔) ข้อสังเกตเพิ่มเติม กฎหมายที่จะปรับปรุงแก้ไขหรือตราขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์ของ ประชาชน ควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบมีส่วนร่วม อย่างจริงจังในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน (หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๔.๐๒/๑๓๐๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐)
	๑๐) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	-

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
	๑๑) สำนักงานศาลยุติธรรม	-
	๑๒) สำนักงานศาลปกครอง	สำนักงานศาลปกครองได้เสนอเห็นสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้ (๑) แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ โดยให้รวมถึง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และแก้ไขถ้อยคำจาก “ราชการส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของร่างรัฐธรรมนูญ (๒) แก้ไขมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) โดยเพิ่มอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองให้รวมถึงเรื่องรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของร่างรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง	ส่วนราชการ	ข้อเสนอแนะ
		(๓) แก้ไขมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ในส่วนที่ระบุถึงมาตรา ๒๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นมาตรา ๒๒๖ ของร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นมาตราที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (๔) แก้ไขมาตรา ๔๓ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๒) ของร่างรัฐธรรมนูญ (๕) เพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของร่างรัฐธรรมนูญ (หนังสือสำนักงานศาลปกครอง ด่วนที่สุด ที่ สป ๐๐๒๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๐)

รายนามคณะผู้จัดทำ

**รายนามคณะผู้จัดทำ
คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
ในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ**

๑. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒. นายมนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด	รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายชนพิชญ์ มุลพฤษ	รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	อนุกรรมการ
๕. นายไกร ตั้งสง่า	อนุกรรมการ
๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติศักดิ์ ปรงติ	อนุกรรมการ
๗. นายเจษฎา อนุจาร์	อนุกรรมการ
๘. นายเชาวนะ ไตรมาศ	อนุกรรมการ
๙. นายธทอง จันทราศุ	อนุกรรมการ
๑๐. นายฐิติเชษฐ นุชนาฏ	อนุกรรมการ
๑๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติพันธ์ เชื้อบุญชัย	อนุกรรมการ
๑๒. รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	อนุกรรมการ
๑๓. นายมานิจ สุขสมจิตร	อนุกรรมการ
๑๔. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ	อนุกรรมการ
๑๕. นายวิทยา งานทวี	อนุกรรมการ
๑๖. นายวิจิตร วิชัยสาร	อนุกรรมการ
๑๗. รองศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช	อนุกรรมการ
๑๘. นายเสงี่ยม สันทัด	อนุกรรมการ
๑๙. นายสุบุญ วุฒิวงศ์	อนุกรรมการ
๒๐. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	อนุกรรมการ
๒๑. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	อนุกรรมการ
๒๒. นายอัษฎพร จารุจินดา	อนุกรรมการ
๒๓. นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล	อนุกรรมการ
๒๔. นายธรรมนิตย์ สมนัดกุล	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๒๕. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร