

รายงานการประชุมวุฒิสภา  
ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ)

วันศุกร์ที่ ๒๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๓๗  
ณ ศาลรัฐสภา

เริ่มประชุมเวลา ๑๙.๕๐ นาฬิกา

จำนวนสมาชิกที่มาประชุมทั้งหมด ๑๖๕ คน

- ประธานวุฒิสภา : ขณะนี้สมาชิกมาครบองค์ประชุมแล้ว ผมขอเปิดประชุม
- ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม : ไม่มี
- ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุม : ไม่มี
- ระเบียบวาระที่ ๓ กระทู้ถาม : ไม่มี
- ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ....  
ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการได้พิจารณาเสร็จแล้ว



สำเนา

ที่ ๖๓๖/๒๕๓๗

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท ๑๓๓๐๐

๘ เมษายน ๒๕๓๗

เรื่อง พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการ

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นพร้อมด้วยร่างฯในของคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ ๑ ชุด

ความที่ที่ประชุมวุฒิสภา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภามันแทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว และลงมติตั้งกรรมการ  
วิสามัญฯ คณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนเห็นชอบด้วยกับ  
หลักการ ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ซึ่ง  
กรรมการวิสามัญฯ คณะนี้ประกอบด้วย

- |                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายกระแด้ ชนะวงศ์ (ลาออก)      | ๒. นายโกเมน ภัทรภิรมย์         |
| ๓. นายโกวิท สุวิสวัสดิ์           | ๔. นายคลื่น บุญสุวรรณ (ลาออก)  |
| ๕. นายเจริญ คันทวงศ์              | ๖. นายเจริญจิตต์ ๗ สงขลา       |
| ๗. นายชวรงค์ ฉายะบุตร             | ๘. นายคณิศ ศิริวรรณ            |
| ๘. นายทวี หนูนักดิ์               | ๑๐. นายนิพนธ์ วิไลรัฐกุลศาสตร์ |
| ๑๐. พลโท ปรีชา วิจารณ์แสน         | ๑๓. นายปรีชา สุวรรณทัต (ลาออก) |
| ๑๑. นายเพชร สติธรรมดำรง           | ๑๕. นายพนศักดิ์ วรรณพงษ์       |
| ๑๔. พลเรือโท ไทโรจน์ สันติเวชชกุล | ๑๖. นายไพศาล กุมารศรีวิสัย     |
| ๑๗. นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล         | ๑๘. คุณหญิงลักขณา นสงสนิท      |



- ๑๙. นายวัฒนา รัตนวิจิตร
- ๒๐. นายวิชัย โภสุวรรณจินดา
- ๒๑. นายวิเชียร คัมภัง
- ๒๒. นายวิชา ชันอาสา
- ๒๓. นายวิลาศ สิงห์สี
- ๒๓. นายวีระ ปิตรชาติ
- ๒๔. หล่ต้าวจโท สมควร ทรีกุล
- ๒๖. นายสมชัย วุฒิปวีธา
- ๒๕. นายสุชน ชำดีเครือ
- ๒๘. นายสุทธิ เห่งปาน
- ๒๘. นายสุวิทย์พรต ดุจดจินดา
- ๓๐. นายอนันต์ อนันตกุล
- ๓๑. นายอาคม เอ่งฉ้วน
- ๓๑. นายอาจอง ชุ่มสาธ ฌ อรุทธา
- ๓๓. พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์
- ๓๕. นายอุตร คันทิสุนทร
- ๓๕. นายอุทัย สุตสุข

ที่ประชุมได้ลงมติให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว  
 ภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน และอนุมัติให้คณะกรรมการดำเนินกิจการนอกสมัย  
 ประชุมได้ด้วย และคณะกรรมการได้ขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีก ๓๐ วัน นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
 พลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการเสร็จแล้ว และได้จัดทำ  
 เป็นรายงานการพิจารณาศึกษาและข้อสังเกตของคณะกรรมการ ดังปรากฏรายละเอียด  
 ตามเอกสารที่ได้แนบมาพร้อมหนังสือนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอสู่ที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์  
 (อุดม ทวีวัฒน์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ



**รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการ  
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....**

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่ง จำนวน ๓๕ คน เพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘๔ วรรคสอง โดยกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญ ภายใน ๙๐ วัน และอนุมัติให้คณะกรรมการวิสามัญ ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ ต่อมา คณะกรรมการวิสามัญ ได้ขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีก ๓๐ วัน นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้ว จึงขอรายงานต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕๓ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘๑ ดังนี้

**วิธีการพิจารณา**

๑. คณะกรรมการวิสามัญ ได้ดำเนินการเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการวิสามัญ ปรากฏผลดังนี้

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| ๑.๑ พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์ | ประธานคณะกรรมการ   |
| ๑.๒ นายสมชัย วุฒิปรีชา           | รองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่หนึ่ง (แทนนายกระแสด<br>ชนะวงศ์ ที่ขอลาออก) |
| ๑.๓ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย        | รองประธานคณะกรรมการ<br>คนที่สอง  |



LIRT

- ๑.๘ พลเรือโท ไพโรจน์ สิ้นดีเวชกุล เลขานุการคณะกรรมการ
- ๑.๙ นายพนศักดิ์ วรรณพงษ์ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
- ๑.๑๐ นายโกวิท สุริสวัสดิ์ โฆษกคณะกรรมการ
- ๑.๑๑ นายสุชน ชำลีเครือ โฆษกคณะกรรมการ

ต่อมา นายกระแสด ชนะวงศ์ นายปรีชา สุวรรณทัต และ นายคณิน บุญสุวรรณ ขอลาออก จากการเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการ

๒. คณะกรรมการวิสามัญ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- ๒.๑ นายอนันต์ อนันตกุล ประธานคณะกรรมการ
- ๒.๒ นายอุทัย สดสุข รองประธานคณะกรรมการ
- ๒.๓ พลตำรวจโท สมदार หริกุล คณะทำงาน
- ๒.๔ นายเจริญ คันทวงศ์ คณะทำงาน
- ๒.๕ นายพนศักดิ์ วรรณพงษ์ คณะทำงาน
- ๒.๖ นายสุชน ชำลีเครือ คณะทำงาน
- ๒.๗ นายวิลาศ สิงห์วิเชียร เลขานุการคณะกรรมการ
- ๒.๘ นายสุวิทย์มัทรม คุณจินดา ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

ต่อมา นายเจริญ คันทวงศ์ ได้ขอลาออกจากคณะกรรมการด้วยเหตุผลที่มีภารกิจต้องเดินทางไปต่างประเทศ ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ที่ประชุมรับทราบและไม่ได้แต่งตั้งผู้ใดเป็นคณะกรรมการแทน

๓. บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

- ๓.๑ นายบุญรอด สิงห์วัฒนาสิริ ผู้อำนวยการส่วนระบบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน



๓.๒ นางสาววิภา สิวากรณ์

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๗

ส่วนระบบและมาตรฐานการ

บริหารงานบุคคล สำนักงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

๓.๓ นายชาณุวิทย์ ไกรฤกษ์

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๗

ส่วนระบบและมาตรฐานการบริหาร

งานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการ

ข้าราชการพลเรือน

### ผลการพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญฯ ขอรายงานผลการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการโดยมีประเด็นการพิจารณาศึกษา ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจการตั้งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ (ยกเลิกแล้ว) กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่ ๒ ศึกษาถึงกลไกที่ควรกำหนด เพื่อให้การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงเป็นไปตามระบบคุณธรรม

ประเด็นที่ ๓ ศึกษาถึงกลไกและวิธีการเสริมสร้างการทำงานร่วมกัน ของข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ

ประเด็นที่ ๔ ศึกษาถึงบทบาท ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการแต่งตั้งข้าราชการนักบริหารระดับสูง

สำหรับรายละเอียดประเด็นการศึกษาดังกล่าว มีสังเขปของคณะกรรมการวิสามัญฯ พร้อมทั้งเอกสารภาคผนวกปรากฏตามรายงานท้ายนี้

ประเด็นที่ ๑ ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจการตั้งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ (ยกเลิกแล้ว) กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕



LIRT

## ๑. การเปรียบเทียบอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๑.๑ มาตรา ๘๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งได้ออกใช้บังคับในสมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กำหนดว่าการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ให้รัฐมนตรีรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ส่วนระดับ ๑๐ ให้ปลัดกระทรวงเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี เจ้าสังกัดเพื่อรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่ง ระดับ ๙ ระดับ ๘ และระดับ ๗ ให้อธิบดีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวง

## มาตรา ๘๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๑

หลักการและเหตุผล	ความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการ
<p>เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานาน การบริหารงานบุคคลบางเรื่องไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการกำหนดตำแหน่ง การออกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง การปรับปรุงคุณสมบัติของกรรมการ ก.พ. และการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. รวมทั้งการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง</p>	<p>(๑) อีกหลักการของระบบคุณธรรมที่จะให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุด</p> <p>(๒) ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบงานฝ่ายประจำของกระทรวงทั้งกระทรวง อ่างเต็มที่ รับนโยบายจากฝ่ายการเมือง มาปฏิบัติ และรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง และเป็นศูนย์กลางอำนาจของกระทรวง</p> <p>(๓) สำหรับการแต่งตั้งระดับ ๑๐ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รับนโยบายที่ปลัดกระทรวงรับจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติอีกชั้นหนึ่งควรเป็นที่เชื่อถือได้ของรัฐมนตรีผู้กำกับ</p>



หลักการและเหตุผล	ความเห็นของคณะกรรมการ
	<p>นโยบาส จึงให้ปลัดกระทรวงเสนอร่างชื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเสียก่อน ส่วนการแต่งตั้งระดับ ๔ ระดับ ๕ และระดับ ๗ ควรเป็นอำนาจของอธิบดี เนื่องจากอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรม เป็นผู้นำนโยบาสจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติโดยตรง และเป็นผู้ใกล้ชิดกับข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับรองอธิบดีลงมาในกรมนี้ ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งไว้ให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามลำดับลดหลั่นกันไปตั้งแต่รัฐมนตรีถึงอธิบดี เพื่อให้เกิดความผสมกลมกลืนในการแบ่งแยกหน้าที่ในการกำหนดคนโยบาส การนำนโยบาสไปปฏิบัติและการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับ</p> <p>(๘) มีการกำหนดกลไกวิธีการที่จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และการกว้างคลุมในการใช้อำนาจการตั้งบรรจุและแต่งตั้งไว้ คือ การพิจารณาแต่งตั้งโดยอัยย หรือพิจารณาความดีความชอบต้องผ่าน อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นกรรมการ นอกจากนี้ในการดำเนินการแต่งตั้ง</p>



หลักการและเหตุผล	ความเห็นของคณะกรรมการฯ
	<p>โยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบระดับ ๑๐ ขึ้นไป รัฐมนตรีก็จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี</p> <p>(๕) นอกเหนือจากอำนาจในการบริหารงานบุคคล รัฐมนตรีก็ยังมีอำนาจในการบริหารงานและบริหารงบประมาณของกระทรวงด้วย ดังนั้น ในการกำกับดูแลให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมืองนั้น รัฐมนตรีก็ยังคงสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลผ่านทางกลไกการบริหารงาน และการบริหารงบประมาณของกระทรวงได้เช่นกัน</p> <p>(๖) สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕) ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี</p>

**๑.๒ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ (ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐)**

หลังจากใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ประมาณ ๑ ปี คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ. สวัสดิ์ ชลอมสุข ก็เปลี่ยนแปลงอำนาจบริหารงานบุคคลใหม่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ สรุปในส่วนของการบรรจุและแต่งตั้ง ดังนี้

๑.๒.๑ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๑.๒.๒ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๑.๒.๓ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ ๗ และ ระดับ ๘ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง แต่ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

เหตุผลสำคัญในกาวแก้ไขอำนาจการบริหารงานบุคคล ก็คือ ปรากฏว่ามีข้อคัดค้านการแบ่งแยกการบริหารงานบุคคลระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้ององค์ประกอบของ ก.พ. และ อ.ก.พ. อำนาจหน้าที่ ก.พ. อำนาจการบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการ การโอนและการย้ายข้าราชการ ตลอดจนการพิจารณาลงโทษทางวินัยของข้าราชการเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น



ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ (ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐)

หลักการและเหตุผล	ความเห็นของคณะกรรมการฯ
<p>เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.พ. และ อ.ก.พ. อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. อำนาจการบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ การโอน และการย้ายข้าราชการ ตลอดจน การพิจารณาลงโทษทางวินัยของข้าราชการเดิมใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น</p>	<p>(๑) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งในระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ ให้รัฐมนตรีใช้อำนาจแต่ผู้เดียวโดย ปลัดกระทรวงไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณา ปลัดกระทรวงมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแก่อธิบดีในการแต่งตั้งระดับ ๘ และ ระดับ ๘ เท่านั้น จึงทำให้ปลัดกระทรวงไม่สามารถเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานของกระทรวงฝ่ายข้าราชการประจำที่จะนำนโยบายของรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้เกิดผลและเกิดความผสมกลมกลืนประสานงานกันของกรมต่าง ๆ ได้</p> <p>(๒) คณะปฏิวัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ (ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้เสนอการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ซึ่งตรงกับ</p>



LIRT

หลักการและเหตุผล	ความเห็นของคณะกรรมการฯ
	<p>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว โดยมีข้อความตรงกันทุกประการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอเป็นการนำเอาความที่คณะปฏิวัติของ พล.ร.อ.สัจด์ ชลลอรุ่ ประกาศใช้ และถูกยกเลิกไปโดย พ.ร.บ.ฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๕ <u>นำกลับมาใช้ใหม่</u></p> <p>กรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ (๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) กับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว <u>ผู้มีอำนาจอนุมัติ</u> คือ <u>คณะรัฐมนตรี</u> และผู้เสนอเริ่มแรกคือ <u>รัฐมนตรีเจ้าสังกัด</u></p>

๑.๓ มาตรา ๕๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งได้ออกใช้บังคับสมัยรัฐบาลของ นายอานันท์ ปันยารชุน กำหนดอำนาจการสั่งบรรจุ และแต่งตั้งไว้ว่าในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนระดับ ๑๐ ปลัดกระทรวงเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติด้วยนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งระดับ ๙ ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง



LIART

มาตรา ๕๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักการและเหตุผล	ความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการ
<p>เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.พ. และ อ.ก.พ.สามัญ อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. และ อ.ก.พ.สามัญ การกำหนดตำแหน่งการให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุและแต่งตั้ง การบำเหน็จความชอบ วินัยและการรักษา วินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ สมควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้สมควรที่จะให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p>	<p>(๑) เหตุผลเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการฯ ในข้อ (๑)-(๕) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔</p> <p>(๒) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวง (ก) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง</p> <p>(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และ (ค) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง</p>

๗. สรุปข้อแตกต่างอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งตาม พ.ร.บ.ฯ ๒๕๑๘

พ.ร.บ.ฯ ๒๕๓๕ และร่าง พ.ร.บ.ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

๗.๑ อำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ ๑๑ เหมือนกัน ทั้งสอง พ.ร.บ. และร่างของสภาผู้แทนราษฎร คือรัฐมนตรีเสนอ คณะรัฐมนตรีอนุมัติ รัฐมนตรีสั่งบรรจุและโปรดเกล้าฯ แต่อำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ ๑๐ ต่างกันคือ

๗.๑.๑ พ.ร.บ.ฯ ๒๕๑๘ เป็น อำนาจร่วม ปลัดกระทรวงเสนอชื่อต่อ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อรายงานนายกรัฐมนตรี โดยมีหลักการให้ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองร่วมกันใช้ดุลพินิจ (Sharing)

๗.๑.๒ พ.ร.บ.ฯ ๒๕๑๘ แก้ไขตาม ปว.ฉบับที่ ๑๙ เป็น อำนาจเดียว รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ รัฐมนตรีสั่งบรรจุ นั่นคือ อำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เป็นของข้าราชการการเมืองฝ่ายเดียว

๗.๑.๓ พ.ร.บ.ฯ ๒๕๓๕ เป็น อำนาจร่วม (ไม่ใช่อำนาจของ ปลัดกระทรวงคนเดียวอย่างที่มีการพูดกันทั่วไป) โดยมีหลักการให้ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองร่วมกันใช้ดุลพินิจ (Sharing) ปลัดกระทรวงเสนอชื่อผู้เหมาะสม รัฐมนตรีพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ปลัดกระทรวงสั่งบรรจุโดยมีหลักการของ Collective responsibility ของข้าราชการทั้งสองฝ่าย มีใช้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๗.๑.๔ ร่าง พ.ร.บ.ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร เป็น อำนาจเดียว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ รัฐมนตรีสั่งบรรจุ นั่นคือ อำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เป็นของข้าราชการการเมืองฝ่ายเดียว

๗.๒ จากข้อแตกต่างของการกำหนดอำนาจการสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง ข้าราชการระดับ ๑๐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ผ่านมา และที่จะ กำหนดตามร่าง พ.ร.บ.ฯ ของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมานั้น จุดแตกต่างสำคัญก็คือ

ประการที่ ๑ หลักการกำหนดผู้มีอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งมีทั้งที่ กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและให้ปลัดกระทรวงสั่งบรรจุ

ประการที่ ๒ หลักการกำหนดตัวบุคคลในกระบวนการเสนอชื่อผู้เหมาะสม ซึ่งมีทั้งที่กำหนดให้รัฐมนตรีเพียงคนเดียวเป็นผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และให้ปลัดกระทรวง เสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการเห็นว่า อำนาจ



LIRT

การสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ นั้น ควรเป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองคือ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่ในกระบวนการเสนอชื่อผู้เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง ระดับ ๑๐ นั้น หากใช้หลักการให้บุคคลคนเดียวเสนอ เช่น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ปลัดกระทรวง และใช้หลักการให้พิจารณาเสนอร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและ ปลัดกระทรวง จะมีข้อดีและจุดอ่อนดังนี้

๓.๒.๑. การให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้เสนอชื่อผู้เหมาะสม ต่อคณะ รัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ จะมีข้อดีคือ จะสามารถเลือกบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงาน รวดเร็วกับความต้องการของฝ่ายการเมือง แต่อาจมีจุดอ่อน และผลกระทบต่อการพิจารณา เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง เช่น

- อาจมีความกดดันจากผู้สนับสนุนพรรคการเมืองจนทำให้เกิด การเบี่ยงเบนในการที่จะแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมได้
- รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นข้าราชการการเมือง ที่เข้ามาปฏิบัติงาน ร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำในลักษณะไม่ต่อเนื่อง เป็นเพียงระยะสั้น ๆ จึงไม่รู้จักตัว บุคคลในระบบราชการเท่าที่ควร

๓.๒.๒ การให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อผู้เหมาะสม ต่อรัฐมนตรี เจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ มีข้อดีคือ ปลัดกระทรวงเป็นข้าราชการประจำมี ประสบการณ์ต่อเนื่อง รู้จักข้าราชการในกระทรวงดีสนิทค่อนข้างมาก โอกาสที่จะสามารถ เลือกได้คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งมีค่อนข้างสูง แต่อาจมีจุดอ่อนคือ

ประการที่ ๑ มักจะมองระบบราชการเป็นหลัก บุคคลที่ปลัด กระทรวงเสนอแนะจึงอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายการเมืองที่ต้องการได้คนที สามารถปฏิบัติงานรวดเร็วทันต่อความต้องการของฝ่ายการเมือง

ประการที่ ๒ ในกระบวนการนี้หากปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อต่อ รัฐมนตรี รัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้การแต่งตั้งข้าราชการหยุดชะงัก เกิดผลเสียหาย

๓.๒.๓ การให้ ๓ ฝ่าย คือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและปลัดกระทรวงร่วมกัน พิจารณาบุคคลที่เหมาะสม โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เป็นแนวความคิดที่น่าสับสนหรือข้อดีของทั้งสองฝ่ายมาผสมผสานกัน ให้ทั้งสองฝ่ายมีอำนาจ ร่วมในการเสนอชื่อผู้เหมาะสม เพราะอำนาจการเสนอชื่อไม่ใช่อำนาจสุดท้ายของการ



แต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ แต่อำนาจสุดท้ายของการแต่งตั้งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยที่อำนาจการตั้งบรรจุก็นั้นยังเป็นของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดคนใดคนหนึ่ง มีข้อดี คือ เป็นการผสมผสานการใช้ดุลพินิจร่วมกันของทั้งสองฝ่าย จึงสามารถช่วยให้การแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ มีความรอบคอบยิ่งขึ้น แต่อาจมีข้ออ่อน คือ มีลักษณะเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง

๒.๒.๕ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามหลักการและแนวคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นควรรื้อหลักการที่ให้ อ.ก.พ. กระทรวงและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดร่วมกันในการใช้ดุลพินิจพิจารณาก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการมาธิการ เห็นว่า ควรกำหนดกระบวนการพิจารณาเสนอชื่อผู้เหมาะสมไว้ ดังนี้

๒.๒.๕.๑ ให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาเสนอชื่อข้าราชการที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด โดย อ.ก.พ. กระทรวง อาจตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาพิจารณาก็ได้

๒.๒.๕.๒ เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาเห็นชอบแล้ว ให้ ปลัดกระทรวงพิจารณาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

กรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีความเห็นแตกต่างไปจาก อ.ก.พ. กระทรวง ให้เสนอความเห็นของตนและความเห็นของ อ.ก.พ. กระทรวง พร้อมทั้งหลักฐานและเกณฑ์ในการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

๓. คณะกรรมการมาธิการ มีความเห็นว่า ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ ควรให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

โดยให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาก่อนกรองนำเสนอปลัดกระทรวงพิจารณาเสนอรัฐมนตรี เพื่อรัฐมนตรีพิจารณาด้วยบุคคลนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ โดยกำหนดให้มีกลไก หลักเกณฑ์ และวิธีการพิจารณาก่อนกรองด้วยบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ รวมทั้งกลไกที่จะเป็นหลักประกันให้มีการพิจารณาด้วยเรื่องราวร้องทุกข์ หรือวินัยข้าราชการที่เกิดความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการด้วย โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้

๓.๑ การให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑

๓.๑.๑ เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล และบังคับบัญชาการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำในกระทรวง



LIRT

๓.๑.๒ เนื่องจากกระต๊อบ ๑๐ เป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ดังนั้น จึงควรรให้รัฐมนตรีเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

๓.๑.๓ เนื่องจากรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และบริหารงบประมาณของกระทรวง จึงสมควรมีอำนาจบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงด้วย

### ๓.๒ การให้ปลัดกระทรวงพิจารณาเสนอ

๓.๒.๑ ปลัดกระทรวงเป็นข้าราชการประจำสูงสุดของกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนงานของกระทรวง กำกับดูแลการปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ และเป็นผู้รับผิดชอบนำนโยบายของรัฐมนตรีมาปฏิบัติ

๓.๒.๒ เพื่อให้เกิดเอกภาพ ในการบังคับบัญชาข้าราชการประจำในกระทรวง

๓.๒.๓ เพื่อให้เกิดความเป็นกลางทางการเมือง ของข้าราชการประจำตามระบบคุณธรรม

๓.๓ การให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและ อ.ก.พ. กระทรวง รับผิดชอบร่วมกันในการแต่งตั้งข้าราชการ ระดับ ๑๐ ดังกล่าวข้างต้น ก็โดยหลักการและเหตุผลดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นองค์กรที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายและประกอบด้วยสภะบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการที่จะให้ร่วมกันใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ผู้แทน ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย รวมทั้งข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ขึ้นไปในกระทรวงนั้น ดังนั้นการให้ อ.ก.พ. กระทรวง เข้าร่วมพิจารณาในการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ ด้วย จึงน่าจะเป็นผลดีในด้านที่จะมีบุคคลหลายฝ่ายช่วยพิจารณากลับกรองบทที่จะใช้ดุลพินิจโดยคน ๆ เดียว เช่นรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงโดยลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวงจะสามารถร่วมกันปรึกษาเพื่อให้ได้แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมโดยเห็นพ้องต้องกันได้

๓.๓.๒ การผสมผสานการพิจารณา ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกับ ปลัดกระทรวงและผู้ทรงคุณวุฒิในสภะบุคคล คือ อ.ก.พ. กระทรวง มาก่อน จะทำให้เกิดการยอมรับในคณะรัฐมนตรีและมีมาตรฐานดีในการพิจารณา



LIRT

๓.๓.๓ เป็นกลไกที่พิทักษ์ความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีผู้ให้แต่งตั้งโดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการบริหาร ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว ซึ่งการมีประวัติไว้เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าระบบราชการเป็นระบบที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพ และข้าราชการผู้ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในตำแหน่งสำคัญ ๆ ต้องเป็นบุคคลที่มีการสั่งสมความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาอย่างยาวนาน จนเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถนั้น การแต่งตั้งข้าราชการจึงต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างรอบคอบ

๕. ปัจจัยพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง  
ระดับ ๑๐

อย่างไรก็ดี ในการจะพิจารณาตัดสินว่าอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งควรเป็นอำนาจเดี่ยวหรืออำนาจร่วมนั้น ควรคำนึงถึงปัจจัยหรือหลักการสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

๕.๑ หลักการของการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ ควรเป็นอำนาจเดี่ยว หรืออำนาจร่วม จึงจะก่อให้เกิด

๕.๑.๑ การแต่งตั้งเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit system) โดยเฉพาะหลักความสามารถ และหลักความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งหลักการที่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต้องมีจรรยาบรรณ

๕.๑.๒ การแต่งตั้ง มีหลักประกันเลือกบุคคลได้ตรงกับตำแหน่งงาน (Put the right man on the right job)

๕.๒ หลักการมีส่วนร่วมในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งข้าราชการ

การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิบดี รองปลัดกระทรวง และผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเลือกจากนักบริหารระดับ ๘ จากทั้งกระทรวง กรม กระทรวงใหญ่ ๆ เช่น มหาตมทศ สาธารณสุข จะมีนักบริหารระดับ ๘ เป็นจำนวนมากที่ต้องเลือกสรร บางกระทรวงมีนักบริหารหลายสาขาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เช่น กระทรวงเกษตรฯ มีทั้งป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง ปศุรักษ์ที่ดิน ส่งเสริมการเกษตร ตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งแตกต่างกัน



ดังนั้น การใช้ดุลพินิจแต่งตั้งอธิบดี รองปลัดกระทรวงควรเป็นอำนาจ  
ของคน ๆ เดียว หรือควรมีส່วนร่วมกันเพื่อให้รัฐมนตรีผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ร่วมกันเลือก  
ร่วมกันตัดสินใจ และร่วมกันรับผิดชอบ หรือควรมีรูปแบบอื่น เช่น การมีคณะกรรมการ  
พิจารณา เป็นต้น

๘.๓ หลักเอกภาพการบริหารราชการภายในกระทรวงตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงเป็นศูนย์กลางการบริหาร  
ราชการของกรมต่าง ๆ โดยกำหนดให้ปลัดกระทรวงรับผิดชอบควบคุมบริหารราชการประจำใน  
กระทรวง กำหนดแนวทางและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่  
รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ  
ในกระทรวง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำใน  
กระทรวงรองจากรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำในสำนักงาน  
ปลัดกระทรวงด้วย ดังนั้น อธิบดีซึ่งเป็นผู้บริหารกรมควรให้รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงแต่งตั้ง  
ผู้เดียว (อำนาจเดียว) หรือควรให้ปลัดกระทรวงร่วมกับรัฐมนตรี (อำนาจร่วม) จึงจะ  
เกิดเอกภาพการบริหารราชการ

๘.๔ หลักประสิทธิภาพ และความเหมาะสมกับลักษณะโครงสร้างการ  
บริหารราชการปัจจุบัน

กระทรวงส่วนใหญ่จัดโครงสร้างให้กรมต่าง ๆ เป็นหน่วยปฏิบัติ  
(Line) ส่วนกระทรวงเป็น Staff กรมเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายและกำหนดงบประมาณให้  
เป็นรายการ ลักษณะเช่นนี้ควรให้รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและ  
แต่งตั้งอธิบดี รองปลัดกระทรวง จึงจะเหมาะสม

๘.๕ หลักความสอดคล้องกับลักษณะการพัฒนาทางการเมือง ในระบอบ  
ประชาธิปไตยของไทย

ในปี ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นปีที่มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือนครั้งใหญ่ เป็นช่วงรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่ง  
นายกรัฐมนตรี และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็เคยเป็นอดีตข้าราชการมาก่อน อำนาจการสั่ง  
บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ระดับ ๑๐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง (โปรดดูข้อ ๑.๑ ในประเด็นที่ ๑)



ต่อมาในปี ๒๕๒๐ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ถูกแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖ (ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๐) โดยรัฐบาลเวลานั้นเป็นรัฐบาลของคณะปฏิวัติ นำโดย พล.ร.อ. สฤษดิ์ ชวัลองศ์ ได้แก้ไขให้ รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งลงมาถึงระดับ ๔ (ในประกาศข้อ ๑.๖ ในประเด็นที่ ๑)

ในปี ๒๕๓๕ รัฐบาลภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ดำเนินการแก้ไขอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งอีกครั้ง โดยแก้ไขให้ รัฐมนตรีมีอำนาจในระดับ ๑๑ และปลัดกระทรวงมีอำนาจในระดับ ๑๐

ในปี ๒๕๓๘ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง เป็นช่วงรัฐบาลแต่งตั้ง น.ก.โตส นายอานันท์ ปันยารชุน และได้คงอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งไว้เช่นเดียวกับสมัย รสช.

สภาพการณ์พัฒนาทางการเมือง ของพรรคการเมืองที่ร่วมเป็นรัฐบาล ตั้งแต่ ๒๕๓๐-๒๕๓๘ ช่วงหนึ่ง และช่วง ๒๕๓๘-๒๕๓๙ มีรูปแบบที่เหมือนกันคือ มีพรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันเป็นรัฐบาล (Coalition Government) แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนและความรับผิดชอบต่อสาธารณะของรัฐบาล (Public accountability) มีลักษณะแตกต่างกันตามยุคสมัย

ดังนั้น ในยุคสมัยปัจจุบัน ๒๕๓๙ เป็นต้นไป ควรกำหนดอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ระดับ ๑๐ รูปแบบใด: อำนาจเดี่ยว อำนาจร่วม หรือรูปแบบอื่น ๆ จะเหมาะสม

สรุป ปัจจุบันทั้ง ๘ ประการนี้เป็นเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาความเหมาะสมของอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ ๑๐ ที่ควรพิจารณา และในขณะเดียวกันก็เป็นตัวกำหนดข้อดี ข้อเสียของรูปแบบอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งตาม พ.ร.บ.ฯ ฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมาด้วย



ประเด็นที่ ๒ ศึกษาดังกลไกที่ควรกำหนด เพื่อให้การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงเป็นไปตามระบบคุณธรรม

ในหลักการที่กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการระดับ ๑๐ โดยให้ ส.ก.พ. กระทรวงและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดร่วมกันในการใช้ดุลพินิจพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ นั้น ควรมีวิธีดำเนินการในทางปฏิบัติเพื่อเป็นทางออกให้สามารถปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ เป็นไปตามระบบคุณธรรม ให้การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง และข้าราชการประจำอื่น ๆ เป็นไปโดยราบรื่นและสนองตอบต่อนโยบายรัฐบาลได้ จำเป็นจะต้องมีเงื่อนไขและมาตรการที่สำคัญ คือ วิธีการและขั้นตอนการพิจารณาต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด ซึ่งจะประกอบด้วยกลไกช่วยเสริม ๒ ประการ ดังนี้

๑. กลไกบังคับก่อนแต่งตั้ง : กลไก หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคัดกรองตัวบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง ประกอบด้วย

๑.๑ การกำหนดกลไก ให้มีคณะบุคคลร่วมพิจารณากับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุในฐานะเป็น Staff ช่วยพิจารณาเสนอความเห็น

๑.๒ การมีเครื่องมือช่วยพิจารณาประกอบการมีกลไกคณะกรรมการ ได้แก่

๑.๒.๑ รายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของตำแหน่ง (Job Description)

รายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ของตำแหน่งเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ขอบเขต ลักษณะและวิธีการทำงานของตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อให้ทราบว่าตำแหน่งดังกล่าวมีงานในหน้าที่ที่สำคัญอะไรบ้าง ทั้งงานหลักในหน้าที่และงานอื่น ๆ และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดความต้องการของตำแหน่งว่าตำแหน่งนั้น ๆ จำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ อย่างไรบ้าง ซึ่งจะช่วยให้สามารถประเมินบุคคลที่ได้รับการพิจารณาให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ทั้งนี้ดังตัวอย่างรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งที่ปรากฏตามเอกสารแนบหมายเลข ๑



๑.๒.๒ รายละเอียดความต้องการของตำแหน่ง (Job Requirements)

รายละเอียดเกี่ยวกับความต้องการของตำแหน่ง เป็นการกำหนดว่าตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนดในส่วนราชการต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถ คุณสมบัติอย่างไร โดยควรมีหัวข้อที่จะกำหนดดังนี้

(๑) ความรอบรู้ในงานที่ปฏิบัติหรือความรอบรู้ทางวิชาการที่จำเป็นต้องใช้ในงานหน้าที่ต่าง ๆ

(๒) ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน เช่น ความสามารถในการบริหาร การแก้ปัญหาและวินิจฉัยสิ่งต่าง ๆ ความสามารถในการวิเคราะห์และสรุปปัญหา เป็นต้น

(๓) ทักษะ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(๔) ความประพฤติและคุณลักษณะส่วนบุคคล ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ ดังตัวอย่างรายละเอียดความต้องการของตำแหน่งที่ปรากฏตามเอกสารแนบหมายเลข ๒

๑.๒.๓ ข้อมูลด้านบุคคลและประวัติการทำงานของผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง

ข้อมูลบุคคลเป็นข้อมูลของบุคคล ที่อยู่ในข่ายจะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา มีกอบรม ผลงาน ประสบการณ์ ความสามารถ ความชำนาญ ผลงานที่สำคัญ ตลอดจนความดีความชอบพิเศษอื่น ๆ ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้น เพื่อให้เป็นข้อมูลในการประเมินบุคคลที่จะพิจารณาเลื่อนตำแหน่งโดยเทียบกับรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของตำแหน่งและความต้องการของตำแหน่งตามเอกสารแนบหมายเลข ๑ และ ๒ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยจัดให้มีข้อมูลบุคคลต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการประเมินเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในแฟ้มประวัติที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ควรมีข้อมูลบุคคล ดังต่อไปนี้

- (๑) ประวัติส่วนตัว
- (๒) วุฒิทางการศึกษาและสาขาที่ศึกษา
- (๓) ประวัติการทำงานและการรับราชการ (ระบุประวัติ

การดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ และช่วงเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน)



(๔) การฝึกอบรมและผลงาน (หลักสูตร ระยะเวลาการฝึกอบรมผลงาน หน่วยงานที่จัด และผลการฝึกอบรม และผลงานที่ประเมินไว้)

(๕) ผลงานหรืองานสำคัญ ๆ ที่ปฏิบัติมาเป็นผลสำเร็จต่อราชการและหน่วยงาน รางวัลหรือความดีความชอบพิเศษที่ได้รับ

(๖) ประสบการณ์การปฏิบัติราชการที่ผ่านมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(๗) ความสามารถพิเศษอื่น ๆ ซึ่งจะทำได้บุคคลผู้นั้นปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ได้ผลดี (ถ้ามี)

(๘) ประวัติทางวินัยและความประพฤติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

(๙) อื่น ๆ ที่ส่วนราชการและคณะกรรมการพิจารณาเห็น

สมควร

ทั้งนี้ ควรจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวอย่าง เป็นระบบและกำหนดให้มีวิธีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

สำหรับเครื่องมือในข้อ ๑.๒.๑) และ ๑.๒.๒) ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงที่จะต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ว่าตำแหน่งใดมีลักษณะงานอย่างไร และคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นควรมีลักษณะอย่างไร ส่วนเครื่องมือใน ๑.๒.๓) ควรให้ ก.พ. เป็นผู้วางระบบเก็บข้อมูลดังกล่าวให้สมบูรณ์เพื่อให้สามารถให้ประโยชน์ต่อการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ซึ่งระบบข้อมูลด้านบุคคลและประวัติ การทำงานนี้ อาจจะต้องวางระบบการเก็บรักษา ทั้งระดับ ก.พ. กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนจังหวัดหรืออำเภอ

อนึ่ง ข้อมูลด้านบุคคลและประวัติการทำงานนั้นส่วนหนึ่งจะได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานที่กระทรวง ทบวง กรม ได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรพิจารณาวางระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรืออาจจัดวางระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของนักบริหารชั้นโดยเฉพาะด้วย

๑.๓ ความมีหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้รับการแต่งตั้งที่ชัดเจน ทั้งที่เป็นคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะของกระทรวง เพื่อเป็นแนวทางในการประเมินคัดเลือกของคณะกรรมการ และเป็นแนวทางสำหรับผู้มีอำนาจแต่งตั้งใช้ดุลยพินิจพิจารณาเลือกผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่ง



LIRT

๑.๕ ความมีหลักเกณฑ์การพิจารณาแต่งตั้งที่เป็นกรรม โดศมีเครื่องชีวิตที่ เป็นรูปธรรมให้มากที่สุด รวมทั้งมีระบบการประเมินและการทดสอบความรู้ความสามารถที่ เหมาะสมกับตำแหน่ง

๑.๕ ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาจากล้นกรอง เสนอรายชื่อผู้เหมาะสม จำนวนหนึ่งต่อ อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อล้นกรอง แล้วให้ปลัดกระทรวงพิจารณาเสนอ รัฐมนตรีเพื่อให้ใช้ดุลพินิจเลือกเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๖ กรณีที่รัฐมนตรีมีความเห็นแตกต่างจาก อ.ก.พ. กระทรวง ให้ รัฐมนตรีนำเสนอความเห็นของตน และ อ.ก.พ. กระทรวง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๖. กลไกหลังการแต่งตั้ง : กำหนดให้มีองค์กรที่มีเอกภาพในการพิจารณา รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับกาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยเฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการทุกคนที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งความหลักเกณฑ์ และ วิธีการโดยครบถ้วนและโปร่งใส

อนึ่ง การแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ ดังเช่นตำแหน่งนักบริหาร ระดับสูงระดับอธิบดีหรือเทียบเท่านี้ ความหลักการบริหารและการบริหารงานบุคคลย่อมต้อง อุดรให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงมาดำรงตำแหน่ง ดังนั้น บุคลากรจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการและกลไกการแต่งตั้งข้าราชการที่มีประสิทธิภาพเพื่อ ให้สามารถเลือกสรรได้คนดีที่เหมาะสมกับตำแหน่งแล้ว ก็ควรมีปัจจัยอื่น ๆ ที่จะคอย ช่วยเสริมให้กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเป็นไปโดยราบรื่น และระบบราชการได้รับ ประโยชน์อย่างแท้จริงด้วย เช่น กลไก วิธีการในการเสริมสร้างการทำงานร่วมกันของ ข้าราชการทั้งสองฝ่าย รวมทั้งบทบาท ก.พ. ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ซึ่งจะ ปรากฏรายละเอียดในประเด็นที่ ๓ และประเด็นที่ ๔ ต่อไป

ประเด็นที่ ๓ ศึกษาถึงกลไกและวิธีการเสริมสร้างการทำงานร่วมกัน ของข้าราชการ การเมือง และข้าราชการประจำ

๑. การสร้างควมเข้าใจให้ชัดเจนทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการ ประจำ

๑.๑ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ของข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำ



ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไว้ดังนี้

๑) รัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบาย ของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง

๒) ปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำของส่วนราชการในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดรวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ของส่วนราชการในกระทรวง รองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

๑.๒ ความหมายและขอบเขตของนโยบาย

๑) แนวปฏิบัติซึ่งระบุคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้รับจากการปฏิบัติ  
๒) แนวบริหารที่จะใช้ในการกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงาน และการกำหนดโครงการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

๓) การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ทิ้งไว้เพื่ออาศัยเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์

๒. การสร้างกลไกและขบวนการนิยมปฏิบัติที่จะทำให้พฤติกรรมการทำงาน ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเกิดความราบรื่น

๒.๑ ระบบการรับมอบงานของรัฐมนตรี

๑) จัดทำคู่มือและเอกสารเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการเข้ารับตำแหน่ง ของรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองทุกตำแหน่ง ซึ่งจะประกอบด้วย กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติของทางราชการ



๒) จัดให้มีที่รับมอบงานของรัฐมนตรี ประกอบด้วยบุคคลที่จะเป็น  
เลขานุการรัฐมนตรีและผู้ที่จะเป็น Staff ของรัฐมนตรี และฝ่ายข้าราชการประจำ  
จัดข้าราชการประจำที่รอบรู้ในงานของกระทรวงมาร่วมศึกษา รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ  
สถานการณ์และข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับกระทรวงที่รับผิดชอบเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีทราบ  
และศึกษารายละเอียดก่อนรับมอบงาน

๒.๒ ระบบการสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี

โดยให้รัฐมนตรีที่มีทีมงาน (Staff) ช่วยการทำงาน โดยในกรณีที่จะ  
เป็นทีมงานที่ใช้ข้าราชการประจำก็อาจจัดเป็น ๒ ระบบ แล้วยังความเหมาะสม คือ ให้  
รัฐมนตรีมีผู้ติดตาม ซึ่งจะมีข้อดีในแง่ที่เป็นคนที่รัฐมนตรีรู้จัก สามารถทำงานร่วมกันได้ แต่  
อาจมีข้อเสีย คืออาจไม่ได้รับการยอมรับจากสังกัดเดิม เวลาที่พ้นหน้าที่แล้ว หรืออาจจัด  
เป็นระบบที่กำหนดตำแหน่งไว้ตายตัว โดยมีข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนั้นเป็น Staff  
ของรัฐมนตรี ซึ่งจะมีข้อดีคือเป็นผู้ที่รอบรู้งานของรัฐมนตรีของกระทรวงนั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง  
แต่มีข้อเสีย คือ อาจไม่สามารถทำงานเข้ากันได้กับรัฐมนตรีในบางกรณี

๒.๓ ระบบการประสมสัมมนาที่เป็นธรรมนิยมปฏิบัติ

(๑) มีการประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีใน  
วันแรกที่รัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ให้รัฐมนตรีกำหนดนโยบาย ของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบโดย  
เร็วที่สุด โดยในการกำหนดนโยบายนั้น ควรให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีเข้ามามีส่วนให้  
ข้อมูลและข้อเสนอแนะ และนโยบายที่กำหนดต้องชัดเจน ปฏิบัติได้จริง มีแผนงานที่ติดตาม  
ประเมินผลได้

(๓) มีประชุมย่อยคณะเล็กระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และ  
อธิบดีบางคนในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาปัญหาและแลกเปลี่ยนความเห็นเป็นการเฉพาะ  
เรื่อง

(๔) ให้หน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาท สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
(ก.พ.) จัดทีมมาให้ข้อมูลด้านแผนงาน แผนเงิน แผนคน แก่รัฐมนตรี ในช่วง ๑-๒  
อาทิตย์แรกของการรับมอบงาน



(๕) มีการประชุมสัมมนาเลขานุการรัฐมนตรีและทีมทำงานรัฐมนตรี ก่อนการเริ่มงานในช่วง ๑-๒ อาทิตย์แรกของการรับมอบงาน โดยมีวิทยากร ผู้รอบรู้ด้านกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติราชการมาให้ข้อมูล

(๖) มีการประชุมประจำระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี เพื่อปรึกษาหารือราชการและชี้แจงนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐมนตรี หรือของคณะรัฐมนตรี โดยควรรจัดให้มีสัปดาห์ละครั้ง

๗.๔ กำหนดกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการการเมือง เช่น ระบบการสั่งการ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ กรอบแห่งความประพฤติ การจัดทำ แนวทางหรือคู่มือการบริหารงานร่วมกันระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และ อธิบดี เป็นต้น

๗.๕ สร้างระบบกลไกป้องกันและแก้ปัญหากรณีข้าราชการการเมือง หรือ ข้าราชการประจำมาลงหนึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบแห่งความประพฤติ

๗.๖ ให้มีการเสวนาสร้างสรรค์ (creative dialogue) ระหว่าง รัฐมนตรีว่าการฯ รัฐมนตรีช่วยฯ ปลัดกระทรวงและรองฯ อธิบดีและรองฯ รวมทั้งมาอ บริหารของข้าราชการประจำ และ เลขานุการรัฐมนตรี โดยการหารืออย่างไม่เป็นทางการ และหรือรับประทานอาหารร่วมกันเดือนละครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างความ สัมพันธ์อันดีในการปฏิบัติงานร่วมกัน

๓. การปรับปรุงขึ้นคอนและกลไกการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ โดย ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำลังพิจารณาออกหลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดให้มีเครื่องมือช่วยการพิจารณา แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย เช่น ราชละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ของตำแหน่ง กำหนดให้มี กลไกกลั่นกรองเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ เช่น ให้มีคณะกรรมการประเมิน ความเหมาะสม

๔. การปรับปรุงระบบกลไกการทำงานของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี โดย ปรับโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานฯ ให้สอดคล้องกับความจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ของรัฐมนตรี เช่น ให้มีงานด้านการเมือง งานตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ งานด้านประชาสัมพันธ์ งานประสานนโยบายและติดตามผล งานด้านระบบข้อมูล เป็นต้น นอกจากนี้ควร ให้มีการปรับระบบจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานฯ มีงบประมาณเป็นของตนเองไม่รวมกับ



งบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพและปริมาณของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน เพื่อให้เพียงพอที่จะสามารถสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โครงสร้างหน่วยงาน ระบบงานและอัตรากำลังอาจมีความแตกต่างกันได้ในแต่ละกระทรวง เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ

๕. ควรมีมาตรการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวคิด ทักษะ และพฤติกรรมข้าราชการประจำ ให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง รักษาความเป็นกลางทางการเมืองยอมรับที่จะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมนตรีและของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง รวมทั้งพัฒนาตนเองในด้านความรู้ในวิชาการแขนงต่าง ๆ และความรู้ในเรื่องกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ

๖. ควรมีการปรับปรุงพัฒนาให้การปฏิบัติราชการ ของฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีระบบการแปลงนโยบายทางการเมืองมาสู่นโยบายและแผนงานในระดับปฏิบัติ มีระบบข้อมูลด้านแผนงานและกำลังคนที่สมบูรณ์ทันสมัยสามารถเรียกใช้ข้อมูลเหล่านี้ได้ทันเหตุการณ์และทันการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง รวมทั้ง มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมนตรีหรืออย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อทุกฝ่ายสามารถทราบความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรคและสามารถหาแนวทางแก้ไขได้ทันเวลา

๗. ควรมีการจัดระบบการประชาสัมพันธ์ ผลงานของกระทรวงที่ดำเนินตามนโยบายของฝ่ายการเมืองให้สาธารณชนและสื่อมวลชน ได้ทราบทันต่อเหตุการณ์และความสนใจของสาธารณชนและสื่อมวลชน รวมทั้งการวางระบบการรายงานสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีทราบอย่างรวดเร็วคล่องตัว เพื่อให้มีการตัดสินใจได้ถูกต้องทันเหตุการณ์และปกป้องภาพทัศน์ของกระทรวง

๘. ควรมีมาตรการพัฒนาข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำทั้งทางกาย จิตใจ สติปัญญา พฤติกรรมและจริยธรรมที่จำเป็น เพื่อให้การบริหารงานร่วมกันของข้าราชการทั้งสองฝ่ายนี้เป็นไปด้วยความราบรื่น และสามารถสนองตอบนโยบายทางการเมืองและความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

๙. ควรมีองค์การที่ทำหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนานักการเมืองอย่างมีระบบ เพื่อให้สามารถดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติจนกระทั่งถึงระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ



๑๐. ควรปรับปรุงระบบราชการให้เป็นกลไกที่เอื้อให้ข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการทำให้ระบบ ราชการมีความเป็นสากล (Internationalization) มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการของรัฐแทน (Privatization) และจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย (Democratization)

ประเด็นที่ ๔ ศึกษาถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ใน การแต่งตั้งข้าราชการนักบริหารระดับสูง

๑. ข้อมูลประกอบการศึกษา

๑.๑ บทบาท ก.พ. ในอดีต จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๑ องค์การกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ถือกำเนิดเป็นครั้งแรก และเน้นบทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน โดยเน้นบทบาทด้านการสรรหา บุคคลเข้ารับราชการเป็นหลัก

บทบาทในการกำกับดูแลให้การแต่งตั้ง และการเลื่อนตำแหน่งเป็นไป ตามระบบคุณธรรมนั้นเริ่มปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งให้อำนาจ ก.พ. ในเรื่องการศึกษาเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือปลัดกระทรวง และรวมอำนาจการกำหนดตำแหน่งและจัดคนลงใน ตำแหน่งต่างๆ โดย ก.พ. มีอำนาจอนุมัติการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ การที่ การย้ายไปรับราชการในตำแหน่งอื่นซึ่งไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิม แต่เนื่องจากความรัดข้อในทาง ปฏิบัติหลายประการ จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๔ เปลี่ยนแปลงให้ ก.พ. มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนตำแหน่งจากชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษ เท่านั้นและในพระราชบัญญัติฉบับต่อ ๆ มา ก็กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลเรื่องนี้ออก ไปยังกระทรวง ทบวง กรม

๑.๒ บทบาท ก.พ. ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ในเรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการไปให้แก่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ซึ่งได้แก่รัฐมนตรี



ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง และกำหนดบทบาทและหน้าที่ของ ก.พ. ไว้ชัดเจนว่า ก.พ. เป็นผู้วางระบบหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งข้าราชการเพื่อให้เป็นหลักปฏิบัติแก่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ดังนั้น ในสภาพปัจจุบันของการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในราชการพลเรือน โดยเฉพาะกรณีการเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ก.พ. จึงมีบทบาทในการวางหลักเกณฑ์ โดยกำหนดให้มีกลไกการพิจารณา คือมีคณะกรรมการคัดเลือก มีเกณฑ์การพิจารณา มีวิธีการและขั้นตอนการเสนอชื่อผู้เหมาะสมต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แล้วมอบอำนาจให้ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด และส่วนราชการไปดำเนินการแทน ก.พ. ในเรื่องดังกล่าว

๑.๓ การบริหารงานบุคคลในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการ ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่น เช่น ก.ตร. การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งสำคัญ ๆ จะมีวิธีปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ตั้งแต่ตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการ จนถึงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีหรือเทียบผู้ช่วยอธิบดี หรือตำแหน่งที่สูงกว่าขึ้นไป อธิบดีเป็นเพียงผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาคัดเลือกจากรายชื่อข้าราชการ ที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแนะก่อนเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี และนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) ตำแหน่งอธิบดี รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาคัดเลือกจากรายชื่อข้าราชการตำรวจ พลตำรวจโทขึ้นไป ก่อนเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๓) เมื่ออธิบดีหรือรัฐมนตรี คัดเลือกข้าราชการตำรวจตามข้อ (๑) และ (๒) แล้ว ก่อนดำเนินการต่อไป ให้เสนอ ก.ตร. ให้ความเห็นชอบก่อน

๒. ข้อเสนอ . บทบาท ก.พ. ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง

โดยที่คณะกรรมการวิสามัญ เห็นด้วยกับหลักการว่าควรให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุในการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ โดยให้ปลัดกระทรวงและ อ.ก.พ. กระทรวง ร่วมเสนอรายชื่อผู้เหมาะสมพร้อมทั้งเป็นผู้ให้ข้อมูลด้านบุคคลและประวัติการทำงานของบุคคลผู้นั้น จึงเห็นว่า ก.พ. ควรมีบทบาทในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ดังนี้

๒.๑ บทบาท ก.พ. ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงควรเป็นไปตาม บทบาท ก.พ. ในปัจจุบัน คือ การให้ ก.พ. มีบทบาทในการจัดทำระบบคุณธรรมและให้



ก.พ. วางหลักเกณฑ์ ระบบ กลไก และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง แล้วมอบอำนาจให้ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ ไปดำเนินการแทน ก.พ. ในเรื่องดังกล่าว โดย ก.พ. กำหนดให้มีกลไกคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารเป็น staff ช่วยพิจารณาเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเครื่องมือพิจารณาให้กระทรวงไปดำเนินการ

๗.๒ นอกจากบทบาทในการเป็นผู้อ่างหลักเกณฑ์ระบบ กลไก และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงโดยตรงแล้ว ก.พ. ควรมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน อาทิ การจัดระบบราชการ การพัฒนาข้าราชการ ฯลฯ เพื่อจะได้เป็นปัจจัยสนับสนุนให้ข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนองนโยบายรัฐบาลและความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ ซึ่งบทบาทดังกล่าวก็คือบทบาทของ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันอยู่แล้ว

อนึ่ง เพื่อให้บทบาท ก.พ. ในเรื่องดังกล่าวมีส่วนร่วมช่วยส่งเสริมให้การประสานการปฏิบัติราชการระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้ ก.พ. เป็นผู้วางมาตรการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) วางมาตรการในการปรับปรุงระบบราชการให้ทันสมัย และเป็นระบบสากลโดยยึดหลักการทันต่อเหตุการณ์ (Internationalization) หลักการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการกระจายงานให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) หลักการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization)

(๒) วางมาตรการในการปรับปรุงระบบ และวิธีปฏิบัติราชการให้มีขั้นตอนที่สั้นที่สุด คล่องตัว รวดเร็ว ทันสมัย และมีความชัดเจนโดย

ก. มีการจัดระบบงาน แบ่งงานให้ชัดเจน เช่น อาจจำแนกงานเป็นงานประจำ งานให้บิรการ งานเร่งด่วนฉุกเฉิน และกำหนดวิธีการปฏิบัติตามแต่ละประเภทงาน

ข. เสนอแนะและวางระบบ เพื่อติดตามตรวจสอบให้ทุกส่วนราชการมีการมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตและการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจในการบริหารงานบุคคลลงสู่ข้าราชการระดับล่างให้มากที่สุด ทั้งนี้จะเป็นส่วนทำให้ขั้นตอนการทำงานในเรื่องต่าง ๆ สั้นและรวดเร็วขึ้น



ค. ใช้กลไกตามระเบียบสำนักงานรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นเครื่องมือในการให้ทุกส่วนราชการปรับระบบและขั้นตอนการทำงานให้สั้นลงและง่ายขึ้น โดยให้มองต่อการรับผิดชอบ และให้มีระบบการติดตามให้ปฏิบัติอย่างจริงจัง

ง. เน้นให้ส่วนราชการมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นว่าจะทำอะไร ใครทำ ทำแล้วจะเกิดอะไร ใช้เงินงบประมาณอย่างไร ใช้เวลามากน้อยเพียงใด

(๓) วางมาตรการในการพัฒนาข้าราชการ โดยเฉพาะการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง (นบส.) ซึ่ง ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ควรพยายามให้สามารถรับผู้เข้าอบรมในหลักสูตร นบส. ได้เพิ่มขึ้นเพื่อให้รับกับความต้องการของส่วนราชการ หรือ ก.พ. อาจมอบให้กระทรวงสามารถดำเนินการพัฒนาข้าราชการระดับ ๔ ได้เองตามแนวทางหรือหลักสูตรที่ ก.พ. กำหนด ส่วนการพัฒนาผู้บริหารระดับ ๔ และระดับ ๑๐ ให้ ก.พ. ดำเนินการ พร้อมทั้งมอบหมายให้กระทรวงดำเนินการพัฒนาข้าราชการได้อย่างครบถ้วน

๓. เหตุผลสนับสนุนและผลกระทบต่อบทบาท ก.พ. ตามข้อเสนอ

๓.๑ สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเป็นบทบาทขององค์การบริหารงานบุคคลในฐานะผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดกลไกและวิธีการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ และดูแลให้การบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ เป็นไปตามระบบคุณธรรม ตลอดจนเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระบบ ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในระบบราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๒ จะช่วยให้การปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๓ ช่วยให้การปฏิบัติราชการทั้งสองฝ่าย คือ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำทราบและเข้าใจถึงหลักเกณฑ์และวิธีในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและตรงกัน

๓.๔ ช่วยให้การปฏิบัติราชการ มีโอกาสพัฒนาข้าราชการระดับสูงได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ราชการสามารถเตรียมตัวผู้บริหารให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลให้ข้าราชการประจำจะสามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วทันต่อความเปลี่ยนแปลง และสามารถสนองตอบนโยบายของรัฐบาลได้



๓.๕ บทบาท ก.พ. ตามที่เสนอ คือ การกระจายอำนาจการแต่งตั้ง  
ไปให้กระทรวง ทบวง กรม ก.พ. เพียงเป็นผู้วางระบบ กลไก และหลักเกณฑ์ไปให้  
จึงอาจมีจุดอ่อน หรือปัญหากรณีที่กระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และไม่ใช้  
กลไกตามที่ ก.พ. กำหนด



**เอกสารแนบ หมายเลข ๑**

**รายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง**

ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน.....

ฝ่าย.....ชื่อตำแหน่งในสำนักงาน.....

งาน.....ระดับ.....ตำแหน่งเลขที่.....

**งานในหน้าที่** (ระบุหน้าที่หลักของตำแหน่ง เช่น หัวหน้าฝ่าย และระบุงานในหน้าที่ของตำแหน่งดังกล่าวด้วยว่ามีงานในหน้าที่อะไรบ้าง)

๑. ตำแหน่ง.....(เช่น บุคลากร ๗) ทำหน้าที่.....  
 .....(เช่น หัวหน้าฝ่ายสรรหาและการสอบ)

๒. งานในหน้าที่ของตำแหน่ง (ระบุงานหลัก ๆ ของตำแหน่ง)

๑) .....

๒) .....

๓) .....

๔) .....

**ลักษณะงานที่ปฏิบัติ** (ระบุลักษณะงานในตำแหน่งดังกล่าวมีลักษณะงานที่ปฏิบัติคืออะไร เช่น ศึกษา วิเคราะห์และเสนอความเห็น หรือวางแผนและบริหารงานในฐานะหัวหน้า)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



<p><b>การบังคับบัญชา</b> (ระบุว่าตำแหน่งดังกล่าวมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงคือใคร และมีตำแหน่ง                      ภายใต้อาการบังคับบัญชาคำแหน่งใดและจำนวนเท่าใด)</p> <p>ผู้บังคับบัญชาโดยตรง คือ ตำแหน่ง.....</p> <p>ตำแหน่งภายใต้อาการบังคับบัญชา (ถ้ามี) จำนวน.....ตำแหน่ง ดังนี้</p> <p>    ๑) .....</p> <p>    ๒) .....</p> <p>    ๓) .....</p> <p>    ๔) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง.....</p>	
<p><b>คุณสมบัติที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน</b> (ระบุคุณสมบัติและคุณลักษณะอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ใน                      มาตรฐานกำหนดตำแหน่งและอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็น)</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	
<p><b>ผู้จัดทำ</b> (ผู้บังคับบัญชาของตำแหน่งที่จะ                      แต่งตั้งร่วมกับหน่วยงานการ                      เจ้าหน้าที่)</p> <p>(ลงชื่อ) .....</p> <p>(.....)</p> <p>ตำแหน่ง.....</p> <p>วันที่.....</p>	<p><b>ผู้รับรอง</b> (ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ๑ ระดับ)</p> <p>(ลงชื่อ) .....</p> <p>(.....)</p> <p>ตำแหน่ง.....</p> <p>วันที่.....</p>



**เอกสารแนบ หมายเลข ๗**

**รายละเอียดเกี่ยวกับความต้องการของตำแหน่ง**

**ชื่อตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง**

ชื่อตำแหน่งในการบริหารงาน.....

ชื่อตำแหน่งในสำนักงาน.....

---

**คุณลักษณะของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่ง (ระบุคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและคุณลักษณะของบุคคลที่จะสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ) ดังนี้**

ก. **คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง** (ตามที่กำหนดในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง)

๑) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง.....

๒) ประสบการณ์ในงาน.....

๓) เงื่อนไขอื่น ๆ (ถ้ามี) เช่น การมีครอบครัว.....

ข. **คุณสมบัติที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าว**

๑) **ความรู้** (ระบุนิยามความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าว).....

๒) **ความสามารถ** (ระบุความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานตำแหน่งนั้น เช่น ความสามารถในการวิเคราะห์ ความสามารถในการเขียนและรายงาน ความสามารถในการบริหาร และการปกครองบังคับบัญชา เป็นต้น).....



<p>๓) <u>ทักษะและความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็น</u> (ระบุความชำนาญ หรือเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน).....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	
<p>๔) <u>คุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่ง</u> (ระบุคุณลักษณะ ในด้านจิตใจและร่างกายที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานตำแหน่งดังกล่าว เช่น ความคิดริเริ่ม ความอดุสาหะ มนุษยสัมพันธ์ ความรอบคอบ การมองการณ์ไกล ทักษะการคิด รวมทั้งสุขภาพ ร่างกาย เป็นต้น).....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	
<p><u>ผู้จัดทำ</u> (ผู้บังคับบัญชาของตำแหน่งที่จะ แต่งตั้งร่วมกับหน่วยงานการ เจ้าหน้าที่)</p> <p>(ลงชื่อ).....</p> <p>(.....)</p> <p>ตำแหน่ง.....</p> <p>วันที่.....</p>	<p><u>ผู้รับรอง</u> (ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ๑ ระดับ)</p> <p>(ลงชื่อ).....</p> <p>(.....)</p> <p>ตำแหน่ง.....</p> <p>วันที่.....</p>



ข้อสั่งการของคณะกรรมการวิสามัญฯ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการ ได้ศึกษาวิเคราะห์ทั้งจากหลักการและความเหมาะสมในทางปฏิบัติ ของการบริหารราชการของประเทศไทยอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจการสั่งบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ระดับ ๑๐ แล้วเห็นว่าไม่ว่าจะกำหนดอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ระดับ ๑๐ นี้ ให้เป็นของรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง ต่างก็มีเหตุผลสนับสนุนด้วยกันทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ การกำหนดอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้แก่รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง ต่างก็มีข้อดีและข้อดีด้วยกันทั้งคู่ จึงควรพิจารณาความเหมาะสมในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการบริหารราชการของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญ เห็นว่าการพิจารณาเรื่องนี้จะพิจารณาเพียงประเด็นว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง ระหว่างรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง ประเด็นเดี่ยวน่าจะไม่เพียงพอ ควรพิจารณาให้กว้างขวางในเชิงระบบ โดยพิจารณากระบวนการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งได้แก่ กระบวนการเสนอชื่อ กระบวนการพิจารณาอนุมัติ และกระบวนการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยยึดประโยชน์สูงสุดของทางราชการ ระบบคุณธรรมและความเหมาะสมในการบริหารราชการของประเทศไทยดังกล่าวคือ

๑. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการ ระดับ ๑๐ นั้น คณะกรรมการวิสามัญ เห็นว่าควรยึดหลักการที่ให้อ.ก.พ.กระทรวง ใช้ดุลพินิจพิจารณาก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการวิสามัญ เห็นว่าควรกำหนดกระบวนการพิจารณาเสนอชื่อผู้เหมาะสมไว้ ดังนี้

๑.๑ ให้ อ.ก.พ.กระทรวง พิจารณาเสนอชื่อข้าราชการที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด โดย อ.ก.พ. กระทรวงอาจตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาพิจารณาก็ได้

๑.๒ เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาเห็นชอบแล้ว ให้ปลัดกระทรวง พิจารณาเสนอรัฐมนตรี เจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ



กรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีความเห็นแตกต่างไปจาก อ.ก.พ. กระทรวงให้  
เสนอความเห็นของตนและความเห็นของ อ.ก.พ. กระทรวง พร้อมทั้งหลักฐานและเกณฑ์  
ในการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

การที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและ อ.ก.พ. กระทรวง รับผิดชอบร่วมกันในการ  
แต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ ดังกล่าวข้างต้น ก็โดยหลักการและเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) อ.ก.พ. กระทรวง เป็นองค์กรที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายและประกอบด้วย  
ด้วยคณะกรรมการหลายฝ่าย ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการที่จะให้ร่วมกันใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ  
ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ผู้แทน ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหาร  
งานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย รวมทั้งข้าราชการพลเรือน  
ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง สภบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ขึ้นไป ใน  
กระทรวงนั้น ดังนั้นการให้ อ.ก.พ. กระทรวง เข้ามาร่วมพิจารณาในการแต่งตั้ง  
ข้าราชการ ระดับ ๑๐ ด้วย จึงน่าจะเป็นผลดีในด้านที่จะมีบุคคลหลายฝ่ายช่วยพิจารณา  
กลั่นกรองแทนที่จะใช้ดุลพินิจโดยคน ๆ เดียวเช่นรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงโดยลำพัง  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวงจะสามารถ  
ร่วมกันปรึกษาเพื่อให้ได้แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมโดยเห็นพ้องต้องกันได้

(๒) เป็นการแต่งตั้งที่ผ่านการพิจารณา ของผู้บังคับบัญชาทั้งสองระดับ  
เพราะเป็นการผสมผสานการพิจารณาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกับปลัดกระทรวง ใน อ.ก.พ.  
กระทรวง มาก่อน จะทำให้เกิดการยอมรับในคณะรัฐมนตรีและมีสัมพันธภาพในการพิจารณา

(๓) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดยังมีความสำคัญในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด ของ  
กระทรวง โดยเป็นผู้พิจารณานำเสนอชื่อบุคคลผู้เหมาะสมที่สมควรให้ดำรงตำแหน่งระดับ  
๑๐ ต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้ง ตลอดจนเป็นผู้นำเสนอความเห็น  
ของตนและของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา กรณีที่ทั้งสองฝ่ายมีความเห็น  
ไม่ตรงกัน

(๔) เป็นกลไกที่รักษาความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้แต่งตั้งโดยคำนึงถึงความรู้ ความ  
สามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์  
ในความสามารถมาแล้ว ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าระบบราชการเป็นระบบที่มี  
ลักษณะเป็นวิชาชีพ และข้าราชการผู้ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงใน



ตำแหน่งสำคัญ ๆ ต้องเป็นบุคคลที่มีการสั่งสมความรู้ ความสามารถและประสบการณ์มาอย่างยาวนาน จนเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถนั้น การแต่งตั้งข้าราชการ จึงต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างรอบคอบ

๗. เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวสามารถปฏิบัติได้โดยราบรื่น จึงเห็นควรกำหนดมาตรการบรรเทาประการไว้ด้วย กล่าวคือ ให้มีกลไกและวิธีการในการคัดเลือกตัวบุคคลที่มีประสิทธิภาพ โดยมีคณะบุคคลร่วมพิจารณาก็ให้มีอำนาจสั่งบรรจุในฐานะเป็น Staff ช่วยพิจารณาเสนอความเพิ่มมีเครื่องมือประกอบการพิจารณาที่จะช่วยให้สามารถคัดเลือกได้บุคคลที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ มีเอกสารรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งว่าง (Job description) เพื่อให้ทราบว่าคุณลักษณะของตำแหน่งว่าง (Job requirements) ว่าตำแหน่งนั้น ๆ จำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ อย่างไรบ้าง ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติบุคคลและประวัติการรับราชการของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาที่ครบถ้วน รวมทั้งมีขั้นตอนในการพิจารณาที่ชัดเจนว่าใครรับผิดชอบในขั้นตอนใดของการแต่งตั้ง หากมีปัญหาจะดำเนินการอย่างไร นอกเหนือจากการมีกลไกก่อนการแต่งตั้งดังกล่าวแล้วก็ควรมีกลไกในการร้องทุกข์ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการเพื่อแก้ไขความผิดพลาด ตลอดจนสร้างกลไกที่จะลดความขัดแย้ง เพิ่มความสามัคคีและวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งสร้างกลไกอื่น ๆ ที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงมีความเห็นว่าการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ควรเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว แต่ควรปรับปรุงแก้ไขในการพิจารณาในวาระที่สอง โดยให้ปลัดกระทรวง และ อ.ก.พ. ๓ กระทรวงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

พลเรือโท ไพบรจน์ สันติเวชชกุล  
(ไพบรจน์ สันติเวชชกุล)  
เลขาธิการคณะกรรมการวิสามัญฯ



ภาคผนวก ก.  
การพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้ระบุบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไว้ ดังนี้

๑.๑ รัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง

๑.๒ ปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการ ในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจัดลำดับความสำคัญของแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

๒. ความแตกต่างระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้าราชการการเมืองคือกลุ่มบุคคลผู้อาสาสมัครและได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามารับผิดชอบในการบริหารประเทศมีช่วงเวลาการปฏิบัติหน้าที่ไม่เกิน ๔ ปี เป็นผู้กำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ (Policy Making) แต่ข้าราชการประจำ คือผู้ที่ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการที่องค์กรของรัฐเป็นผู้กำหนดให้เข้ามาปฏิบัติราชการ มีอายุการทำงานขั้นต่ำตลอดไปจนอายุครบ ๖๐ ปี เป็นผู้นำเอานโยบายของข้าราชการการเมืองมาปฏิบัติให้เกิดผล (Policy execution) ตามเป้าหมายและนโยบายที่ข้าราชการการเมืองกำหนดไว้

๓. นโยบาย คือแผนปฏิบัติการหรือถ้อยแถลงถึงจุดมุ่งหมายและความปรารถนาอันสูงส่งที่กำหนดโดยคณะรัฐบาลโดยวิธีหรือโดยใครคนใดคนหนึ่ง

Policy A plan of action or statement of aims or ideals made by a government, a business company, an individual. (Advanced Learner's Dictionary of Current English by A.S. HORNBY; E.V. GATENBY; H.WAKEFIELD : Published 1948 Eighth Impression 1957)



๕. งานนโยบายเป็นงานของกลุ่มผู้บริหารในระดับสูง นโยบายจึงมีหลายระดับ สำหรับคณะผู้บริหารประเทศอาจจำแนกนโยบายออกเป็น ๓ ระดับ คือ นโยบายของชาติ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายระดับกระทรวง

#### นโยบายของชาติ

คณะผู้บริหารประเทศของทุกชาติทุกภาษามีความเข้าใจพื้นฐานเดียวกันว่า นโยบายของชาติเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงมาจากการดำเนินกรรมาธิในการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะได้ผลโดยสรุปในทำนองเดียวกันว่า ต้องดำเนินการทุกวิถีทางที่จะทำให้ประเทศชาติสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมโลกอย่างเต็มภาคภูมิด้วยคว่าในมั่นคง และรักษาความต่อไปว่า ความมั่นคงหมายถึง การมีสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองมีกำลังทหารที่เข้มแข็ง มีพันธมิตร ที่มีพลังเข้มแข็ง และเป็นมิตรกับทุกประเทศ ที่สำคัญ คือ มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง

นโยบายของชาติจึงมักจะระบุไว้ แนวทางดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ

เพื่อ

- ชำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน
- ให้ประชาชนมีสวัสดิภาพและมีความพาสกอย่างถาวร
- เศรษฐกิจของประเทศทัดเทียมกับบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว

#### นโยบายของรัฐบาล

นโยบายของชาติจะเป็นแนวทางชี้นำ ให้คณะรัฐบาลผู้บริหารประเทศ กำหนดแนวทางดำเนินกิจกรรมสาขาต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายของชาติที่ระบุไว้ และได้ผลเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนที่จะรับงานบริหารประเทศนโยบายรัฐบาลจะมีรายละเอียดและมีความชัดเจนมากขึ้นว่าจะต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง และมีแนวทางที่สมควรจะเป็นหลักในการปฏิบัติอย่างไร เพื่อบอกให้แต่ละกระทรวงนำไปวางแผนต่อไป

#### นโยบายระดับกระทรวง

นโยบายระดับนี้เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งร่วมอยู่ในคณะรัฐบาล ที่จะต้องแจกแจงแนวทางของการดำเนินเรื่องที่จะนำไปสู่เป้าหมายของคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยวิธีการที่ได้พิจารณาเลือกสรรแล้วอย่างละเอียดรอบคอบว่าเป็นวิธีการที่น่าจะเหมาะสมที่สุด (Superior solution) ในสถานการณ์ที่เผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้น



LIRT

บุคคลากรที่จะเป็นผู้ช่วยหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปถ่ายทอดเป็นนโยบายระดับกระทรวง และกำหนดแผนงานเพื่อนำไปสู่เป้าหมายตามวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์เฉพาะ เป็นขั้นเป็นตอนให้มิใช่โยงใยต่อเนื่องกัน จะต้องประกอบด้วยบุคคลหลายสาขาอาชีพ ที่มีทั้งความรู้และประสบการณ์ มีความสามารถในระดับไม่ต่ำกว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๕ ซึ่งระดับตำแหน่งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ลักษณะ ๓ หมวด ๑ มาตรา ๕๓ (ก) ว่าเป็นตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูง อีกทั้งต้องมีข้อมูลรายละเอียดทั้งหมดที่ช่วยให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางที่จะเลือกดำเนินการให้ได้ประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ เมื่อมอบหมายนโยบายและแผนงานหลักให้แก่ฝ่ายข้าราชการประจำไปแล้ว ก็ยังมีความจำเป็นต้องติดตาม ตรวจสอบ ประเมินค่า เพื่อช่วยในการพิจารณาว่า แผนงานที่กำหนดไว้นั้นมีความถูกต้องเหมาะสมเพียงไร สามารถฟันฝ่าอุปสรรคไปได้หรือไม่ ต้องปรับแต่งแก้ไขอย่างไร มีอะไรที่เป็นแรงบีบคั้น (Forces) ที่ทำให้เป็นอุปสรรคหรือเป็นแรงหนุนส่ง ก็อาจต้องปรับแนวทางหรือช่วยหาแนวทางหรือโอกาสผลักดันให้เกิดผลได้เร็วกว่ากำหนด

งานนโยบายระดับกระทรวงที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น เป็นงานที่จะต้องกระทำโดยต่อเนื่อง ไม่มีวันสิ้นสุด โดยไม่ต้องคำนึงว่ารัฐมนตรีแต่ละคนที่เข้ามาบริหารงานของกระทรวงนั้นจะอยู่ได้นานเพียงไร เฉพาะงานของกระทรวงเป็นระบบงานของชาติมิใช่ระบบงานบุคคล ข้อมูลทั้งหมดจึงต้องเพียบพร้อม มีตัวตนที่สามารถเรียกข้อมูลมาศึกษาได้ผลงานแต่ละช่วงแต่ละสมัยที่ผ่านไปมาต้องมีการบันทึกไว้ ไม่ว่าผลนั้นจะออกไปในทางลบหรือทางบวก

๕. หน้าที่และความรับผิดชอบ ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดตามที่กล่าวถึงในข้อ ๔ เป็นที่เด่นชัดว่าจำเป็นต้องมีบุคลากร และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกทางด้านข้อมูลที่ทันสมัย แต่เมื่อตรวจสอบคู่มือตราคำสั่งของบุคลากรที่จัดว่าเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ในแต่ละกระทรวงแล้ว ปรากฏว่ามีอยู่ใน "สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี" เพียง ๒-๓ คน เท่านั้น คือ เลขาธิการรัฐมนตรี ๑ คน และผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีอีก ๒-๓ คน ที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง บุคคลอื่น ๆ ในสำนักงานอีกประมาณ ๒๐ คน เป็นข้าราชการประจำข้าราชการฝ่ายการเมืองในทุกกระทรวงจึงมีเพียง รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการและเลขาธิการรัฐมนตรีกับ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีเท่านั้น



จากหลักฐานที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงาน ปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ ระบุว่า

“ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการ ปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการ ปฏิบัติราชการของกระทรวง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(๑) เสนอแนะนโยบายของกระทรวง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของรัฐมนตรี จัดทำแผน มหาดไทยแม่บท ประสานแผนปฏิบัติงาน และเสนอแนะนโยบายในการตั้งและจัดสร งบประมาณประจำปี รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด กระทรวง

(๒) .....  
 (๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน ปลัดกระทรวง หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

รูปแบบการจัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย พหุจะ สรุปได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวง ของกระทรวงอื่น ๆ ก็คงจะมีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ในทำนองเดียวกันกับของกระทรวงมหาดไทย และเมื่อ ตรวจสอบในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งจำนวนหน่วยงานออก ๑๘ หน่วยงาน สำนักนโยบาย และแผนถูกจัดอยู่ใน ลำดับที่ ๑๕ โดยระบุอำนาจหน้าที่ว่า

(ก) จัดทำนโยบายของกระทรวง  
 (ข) จัดทำแผนมหาดไทยแม่บท และประสานแผนปฏิบัติการและ แผนพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนมหาดไทยแม่บท

(ค) ปฏิบัติร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย”

สรุป งานสำคัญของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด กฎหมายกำหนดให้อยู่ในสำนักงาน ปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ และมีได้มีการจัดหน่วยงานโดยตรงในการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินค่า ปรับแต่งแผนการปฏิบัติ ต้องรอฟังรายงานจากหน่วยงาน



ของกระทรวงในระดับล่างและในส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป จึงลำช้า และไม่ทันใจ รัฐมนตรี

ประเด็นสำคัญก็คือ ในขณะที่มีความพยายามจะแยกข้าราชการฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำออกจากกัน โดยนำเอางานนโยบาย (Policy making) และ งานปฏิบัติตามนโยบาย (Policy execution) มาเป็นเกณฑ์ แต่กลับเอางานหลักของ การกำหนดนโยบาย การวางแผน ดำเนินการ กำกับการ ตรวจสอบ ประเมินค่าไปใส่ไว้ในหน่วยงานของฝ่ายราชการประจำ ทั้ง ๆ ที่งานดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของฝ่าย การเมือง จึงเกิดปัญหาในการบริหารงานหลายเรื่อง หลายประการ

๖. การบริหารประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคง และความมั่งคั่งมีความสำคัญ สูงสุด ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ พร้อมทั้งอุปกรณ์ด้านข้อมูลข่าวสารที่มี ประสิทธิภาพ ทำหน้าที่ช่วยเหลือนักบริหาร จึงจำเป็นต้องมีสำนักงานของฝ่ายการเมืองที่อยู่ใน มังคละบัญชาของรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งจัดหน่วยงานเดิเช่นแบบสำนักนายกรัฐมนตรีมีชื่อว่า "สำนักงานรัฐมนตรี" มีเลขาธิการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นหัวหน้า สำนักงาน

สำนักงานรัฐมนตรี

สำนักงานรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานข้าราชการฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ใน การถ่ายทอดนโยบายของคณะรัฐมนตรี ไปเป็นนโยบายระดับกระทรวง และจัดทำแผนแม่บท เป็นแผน ๕ ปี (มากกว่าอาชัฐริบาล ๑ ปี เพื่อให้งานมีความต่อเนื่อง) เป็นแผนหลักของ กระทรวงที่สามารถประเมินค่าของผลงานในที่สุดท้าย ของอาชัฐริบาลได้ลักษณะของการ วางแผนเป็นแบบเคลื่อนไหว (Dynamic) ที่เรียกว่า "Five Years Rolling Plan" กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็น แผน ๕ ปี ที่ปรับแต่งทุกปี เช่นปีที่เริ่มแผนคือปี ๒๕๓๕ แผนก็จะมี หัวงเวลากำกับว่าเป็นแผน "๒๕๓๕-๒๕๓๙" ปีต่อไปก็จะเปลี่ยนเป็น "๒๕๓๖-๒๕๔๐" , "๒๕๓๗-๒๕๔๑" , "๒๕๓๘-๒๕๔๒" และ ๒๕๓๙ ต่อ ๆ ไป ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ข้อมูลใน แผนจะได้รับการปรับแต่งให้ทันและใกล้เคียงต่อเหตุการณ์ทุกปี ทั้งผู้วางแผนและผู้ปฏิบัติ สามารถประมาณความก้าวหน้า หรือความถดถอยของการดำเนินงานได้ใกล้เคียงกับสภาพที่ ปรากฏ แต่ทั้งนี้งานทางด้านการรวบรวมและการใช้ข้อมูลจะต้องอำนวยความสะดวกอย่าง เต็มที่ พร้อมทั้งการติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ



บุคลากรในสำนักงานรัฐมนตรี ในส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ใช้เครื่อง  
อุปกรณ์สื่อสารและอุปกรณ์รวบรวม และดำเนินการวิจัยข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็น  
ข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นฝ่ายให้บริการ (Service) จำนวนมากพอที่จะใช้และบำรุง  
รักษาอุปกรณ์ให้ใช้การได้โดยต่อเนื่อง อีกส่วนหนึ่งจัดเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองคุมตัว  
ไม่ต่ำกว่าพันกว่าที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้เลือกสรร เข้ามาทำงาน และจะพัฒนาต่อไปตาม  
วาระของรัฐบาล ทั้งนี้ฝ่ายการเมืองจะต้องรับผิดชอบต่อการรักษาความลับของทางราชการ  
ตามสัญญากฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันทุกประการ

๗. การจำแนกงานระหว่างนิโบายเป็นของฝ่ายการเมือง และงานปฏิบัติตาม  
นิโบายเป็นของฝ่ายข้าราชการประจำ พร้อมทั้งมีการจัดสำนักงานและบรรจุบุคลากรให้กับ  
แต่ละฝ่ายอย่างพอเพียงก็จะสามารถดำเนินงานเป็นสัดส่วนได้ ไม่ทำให้เกิดการก้าวข้ามกัน  
มีปัญหอะไรผ่านงานปลัดกระทรวง ซึ่งรับผิดชอบทางด้านงานปฏิบัติ ก็สามารถประสาน  
การติดต่อและทำความเข้าใจกับสำนักงานรัฐมนตรี ได้อย่างใกล้ชิด

เมื่อรัฐบาลคณะใดหมดอายุไปตามวาระ ข้าราชการประจำในสำนักงานรัฐมนตรี  
ซึ่งเป็นผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารก็สามารถจัดเตรียมข้อมูลพร้อมทั้งข้อสรุปไว้  
เพื่อการบรรยายสรุปในการส่งหน้าที่ระหว่างคณะเก่ากับคณะใหม่ได้โดยไม่มีปัญหา

#### ปัจจัยของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ มี  
โอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เพราะระบบบริหารและระเบียบที่ใช้อยู่ยังคงเป็นสิ่งที่มีความ  
ขัดแย้งกันในตัวตั้งแต่เริ่มมาซี เมื่อมีปัญหาก็นักเฉพาะจุดเฉพาะกรณีเนื่องเพื่อให้ส่วนไปแต่ละ  
เมื่อแต่ละคราวโดยไม่มีความพยายามที่จะประสานปฏิรูปทั้งกระบวนการ การกันแต่ละจุดเป็น  
การกันที่ปลายเหตุ ซึ่งแก้ก็สูงๆ มีปัญหาสะสมกันมากขึ้นทุกขณะ บางครั้งก็เดินไปถึง  
ทางตันจนเกิดภาวะชะงักงันในการบริหาร เช่นกรณี ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
กับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นต้น

สาเหตุแห่งความขัดแย้งประการหนึ่ง เกิดจากรับมอบหมายงานรับผิดชอบงาน  
กำหนดนิโบายให้แก่ฝ่ายปฏิบัติ ดังเช่นกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงเข้ามามีบทบาทใน  
การกำหนดนิโบายของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เมื่อทำไปจนเกิดความเคยชิน  
แทนที่จะคิดว่าเป็นการทำงานให้รัฐมนตรี กลับไปมีความรู้สึกว่าเป็นคนของปลัดกระทรวง  
ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งจะต้องอยู่กับไปจนกว่าจะครบ



เกษียณอายุราชการ มีหน้าข้างบางครั้งปีติกระทวงก็มีโอกาสได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี  
ตั้งที่เคอปรากฏมาแล้วแต่รัฐมนตรีเป็นผู้ที่ผ่านเข้ามาอย่างลำบาก มีห้วงเวลาอยู่ใน  
ตำแหน่งสั้น แนวโน้มที่จะพ้นตำแหน่งเร็วกว่ากำหนดค่อนข้างสูง โดยสังเกตจากประวัติ  
ความเป็นมา ความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้ซึมลึกเข้าไปในกลุ่มของฝ่ายข้าราชการประจำ

ผลงานจากเอกสารการวิจัยของ นายสุวิทย์พรหม คุณยจินดา ผู้ว่าราชการการ  
นาชกรัฐมนตรี นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หมายเลข ๒๘๘๘ มีข้อความที่  
เกี่ยวข้องกับข้อคิดค่อนนำมาเสนอ ดังนี้

"ข้าราชการประจำจะจัดเตรียมข้อมูลในลักษณะเกือบสำเร็จรูป คือกำหนด  
เป้าหมายทิศทางและกิจกรรมให้เสร็จในคราวเดียวกัน ทั้งในนโยบายระดับ  
ชาติ และระดับกระทรวง เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการการเมืองตัดสินใจรับ หรือ  
ไม่รับ เท่านั้น....."

..... กล่าวคือ แทนที่จะมีการกำหนดเป้าหมาย และทิศทางหลัก  
โดยพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล แล้วขอเป็นนโยบายระดับกระทรวงที่  
สอดคล้องกัน โดยข้าราชการการเมืองแล้วจึงส่งต่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำ  
"แปรรูป" เป็นแผนงานและโครงการตามลำดับที่ควรนั้น กลับกลายเป็นการ  
เริ่มจากข้าราชการประจำระดับล่าง และระดับกลางซึ่งเป็นผูปฏิบัติเอง  
ก่อนแล้วจึงส่งขึ้นไปตามลำดับชั้น เพื่อรวบรวมเป็นแผนหรือนโยบาย  
ระดับชาติ.....

..... นโยบายระดับชาติ ในกรณีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ และ  
ตกลงนโยบายในระหว่างแผนพัฒนาฯ นั้น นโยบายที่ตกลงกันก็จะเขียนให้  
สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นแผนระยะยาว ๕ ปี ซึ่ง  
กำหนดโดยฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งนี้เพื่อพยายามหลีกเลี่ยงปัญหาในการ  
ปฏิบัติ จึงมีผลทำให้นโยบายระดับชาติมักจะเป็นไปตามร่างแผนที่ฝ่าย  
ข้าราชการประจำนำเสนอโดยสิ้นเชิง"



ปัจจัยของความขัดแย้งดังกล่าว สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นมูลเหตุจูงใจให้สภาผู้แทน  
 ราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ. .... เพื่อ  
 เปลี่ยนแปลงอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๐ กลับไปเป็น  
 อำนาจของรัฐมนตรี เจ้าสังกัดเป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้เพราะ  
 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ให้รัฐมนตรี  
 เจ้าสังกัดมีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้าราชการระดับ ๑๑ คือปลัดกระทรวงเพียงคนเดียว  
 ทำให้การบริหารงานไม่สะดวก ไม่ทันใจ จะสั่งการโดยตรงกับใครก็ไม่ถนัด โดยเฉพาะ  
 อ่างล้าง ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือ หรือฝ่าฝืนคำสั่งมีเจตนาบิดพลิ้วอย่างมีชั้นเชิงด้วยแล้ว  
 รัฐมนตรีจะมีความอดัดใจเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณเพราะคำสั่งเลขานุการรัฐมนตรี และ  
 ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีเพียง ๒-๓ คนไม่สามารถทำอะไรได้เลย แต่การมีอำนาจการสั่ง  
 บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๐ หมายถึงการมีอำนาจในการให้คนให้โทษ  
 แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง และอธิบดี ซึ่งหมายถึงการได้บุคลากรช่วยงานเพิ่มขึ้น  
 อีกมากมาย มีประสิทธิภาพในการบริหารงานจะเป็นที่น่าพอใจยิ่งขึ้น

แต่อำนาจของรัฐมนตรี เจ้าสังกัดดังกล่าวมีปัญหาในบางกระทรวง คือกระทรวง  
 มหาดไทยเพราะข้าราชการระดับ ๑๐ ในกระทรวงมหาดไทยนั้น หมายถึงผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดทุกจังหวัดด้วย จึงทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอภินิหารมากเกินไป  
 จนน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบประชาธิปไตย สภาพเช่นนี้มิใช่จะไม่เคย  
 ปรากฏ ถ้าตรวจสอบกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน พ.ศ. ๒๕๓๕  
 อำนาจการพิจารณาเสนอบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ เป็นของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด  
 ทำให้รัฐบาลผสมต้องนำเอาบุคคลที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
 ว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังที่ทราบกันดีแล้ว จึงมีลักษณะเป็นความขัดแย้งของพรรค  
 การเมืองที่ไม่ควรมองข้ามไป

๒.๒ การป้องกันเหตุแห่งการขัดแย้ง

เพื่อเป็นการป้องกันเหตุแห่งการขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อความ  
 สบายใจของพรรคการเมืองที่จะต้องร่วมในการจัดรัฐบาลผสมในอนาคต ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะ  
 ต้องคงรูปของรัฐบาลผสมไปอีกนาน มีทางใดที่จะผ่อนคลายความตึงเครียดได้บ้างแม้เพียง  
 บางส่วนก็พึงกระทำ ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงนั้นต้องการให้สภงานโอบน้อมซึ่งเป็นของ  
 นักการเมืองกับงานปฏิบัติซึ่งเป็นของข้าราชการประจำออกจากกันให้ได้โดยเด็ดขาด ให้มี



เพียงการประสานการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายเท่านั้น แต่เมื่อถึงไม่ถึงโอกาสที่แน่นอนว่าจะเดินไปถึงจุดนั้นได้หรือไม่ สมควรให้มีการแต่งตั้งคณะบุคคลให้ทำหน้าที่พิจารณาถกแถลงเรื่องคัดเลือกข้าราชการที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมให้ปฏิบัติงานตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๘ คือปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี ร่วมกันพิจารณาตกลงใจในขั้นสุดท้าย ก่อนนำเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

#### องค์คณะบุคคลเพื่อพิจารณาคัดเลือก

การกำหนดคณะบุคคล ให้ทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อบรรจุให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ให้ใช้แนวทางอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ตามมาตรา ๘(๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งระบุว่าเมื่อออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ก.พ. อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกชั้นใหม่ พร้อมด้วยวิธีดำเนินการ หรืออาจเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีมอบหมายหน้าที่การพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเพื่อบรรจุให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ให้เป็นหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประธาน และปลัดกระทรวงเป็นรองประธานอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

#### ภาคผนวก ข.

#### ข้อพิจารณาถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของฝ่ายข้าราชการการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำและมาตรการที่จะช่วยให้เกิดการแต่งตั้ง

#### อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วระบบคุณธรรม

ประเด็นสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนครั้งนี้ ก็คือว่าด้วยอำนาจการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ จะเป็นของรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง

ซึ่งจะให้ผู้อำนวยการหรือรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง ก็มีเหตุผลสนับสนุนทั้ง ๒ ฝ่าย คือ ทั้ง ๒ ฝ่าย มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนด้วยกันทั้งคู่

สิ่งที่จะได้หยิบยกตัวอย่าง "จุดแข็ง", "จุดอ่อน" ของฝ่ายการเมือง คือรัฐมนตรี และฝ่ายประจำ คือ ปลัดกระทรวงมาเทียบเคียงให้เห็นต่อไป



LIART

จุดแข็ง จุดอ่อน ของฝ่ายรัฐมนตรี และฝ่ายปลัดกระทรวง อาจวิเคราะห์  
แยกมาให้เห็นเป็นตัวอย่าง ดังนี้

จุดอ่อน จุดแข็ง ของฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี)

จุดแข็งของรัฐมนตรี	จุดอ่อนของรัฐมนตรี
<p>๑. มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (ถ้าเป็น ส.ส.) และโดยอ้อม (ถ้าไม่เป็น ส.ส.)</p> <p>๒. ปกติย่อมจะได้สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนทั่วไป จะได้สัมผัสรับฟังและรู้ถึงปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชน</p> <p>๓. ได้รับอาณัติจากประชาชนมาบริหารย่อมมีความเคารพ เกรงใจประชาชน</p> <p>๔. เมื่อมีปัญหาทำผิดพลาด อาจออกจากตำแหน่งได้ง่ายกว่า</p> <p>๕. เป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายของคณะรัฐบาลที่บริหารประเทศ (ฝ่ายประจำช่วยให้ข้อมูล)</p> <p>๖. ร่วมรับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล ของคณะรัฐมนตรีและของกระทรวง</p> <p>๗. เป็นผู้กำหนดนโยบายของกระทรวงตามแนวทางนโยบายรวมของรัฐบาล (ร่วมกับข้าราชการประจำ)</p>	<p>๑. บางท่านอาจไม่มีความรู้ความชำนาญในระบบราชการเท่าที่ควร</p> <p>๒. เข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี โดยระบบการเมืองเหตุผลทางการเมือง เช่น เป็นผู้สนับสนุนพรรคด้วยดี เป็นผู้สนับสนุนการเงินแก่พรรค, แก่ ส.ส., มีอาวุโสทางการเมือง เป็น ส.ส. หลาย ๆ สมัย ฯลฯ</p> <p>๓. การอยู่ในตำแหน่งของรัฐมนตรีไม่แน่นอนและโดยเฉลี่ยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อย ๆ ฉะนั้น อาวุธตำแหน่งของรัฐมนตรีมักจะไม่ใช่ขวานนักหากรัฐมนตรีสั่งการโดยทำผิดพลาดแล้วพ้นตำแหน่งไป ไม่สามารถแก้ความผิดพลาดนั้นได้เพราะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งไปแล้ว</p>



จุดแข็งของรัฐมนตรี	จุดอ่อนของรัฐมนตรี
<p>๘. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน</p> <p>๙. ทำงานโดยมุ่งผลสำเร็จให้เกิดประโยชน์โดยรวดเร็ว มากกว่าจะตัดสินใจตามขั้นตอนระบบราชการ อันสูงช้าและล่าช้า</p> <p>๑๐. ต้องรับผิดชอบต่อการวิจาร์ณ และตรวจสอบของรัฐสภา สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป</p> <p>ฯลฯ</p>	<p>๘. ในระบบการเมืองการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องอาศัยการสนับสนุนจากประชาชน ทั้งด้านคะแนนเสียงและกำลังเงิน หัวคะแนนและผู้สนับสนุน พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีโอกาสขอร้องและกดดัน รัฐมนตรีในการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการง่ายกว่า มากกว่า ฝ่ายประจำ</p> <p>๙. บางครั้งรัฐมนตรีมุ่งความสำเร็จผลของงาน เพื่อความมั่นใจและเพื่อผลทางการเมือง โดยอาจไม่ค่อยคำนึงถึงระเบียบกฏเกณฑ์ของราชการมากนัก</p> <p>ฯลฯ</p>

## จุดแข็ง จุดอ่อน ของฝ่ายประจำ (ปลัดกระทรวง)

จุดแข็ง	จุดอ่อน
<p>๑. ได้ให้ความมั่นคงของระบบราชการ มาตามลำดับ ไม่มีการกระโดด ผ่านการ กลั่นกรองเป็นขั้น ๆ มาแล้วอย่างดี จึงมีความรู้ ความสามารถ และคุณภาพสูง</p> <p>๒. มีความรู้ และเชี่ยวชาญ ในวิชาชีพ และระบบราชการ</p> <p>๓. มีความรู้ และเชี่ยวชาญในกฎหมาย และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ของกระทรวง นั้น ๆ</p> <p>๔. มีอายุราชการที่แน่นอน เช่น ๔-๕ ปี ก่อนเกษียณ จะทำอะไรก็ต้องระมัดระวัง</p> <p>๕. การกระทำต่าง ๆ อยู่ในสายตา ของข้าราชการทั้งหมด ต้องรับผิดชอบต่อ ผู้บังคับบัญชาในกระทรวงทั้งหมด หากทำไม่เหมาะสมก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ และอาจตรวจสอบได้ตามกลไกของ กฎหมาย ระเบียบข้าราชการพลเรือน</p> <p>๖. อยู่ภายใต้ระเบียบวินัยของข้าราชการ ประจำ ซึ่งจะถูกรับคุมความประพฤติและ การปฏิบัติงานต่าง ๆ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบ ข้าราชการพลเรือน บทว่าด้วยวินัยต่าง ๆ</p>	<p>๑. กังวลใจในการทำงานมีแนวโน้ม จะยึดถือกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ มั่นคงของระบบราชการเป็นหลัก มากกว่าจะถือผลสำเร็จของงานใน เวลาอันรวดเร็ว หรือการสมประโยชน์ ของประชาชนเป็นหลัก</p> <p>๒. ฉะนั้น การปฏิบัติงานจึงอาจ จะค่อนข้างอืดอาด ล่าช้า เพราะต้อง เป็นไปตามระเบียบมั่นคงของระบบ (ซึ่งยอมรับกันว่าค่อนข้างยุ่งยากโอ้อ้อ ล่าช้า)</p> <p>๓. ไม่ได้สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน ทั่วไป เพราะโดยลักษณะงาน ปลัดกระทรวง จะสัมผัสกับข้าราชการ ระดับสูงในกระทรวงเป็นหลัก ไม่ต้อง ออกไปหาเสียงสัมผัสกับชาวบ้าน บางครั้ง เข้าลักษณะอยู่ในหอคอยงาช้าง ห่างจาก ชีวิตจริงของคน</p> <p>๔. ไม่ได้สัมผัสใกล้ชิดกับชาวบ้าน ในชนบทและคนยากจน บุคคลเหล่านี้มี โอกาสพบกับปลัดกระทรวงได้น้อยมาก</p>



จุดแข็ง	จุดอ่อน
<p>๗. เป็นศูนย์กลางและการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรมต่าง ๆ ในกระทรวง จึงมีความชอบธรรมที่จะมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย ให้คนให้โทษ ฯลฯ</p>	<p>๕. ไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อนโยบายของรัฐบาล ที่แถลงต่อสภา (ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบโดยตรง)</p> <p>๖. บางกรณีในกระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของกระทรวง และมีหนึ่งเดียว อาจมีการต่อสู้แข่งขันกับอธิบดีหรือรองปลัดกระทรวงท่านอื่น ๆ ก่อนจะบรรจุตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาได้ หากไม่ยึดหลักคุณธรรม ซึ่งการต่อสู้แข่งขันนี้อาจนำไปสู่การหักล้างแบ่งพวกจะขยายมาเป็นการเล่นพวก และการแตกความสามัคคีแบ่งกลุ่มได้</p> <p>๗. การที่ปลัดกระทรวงอยู่ในตำแหน่งนาน ๆ และโยกย้ายได้ยากมาก (เพราะมีตำแหน่งซี ๑๑ จำกัด) อาจเกิด "การสร้างอาณาจักร" ขึ้นได้ ซึ่งมีผลเสียหลายประการ ฯลฯ</p>

เป้าหมายสำคัญหรือเป้าหมายสูงสุดในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเป็นระดับ ๑๐

๑. ในการพิจารณา กอหนาม กฏ ก.พ.หรือระเบียบข้อกฏเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับ การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ ซึ่งหากคล้อยราวเร็ว จะมองเห็นเพียงประเด็น ระหว่าง รัฐมนตรี หรือ ปลัดกระทรวง ใครจะเป็นผู้ตั้งบรรจุแต่งตั้ง

๒. ความจริง หากพิจารณาประเด็นนี้ให้ลึกซึ้งและกว้างขวางกว่าที่จะมอง เพียงประเด็นว่าจะให้อำนาจอยู่ที่ผู้ใด แต่ควรพิจารณาให้กว้างขวางและลึกซึ้งกว่านั้น กล่าวคือควรพิจารณาถึงเป้าหมายสูงสุด หรือประโยชน์สูงสุดที่หวังจากกระบวนการนี้

๓. เป้าหมายสูงสุดและประโยชน์ที่หวังจากการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เป้าหมายสำคัญที่มุ่งหวังในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง น่าจะมีดังนี้ คือ

๓.๑ เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในขั้นตอนการบริหารงานบุคคลสำคัญ คือ การบรรจุและแต่งตั้ง, เลื่อนตำแหน่ง, พิจารณาความดีความชอบ, ดงโทษ ฯลฯ

๓.๒ เพื่อให้ได้คนดีมาดำรงตำแหน่ง ตามหลักการที่กล่าวกันอยู่ว่า "ป้องกันไม่ให้คนไม่ดีมีอำนาจ สนับสนุนให้อำนาจแก่คนที่ดีที่สุด"

๓.๓ เป้าหมายสำคัญ คือ หวังผลสู่การบริหารงานของกระทรวงและกรม อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓.๔ เพื่อให้ระบบข้าราชการโดยส่วนรวม มีความสะอาด รวดเร็ว มี ประสิทธิภาพสูงสุดประชาชนและประเทศชาติได้ประโยชน์สูงสุด

มาตรการประกันประสิทธิภาพและระบบคุณธรรมในการแต่งตั้ง

นอกจากประเด็นการจัดกำหนดอำนาจในการบรรจุ และแต่งตั้งให้เหมาะสม ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำแล้ว ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคู่กันไปก็คือ การหาระบบการแต่งตั้งที่มีประสิทธิภาพ และอยู่บนระบบคุณภาพ เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสม ที่สุด มาดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ เพราะตำแหน่งระดับ ๑๐ไม่ว่าจะเป็นอธิบดีหรือผู้ว่า ราชการจังหวัดหรือเทียบเท่า เป็นตำแหน่งสำคัญยิ่ง เป็นผู้ควบคุม เงิน, คน, แผน และ การปฏิบัติงาน

มาตรการการแต่งตั้งแยกเป็น ๓ ส่วน คือ

มาตรการก่อนการแต่งตั้ง ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง อาจจะมีหลักเกณฑ์พิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น



LIRT

- (๑) อาวุโสในด้านหนึ่งและเงินเดือน
- (๒) คุณวุฒิการศึกษาและการฝึกอบรม
- (๓) ผลงานและประสบการณ์
- (๔) ความเหมาะสมในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะเลื่อน
- (๕) มนุษยสัมพันธ์และบุคลิกภาพ
- (๖) ความสามารถอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ
- (๗) ประวัติการทำงานดีวิสัย

ฯลฯ

#### การประเมินและทดสอบ

ในระบบราชการพลเรือนกำหนดให้มีการทดสอบ เพื่อเลื่อนตำแหน่งไม่เกินระดับ ๖ สำหรับตำแหน่งระดับ ๗, ๘, ๙, ๑๐ ไม่ได้กำหนดให้มีการทดสอบ

ทั้งนี้ อาจเพราะตำแหน่งระดับล่างมีจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องทดสอบ เพื่อคัดเลือกคนที่ดีที่สุดก่อน แต่ในปัจจุบัน หลังจากใช้ระบบกำหนดตำแหน่ง (พี.ซี.) มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตำแหน่งระดับสูงมีเพิ่มมากขึ้น หลายกรณีที่มีบุคคลอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนตำแหน่ง ระดับ ๙-๑๐ เป็นจำนวนมาก โดยมีคุณสมบัติต่าง ๆ ใกล้เคียงกัน ซึ่งหากต้องการคัดเลือก ฉะนั้น จึงควรจะต้องมีการทดสอบเสริมเข้าไป จากการประเมิน

#### การทดสอบมีประโยชน์ คือ

๑. ประโยชน์แก่ผู้จะได้รับการคัดเลือก เพื่อประกันความเป็นธรรมว่ากลุ่มผู้สมัครได้เลื่อนตำแหน่งได้แสดงออกถึงคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถของผู้บริหาร ให้คณะกรรมการสอบได้เห็น โดยเท่าเทียมกันทุกคน

๒. ประโยชน์แก่คณะกรรมการคัดเลือกและสอบ โดยปกติกรรมการจะไม่รู้จักข้าราชการทุกคนได้โดยละเอียดและเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นมากในการที่จะประเมินคุณค่าของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์เลื่อนตำแหน่งอย่างถูกต้องและเป็นธรรม การทดสอบจะช่วยแก้ปัญหา

๓. ในแง่ผู้มีสิทธิเลื่อนตำแหน่ง วิธีนี้จะเป็นประโยชน์ข่าวสารให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์เหล่านี้ได้แสดงออกถึงคุณสมบัติของตนทุก ๆ คน จะช่วยสร้างขวัญกำลังใจ ว่าได้ผ่านการคัดเลือกด้วยระบบคุณธรรม เมื่อไม่ได้รับแต่งตั้งก็จะไม่เสียขวัญกำลังใจ



LIRT

การมีความรู้สึกว่าเป็นคนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกระบบอุปถัมภ์ และระบบ  
เล่นพวก รังแก จะก่อให้เกิดผลเสียหาย คือ

- ๓.๑ คนเสียขวัญกำลังใจ ท้อถอย ไม่อยากทำงาน
- ๓.๒ อาจออกจากราชการไปเลย
- ๓.๓ คนไม่เหมาะไปเป็นระดับ ๑๐ คุณกรม งานกรมจะไม่มีค่าที่ควร

### มาตรการประกันความเป็นธรรมหลังการแต่งตั้ง

หลักประกันความเป็นธรรมในระบบแต่งตั้งข้าราชการระดับบริหาร เป็นสิ่ง  
จำเป็นมาก กลไกปัจจุบันของ ก.พ. และ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา (ครท.) ทำงานได้ผลพอควร แต่ยังไม่สามารถทำงานได้เต็มระบบ

ฉะนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่การแต่งตั้ง มาตรการร้องทุกข์  
เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรม และแก้ไขความผิดพลาดในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงควร  
ถูกกำหนดขึ้นเป็นพิเศษ เช่น

๑. อาจจะใช้วิธีการตั้งองค์กรขึ้นมา เช่น อาจเป็นรูปคณะอนุกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เกี่ยวกับการแต่งตั้ง โฆษกฯ ตำแหน่งระดับสูง (อ.ก.พ.  
วิสามัญ)

๒. คณะกรรมการชุดนี้ อาจมีหน้าที่ดังนี้ เช่น

- ๒.๑ พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง (เช่น  
ระดับ ๙, ๑๐, ๑๑)
- ๒.๒ เข้าไปมีส่วนช่วยเหลือทางวิชาการแก่การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง  
ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานและเป็นธรรม

๒.๓ พิจารณารับคำร้องทุกข์จากผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

๓. ถ้าองค์กรนี้จัดเป็นองค์กรประเภท อ.ก.พ.๔ วิสามัญ ซึ่งจะตั้งขึ้นใหม่  
โดยเฉพาะก็น่าจะเป็นวิธีที่ดีวิธีหนึ่ง เพราะ

๓.๑ อ.ก.พ.๔ นี้ อยู่ภายใต้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)  
ซึ่งเป็นองค์กรกลางสูงสุดของรัฐด้านบริหารบุคคล

๓.๒ ถ้าใช้กลไกเดิมที่มีในปัจจุบันซึ่งมีงานหลาย ๆ ด้าน อาจปฏิบัติไม่ได้  
ผลเต็มที่ และล่าช้า เพราะเรื่องแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เป็นเรื่องสำคัญและละเอียด  
อ่อนมากและต้องทำโดยรวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโดยรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์



LIRT

๓.๓ องค์การนี้ จะดูแลการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงทุกกลุ่ม  
เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นธรรมที่สุด อันจะเกิดผลดีไปสู่ระบบราชการ  
โดยส่วนรวม เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน

๔. องค์การนี้ อาจจะมีการจัดเป็นรูปอื่นก็ได้ เป็นเรื่องที่จะศึกษา  
จะพิจารณาต่อไป

๕. การที่มีองค์การนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ คือ

๕.๑ ทำให้ระบบแต่งตั้ง มีคุณธรรม มีมาตรฐาน มีความเป็นธรรม

๕.๒ การร้องทุกข์ จะเป็นประโยชน์ คือ

๕.๒.๑ ทำให้ทบทวน แก้ไขความผิดพลาดได้

๕.๒.๒ เป็นการป้องกันการทำผิดกฎหมาย การเล่นพวก ระบบ  
อุปถัมภ์

๕.๓ สร้างระบบบรรณาการ และวิธีการในเรื่องนี้ให้เป็นลักษณะใหม่ใน  
ทางบวก คือ เป็นการร้องทุกข์ เพื่อต้องการความเป็นธรรมหรือสิทธิอันชอบธรรมของตน  
ต่อองค์การใดก็ตามไม่ใช่เป็นการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจเป็นการมองว่า กล่าวหาว่า  
ผู้บังคับบัญชากำลัง อคติขม (ซึ่งจะก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและเป็นศัตรูระหว่าง  
ข้าราชการกับผู้บังคับบัญชา) แต่เป็นการขอให้องค์การตรวจสอบว่า การแต่งตั้งนั้น ๆ ถูกต้อง  
ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ หรือไม่ ? และสิ่งเมื่อการแต่งตั้งนี้ ผ่านระบบคณะกรรมการ และ  
มีสำนักงานต่าง ๆ คัดแล้ว จึงอาจช่วยลดการเผชิญหน้าแบบระบบร้องทุกข์ในปัจจุบันได้บ้าง  
ซึ่งในปัจจุบัน ถ้าร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาก็เหมือนเปิดฉากต่อสู้กับผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็น  
ผลให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรง มองหน้ากันไม่ได้ เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ทำงานร่วมกัน  
ได้ยาก ฯลฯ (ซึ่งปกติผู้ยื่นข้อก็จะเสียเปรียบและพ่ายแพ้อยู่เสมอ)

๕.๔ ระบบร้องทุกข์ในทางบวก เพื่อที่ว่า การแต่งตั้งถูกต้องตามระบบ  
ครบถ้วนตามระบบหรือเปล่า ? นี้ จะช่วยลดการเผชิญหน้าและลดการเป็นปฏิปักษ์ เป็น  
แนวทางใหม่ที่จะลดการแตกสามัคคีในวงราชการได้มากพอสมควร

ปัญหาการปฏิบัติ "ตามนโยบาย" หรือไม่ ? และสิ่งการแก้ไข

๑. ปัญหาที่มืออยู่ประจำ คือ คำว่า อธิบดี ไม่สนองนโยบายหรือคิดนโยบายของ  
รัฐมนตรี รัฐมนตรีต้องเร่งรัดปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล, ทองกระทรวงอธิบดีอาจ  
มีเหตุผลว่า ทำไม่ได้ ทำล่าช้า ขาดเหตุผล ฯลฯ



LIART

๑. เรื่องนี้เป็นปัญหาที่พี่น้อง ๓ ฝ่าย ควรจะพิจารณาทิศทางแก้ไขปัญหานี้ โดยวิธี เช่น

๑.๑ มีการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ของกระทรวง กรม ให้ชัดเจนและ รับรู้ร่วมกันทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

๑.๒ ฝ่ายประจำต้องปฏิบัติตามนโยบายอย่างเร่งด่วน เมื่อได้รับมอบหมาย

๓. ความมีมาตรการหรือวิธีการในเรื่องนโยบายนี้ คือ

๓.๑ สักขีจะระบบเร่งรัดการให้ปฏิบัติตามนโยบาย ของรัฐมนตรีให้เป็นธรรมมี หลักฐาน

๓.๒ สักขีจะระบบรายงาน ของอธิบดี คือการปฏิบัติตามนโยบาย ว่าปฏิบัติ ได้หรือไม่ได้ อย่างไร เพราะอะไร ?

๓.๓ เมื่อมีการขัดแย้งกัน เรื่องสนองนโยบายหรือไม่ จะต้องมีหลักฐานที่จะ พิจารณาวินิจฉัยตัดสินได้ง่ายๆ

**สรุป**

ฉะนั้น แนวทางการพิจารณาเรื่องนี้ จึงเป็นไปในลักษณะ

๑.๑ มีการวิเคราะห์ วินิจฉัย รายละเอียดต่าง ๆ ในแง่มุมต่างๆ อย่างลึกซึ้ง เพื่อค้นหาปัญหาที่แท้จริงของระบบแต่งตั้ง และระบบการปฏิบัติราชการและหาวิธีการแก้ไข ปัญหาที่ดีที่สุด

๑.๒ การวิเคราะห์เป็นไปอย่าง เป็นธรรมและเป็นกลาง และรับความจริงถึง จุดอ่อน จุดแข็งของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ โดยไม่เอาทนายสำคัญ คือ ทุกคนทำ เพื่อประเทศชาติ มุ่งสู่ประสิทธิภาพสูงสุดของระบบราชการ และประโยชน์สูงสุดของ ประเทศและประชาชน

๓. ข้อขัดแย้งหลักเดิม คือ อำนาจนี้จะให้แก่รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง (ซึ่ง เป็นปัญหาโลกแตกที่ขาดได้ยาก เพราะต่างฝ่ายต่างมี "จุดดี" และ "เหตุผล" สนับสนุน) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาเท่านั้น

๔. เพราะฉะนั้น ทางออกที่ดีที่สุดที่ได้พบในที่สุด (ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ได้ร่วมพิจารณาศึกษาอย่างจริงจัง ทุกแง่มุมเป็นเวลาเกือบ ๘ เดือน) ก็คือ



๔.๑ ออกมาทางสายกลาง ตามแนวของพระพุทธศาสนา คือ ให้อำนาจ ทั้งสองฝ่าย คือ การใช้อำนาจร่วม ซึ่งเท่ากับเอาจุดดี ของรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง มาใช้ร่วมกันทั้ง ๒ ฝ่าย

๔.๒ สร้างกลไกวิธีการในการคัดเลือกแต่งตั้งที่ดี และกลไกในการ ร้องทุกข์เพื่อแก้ไขกรณีคนลาที่มีประสิทธิภาพ

๔.๓ สร้างองค์กรที่ดี และระบบที่ดีในการร้องทุกข์

๔.๔ สร้างกลไกที่จะลดความขัดแย้ง และ เพิ่มความสามัคคีกันระหว่าง ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ในการปฏิบัติราชการของชาติ

๔.๕ สร้างกลไกอื่น ๆ ที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕. ทุก ๆ อย่างดำเนินไปด้วยความเป็นกลาง มุ่งผลประโยชน์ของระบบ คณะรวมประสิทธิภาพการบริหารราชการของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ อันจะนำไปสู่ ผลดีของราชการและประเทศชาติโดยส่วนรวม

ภาคผนวก ค.

ศึกษากรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง

ปี ๒๕๑๔-๒๕๓๐

นายประสูร เถลิงศรี รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้า (ระดับ ๔) ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการพาณิชย์ (ชั้น ๑) ณ กรุงเทพมหานคร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

นายอำนาจ วีรารม ปลัดกระทรวงการคลัง ได้ขอลาออกจากราชการ เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

นายวีระ สุสังกรกาญจน์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับการแต่งตั้ง ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ ๑๑) เนื่องจากมีปัญหาการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

นางสาวจุไร ลิสาภาส เลขาธิการ ก.ค. ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ระดับ ๑๐)



LIRT

นายแพทย์สมศักดิ์ วรคามิน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับการแต่งตั้ง  
ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประลักษ์ว่านักนายกรัฐมนตรี (ระดับ ๑๑) เนื่องจากมีปัญหา  
ในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ - ๒๕๓๗

นายสิริวงศ์ จิงคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับแต่งตั้งให้ไป  
เข้าร่วมราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงอุตสาหกรรม

นายแพทย์ มรกต กรเกษม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาได้  
รับการพิจารณาที่จะให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข (ระดับ ๑๐)  
แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แล้วได้รับการพิจารณาให้  
ดำรงตำแหน่งเดิม

นายโกวิทช์ โพธิชานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ได้รับการ  
แต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลัง (ระดับ ๑๑)

นายกัว สรรพกิจ อธิบดีกรมป่าไม้ ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรง  
ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ระดับ ๑๐)

พล.ต.อ. ประทีป สันติประภพ รองอธิบดีกรมตำรวจ ได้รับการเสนอ  
ชื่อจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอ ก.ตร. เห็นชอบก่อนเสนอ  
คณะรัฐมนตรี แต่ ก.ตร. พิจารณามีมติไม่ให้ความเห็นชอบในการพิจารณาครั้งแรก และ  
ต่อมาพิจารณาเห็นชอบในการพิจารณาครั้งที่สอง

กรณี นายพรชัย อิศรเสนาฯ ผ.อ.อภยชาติ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ถูกเอกชน  
ฟ้องคดีอาญา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีคำสั่งให้พักราชการ

ร.อ. อภิชาติ อู่อารมย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ได้รับการแต่งตั้ง  
ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง แต่ต่อมาได้ขอลาออกจากราชการ



LIRT

ภาคผนวก ง.

ข่าวสารรวบรวมจากสื่อมวลชน

หนังสือพิมพ์ มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับที่ ๖๔๔ (วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗)

การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

สาเหตุของการส่งอำนาจแต่งตั้ง

สาเหตุที่มีการส่งอำนาจแต่งตั้งข้าราชการนี้ คงจะมีหลายประการคือ

๑. เกิดจากความเข้าใจว่าอำนาจแต่งตั้งข้าราชการเป็นอำนาจเด็ดขาด คือ ถ้ารัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ แล้ว ก็จะต้องได้ในระดับ ๘ - ๙ และอาจยกไปทางให้คนของตัวในระดับ ๗ ด้วยก็ได้ ถ้าอำนาจนี้เป็นของปลัดกระทรวงก็จะตั้งใครก็ได้เช่นเดียวกัน แต่มันก็มีความแนบเนียนกว่าคือ ไม่ค่อยข้ามอาวุโสกันมากนัก และมักจะย้ายบุคคลในระดับเดียวกันออกไปสู่ตำแหน่งไม่สำคัญเสียก่อน เพื่อกำจัดลูกน้องมาครองตำแหน่งที่สำคัญทีหลัง

๒. เกิดจากความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี และปลัดกระทรวงผิด

กล่าวคือ รัฐมนตรีคิดว่าตนเองมีความรับผิดชอบในกระทรวงทั้งหมด ดังนั้นต้องดูแลทั้งคนและงาน ออกจากงานเดินก็ต้องควบคุมคนได้ตลอดจนคิดวางแผนงานของรัฐมนตรีมีมากมายลงไปถึงรายละเอียด ซึ่งคงไม่มีปลัดกระทรวงคนไหนจะดูแลให้ถูกใจไปทั้งหมดได้ และอาจจะระวางเรื่องหาผลประโยชน์ด้วย เมื่อมีอำนาจในมือก็จะต้องหาทางปลดย้ายออกไป

ส่วนปลัดกระทรวงก็ถือว่าตนเองเป็นหัวหน้าข้าราชการประจำของทั้งกระทรวงต้องดูแลทั้งงานสำเร็จไปตามนโยบาย และต้องปกครองบังคับบัญชาให้เป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมายระเบียบแบบแผนด้วย ถ้าปกครองคนไม่ได้หรือไม่ดีงานก็คงไม่สำเร็จ การที่รัฐมนตรีจึงสั่งการว่าเพื่อนนอกกฎหมายก็ยอมทำให้ไม่ได้

ทั้งนี้ อาจรวมถึงความรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้ใหญ่มีอาวุโส มีความรู้และประสบการณ์สูงอยู่แล้วและเห็นว่ารัฐมนตรีบางคนมีอาวุโส ความรู้ ประสบการณ์น้อยกว่าไม่น่าเคารพเทีอถือ และมีแนวโน้มจะทุจริตจะมาสั่งงานส่วนที่คุ้มหน้าอย่างไรก็ได้ ถ้าความรู้สึกเช่นนั้นเกิดขึ้นก็จะเกิดอาการ "ชิงราชำแรง" อยู่ด้วยกันไม่ได้ราบรื่น



๓. เกิดจากการที่ระบบข้าราชการประจำไม่มีระเบียบ ในการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการที่ด้อย

โดยไม่มีระบบกลั่นกรองประเมินผลงานระบบแนววงได้เท่ากันหน้าในราชการ ระบบการย้าย ระบบการรับรอง ระบบหมุนเวียน ระบบวางอันดับอาวุโส ฯลฯ คอสนับสนุน การแต่งตั้งเลข หรือมีแต่ก่อนแต่ใช้ไม่ได้หรือไม่ได้ใช้

การแต่งตั้งในปัจจุบัน จึงมีลักษณะเล่นพรรคเล่นพวกมากกว่าจะเป็นไปตามหลัก คุณธรรม เมื่อข้าราชการประจำเองเล่นพวกได้ นักการเมืองก็อาจจะมีโอกาสเล่นพรรค เล่นพวกบ้าง เพราะคิดว่าได้รับการเลือกตั้งมาอย่างเหนือสภา เมื่อได้อำนาจนิติบัญญัติ มาแล้วก็ยังต้องคอยสั่งอำนาจบริหารกันอีก เมื่อได้อำนาจบริหารมาแล้วก็อาจใช้อำนาจ เห็นข้าราชการประจำเพื่อให้โทษของตนบรรเทาผล

หรือเพื่อให้พรรคของตนมีพลังในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

วิธีแก้ไข

ถ้าจะแก้ไขปัญหานี้ก็จะต้องแก้ตามสาเหตุที่เกิดขึ้นตามลำดับดังนี้

๑. อำนาจการแต่งตั้งไม่ใช่อำนาจเด็ดขาด แต่เป็นอำนาจที่จะต้องทำตาม กฎหมายระเบียบแบบแผน และอยู่ในกรอบของระบอบการเมืองและระบบราชการประจำ ไม่ใช่เป็นอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ เพราะระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบอบ เผด็จการ

การที่ใครมาเป็นรัฐมนตรีไม่ได้หมายความว่า จะเป็น เจ้าชีวิตหรือเจ้าของ กระทบวงถึงกระทบวง แต่ในระบอบประชาธิปไตยฝ่ายการเมืองก็มีอำนาจหน้าที่ไปทางหนึ่ง ระบบข้าราชการประจำก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่ไปอีกอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะระบอบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งมีรัฐบาลผสม ความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลมีน้อยกว่า แบบประธานาธิบดี (เช่น ที่มีอายุ ๕ ปี แน่นนอน) ข้าราชการประจำต้องมีความเป็น กลางมาก และต้องเป็นตัวที่จะก่อให้เกิดความต่อเนื่องและเสถียรภาพในการให้บริการแก่ ประชาชน

ฉะนั้น การแต่งตั้งข้าราชการจะต้องมีระเบียบแบบแผนต่าง ๆ อีกมาก (โปรดดูข้อ ๓) ถ้านองเคียวกับระเบียบการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดหา การก่อสร้าง ต่าง ๆ ไม่ใช่ว่ามีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงิน (เช่น ๑๐๐ ล้านบาท) หมายความว่า



จ่ายให้ใครก็ได้ แต่ต้องจ่ายไปตามระเบียบแบบแผนและยังต้องมีกระบวนการตรวจสอบได้  
หลายชั้น ถ้าจ่ายเงินผิดพลาดต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาและโทษทาง  
การเมืองด้วย

การที่อำนาจแต่งตั้งข้าราชการไม่มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน จึงไม่มีทางจะให้  
ผู้สั่งการต้องรับผิดชอบต่อผล ดังนั้น จึงควรวางระเบียบแบบแผนให้ชัดเจนมีการควบคุม  
ผู้สั่งการให้รับผิดชอบต่อผลและมีการตรวจสอบการใช้อำนาจนี้ด้วย

๗. ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ  
ความจริงเรื่องนี้เป็นเรื่องของหลักการที่สำคัญที่ทุกฝ่ายควรจะต้องเข้าใจทราบถึง และช่วยกัน  
ปฏิบัติตาม กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา ทุกฝ่ายควรจะต้องปรับความเข้าใจ  
ให้ตรงกันและปรับบทบาทของแต่ละฝ่าย ดังนี้

๗.๑ หลักอำนาจการปกครองสูงสุดอยู่ที่ประชาชน (Civilian Supremacy)

ในระบบรัฐสภาประชาชนได้มอบอำนาจมาให้รัฐสภาและรัฐสภามอบอำนาจบริหารให้แก่คณะ  
รัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกัน และค.ร.ม.มอบอำนาจเฉพาะบางส่วนมาให้รัฐมนตรี

ดังนั้น อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงต้องมี  
เหนือกว่าข้าราชการประจำทุกฝ่ายทั้งทหาร ตำรวจ พลเรือน (หลักความรับผิดชอบต่อร่วมกัน  
ของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญมาก เพราะเป็นคณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหาร จะแบ่งให้แต่ละบุคคล  
ไม่ได้ ความเข้าใจเรื่องนี้ของนักการเมืองไทยในขณะนี้มีความคือ เกือบจะเป็นการแบ่ง  
กระทรวงกันไปปกครองบังคับบัญชาเบ็ดเสร็จ หน้าข้างกระทรวงยังแบ่งกรมให้รัฐมนตรี  
ช่วยว่าการไปดูแลคนละ ๓-๕ กรมอีกด้วย แบบนี้ไม่ใช่ความรับผิดชอบต่อร่วมกันแต่เป็นส่วนหนึ่งของ  
ระบบแบ่งกันกันเมือง) ดังนั้น อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี  
จึงต้องมีเหนือกว่าข้าราชการประจำทุกฝ่ายทั้ง ทหาร ตำรวจ พลเรือน

อำนาจของฝ่ายการเมืองที่เหนือกว่าฝ่ายประจํานี้ ไม่ใช่อำนาจ  
เด็ดขาด แต่เป็นอำนาจที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งรับผิดชอบต่อประชาชนอีกต่อหนึ่ง

ดังนั้น ฝ่ายการเมืองก็น่าจะใช้กลไกในการเมืองมาควบคุม  
ข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่ อำนาจที่จะชี้แจงให้ข้าราชการประจำประพฤติปฏิบัติ  
อำนาจกำหนดวงเงินจะให้นำมาใช้ อำนาจที่จะควบคุมกำกับดูแลกันเองภายในรัฐบาล  
อำนาจที่ฝ่ายค้านจะควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ ตั้งกระทู้ และ  
เปิดอภิปราย ฉะนั้น ถ้าข้าราชการประจำคนใดหน้ามือตาทำงานไม่ดี ไม่ได้ผลก็ควรจะต้อง

กระตุ้มเปลี่ยนก่อน ถ้าเห็นว่าผิดพลาดหรือความสามารถไม่เหมาะสมต้องไป  
เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในภายหลัง

๓.๒ หลักคุณธรรมของระบบราชการ ในสมัยก่อนราชการของประเทศ  
ต่าง ๆ มีน้อย ถ้าราชการก็มีน้อย ฉะนั้นในส่วนกลางผู้เป็นประมุขก็อาจจะตั้งเองได้  
ทั้งหมด ส่วนในส่วนภูมิภาค ประมุขก็จะตั้งเฉพาะตัวหัวหน้าไป หัวหน้าก็จะไปตั้งคนของตัวเอง  
เป็นผู้ช่วยงานอย่างนี้ไทยเรียกว่า ระบบกินเมือง ในต่างประเทศก็มีลักษณะคล้ายกัน  
อย่างในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีก็มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารได้ทั้งหมด

ต่อมาเมื่อราชการขยายตัวมากขึ้นอยู่ยากขึ้นขึ้นขึ้น จำต้องมี  
ข้าราชการที่มีความรู้ความชำนาญมากขึ้นและคนเหล่านี้ก็ต้องการความมั่นคง ความก้าวหน้า  
ความสามารถ ที่จะใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มที่ไม่ว่าจะเป็นพรรคพวก ระบบ  
ราชการแบบการเมือง (Political Bureaucracy) จึงต้องเปลี่ยนมาเป็นระบบราชการ  
แบบอาชีพ (Professional Bureaucracy) ดังที่ได้มีการวางระบบคุณธรรม (Merit  
System) ขึ้นมาในสหรัฐอเมริกาขึ้นแทนที่ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หรือ  
ระบบกินเมือง (Spoils System) คือ ผู้ชนะการเลือกตั้งได้สิทธิที่รับทุกอย่างของฝ่ายนั้น

ระบบคุณธรรมนี้ตั้งอยู่บนหลักง่าย ๆ เพียง ๔ ข้อ คือ ๑) หลักความรู้  
ความสามารถ ๒) หลักความเสมอภาค (ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงอาวุโส) ๓) หลักการ  
รับราชการเป็นอาชีพ (ให้สิทธิแก่คนเก่งคนดีที่มาเข้ารับราชการตั้งแต่เนิ่นๆ และอยู่รับราชการ  
ไปตลอดอายุการทำงานสูงกว่าพวกไป ๆ มา ๆ เข้า ๆ ออก ๆ) ๔) หลักความเป็นกลาง  
ทางการเมือง (ข้าราชการประจำเล่นการเมืองไม่ได้และการเมืองก็เล่นงานข้าราชการ  
ประจำไม่ได้ในแบบอังกฤษฝ่ายค้านมีสิทธิขอข้อมูลจากข้าราชการได้เหมือนกับฝ่ายรัฐบาล)

สิ่งเหล่านี้ถ้านักการเมืองพยายามเข้าใจข้าราชการประจำ และ  
ข้าราชการประจำเข้าใจนักการเมืองเสียบ้าง อากำร "ชิงราชันรง" ที่กล่าวข้างต้นก็น่า  
จะลดลงหรืออย่างน้อยก็ทราบว่าใครผิดใครถูกได้ชัดเจนขึ้น

๓. จิตวางระบบและระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการเพื่อใหม่ให้สมบูรณ์  
และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ปัจจุบันระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ  
ระดับและประเภทต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอ เปิดโอกาสให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกได้ทั้งจาก  
ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำข้าราชการที่ไม่มีเส้นสายก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบพาทันทีลุลอก  
เกิดปัญหาสมองโหลหรืออยู่ไปอย่างซึ่งกะพาส เป็นปัญหาสมองโหลและมือเท้าช้ำกัน  
มากมายรัฐบาลซึ่งมี สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยหลัก ควรจะได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๓.๑. วางระบบการคัดเลือกข้าราชการเพื่อการเลื่อนตำแหน่งเสียใหม่ ให้ชัดเจน ไม่ให้มีการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งกันโดยอำเภอใจ เช่น มีการตั้ง คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการระดับต่าง ๆ ขึ้น เช่น ระดับกอง (คุณข้าราชการระดับ ๑ - ๕), ระดับกรม (คุณข้าราชการระดับ ๖-๗-๘), ระดับกระทรวง (คุณข้าราชการระดับ ๙-๑๐) และระดับชาติ (คุณข้าราชการระดับ ๑๐-๑๑)

ทั้งนี้ให้ร่วมกับหลักการหมุนเวียนข้าราชการ และระบบข้อมูลอื่น ๆ (ดูข้อต่อไป) และหลักการเสนอชื่อตามกติกา ๓ คน (Rule of Three) คือ เมื่อคณะกรรมการแต่ละระดับ เห็นว่าบุคคลใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งและระดับ ก็จะต้องเสนอให้มั่งคั่งด้วยผู้มีอำนาจแต่งตั้งพิจารณาตำแหน่งละ ๓ คน ไม่ให้เสนอคนเดียว และบุคคลที่ถูกเสนอชื่อไปเป็นอันดับต้นถูกปฏิเสธแล้ว ๓ ครั้งก็ไม่จำเป็นต้องเสนออีก

๓.๒ ระบบหมุนเวียน จะต้องสร้างความเข้าใจและการยอมรับว่า ข้าราชการไม่ใช่ผู้ผูกขาดการใช้อำนาจปกครองในส่วนราชการใด ๆ โดยเด็ดขาดตลอดชีวิต เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจที่จะให้ผลดีผลร้ายต่อประชาชน ป้องกันการสร้างอิทธิพลหนึ่งรากลึก, เพื่อขยายโลกทัศน์ให้กว้างขวางสามารถนำประสบการณ์จากแห่งหนึ่งไปใช้ในที่อื่น ตลอดจนปัญหาการสร้างทาสขาดตัวการไปครอบงำตำแหน่งที่กำลังจะว่าง ฯลฯ จึงจะต้องมีการหมุนเวียนข้าราชการทั่วไปที่มีใช้สาขาวิชาการเฉพาะทาง โดยผู้จะเป็นหัวหน้ากองผู้อำนวยการกอง ต้องผ่านงานมานานมากกว่าหนึ่งกอง, ระดับกรมต้องผ่านงานหลายกรม, ระดับกระทรวงก็ต้องผ่านหลายกระทรวง

ผู้ทำงานในหน่วยงานช่วยอำนวยการกลาง (เช่น ก.พ., สำนักงบประมาณ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) จะต้องเคยผ่านงานปฏิบัติภารกิจของกระทรวงอื่นมาแล้ว เพื่อมิให้คิดสิ่งใหม่เคยรับปฏิบัติไม่เคยประสบปัญหาทางปฏิบัติมาก่อน ทั้งนี้ เป็นการเสริมกฎหมายและระเบียบหมุนเวียนข้าราชการระดับบริหาร ระดับ ๙-๑๐ ไม่ให้อยู่เกิน ๕ ปี ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้กว้างขวางขึ้น

๓.๓ ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน และการรับรองโดยผู้บังคับบัญชา ควรให้ส่วนราชการสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการทุกคนทุกประเภท ระบบประเมินผลประจำปีควรมีลักษณะเชิงปริมาณ และเป็นปรนัยให้มากที่สุด ถ้าส่วนราชการใดยังทำไม่ได้ครบทุกงาน ก็ให้ใช้วิธีให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลงานประจำปี เป็นลายลักษณ์



อักษรไปก่อน เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการ (คู่มือ ก.๑) ใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาทั้งนี้ถ้าเป็นการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง จะต้องมีการรายงานของผู้บังคับบัญชาในอดีตอย่างน้อย ๓ คน

การรับรองและเสนอแนะโดยบุคคลภายนอกให้นำมาให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาประกอบได้ โดยที่ต้นปัญหาเด็กฝากในทางมิชอบจะน้อยลงเพราะการฝากฝังแบบรับรองแนะนำ เป็นวิธีการที่เชื่อถือได้ยอมรับได้ในทางหลักวิชา

๓.๘ ระบบการกลั่นกรองผลการปฏิบัติงานของสายวิชาการ ควรจะจัดตั้งขึ้นในสำนักงานวิชาการและวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการไปเป็นประจำอยู่แล้วในระบบมหาวิทยาลัยและระบบข้าราชการสายวิชาการในสังกัด ก.พ. แต่ควรขยายและทำเป็นระบบให้มากขึ้น โดยได้รับการยอมรับจากสมาคม หรือสถาบันของแต่ละวิชาชีพด้วย เพื่อกระตุ้นให้ข้าราชการสนใจจะเปิดหูเปิดตาในวงกว้างยิ่งขึ้นกว่า ที่เวลาสิ้นสุดงานในงานเคย ๆ มาเสนอขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ ในบางตำแหน่งก็ยังไม่มีการพิจารณาในประเทศที่จะประเมินหรือกลั่นกรองได้ก็ควรจะให้ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศมาร่วมประเมินได้

ปัญหาอย่างหนึ่งของการประเมินทางวิชาการ คือ รัฐบาลยังจ่ายค่าสมนาคุณให้ผู้นับประเมินน้อยมาก ทำให้ผู้นับประเมินไม่อาจรับงาน หรือทำอย่างลวก ๆ ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญ เพราะรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินเดือนและผลประโยชน์ให้แก่ผู้ถูกพิจารณาไปอีกมากมายและผู้นับประเมินจะไปอยู่ในตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น มีโอกาสทำดีทำชั่วทำถูกทำผิดอีกมาก ปัญหาอีกอย่างหนึ่งของข้าราชการสายวิชาการ คือ การไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่บริหารและจูงใจเท่าที่ควรทำให้ราชการสูญเสียงเปล่ามาก

๓.๙ ระบบแนวทางใต้เท้าก้าวหน้าในราชการ ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนมีการยอมรับหลักการพัฒนาราชการบุคคลกันมากขึ้น และมีความพยายามจะดึงบุคคลให้มาทำงานในหน่วยงานของตน โดยต้องให้มีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้นและมีโอกาสก้าวหน้าไปตามลำดับ จึงจะต้องให้ส่วนราชการจัดทำแนวทางก้าวหน้าของข้าราชการในสำนักงานต่าง ๆ ด้วย (Career Pattern, - Career Development, Career Ladder) เมื่อจะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลใดไปสู่ตำแหน่งใหม่ จะต้องให้คณะกรรมการคัดเลือกได้พิจารณาจากแนวทางนี้ด้วย (ขณะระบบอัยการและตุลาการก็ได้ใช้วิธีนี้มานานแล้วและอาจจะปรับปรุงให้ถูกหลักวิชาการมากขึ้น)



๓.๖ ระบบวางอันดับอาวุโสให้โปร่งใส การรับราชการเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในระบบประชาธิปไตยหรือหากไปกับหลักการที่ว่าประชาชนมีสิทธิรับรู้ความเป็นไปในระบบราชการตลอดเวลา ดังนั้น การบริหารงานบุคคลต้องโปร่งใสด้วยการพิมพ์รายชื่อข้าราชการระดับสูง (๗-๑๑) ทั้งหมดของทุกกระทรวง ทบวง กรม ลงในราชกิจจานุเบกษาโดยเรียงลำดับอาวุโสเงินเดือน ทั้งนี้ จะทำให้ทราบว่าใครอยู่ในขั้นระดับใดในแต่ละปีถ้าใครทำความดีความชอบมากก็จะได้ \* ขึ้น กระโดดข้ามรายชื่อข้าราชการชั้นเดียวกันในปีกลาง ทุกคนก็จะได้รับทราบร่วมแสดงความยินดี หรือถ้าเห็นว่าไม่เหมาะสมก็ลงมือคัดค้านให้ถึงผู้บังคับบัญชาจะทำให้การแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือนต่อไปรัดกุมยิ่งขึ้น และจะสร้างความสมดุลและเป็นธรรมแก่ระบบราชการสาขาต่าง ๆ ได้ในอนาคต เพราะขณะนี้บางสาขางานก้าวหน้าเติบโตรวดเร็วมาก ส่วนบางสาขาก็ช้ามากจะให้เกิดแรงกดดันแรงผลักดันในสาขางานต่าง ๆ

๓.๗ ระบบข้าราชการการเมือง ควรขยายตัวขึ้นเพื่อให้รองรับการ

ขยายตัวของระบอบประชาธิปไตยและการขยายตัวของระบบราชการเอง ขณะนี้ตำแหน่งข้าราชการการเมืองในประเทศไทยยังมีน้อยมาก คงมีแต่ระดับรัฐมนตรี, ที่ปรึกษา, เลขานุการ, และประจำทำเนียบเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจกำกับดูแลและตรวจสอบส่วนราชการทั้งประจำและการเมือง, หรือบางคนก็ไม่มีงานเลย เป็นที่ถูกต้องเลือนคงจะต้องปรับปรุงดังนี้

๑) ส่วนราชการที่ทำหน้าที่สนับสนุนฝ่ายการเมือง ควรมีข้าราชการการเมืองเป็นหัวหน้าควบคุมนโยบาย โดยอาจมีรองหัวหน้า หรือบุคลากรระดับรองคุณเลงานประจำได้ เช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักเลขาธิการนาชกรัฐมนตรี, งานประชาสัมพันธ์, งานการต่างประเทศ ฯลฯ ข้าราชการการเมืองที่ว่างอาจสมัครมาจากข้าราชการประจำได้โดยจะได้รับเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญในอัตราสูง แต่จะกลับเข้ารับงานประจำอีกไม่ได้

๒) ส่วนราชการที่ทำหน้าที่บริการประชาชนโดยตรง ได้แก่

ส่วนราชการจำนวนหนึ่งที่ทำหน้าที่บริการประชาชนโดยตรง มักจะมีอยู่ในทุกกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ควรมีความกระตือรือร้นที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนและฝ่ายการเมืองมากขึ้น ดังนั้น ควรเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมือง (Political Acceptability) มากขึ้นกว่าข้าราชการประจำทั่วไป จึงควรให้เป็น



หน้าที่ของรัฐมนตรีจะคัดเลือกได้มากกว่าจะให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง ทั้งนี้ ควรมีการสำรวจตำแหน่งประเภทนี้ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดค่าเสียก่อนที่จะให้รัฐมนตรีใช้อำนาจแต่งตั้งได้

ส่วนระดับของข้าราชการประเภทนี้ ควรจะมีได้ตั้งแต่ระดับ ๔-๑๐-๑๐ ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบกระเทือนฐานะของผู้ที่มีตำแหน่งเดิมซึ่งจะต้องถูกย้ายไป ตำแหน่งอื่น และผู้ที่อยู่ในตำแหน่งประเภทนี้จะต้องพ้นตำแหน่งไปเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ถ้ามีการตกลงกันในชั้นนี้โดยไม่ผูกพันการสืบทอดตำแหน่งก็จะหมดไป การขอแก้กฎหมายซึ่งอำนาจแต่งตั้ง ก็ไม่จำเป็นต้องทำเป็นอีกต่อไป

๓) ส่วนราชการที่ต้องมีความเป็นอิสระ เช่น งานรักษาความสุจริตธรรม, อัยการ, สำนักตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงาน ป.ป.ป. มหาวิทยาลัย, สถาบันวิชาการและการวิจัยต่าง ๆ จะต้องได้รับหลักประกันไม่มีการแทรกแซงทางการเมือง การเลื่อนขึ้นตำแหน่งของข้าราชการ ต้องเป็นไปตามความรู้ความสามารถผลงานตามมาตรฐานทางวิชาการนั้น (Professional Standard and Acceptability) แต่ในระดับบังคับบัญชาส่วนราชการอิสระอาจจะมีการแต่งตั้งเป็นพิเศษ เช่น คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อให้รัฐสภาพิจารณาและยอมรับเพื่อให้มีอำนาจรับผิดชอบต่อประชาชน

การจำแนกส่วนราชการที่เป็นงานการเมือง และวางตำแหน่ง ข้าราชการการเมืองนั้นจะต้องจัดทำด้วยความรอบคอบและต่างกับการกำหนดสายงาน และ ตำแหน่งวิชาการที่กล่าวในข้อ ๓.๕

๔) ปัญหาการแต่งตั้งที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ ในบางกรณี ปัญหาการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนั้นแท้จริงไม่ใช่ปัญหาการเลือกตัวบุคคล แต่เป็นปัญหาที่ว่าส่วนราชการนั้นมีลักษณะพิเศษ เช่น ใหญ่เกินไป หรือมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเกินไป เกินกว่าที่ผู้บังคับบัญชาคนเดี๋ยวจะดูแลรับผิดชอบได้ทั้งหมดศาสตราจารย์วิชาการ และนั่นไม่ว่า ใครมาดำรงตำแหน่งนั้นก็ย่อม ทำงานให้ถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และถูกใจ ประชาชนและนักการเมืองไม่ได้ จะต้องถูกย้ายหรือเปลี่ยนตัวอยู่เนื่อง ๆ ดังเช่นกรณีของ กรมตำรวจต้องรับผิดชอบสารพัดเรื่อง ตั้งแต่จราจรรถไฟ ป่าไม้ ไฟไหม้ โจรผู้ร้าย คนเข้าเมือง ฯลฯ

งานแบบนี้ไม่มีใครรับผิดชอบได้ทั้งหมด และนั่นจึงจะต้องแก้ที่ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ไม่ใช่แก้ที่ตัวบุคคล

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการ  
ชั้นสูงนั้นไม่ใช่เรื่องเล็กหรือง่ายอย่างที่เข้าใจกัน ทั้งที่การวิวาทในเรื่องนี้ก่อให้เกิดปัญหา  
เสถียรภาพของรัฐบาลมาหลายสมัยทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ถ้าอำนาจมาอยู่ที่รัฐมนตรี  
มากก็เกิดการประท้วง หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือเกิดปัญหาสมองไหล  
สมองซ่า

ดังนั้น ควรจะจัดการแก้ไขกันขึ้นอย่างเป็นระบบซึ่งจะแก้ไขปัญหา  
ได้ในระยะยาวจะช่วยให้มีการพัฒนาการเมืองและราชการประจำได้ดีขึ้น และถูกต้องตาม  
หลักวิชาการบริหารงานบุคคลตามแนวโน้มสากลที่ยึดหลักการพัฒนาทรัพยากรบุคคล เป็นส่วน  
สำคัญ

วิธีแก้ไขที่นำมาเสนอในบทความนี้ส่วนใหญ่ได้มาจากประสบการณ์  
ในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดอีกมากไม่สามารถนำมาอธิบายในที่นี้ได้ทั้งหมด  
รัฐบาลควรมอบให้นักวิชาการบริหารงานบุคคล นำไปคิดอำนาจระบบให้ครบวงจรเสียก่อน  
จะนำมาใช้ ไม่ควรแก้ปัญหาด้วยมาตรการหรืออำนาจและอารมณ์ทางการเมืองมาตัดสิน

เพราะจะทำให้อยู่ไม่ได้ยั่งยืน บ้านเมืองและประชาชนก็ไม่ได้มี  
อะไรดีขึ้น

๗. หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์ ฉบับที่ ๑๖,๑๕๖ (พฤหัสบดีที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๖)

เสียงพรรคข้าราชการ โดย "ณรงค์ อินทรม"

ผมได้รับแฟกซ์ด่วนจากผู้อ่านที่ไว้ชื่อว่า "ดร. บุญเลิศ ไพรินทร์" บอกว่า  
เขาเป็น "สมาชิกพรรคข้าราชการ" มาร่วมแสดงทรรศนะถึง "พรรคข้าราชการ"  
อันเป็นแง่มุมที่น่าสนใจจึงขอย่นนำมาถ่ายทอด ดังนี้

"ผมผ่านร้อนผ่านหนาวในฐานะสมาชิกพรรคข้าราชการมาเกือบ ๓๐ ปี  
ได้เรียนรู้จากประสบการณ์โดยตรงของตนเองและของเพื่อนข้าราชการในกระทรวง ทบวง  
กรมต่าง ๆ ก็ได้พบว่าสมาชิกพรรคข้าราชการชั้นผู้น้อยจะเติบโตใหญ่เป็นสมาชิกระดับ  
แนวหน้า (อธิบดีและปลัดกระทรวง) ได้นั้น มักจะต้องทำตัวให้เป็นที่รักของสมาชิกอาวุโส  
ของพรรคคนก่อน ๆ

นั่นก็คือท่านชอบเงินทอง ข้าราชการ หรือนารี ก็ฝ่าบัตระไรก็ตาม สมาชิก  
ชั้นผู้น้อยจะต้องจัดทามาให้ท่าน ท่านจึงจะรักและท่านจะสนับสนุนให้มีอำนาจวาสนาในพรรค



เพื่อว่าจะได้ เบียดบังทรัพย์สินของพรรค (ผลประโยชน์ของชาติ) ไปให้ท่านได้คล่องและสะดวกยิ่งขึ้น

การกระทำที่นายรักนั้นมักจะ เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยปราศจากการตรวจสอบจากสังคมภายนอก เหมือนกับพรรคการเมือง

ครั้นสมาชิกพรรคข้าราชการที่มุ่งผลประโยชน์ของชาติมากกว่าผลประโยชน์ของนาจะโหวตว่าจะออกตราหน้าว่าเป็นคนเลว ไม่มี เป็นแกะดำ แล้วแต่พวกท่านจะสรรหาและหุีบยื่นให้จึงไม่มีใครดอกจะเอามือไปผูกหีบ

พรรคข้าราชการจึงเป็นแหล่งทำมาหากินของสมาชิกเหล่านี้ตลอดมา และเป็นเช่นนี้ตลอดไป ถ้าพรรคของประชาชนไม่เติบโตใหญ่และเข้มแข็งพอ และคงจะเป็นเช่นนี้ไปอีกนาน ถ้าสิ่งนี้จะล้มล้างกันเองคือสโมหจริตและอวิชา ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ครั้นเมื่อพรรคของประชาชน (พรรคการเมือง) จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บทกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง เช่น รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะไปกระทบผลประโยชน์สมาชิกอาวุโสของพรรคข้าราชการเข้า ก็จะถูกตอบโต้ทันทีดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ผมเห็นด้วยกับประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง ๒๕ ประเด็น และผมเห็นด้วยกับการให้อำนาจรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการฮ้ำส บรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการระดับอธิบดีและปลัดกระทรวง ด้วยเหตุผลหลายประการดังที่ผู้ขอแก้ไขให้เหตุผลไปแล้ว แต่เหตุผลหนึ่งและเป็นเหตุผลที่สำคัญที่มีได้สมมากค่าอ้างกันก็คือ กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้นอธิบดีอาจทำนิติกรรมสัญญาผูกพันกับบุคคลภายนอกได้ โดยไม่พึ่งเสียงปลัดกระทรวงและปลัดทบวงก็ได้

ถ้ารัฐมนตรีไม่มีอำนาจในส่วนนี้ ปลัดกระทรวงและปลัดทบวงก็อาจจะควบคุมให้การบริหารราชการแผ่นดิน ของอธิบดีเป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรีและของรัฐบาลได้ แต่อย่างไรก็ดี แล้วใครจะควบคุมกำกับดูแลการบริหารของอธิบดีได้เล่า

จึงเรียนมาเพื่อให้นำสำเนาไปยังพรรคการเมืองทุกพรรค ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลว่าให้สำนักในบุคคลของวิรัชและในบทบาทของคน โดยร่วมมือร่วมใจมหนักกำลังกันแก้ไขสิ่งไม่ถูกต้องทั้งหมดให้ถูกต้อง โดยไม่ต้องเกรงกลัวพรรคข้าราชการแต่อย่างใด แต่ต้องไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นการรังแกข้าราชการประจำก็แล้วกัน



รับ **ขอน้อมรับขึ้นทูลเกล้าฯ เป็นเวทียุทธการคณะเฉพาะอย่างซึ่งเรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญ**

๓. หนังสือพิมพ์ เคนนิวม์ ฉบับที่ ๑๖,๑๘๘ (เสาร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๖)

วิวาทะเพื่อชาติ โดย "สมรงค์ ชื่นชม"

มีข้าราชการเกษียณผู้หนึ่งทีวนานทีเขาเป็น "ราษฎร" เดิมชั้น มีชื่อเสียงมากในด้านความซื่อสัตย์และมั่นคงของถ้าเอ่ยชื่อแล้วจะเป็นที่รู้จักดี ได้ขอเข้าร่วมวง "วิวาทะเพื่อชาติ" เกี่ยวกับข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง เฉพาะอย่างซึ่งเรื่องอำนาจการย้ายของรัฐมนตรี

เขาผู้นี้ถ้าเทียบกับยศทหารก็ "พล.ร." ละครับ

หม่นบึ้งถือเขียนของท่านเป็น ๒ ตอน ซึ่งท่านขอใช้นามปากกาว่า "ราษฎร" ถือว่าถอดเครื่องแบบเปิดหัวใจกันดังนี้

ทั้งฝ่าย ส.ส. และสว. ที่แสดงความเห็นกันออกมา ไม่มีใครคิดที่ว่าถูกด้วยกันทั้งคู่เพียงแต่ว่ามุมมองอาจแตกต่างกันไปในเชิงวิชาชีพ ผู้เขียนเองให้เกิดความคิดและเคารพความคิดเห็นของทั้งสองฝ่าย ในบรรยากาศการปกครองประชาธิปไตยเช่นนี้ ทุกคนมีสิทธิออกความเห็นกันได้ แต่ก็ต้องยอมรับฟังความคิดเห็นคนอื่นด้วย

และขอร้องคุณถวิล ไพรสณฑ์ ว่า เบา ๆ ลงหน่อย อ้อ!้อ้อวดตัวเองให้มาก เมื่อปากพูดประชาชนไปโดยแล้ว คนอื่นที่มีความคิดไม่เหมือนกับเรา ก็อ้อ!้อไปแสดงท่าทีดูถูกกัน เราพูดกันด้วยเหตุด้วยผลดีกว่า

ที่ผู้เขียนว่าถูกด้วยกันทั้งสองฝ่าย แต่มุมมองอาจไม่เหมือนกันเพราะผู้เขียนเองพยายามเข้าไปนั่งในความคิดของแต่ละฝ่าย ถ้าเราเป็นรัฐมนตรีบ้าง เราก็ต้องการให้งานสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้ ในกระทรวงหนึ่ง ๆ มีปลัดกระทรวง (ระดับ ๑๑) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ มีอธิบดี หรือเทียบเท่า (ระดับ ๑๐) คุมกรมต่าง ๆ ตัวที่เป็นกลไกสำคัญให้งานเดินอยู่ที่อธิบดี หรือเทียบเท่าอธิบดีนี้เอง เพราะตามสายการบังคับบัญชามาแล้ว ปลัดสั่งอธิบดี อธิบดีต้องทำ แต่ในทางปฏิบัติอธิบดีบางคนก็มีขาด ๆ เกิน ๆ ปลัดเองก็ทำอะไรไม่ได้

เพราะฉะนั้น รัฐมนตรีถึงอยากลงมาตั้งอธิบดี ซึ่งเป็นระดับ ๑๐ เลี่ยด้วยแหละ ๆ จะขอตั้งระดับ ๑๐ ที่เป็นผู้นำราชการจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ตรวจการกระทรวง



ระดับเลขเพื่อไปยังคนทุกจังหวัดเป็นไปโดยมันโสมบาชิ... ที่ตั้งเวลาที่ตั้งอธิบดีกรมการปกครองที่  
คุณผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้ว

ความเห็นของนักการเมืองเขาก็มีเหตุผล โดยเฉพาะคนที่ป็นรัฐมนตรี ถึง  
คนอื่นที่คนอื่นไม่ได้ป็นรัฐมนตรี แต่หวังว่าสักวันเกาะนำผมคงมีโอกาศบ้าง ตอนนั้นผมต้อง  
แต่งตั้ง โยภธาย ระดับ ๑๑ และ ๑๐ ได้เพื่อเอาคนที่ไว้ใจได้มาปฏิบัติความนโสมบาช

แต่ข้าราชการประจำเขาก็มีเหตุผล เพราะเรื่องนี้มีการพูดกันมานาน  
ประเด็นของข้าราชการประจำอยู่ที่ว่า "จุดแบ่ง" ระหว่างรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการ  
การเมืองกับข้าราชการประจำควรถูกตรงไหน ฝ่ายนี้เห็นว่าจุดแบ่งควรถูกที่ระดับปลัด  
กระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ รัฐมนตรีมีละไว้ละไว้สิ่ง  
ปลัดกระทรวง (หรือปลัดทบวง) ปลัดนโสมบาชนั้นไปสั่งให้อธิบดีไปปฏิบัติ อธิบดีก็ส่งรอง  
ผู้ช่วย ผู้อำนวยการกองไปทำ และคล้องกับคุณแลให้งานเสร็จ เรียบร้อยความนโสมบาช

ไม่มีใครค้านเรื่องรัฐมนตรีแต่งตั้งปลัดกระทรวง แต่พอจะแต่งตั้งอธิบดีหรือ  
ระดับ ๑๐ ซึ่งต้องคัดเลือกมาจากคนเป็นสิบ ๆ คน รัฐมนตรีคนไหนจะรู้จักคนในกระทรวง  
เท่าปลัดกระทรวงอย่างมากที่สุดว่าผมก็รู้จัก เพราะเขียนหนังสือมาด้วยกัน หรือเอาประวัติมาดู  
ก็ได้ มันเป็นไปไม่ได้ที่รัฐมนตรีจะเขียนหนังสือกับรอง, ผู้ช่วยอธิบดีทุกคน หรืออ่านประวัติ  
แล้วรู้เห็นแจ่มแจ้งแบบบัญชีรายชื่อ รัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงก็อาจจะจับเข้าคุยกันแบบไทย ๆ

ที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ รัฐมนตรีตั้งใครเป็นปลัดกระทรวง (ระดับ ๑๑) ก็เสนอเข้า  
กรม. ไม่มีใครค้านก็ผ่าน กระทรวงไหนจะตั้งอธิบดี (ระดับ ๑๐) ก็ต้องเสนอเข้ากรม.  
โดยรัฐมนตรีเป็นคนเซ็นเสนอ ไม่มีใครค้านก็ผ่าน ก็เท่ากับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี  
ทุกคนมีส่วนตรวจสอบอยู่แล้ว ไม่เห็นจะมีปัญหาอะไร ปลัดกระทรวงจะเสนอใครเป็นอธิบดี  
ก็ว่ารัฐมนตรีไม่เห็นด้วยไม่เซ็นผ่าน เรื่องก็จะเข้า กรม. ไม่ได้

อ้อพลาคอีกตอนหนึ่งนะครับ คุณผู้ว่าจะมีนักการเมืองคนไหนขึ้นจ้ง "วิวกุช  
เพื่อชาติ" ขึ้นอย่างไร

๕. หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์ ฉบับที่ ๑๖,๑๔๗ (อังคารที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖

อ้อภักดีกันเลข โดธ "ราชฎร์"

วิวกุชเพื่อชาติอีกตอนหนึ่งของอดีตข้าราชการระดับสูง จากผู้ใช้ชื่อว่า  
"ราชฎร์" ก็ยังเป็นปัญหาระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองในล่านจวนแต่งตั้งโยภธาย ตั้งนี้

ก่อนจะตั้งใครเป็นอธิบดี รัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงก็มาหนึ่งหาหรือกัน ให้ ปลัดกระทรวงเสนอมาหลาย ๆ คน แล้วรัฐมนตรีเป็นคนตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่า จะเอา นาย หรือนางคนไหน เพราะเห็นว่าน่าจะ "สนองนโยบาย" ได้ดีที่สุดก็ว่าไป ถ้าปลัดกระทรวง คัดค้าน ก็ย้ายปลัดกระทรวงเสียเพราะ "ไม่สนองนโยบาย"

ปลัดกระทรวงนะปอดจะตาย ถ้ารัฐมนตรีจะเอาอย่างนั้นอย่าง ปลัดกระทรวงคนไหนจะกล้าค้าน เพราะถ้าเสนอคนที่คัดค้านแล้ว ท่านจะเอาคนหัวขี้ ๆ ก็แล้วแต่ เราหมดหน้าที่ เพียงแต่ ไปบอกลูกน้องก็แล้วกันรัฐมนตรีเขาจะเอาคนไหน ผมค้าน แล้ว แต่ท่านจะเอา ผมก็ไม่รู้จะทำอย่างไรเพราะเป็น "นโยบาย"

ไม่เห็นมีใครจะกล้าค้าน รมต. ลีคน ฮือ มีอยู่คนหนึ่ง คือ คุณสิวงค์ จิงศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลถูกย้ายมาช่วยราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เพราะไปขัด "นโยบาย" เข้า แต่ในที่สุด คุณสิวงค์ก็กลับไปอยู่ที่เก่า คงจะมีคนเคี้ยวเคี้ยว

ความจริงข้อกังวลของนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีที่ว่า กลัวอัยการจะไม่ ปฏิบัติตามนโยบายเลขขอแต่งตั้งทั้งระดับ ๑๑ และ ๑๐ ด้วยเดอนั้น ก็นับว่ามีเหตุผล แต่ ข้อกังวลของฝ่ายข้าราชการประจำที่เกรงว่ารัฐมนตรีจะแต่งตั้งพวกของตัวเองเข้าคุมทุกจุด เพื่อคุมคะแนนเสียงให้ได้ ก็ควรจะพิจารณาด้วย เราไม่พูดว่า ใครมีคุณธรรมหรือไม่ เพราะ "คุณธรรม" คือความดีหลายอย่าง ทั้งต้องฝ่ายมีและไม่มีคุณธรรมด้วยกันทั้งนั้น ขึ้นอยู่กับตัวคน

แต่ที่แน่ ๆ ก็คือ นักการเมืองจะแต่งตั้งพวกพ้องของตัวเองเข้าดำรงตำแหน่ง สำคัญเพิ่มเพื่อวางฐานเสียง ฐานเงิน ซึ่งการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีกากับ (หรือ เรียกชื่ออื่นก็ตาม) ลงกันถึงระดับนายอำเภอ ฯลฯ รัฐมนตรีบางคนลงมาถึงระดับ ซี ๕ - ๖ ก็มีผลไม่ได้ก็รังควานคนเขาทั่ว

การย้ายหรือให้ออก ให้ที่ปรึกษาของ คุณสิวงค์ คุณเพชร และ พล.ต.อ. สวัสดิ์ นั้น ชาวบ้านเขาคิดว่า อะไรเป็นอะไร ไม่ต้องพูดอื่นคือคือ หาเหตุ ย้ายเพราะไม่พอใจที่ขอให้ตั้งคนโน้น ย้ายคนโน้นแล้วไม่ได้ หรือเก่งเกินตัว เลขหาเหตุย้าย ะเลอ นักการเมืองบางคนเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ถ้าอัยการไป เลือกตั้งคราวหน้า ตัวคงไม่ได้แน่ เพราะผู้ว่าฯ "ไม่สนองนโยบาย" ตัว เลขย้ายซะ (มีจริง ๆ ด้วย ก็คราว ี่แล้วไง) รัฐมนตรีบางคนคุมกระทรวงหนึ่ง แต่ตั้งเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการย้ายคนอื่นอีก กระทรวงหนึ่ง (เพราะตัวเองเคยเป็นมาก่อน) ก็มี



บางที่รัฐมนตรีไม่ได้คิด แต่กลุ่มที่ปรึกษาคิดให้ วัน ๆ หนึ่งหาเรื่องซ้ำ  
คนโน้นคนนี้ถึงจะมี สมิธที่ปรึกษายานพิฆา โง่ สมิธนี้ที่ปรึกษาตลอด

ที่เป็นอยู่ปัจจุบันก็คืออยู่แล้ว รัฐมนตรีก็คุมการย้ายระดับ ๑๐ อย่างที่พูดมา  
ข้างต้นอยู่แล้วทำให้ยุ่งไปทำไม ไม่มีอะไรทำแล้วหรือ ถ้าอสาทกแก๊สก็ระบุให้ชัดเจนว่า ผมขอมี  
อำนาจย้าย ระดับ ๑๐ ด้วย (ความจริงอยากแต่งตั้ง/ย้ายถึงระดับ ๔ ด้วยซ้ำ) ก็ระบุไป  
ให้ชัดเจนว่า "โครงการเสนอแนะของปลัดกระทรวงที่จะส่งรายชื่อมากกว่า ๑ คนต่อ ๑  
ตำแหน่ง และให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกแต่ผู้เดียว" เท่ากับเป็นการพบกันตรงกลาง  
แบบสังคมไทย

ผู้เขียนห่วงอยู่อย่างเดียวคือ ข้าราชการประจำที่มีดี ชื่อดีศรี พวกนี้จะ  
ทำงานอย่างเดียวคนทำงานจะไม่มีเวลา "เฉื่อย" รัฐมนตรี แต่จะมีพวกหนึ่งที่ไม่ทำงาน  
รัฐมนตรีคนไหนมาก็เข้าไปเพ็ดทูล รัฐมนตรีก็หลงเชื่อแต่งตั้งพวกนั้นมา บ้านเมืองจะฉิบหาย  
"อย่ากักกันเลย" ทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำต่างก็เป็นคนไทย  
ทั้งคู่ ประนีประนอมกันดีกว่า

อ้อ ผากถึงรัฐมนตรีสักนิดว่า การตั้งระดับ ๑๑ และ ๑๐ เป็นเรื่อง  
"โปรดเกล้าฯ" ท่านมีหน้าที่สรรหา "คนดีที่สุด" เพื่อนำกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง  
อย่าคิดแต่จะหาอำนาจตั้งคนที่สนองตัณหาของตัวเองเท่านั้น

๘. หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับที่ ๑๓๑๒๐ (พฤหัสบดีที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๖)

"วดี" ตะถ่วง "ชวน" ว่าไม่มีปัญหา

การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ยังอีกอืดอืดช้า และภาววิบัติสมาชิกตะถ่วงร่าง  
พ.ร.บ. แก้ไขระเบียบข้าราชการพลเรือนให้รัฐมนตรีมีอำนาจโยกย้ายระดับ ๑๐ หรือ  
อธิบดีได้ก็ยิ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี  
กล่าวกับผู้สื่อข่าวเมื่อวานนี้ (๒๒ ธ.ค.) ถึงกรณีที่ นายคณิน บุญสุวรรณ ส.ส.ชลบุรี  
พรรคเอกภาพ นายปรีชา สุวรรณทัต ส.ส.กรุงเทพฯ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งถูกตั้งให้  
เป็นกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภาอีก เพื่อพิจารณาแก้ไขร่าง พ.ร.บ. ฉบับเจ้าปัญหาได้ยื่น  
ใบลาออกจากการเป็นกรรมาธิการว่าเป็นสิทธิที่ เขาจะทำได้ เมื่อเปิดสมัยประชุมมาก็คงไม่มี  
ปัญหาอะไร



LIRT

ไม่มีความเห็นก็ถือว่าเป็นตราขาง

นายชวนกล่าวว่า เวลาวุฒิสมาชิกไม่มีความเห็นก็ถูกถือว่าเป็นตราขาง ถ้าเขามีความเห็นแล้วไม่ตรงกับความเห็นสภาผู้แทนฯ ก็ถือเป็นเรื่องธรรมดา กรณีนี้ก็ยังไม่ได้ยุติว่า วุฒิสมาชิกคัดค้านเป็นเรื่องของการพิจารณาก่อนรับหลักการ ซึ่งอย่างที่พูดกันว่า วุฒิสมาชิกเป็นข้าราชการส่วนใหญ่อาจจะถือว่าปัญหาในด้านของข้าราชการดี เป็นสิทธิจะนำไปพิจารณาได้เพื่อความรอบคอบ ไม่เห็นอะไรผิดปกติถ้าไม่เห็นด้วยสภาผู้แทนฯ ก็ยืนยันได้อยู่ที่สภาผู้แทนฯ ว่าต้องการเอากฎหมายนี้ออกมาหรือไม่กฎหมายดังกล่าวเป็นของสมาชิก ไม่ใช่กฎหมายที่รัฐบาลเสนอ

ถ้าเห็นเหมือนกันหมดก็เป็นฝักฉิว

ส่วนการที่ ส.ส. ลาออกจากคณะกรรมการพิจารณาเรื่องนี้ จะเป็นเกมทางการเมืองหรือไม่ นายชวนกล่าวว่า คนไม่ทราบเหตุผลจนถึง แต่ตอนแรกที่นายปรีชา สุวรรณทัต ส.ส. กทม. ลาออก ท่านให้เหตุผลว่าเป็นเจ้าของร่างกฎหมาย เป็นผู้พิจารณา ตั้งแต่วันที่แรกท่านขอลาออกเพื่อให้วุฒิสมาชิกได้ทำงาน ยังไม่มีอะไรถือเป็นความแตกแยก ในระบบอย่างนี้ต้องให้ความเคารพความคิดของแต่ละฝ่าย อย่าไปคิดเรื่องแตกแยกเราต้องเข้าใจระบบว่าเป็นเรื่องธรรมดาไม่ต้องเห็นเหมือนกันหมด ถ้าเห็นกันหมดก็ถูกดำเนิน เหมือนกันว่าเป็นฝักฉิว เวลาเสนออะไรก็เป็นตราขางไม่มีความเห็นเป็นของตัวเองเข้าใจบทบาทของเธอ

ให้ยึดหลักเหตุผลไม่แตกแยก

ต่อข้อซักถามที่ว่า การลาออกเป็นเหตุผลที่อ้างจะไม่ร่วมพิจารณาหรือไม่ นายชวนกล่าวว่าคงไม่ใช่เหตุผลนั้น เขาคิดว่าความเห็นของเขาจะมีส่วนได้เสียจึงแสดงตัวออกมา เพื่อให้คณะกรรมการโดยส่วนรวมได้พิจารณาโดยอิสระ "เวลานี้ที่เสนอก็ไม่ใช่จากข้าราชการการเมือง เป็นเรื่องของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่ข้าราชการการเมือง ข้าราชการการเมืองก็คือผู้ที่ทำหน้าที่ทางด้านบริหารกฎหมายนี้ ไม่ใช่กฎหมายรัฐบาลถึงจะเป็นกฎหมายรัฐบาลก็มีสิทธิแสดงความเห็นแตกต่างได้ ถ้าเราให้อำนาจเขา และมีกาารให้อำนาจนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ ถ้าเห็นว่าไม่เหมาะสมก็ต้องแก้กฎหมายใหม่ เราต้องยึดหลักยึดเหตุผลไม่มีอะไรเป็นเรื่องแตกแยก"

\*\*\*\*\*



LIRT

**บันทึกหลักการและเหตุผล**

**ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ...)**

**พ.ศ. ....**

**หลักการ**

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๒ เพิ่มเติมมาตรา ๑๒๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

**เหตุผล**

โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญแห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บางส่วน ไม่เหมาะสมกับ  
สภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราช  
บัญญัตินี้



มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือ มาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวเป็นผู้  
สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ ให้  
รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี  
แล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อ  
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับ  
บัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙  
ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของ  
นายกรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบใน  
การปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและ  
แต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมาในส่วนราชการ  
ที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือใน  
สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็น  
ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุ  
และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวง  
หรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและ  
มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดี  
ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ให้อธิบดี  
ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด  
เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๖ และการแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ให้  
ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการ  
ประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องให้เหตุผลพร้อมทั้งข้อ  
พิจารณาและข้อสนับสนุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด"



LIRT

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๓๓ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำเนินการตาม มาตรา ๓๒ และให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๒ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณีเป็นผู้สั่งเลื่อน"

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความใน (๓) ของวรรคสอง ของมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"(๓) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ (๔) ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณาและเมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น"

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๒๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๓๕

"มาตรา ๑๒๘ ทวิ เมื่อผู้บังคับบัญชา หรือ ก.พ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๑๒๕ หรือมาตรา ๑๒๖ แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ให้ใช้บังคับ"

มาตรา ๗ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....  
.....



ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญคณะกรรมการเข้าประจำที่  
(คณะกรรมการเข้าประจำที่)

ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญคณะกรรมการแถลงครับ

พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์ (ประธานคณะกรรมการ) : กราบเรียน  
ท่านประธานวุฒิสภา กระผม พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์ ประธานคณะกรรมการ  
ตามที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๑๗ ธันวาคม  
พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
จำนวน ๓๕ ท่าน เพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก่อนรับหลักการ บัดนี้  
คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ได้รับมอบหมาย  
เสร็จแล้ว จึงขอรายงานดังต่อไปนี้

คณะกรรมการเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้เป็น  
พระราชบัญญัติที่คล้ายกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นการจัดสรร  
จัดหาตัวบุคคลเพื่อไปดำรงตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้มีการพิจารณาอย่างกว้างขวาง  
ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติคงเห็นเอกสารที่คณะกรรมการได้รายงาน ซึ่งอาจจะอยู่ในมือของ  
ท่านแล้ว รวบรวมได้ถึง ๗๕ หน้า ซึ่งมีรายละเอียดกระผมขอให้ดูหน้าสารบัญ  
คณะกรรมการได้พิจารณาหลักสำคัญอยู่ ๘ ประเด็นประเด็นที่ ๑ ศึกษาเปรียบเทียบ  
อำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘  
ซึ่งยกเลิกไปแล้ว กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้อยู่ใน  
ปัจจุบันนี้ นอกจากนั้นยังมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อีก ๖ ฉบับ ซึ่งจะได้กราบเรียน  
ต่อไป ประเด็นที่ ๒ เอกสารนี้ตั้งแต่หน้า ๓ ถึงหน้า ๑๖ พิจารณาดังกล่าวก่อนที่จะกำหนดเพื่อ  
ให้การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงเป็นไปตามระบบคุณธรรม ตามเอกสารหน้า ๑๗ ถึงหน้า ๒๐  
ประเด็นที่ ๓ ศึกษาถึงกลไกและวิธีเสริมสร้างการทำงานร่วมกันของข้าราชการการเมือง  
และข้าราชการประจำ ตามเอกสารหน้า ๒๑ ถึงหน้า ๒๕ และประเด็นที่ ๔ ศึกษาถึง  
บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ ก.พ. ในการแต่งตั้ง  
ข้าราชการบริหารระดับสูงตั้งแต่หน้า ๒๖ ถึงหน้า ๓๐ ส่วนเอกสารประกอบหมายเลข ๑  
หมายเลข ๒ และข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ ภาคผนวก ก. ซึ่งเป็นเอกสาร  
หลักฐานประกอบตามประเด็นที่ ๔ ภาคผนวก ข. เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาศึกษา



ของคณะกรรมการ และภาคผนวก ค. เป็นการศึกษาถึงข้อขัดข้องข้อขัดแย้งต่าง ๆ ของผู้บริหารระดับสูงซึ่งขัดข้องที่มีปัญหาเกิดการขัดแย้ง ส่วนภาคผนวก ง. นั้นเป็นเอกสารที่รวบรวมจากการอภิปรายพระราชบัญญัติฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับบทความของนักวิชาการและสื่อมวลชนที่วิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าเอกสารทั้งหมดนี้ คณะกรรมการได้รวบรวม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ๒๔๙๑ ซึ่งเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้ออกพระราชบัญญัติเช่นนี้ในปี ๒๔๙๖ แล้วมาเปลี่ยนแปลงเมื่อปี ๒๔๙๘ ฉบับต่อมาเป็นพระราชบัญญัติฉบับปี ๒๕๑๘ ซึ่งได้ใช้มาเป็นเวลา ๓๑ ปี แล้วก็มาเปลี่ยนแปลงโดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ เมื่อปี ๒๕๓๐ และฉบับหลังสุดเมื่อปี ๒๕๓๕ คณะกรรมการขอชี้แจงสรุปว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๘ จะเห็นได้ว่าข้าราชการระดับ ๑๐ ให้ปลัดกระทรวงเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อรายงานนายกรัฐมนตรี อันนี้เป็นข้อสังเกตนะครับ รายงานรัฐมนตรี รายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พระราชบัญญัติตามมาตราที่คณะผู้ร่างได้สรุปเหตุผลส่วนคำไว้ถึง ๖ ประการ ตามเอกสารของคณะกรรมการที่แนบมาพร้อมแล้วนะครับ ที่นี้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้ไปเพียง ๑ ปีเศษก็มีคำสั่งของคณะปฏิวัติประกาศฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัตินะครับ อันนี้แตกต่างกับฉบับก่อนที่เสนอกับนายกรัฐมนตรีเลข เหตุผลสำคัญของคำสั่ง ของคณะปฏิวัติก็เนื่องจากว่าเพื่อจัดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ทางฝ่ายการเมืองในฐานะรัฐมนตรีผู้บริหารสูงสุดของแต่ละกระทรวงจะขออำนาจนี้ไป จะสังเกตได้ว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับหลักการส่งมาให้เหมือนคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ เหมือน ๆ กันเลข มิได้มีการแก้ไขประการใด ต้องการให้ท่านรัฐมนตรีมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับ ๑๑ และระดับ ๑๐ ได้โดยอิสระ เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็กลับไปใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี ๒๕๑๘ ซึ่งยกเลิกไปแล้ว เพราะฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ คือ ฉบับปี ๒๕๑๘ ฉบับปี ๒๕๓๕ คำสั่งคณะปฏิวัติ ๓ ฉบับนี้ เปรียบเทียบกับที่ทางสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งมาให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณานั้น คณะกรรมการได้ศึกษาเรื่อง



นี้แล้วเห็นว่าร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้น ถ้าจะเรียกตามภาษาที่เรียกว่าเป็นอำนาจ  
เดียว คือไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง แต่ว่าพระราชบัญญัติ ปี ๒๕๑๘ กับ  
พระราชบัญญัติปี ๒๕๓๕ นี้ ในทางปฏิบัติถือว่าอำนาจร่วม เพราะฉะนั้นการที่จะให้อำนาจ  
แก่ท่านรัฐมนตรีก็ดี แก่ท่านปลัดกระทรวงก็ดี เห็นว่าอำนาจนี้เป็นตัวหลักที่สำคัญมาก ซึ่งมี  
ที่มาและที่ไปของคนที่จะมา เป็นปลัดกระทรวงกับคนที่จะมาเป็นรัฐมนตรี เพราะตัวอำนาจนั้น  
ในสิ่งคมปัจจุบันนี้จะมีตัวตาม คือถ้ามีอำนาจแล้วก็จะก่อให้เกิดสิทธิพล เมื่อมีสิทธิพลแล้ว  
ก็จะมีอภิสิทธิ์ และมีอภิสิทธิ์แล้วก็มีโอกาส ถ้าหากว่าท่านใช้อำนาจทั้ง ๕ ประการนี้แล้ว  
โดยไม่ว่างถึงคุณธรรมก็จะทำให้เห็นแจ้ง การใช้อำนาจนั้นอาจจะไม่เกิดประโยชน์ต่อ  
ชาติบ้านเมือง โดยเหตุนี้คณะกรรมการได้ศึกษาตามประเด็นที่ ๕ ว่าการจะให้ท่าน  
ท่านปลัดกระทรวงพิจารณาบรรจุ แต่งตั้ง โสภณ รัชชชี่. ๑๐ เพื่อเสนอรัฐมนตรี เพื่อ  
แต่งตั้งต่อไปนั้น น่าจะให้ปลัดกระทรวงก็ดี ให้ท่านรัฐมนตรีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ดี ต้องมีทั้งข้อดี  
และข้อเสียมากมาย แต่ว่าปัญหาขัดข้องจริง ๆ ในระดับที่ให้ปลัดกระทรวงเสนอต่อท่าน  
รัฐมนตรีนั้นน่าจะมีปัญหาที่ขัดข้องน้อยกว่าเพราะว่าเป็นอำนาจร่วม โดยเฉพาะมาตรฐาน  
ถ้าหากว่าได้พิจารณาโดยสภา อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่ง ก.พ. เป็นผู้กำหนดคนและ  
วางหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจมาพิจารณาว่าจะให้การแต่งตั้งของ  
ข้าราชการระดับ ๑๐ นั้นขจัดปัญหาไปได้ทั้งสิ้น โดยเหตุนี้คณะกรรมการได้พิจารณาโดย  
รอบคอบแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ น่าจะมีปัญหา ถ้าหากรับหลักการกับไม่รับ  
หลักการ คือให้อำนาจรัฐมนตรีแต่ฝ่ายเดียว หรือให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอแต่งตั้งก็ย่อมมี  
ทั้งข้อดี ข้อเสียและข้อบกพร่อง น่าจะหาทางออกโดยสภาให้มืองค์กรที่มีกฎหมายรองรับ  
เข้ามาช่วยในการพิจารณาแต่งตั้งนี้ ก็จะเกิดผลดีต่อชาติบ้านเมือง จะเกิดผลสูงสุดต่อ  
ประชาชน เพราะฉะนั้นสรุปแล้วกรรมาธิการจึงเห็นแจ้ง การพิจารณาในวาระที่ ๑ ของ  
วุฒิสภา เห็นควรที่จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติ  
เห็นชอบแล้ว แต่ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อศึกษา ข้อดีและข้อเสียที่คณะกรรมการ  
ได้ศึกษามาแล้ว โดยเมื่อรับหลักการในวาระที่ ๑ แล้วควรให้คณะกรรมการการปกครอง  
รับไปพิจารณาเพื่อได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป ขอขอบคุณท่านประธาน

- ประธานวุฒิสภา : มีท่านผู้ใดจะแสดงความคิดเห็นใหม่ครับ เชิญครับ
- พลเรือเอก สุนทร กระเทศ : เรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผม  
พลเรือเอก สุนทร กระเทศ กระผมต้องขอบพระคุณท่านกรรมาธิการที่เสนอรายละเอียดถึง

๗๐ กว่าหน้า ซึ่งกระหมได้อ่านครบถ้วน ที่ยื่นมาอภิปรายนี้เนื่องจากจะถามบางข้อซัก  
ซักข้ออย่างในหน้า ๑๓ หรือ ๓.๓ การให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และ อ.ก.พ. กระทรวง  
รับผิดชอบร่วมกันในการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ ดังกล่าวในข้างต้น ก็โดยหลักการและ  
เหตุผลดังต่อไปนี้ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นองค์กรที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย และประกอบด้วย  
คณะบุคคลหลายฝ่ายซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการที่จะให้ร่วมกันใช้ดุลยพินิจ กล่าวคือประกอบ  
ด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ผู้แทน ก.พ. รองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรง  
ตำแหน่งระดับ ๑๐ ที่กระหมสงสัยอีกนัยก็คือว่ากระทรวงต่าง ๆ ได้มีรัฐมนตรีช่วยฯ และมี  
การแบ่งกันดูแล เพราะฉะนั้นรัฐมนตรีช่วยฯท่านก็น่าจะมีสิทธิในการที่จะเข้ามาร่วมประชุม  
หารือในการโยกย้ายด้วย

และอีกประการหนึ่ง การย้ายนี้ย้ายข้าราชการระดับ ๑๐ ถ้า อ.ก.พ.  
กระทรวงกำหนดว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ๑๐ ขึ้นไปในกระทรวงก็เป็นกรรมการในการ  
ย้ายได้ กระหมว่าจะไม่เหมือนกันทุกกระทรวง ดังนั้นกระหมเข้าใจว่า ก.พ. จะต้อง  
กฎเกณฑ์วางให้แน่นอนลงไปว่าแต่ละกระทรวงนั้นน่าจะมีส่วนประกอบ คือกรรมการผู้ใดบ้าง  
อันนี้พูดรวม ๆ ไป กระหมก็ยังอ่านดูไม่เห็นว่าแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ซักตัวอย่าง  
อย่างกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครองท่านก็มีสิทธิที่จะพิจารณาไปถึงผู้ว่า  
ด้วย กระหมเข้าใจว่าอย่างนั้น ดังนั้นเอาระดับ ๑๐ ต่อระดับ ๑๐ มาพิจารณา ด้วยกันก็น่า  
จะขัดต่อการบริหารราชการแผ่นดินแต่ถ้าถือว่าอธิบดีมีสิทธิที่จะดูแลค่าลงไปจากระดับ ๑๐  
กระหมก็ไม่เชิงอะไรหรอกครับแต่อยากจะให้ ก.พ. ซึ่งเป็นคนวางหลักเกณฑ์ได้วางเส้น  
ให้แน่นอน เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ได้ปฏิบัติเหมือนกัน คือต้องมีเป็น  
ลายลักษณ์อักษรแน่นอนแน่จริงได้ พวกกระหมที่อยู่ข้างล่างนี้ก็เห็นด้วยกับหลักการนี้ ไม่ได้  
คัดค้าน แต่อยากจะทำทราบรายละเอียดว่ารัฐมนตรีช่วยฯ จะให้ไปทำอะไรที่ไหน และก็พวก  
ที่เป็นอธิบดีระดับ ๑๐ นั้น มีสิทธิมากน้อยแค่ไหนครับ ขอพระคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : กรรมาธิการเชิญครับ

พันเอก (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์ (ประธานคณะกรรมการ) : กราบเรียน  
ท่านประธาน อ.ก.พ. กระทรวงนั้น ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธานให้คำปรึกษาว่ารัฐมนตรี  
ก็คงหมายถึงรัฐมนตรีว่าการ ปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน แล้วอธิบดีผู้ทรงคุณวุฒิตามที่  
ก.พ. กำหนด ก.พ. กำหนดไว้กว้าง ๆ อย่างนี้ แต่ว่าระบุไว้ชัดเจนเลข คนที่จะขึ้นเป็น  
ระดับ ๑๐ ที่จะต้องพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย คือตำแหน่งอธิบดี หรือผู้ว่าราชการ



LIRT

จังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งในขณะมีระดับ ๑๐ ถึงสิ้น ๒๕๐ อัตราต้องพิจารณาจากระดับ เช่น อีสานอับตึกรมนี้ท่านว่างลง ถ้าหากว่า ก.พ. พิจารณา ก็พิจารณาราคาระดับ ขอขอบคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : ท่านสมาชิกครับ เมื่อไม่มีท่านผู้ใดจะซักถาม ก็ถือว่าที่ประชุมรับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการมาธิการวิสามัญ ก่อนรับหลักการต่อไป เป็นเรื่องซึ่งเราจะต้องพิจารณาในสัปดาห์ที่ ๑ ซึ่งเราจึงค้างอยู่ว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ ผมจะขอคืนที่ท่านผู้ใดเห็นชอบด้วยกับหลักการ กรุณาสงมือ

(มีสมาชิกยกมือเป็นส่วนใหญ่)

ประธานวุฒิสภา : ขอขอบคุณ ท่านผู้ใดเห็นควรไม่รับหลักการ

(ไม่มีสมาชิกยกมือ)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มี ขอคืนท่านกรรมาธิการครับ กรรมาธิการจะส่งคณะกรรมการชุดใหม่ เชิญคุณเพชรครับ

นายเพชร ยุติธรรมดำรง : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภา กระผม นายเพชร ยุติธรรมดำรง สมาชิกวุฒิสภา กระผมขอเสนอให้ส่งคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา เป็นผู้พิจารณา และกำหนดการแปรญัตติตามข้อบังคับ ขอผู้รับรองครับ

(มีสมาชิกยกมือขึ้นรับรอง)

ประธานวุฒิสภา : ผู้รับรองถูกต้องครับ มีท่านผู้ใดจะเสนอเป็นอย่างอื่นไหมครับ

(ไม่มีสมาชิกเสนอเป็นอย่างอื่น)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มี เป็นอันว่าที่ประชุมรับหลักการและส่งให้กรรมาธิการชุดการปกครองเป็นผู้พิจารณา กำหนดการแปรญัตติตามข้อบังคับ

ต่อไประเบียบวาระ ๘.๖ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...)

พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาเสร็จแล้ว



(สำเนา)

ที่ ๗๐๕/๒๕๓๗

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน ปก ๑๐๓๐๐

๑๘ เมษายน ๒๕๓๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการการคมนาคม ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และส่งให้คณะกรรมการการคมนาคมพิจารณา ซึ่งกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

- |                                  |                                    |
|----------------------------------|------------------------------------|
| ๑. พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ      | ประธานคณะกรรมการ                   |
| ๒. พลอากาศเอก ประชุม ฉายศิริ     | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง     |
| ๓. นายสมคิด จันทรางกูร           | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง       |
| ๔. พลอากาศโท ทาวร เกิดสินธุ์     | ๕. นายปราเสริฐ ปราสาททองโอสถ       |
| ๖. พลเรือเอก ปรีดา การสุกข์      | ๗. นายพรเทพ พรประภา                |
| ๘. นายไพบุลย์ ลิมปพยอม           | ๘. นายสุทธ กิ่งเกิด                |
| ๑๐. พลเอก สุทธิพันธุ์ มกรมณี     | ๑๑. พลเอก วชิรา สุริยกุล ๘ อุษุชธา |
| ๑๒. พลอากาศเอก วีระ กิจจาทร      | ๑๓. พลเรือโท สมนึก เทพวัลย์        |
| ๑๔. พลอากาศเอก สมศักดิ์ กุศลาศัย | ๑๕. นายสุรชาติ หอวัฒนกุล           |
| ๑๖. พลเอก สุทธนา คำดี            | เลขาธิการคณะกรรมการ                |
| ๑๗. นายพชร สุทธิธรรมดำรง         | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ         |



LIRT

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ วัตถุประสงค์ไว้เพื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๖  
บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึง  
กราบเรียนมาเพื่อโปรดเกล้าฯ เสนอที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พลเอกเอก อนันต์ กลินทะ

(อนันต์ กลินทะ)

ประธานคณะกรรมการการคมนาคม



รายงานของคณะกรรมการการคมนาคม

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๗ ได้ลงมติเห็นชอบด้วย กับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภามันทนราชอรเห็นชอบแล้ว และส่งให้ คณะกรรมการการการคมนาคมพิจารณา กำหนดการปฏิบัติศึกษาใน ๕ วัน นั้น บัดนี้ ได้ ดำเนินการแล้ว ปรากฏผลดังนี้

๑. ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

- ๑.๑ นายพงศกร เตหาวิเชียร รองอธิบดีกรมการขนส่งทางบก  
กระทรวงคมนาคม
- ๑.๒ นายอรุณ วิชกิจ หัวหน้างานกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการกรม  
กรมการขนส่งทางบก  
กระทรวงคมนาคม

๒. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผู้แปรญัตติ จำนวน ๑ คน คือ  
ศาสตราจารย์ อรรถมนู ด้ดพลี

๓. ผลการพิจารณา

- ชื่อร่างพระราชบัญญัติ ไม่มีการแก้ไข
- คำปรารภ ไม่มีการแก้ไข
- มาตรา ๑ ไม่มีการแก้ไข



**มาตรา ๒** ... ไม่มีการแก้ไข

**มาตรา ๓** ... ไม่มีการแก้ไข

ศาสตราจารย์ ดร.มนูญ ลีเชวงวงศ์ ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน  
มาตรา ๓

คณะกรรมการได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

**๔. ข้อสังเกตของคณะกรรมการ**

คณะกรรมการการคมนาคม ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการขนส่ง  
ทางบก (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) แล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกต  
เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา ดังนี้

โดยที่ปัจจุบันปรากฏว่า มีผู้นำรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคนและ  
รถจักรยานยนต์ซึ่งโดยสภาพของรถจักรยานยนต์ไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการขนส่งมาใช้รับส่ง  
คนโดยสารเพื่อสินจ้างเป็นจำนวนมาก และนับวันมีแต่จะทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิด  
ปัญหาทั้งในด้านการจราจร ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาทางสังคม และนอกจากนี้ยังก่อให้เกิด  
ความไม่ปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้รถใช้ถนน สมควรควบคุมบังคับใช้กฎหมายและ  
จัตระเบียบการใช้รถประเภทดังกล่าวรับจ้าง เช่นเดียวกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนแต่  
ไม่เกินสิบสองคนหรือรถยนต์ส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งพันกิโลกรัมซึ่งนำมาใช้  
ประกอบการขนส่งเพื่อสินจ้างตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

**๕. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติตามร่างเดิมมาพร้อมกับรายงานนี้ด้วยแล้ว**

พร. สุติธรรมดำรง

(นายพร. สุติธรรมดำรง)

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ



LIRT

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...)

พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน



"มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่

- (๑) การขนส่งโดยรถยนต์ทหารตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหาร
- (๒) การขนส่งโดย

(ก) รถยนต์รับจ้างที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัดที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์บริการที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคนและรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

(ข) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสองคนและรถยนต์ส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งพันห้าร้อยกิโลกรัมตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ซึ่งมีได้ใช้ประกอบการขนส่งเพื่อสินจ้าง

(ค) รถยนต์สามล้อ รถจักรยานยนต์ และรถแทรกเตอร์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

- (๓) การขนส่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

.....  
 .....  
 .....

ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญคณะกรรมการเข้าประจำที่  
(คณะกรรมการเข้าประจำที่)

ประธานวุฒิสภา : ท่านประธานกรรมาธิการมีอะไรจะแถลงไหมครับ

พลอากาศเอก ประชุม ฉายศิริ (กรรมาธิการ) : กราบเรียนท่านประธาน  
วุฒิสภา ท่านสมาชิกวุฒิสภาที่เคารพ กระผม พลอากาศเอก ประชุม ฉายศิริ  
รองประธานคณะกรรมการการคมนาคม ทำหน้าที่แทนท่านประธานคณะกรรมการ  
การคมนาคม ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๗  
ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และลงมติ  
ส่งให้คณะกรรมการการคมนาคมเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แก้ไขเพิ่มเติม  
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช  
บัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ คณะกรรมการการคมนาคมได้พิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้เสร็จแล้ว โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และคณะกรรมการมี  
ข้อสังเกตไว้เพื่อพิจารณาแล้ว ในการนี้ท่านสมาชิกวุฒิสภาได้เสนอคำแปรญัตติไว้จำนวน  
๑ ท่าน แต่ไม่มีการส่งวนคำแปรญัตติ รายละเอียดปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการ  
การคมนาคม

ประธานวุฒิสภา : ต่อไปเป็นการพิจารณาในวาระที่ ๒ ขอเชิญ  
ท่านเลขาธิการดำเนินการ

นายพินิต อารยะศิริ (เลขาธิการวุฒิสภา) : ร่างพระราชบัญญัติการขนส่ง  
ทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีหลักการ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ ซึ่งร่าง  
พระราชบัญญัติ ไม่มีการแก้ไข คำปรารภ ไม่มีการแก้ไข มาตรา ๑ มาตรา ๒ และ  
มาตรา ๓ ไม่มีการแก้ไข

ประธานวุฒิสภา : เป็นอันจบการพิจารณาในวาระที่ ๒ ก่อนที่จะผ่าน  
วาระที่ ๓ ไป มีท่านผู้ใดจะขอแก้ไขข้อคำใดไหมครับ

(ไม่มีสมาชิกขอแก้ไข)

ประธานวุฒิสภา : ถ้าไม่มีก็จบ ต่อไปผมจะขอมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับ  
สภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ท่านผู้ใดเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรุณาขมมือขึ้น  
(มีสมาชิกขมมือเป็นจำนวนมาก)



ประธานวุฒิสภา : ท่านผู้ใดไม่เห็นชอบด้วย  
(ไม่มีสมาชิกยกมือ)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มี โดยที่คณะกรรมการได้มีข้อสังเกตซึ่งถ้าที่ประชุม  
เห็นชอบด้วยก็จะได้ส่งไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ขอเชิญท่านเลขาธิการ  
อ่านข้อสังเกตของกรรมาธิการ

นายพินิต อารยะศิริ : "ข้อสังเกตของคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีหลักการแก้ไข  
เพิ่มเติมมาตรา ๕

คณะกรรมการการคมนาคม ได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) แล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกต เพื่อ  
ให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา ดังนี้

โดยที่ปัจจุบันปรากฏว่า มีผู้นำรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคนและ  
รถจักรยานยนต์ซึ่งโดยสภาพของรถจักรยานยนต์ไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการขนส่งมาไว้รับส่ง  
คนโดยสารเพื่อสินจ้างเป็นจำนวนมาก และนับวันมีแต่จะทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นซึ่งก่อให้เกิด  
ปัญหาทั้งในด้านความปลอดภัย ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาทางสังคม และนอกจากนี้ยังก่อให้เกิด  
เกิดความไม่ปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้รถใช้ถนน สมควรควบคุมบังคับใช้กฎหมายและ  
จัดระเบียบการใช้รถประเภทดังกล่าวไว้รับจ้าง เช่นเดียวกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนและ  
ไม่เกินสิบสองคน หรือรถยนต์ส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งพันหกหรือสิบลิตรซึ่งนำมา  
ใช้ประกอบการขนส่งเพื่อสินจ้างตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย"

ประธานวุฒิสภา : ผมจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตนี้  
หรือไม่ ท่านผู้ใดเห็นชอบด้วย กรุณายกมือขึ้น  
(มีสมาชิกยกมือเป็นจำนวนมาก)

ประธานวุฒิสภา : ท่านผู้ใดไม่เห็นชอบด้วย  
(ไม่มีสมาชิกยกมือ)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มีนะครับ

ต่อไปวาระที่ ๕.๓ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาเสร็จแล้ว



(สำเนา)

ที่ ๗๐๖/๒๕๓๗

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๑๘ เมษายน ๒๕๓๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการคมนาคม ๑ ชุด

ตามที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (นายคสิต ใสภิศชา เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และส่งให้คณะกรรมการการคมนาคมพิจารณา ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- |                                 |                                 |
|---------------------------------|---------------------------------|
| ๑. พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ     | ประธานคณะกรรมการ                |
| ๒. พลอากาศเอก ประชุม ฉายศิริ    | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง  |
| ๓. นายสมคิด จันทรางกูร          | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง    |
| ๔. พลอากาศโท ทาวร เกิดสินธุ์    | ๕. นายปราเสริฐ ปราสาททองโอสถ    |
| ๖. พลเรือเอก ปรีดา การสุทธิ     | ๗. นายพรเทพ พรประภา             |
| ๘. นายไพฑูริย์ ลิมปพยอม         | ๘. นายสุกฤษ กิ่งเกิด            |
| ๑๐. พลเอก สุทธิพันธ์ มกรมณี     | ๑๑. พลเอก วชิรา สุวิมล ๓ อุษงษา |
| ๑๓. พลอากาศเอก วีระ กิจจาทร     | ๑๓. พลเรือโท สมนึก เทพวัลย์     |
| ๑๔. พลอากาศเอก สมศักดิ์ กุศลวดี | ๑๕. นายสุชาติ หลวิตนกุล         |
| ๑๖. พลเอก สุภชญา คำดี           | เลขาธิการคณะกรรมการ             |
| ๑๗. นายพชร สุทธิธรรมดำรง        | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ      |



LIRT

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ วุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๖๖  
บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วเสร็จแล้ว จึง  
กราบเรียนมาเพื่อโปรดเกล้าฯ เสนอที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ

(อนันต์ กลินทะ)

ประธานคณะกรรมการการคมนาคม



## รายงานของคณะกรรมการการคมนาคม

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๗ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (นายอตุต โสภิตธา เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และ ส่งให้คณะกรรมการการคมนาคมพิจารณา กำหนดการปฏิบัติภายใน ๕ วัน นั้น บัดนี้ ได้ดำเนินการแล้ว ปรากฏผลดังนี้

๑. ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ
  - ๑.๑ นายพงศกร เลาหวิเชียร รองอธิบดีกรมการขนส่งทางบก  
กระทรวงคมนาคม
  - ๑.๒ นายอรุณ วิชกิจ หัวหน้างานกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการกรม  
กรมการขนส่งทางบก /  
กระทรวงคมนาคม
๒. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผู้ปฏิบัติ จำนวน ๑ คน คือ  
ศาสตราจารย์ ชรามนุญ ลัดพลี
๓. ผลการพิจารณา

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ไม่มีการแก้ไข

คำปรารภ

ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑

ไม่มีการแก้ไข



LIRT

มาตรา ๒

ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓

ไม่มีการแก้ไข

ศาสตราจารย์ ธรรมบุญ ลีคณลี ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน  
มาตรานี้ไว้

คณะกรรมการธิการได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

มาตรา ๔

ไม่มีการแก้ไข

ศาสตราจารย์ ธรรมบุญ ลีคณลี ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความใน  
มาตรานี้ไว้

คณะกรรมการธิการได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

มาตรา ๕

ไม่มีการแก้ไข

๘. ข้อสั่งเกิดของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการการคมนาคม ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการขนส่ง  
ทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วเห็นควรตั้งข้อสั่งเกิด เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภา  
พิจารณา ดังนี้

ปัจจุบันผู้ขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถขนส่งทางบก โดยเฉพาะผู้ขับรถชนิด  
ขนส่งและรถชนิดโดยสารประจำทางเป็นผู้ขับรถที่มีบุคคลโดยสาร และเป็นรถชนิดขนาดใหญ่  
จึงขณะนั้นแนวโน้มพบว่าการเสพสุรา วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ฮาม้า) ยาเสพติด  
ให้โทษอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ขับรถและเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งหากเกิด  
อุบัติเหตุก่อนก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ฉะนั้น  
จึงเห็นว่าจำเป็นจะต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการขับรถเป็นอย่างดี และมี



LIART

ความพร้อมทางด้านสุขภาพและร่างกายที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะสุขภาพและร่างกายของบุคคล  
เมื่อมีอายุสูงขึ้นย่อมเสื่อมถอยลงไปตามหลักแห่งธรรมชาติ จึงสมควรกำหนดให้ผู้ขับรถที่มี  
อายุตั้งแต่ ๔๕ ปีขึ้นไป ต้องมีการตรวจสุขภาพและสมรรถนะความสามารถเป็นผู้ขับรถตาม  
ความเหมาะสม

๕. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคำร่างเดิมมาพร้อมกับรายงานนี้ด้วยแล้ว

พชร สุทธิธรรมดำรง

(นายพชร สุทธิธรรมดำรง)

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง



ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
การขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...)  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๐๐ ใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถให้มีอายุสามปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต



การต่ออายุใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถยื่นคำขอต่อนายทะเบียนก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๘ บรรดาใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถที่ได้ออกให้ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุ และถ้าผู้ได้รับใบอนุญาตประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาต ให้นำความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....  
.....



ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญท่านประธานคณะกรรมการครับ

พลอากาศเอก ประชุม ฉายศิริ (กรรมการ) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภา ท่านสมาชิกวุฒิสภาที่เคารพ ความที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๗ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ซึ่งท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วและลงมติสั่งให้คณะกรรมการการคมนาคม เพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน วุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ กำหนดวันดังกล่าวหมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ขณะนี้ใช้กำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ ๒๗ วัน ช่วงตั้งแต่ ๑๖ ถึง ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ และ ๓๑ มีนาคม ถึง ๒๒ เมษายน ๒๕๓๗ คณะกรรมการการคมนาคมได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และคณะกรรมการมีข้อสังเกตเพื่อพิจารณาไว้แล้ว ในกรณีนี้ท่านสมาชิกเสนอคำแปรญัตติจำนวน ๑ ท่าน ไม่มีการส่งวนคำแปรญัตติรายละเอียดปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการการคมนาคมครับ

ประธานวุฒิสภา : ต่อไปเป็นการพิจารณาวันที่ ๒ เชิญท่านเลขาธิการ

นายพินิต อารยะศิริ (เลขาธิการวุฒิสภา) : ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... โดยมีหลักการ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๐ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติ ไม่มีการแก้ไข คำแปรญัตติ ไม่มีการแก้ไขมาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ไม่มีการแก้ไข

ประธานวุฒิสภา : มีท่านผู้ใดจะขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อคำไหนครับ

(ไม่มีสมาชิกขอแก้ไข)

ประธานวุฒิสภา : ถ้าไม่มีเป็นอันจบการพิจารณาในวาระที่ ๒ ต่อไปเป็นการพิจารณาในวาระที่ ๓ ผมจะขอมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ท่านผู้ใดเห็นชอบด้วย กรุณาขมมือขึ้นครับ

(มีสมาชิกขมมือเป็นจำนวนมาก)

ประธานวุฒิสภา : ขอบคุตครับ ท่านผู้ใดไม่เห็นชอบด้วย

(ไม่มีสมาชิกขมมือ)



LIART

ประธานวุฒิสภา : ไม่มีนะครับ โดยที่คณะกรรมการมีข้อสังเกต ซึ่งถ้าที่ประชุมเห็นชอบตัวจะส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ขอเชิญท่านเลขาธิการอ่านข้อสังเกต

นายพินิต อารยะศิริ (เลขาธิการวุฒิสภา) : "ข้อสังเกตของคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีหลักการ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๐

คณะกรรมการการการคมนาคม ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกต เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา ดังนี้

ปัจจุบันผู้ขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถขนส่งทางบก โดยเฉพาะผู้ขับรถชนิดขนส่ง และรถชนิดโดยสารประจำทางเป็นผู้ขับรถที่มีบุคคลโดยสารและเป็นรถชนิดขนาดใหญ่ ซึ่งขณะนั้นเมื่อนำไปพบว่ามีอาการเสียวซ่า วิตกกังวล กัดต่อจิดและประสาท (ชามือ) ชาเสียดัด ให้โทษอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ขับรถและเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งหากเกิดอุบัติเหตุย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นจึงเห็นว่าจำเป็นจะต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการขับรถเป็นอย่างดี และมีความพร้อมทางด้านสุขภาพและร่างกายที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะสุขภาพและร่างกายของบุคคลเมื่อนำมาสู่งานอันต้องเสี่ยงอันตรายไปตามหลักแห่งธรรมชาติ จึงสมควรกำหนดให้ผู้ขับรถที่มีอายุตั้งแต่ ๔๕ ปีขึ้นไปต้องมีการตรวจสุขภาพและสมรรถนะความสามารถเป็นผู้ขับรถตามความเหมาะสม"

ประธานวุฒิสภา : เชิญอาจารย์ธรรมนุญ

นายธรรมนุญ ลัดพลี : ขอบพระคุณครับท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผม ธรรมนุญ ลัดพลี สมาชิกวุฒิสภา ความจริงข้อสังเกตนี้กระผมก็ได้ร่วมรับรู้ด้วยในคณะกรรมการ เพราะว่าเป็นเรื่องที่ต้องรองมาด้วยเหมือนกันที่กระผมไม่ได้ส่งวนคำปรึกษาไว้ แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องกำหนดให้ผู้ขับรถที่มีอายุตั้งแต่ ๔๕ ปีขึ้นไป กระผมก็มีข้อสงสัยจะกราบเรียนถามเพื่อความกระจ่างก่อนที่เราจะเสนอไปยังรัฐบาล เพราะว่าเขอาจจะมีปัญหาตามมาได้ คือกระผมเห็นสมควรเหมือนกันที่ว่าจะต้องมีการตรวจสุขภาพ โดยเฉพาะการสอบใบขับขี่ที่กระผมเคยอภิปรายคัดค้านไว้ว่าน่าจะเป็นปีหนึ่งไม่ใช่ ๓ ปี เพราะจะห่างไปทำให้เกิดความผิดพลาด หรือว่าเส้นทางด้านร่างกายหรือจิตประสาทได้ แต่เมื่อเป็นความประสงค์ของผู้แทนฯ เขาและก็เกี่ยวข้องกับผู้ที่จะไปต่างประเทศ



ต้องให้ที่ต่างประเทศ กลับไปกลับมาก็เสียค่าใช้จ่ายสูง กระทบก็เห็นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกำหนดบอกว่าให้ผู้รับรถที่มีอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป เกณฑ์ ๕๕ ปีเพื่อความกระจ่างมีหลักฐานอะไรที่ว่าเป็นเกณฑ์ที่เป็นตัวหักเหเลี้ยวลงมาแล้วของสุขภาพร่างกาย เพราะว่าคนไทยเรานั้นอยู่ในประเทศร้อนความเสื่อมสมรรถภาพต่าง ๆ มักจะเร็วกว่าคนเมืองหนาว เพราะฉะนั้นอันนี้ถ้า ๕๕ ปีจะเหมาะสมไหม เพราะว่าถ้าใกล้ ๖๐ ปีเข้าไปแล้ว ธรรมดา ๖๐ ปีก็ได้รับอนุญาตแล้ว ทำไมให้ไปตั้ง ๕๕ ปีถึงจะมาทดสอบสิ่งเหล่านี้กัน น่าจะ ๓๕ ปีหรืออะไร ถ้าสมมติมีคนแข็งขึ้นมา คณะกรรมการจะมีข้ออะไรที่จะอธิบายได้ไหมครับ เพื่อความกระจ่างในการที่เราจะเสนอขึ้นไป อาจจะเหมาะสมก็แล้วไป แต่ถ้าไม่เหมาะสมจะปรับตัวเลขอย่างไร จะกรุณาให้ที่ประชุมได้ทราบไหมครับ ขอขอบคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : เชิญท่านกรรมาธิการ

พลอากาศเอก ประชุม ฉายศิริ (กรรมาธิการ) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภา ในเรื่องนี้กระผมใคร่ขอประทานกราบเรียนให้ประธานการคณะกรรมการการคมนาคม เป็นผู้ชี้แจงแทนครับ

ประธานวุฒิสภา : เชิญครับ

นายพร สุธิตธรรมดำรง (กรรมาธิการ) : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภา กระผม พร สุธิตธรรมดำรง ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสำหรับในประเด็นปัญหาที่ท่านสมาชิกวุฒิสภาได้กรุณาถามเมื่อครู่นี้ ทางคณะกรรมการได้พิจารณาอย่างนี้ครับ ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการเราพิจารณาถึงว่า ในกรณีที่จะออกมาเป็นข้อสั่งเกิดอย่างที่ว่านี้ คือในกรณีที่มีการตีบรถโดยสารเฉพาะบรรทุกผู้โดยสารและรถขนาดใหญ่ คือรถสิบล้อที่เราเห็นทั่วไป เห็นว่าในปัจจุบันนี้มีอุบัติเหตุเป็นจำนวนมาก และในระหว่างนั้นกรรมาธิการที่เราพิจารณาอยู่เราก็พิจารณาโดยรอบคอบว่า ในลักษณะของร่างกายของบุคคลในปัจจุบันนี้ อายุ ๕๐ ปีขึ้นไปจะมีลักษณะของความเสื่อมถอยในลักษณะของสุขภาพร่างกายอย่างรวดเร็วกว่า โดยเฉพาะในทางการแพทย์ ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับในลักษณะของวิชาชีพอื่นซึ่งอาจจะมีความสำคัญมากกว่าโดยเฉพาะนักบิน ซึ่งมีหลักฐานเปรียบเทียบว่านักบินซึ่งมีอายุเกิน ๕๕ ปีขึ้นไปแล้วจะต้องมีการตรวจสอบสุขภาพทุก ๑ ปีเพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร ทั้งนี้เมื่อเราเปรียบเทียบตรงนี้เห็นว่า รถบรรทุกซึ่งเป็นรถโดยสารขนาดใหญ่ ถึงแม้จะอยู่บนดิน ตรงนี้ถ้าหากว่าได้มีการตรวจสอบสุขภาพทุก ๑ ปีหรือ ๒ ปีตามความเหมาะสมก็จะทำให้ความปลอดภัยของผู้โดยสารหรือประชาชนอันดียิ่งขึ้น โดยตรงนี้เนื่องจากว่าใน



บทบัญญัติในมาตรา ๑๐๘ เกี่ยวกับการตรวจพบเนื่องจากว่าบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตนี้มีผู้ประจำรถขาดคุณสมบัติในเรื่องสุขภาพของร่างกายก็ดี ซึ่งคุณสมบัตินี้อยู่ในมาตรา ๑๖ เพราะฉะนั้นถ้าหากพบความบกพร่องตรงนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่งานสามารถจะเพิกถอนใบอนุญาตตรงนั้นได้ กระผมขอกราบเรียนดังนี้ครับ

ประธานวุฒิสภา : เชิญคุณหมอลดรับ

นายรุ่งธรรม ลัดพลี : กระผม นายรุ่งธรรม ลัดพลี สมาชิกวุฒิสภา กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผมเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ แต่กระผมขอถามว่ามีข้อสังเกตเพิ่มเติมสักเล็กน้อยในเรื่องของการตรวจสุขภาพ และเมื่อท่านอ้างถึงการเสิร์ฟสุราและวัตถุออกฤทธิ์นั้น กระผมเกรงว่าการตรวจสุขภาพตามความเหมาะสมจะไม่ครอบคลุมในสิ่งที่เราจะได้ประโยชน์จากสิ่งที่เราจะห้าม ในส่วนที่วัตถุออกฤทธิ์ก็ดี การเสิร์ฟสุราที่ดี สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นค่อนข้างจะเป็นเรื่องของปัจจุบันทันด่วน เราไม่สามารถที่จะไปตรวจล่วงหน้าหรือบอกว่าคนคนนั้นจะไม่เหมาะสมในการขับรถถ้าหากมีการเสิร์ฟสุราหรือว่ามีการเสิร์ฟวัตถุออกฤทธิ์ เพราะฉะนั้นกระผมเกรงว่าถ้าเพียงข้อสังเกตว่าให้มีการตรวจสุขภาพตามความเหมาะสมนั้น ก็หมายความว่าต้องตรวจทุกครั้งที่ก่อนออกรถ ซึ่งอันนี้กระผมเกรงว่าทางปฏิบัตินั้นอาจจะปฏิบัติยาก เพราะฉะนั้นกระผมกราบเรียนด้วยความเคารพว่า ถ้าหากจะกำหนดออกเป็นข้อสังเกตอันนี้อาจจะมีข้อโต้แย้ง และอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของคนทั่วไปได้เพราะโดยปกติแล้วการเสิร์ฟสุราที่ดี การใช้วัตถุออกฤทธิ์ก็ไม่จำเป็นจะต้องเกิดผลร้ายเฉพาะผู้ที่อายุเกิน ๑๘ ปีเท่านั้น จะเกิดกับใครก็ได้ถ้าหากมีการเสิร์ฟหรือการใช้วัตถุออกฤทธิ์นั้นเกินกว่าจำนวน ฉะนั้นเป็นเรื่องที่คณะกรรมการน่าจะให้ความกระจ่างในส่วนนี้ว่า เป็นเรื่องที่ใช้กับผู้ที่เสิร์ฟหรือใช้วัตถุออกฤทธิ์ในระยะเรื้อรัง หรือระยะอะไรก็ตาม ส่วนทางด้านของจิตประสาทนั้น กระผมขอกราบเรียนด้วยความเคารพว่ามีเหตุอันหนักมาดมากที่ทำให้จิตประสาทเสื่อม แล้วไม่สามารถประกอบอาชีพการขับรถได้เพราะฉะนั้นในส่วนนี้หน้าที่กรรมการจะได้มองไปด้วย กระผมเห็นเป็นการสมควรว่าถ้าจะให้มีการตรวจสุขภาพแล้วควรจะกำหนดให้มีการตรวจสุขภาพเป็นประจำ จะกำหนด ๑ ปีหรือ ๒ เดือนก็ได้ โดยไม่คำนึงถึงว่ามีการเสิร์ฟสุราหรือการใช้วัตถุออกฤทธิ์ เพราะไม่ว่าจะเป็นหลอดเลือดหรือโรคกรรมพันธุ์บางอย่าง เช่น โรคเบาหวานก็ดีหรืออะไรต่าง ๆ อันนั้นย่อมมีส่วนทำให้เกิดความบกพร่องในประสิทธิภาพหรือสมรรถภาพของผู้ขับขี่ได้ กระผมขอกราบเรียนด้วยความเคารพในส่วนนี้ครับ



ประธานวุฒิสภา : เชิญอาจารย์ธรรมบุญ

นายธรรมบุญ ลัดพลี : ขอบพระคุณครับท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผม  
 ธรรมบุญ ลัดพลี สมาชิกวุฒิสภา กระผมขอกราบขอบพระคุณทางคณะกรรมการที่ได้นำ  
 ขึ้นแจ้ง โดยเฉพาะอ้างหลักเกณฑ์ทางนักบิน ความจริงกระผมก็ไม่ทราบทางเรื่องนักบินก็  
 คิดว่านักบินคงจะประมาณ ๓๘ ปีหรือ ๔๐ ปีเป็นอย่างมากที่จะต้องมาตรวจเพราะว่าปัจจุบัน  
 นักบินนี้ไม่ใช่เครื่องบินใบพัด ใบเดี่ยวสองใบแบบอย่างเมื่อก่อนนี้เครื่องบินไอพ่นมัด (Jet)  
 ๓ มัด ๔ นี้มากเกินไป คนที่เรือใบไป ๒ ปีมาขึ้นก็อาจจะเขาได้เหมือนกัน แล้วก็ถือว่าอายุ  
 จะน้อยกว่านี้ เพราะฉะนั้น ๔๕ ปีสำหรับคนขับรถกระผมเลยคิดว่าน่าจะมากไป แล้ว  
 อีกอย่างหนึ่งปัจจุบันนี้เราต้องยอมรับนะครับว่า แม้แต่ในเมืองเมื่อก่อน ๒๐ - ๒๕ กิโลเมตร  
 ต่อชั่วโมง ใจไป ๓๐ - ๔๐ ก็ดูเป็น สลททะเลาะ ภาษาชาวบ้านเรียกคันนี้แล้ว แต่บางที  
 ในเมือง ๖๐ ตำรวจยังไล่เลย เพราะว่าทำให้รถติด เพราะฉะนั้นวิ่งตามไฮเวย์ (Hiway)  
 ความถนนทางด่วนจะเห็นได้ ๕๐ ๑๐๐ ๑๐๐ กว่า แล้วการตัดสินใจพบตาเดี๋ยวเท่านั้นเอง  
 แล้วรถสมัยใหม่มีเครื่องอุปกรณ์ที่ดี ไปซึ่งในทางหนึ่งก็มีผลทางลบอย่างเช่น ติดขาวเวอร์  
 (Power) ไปที่พวงมาลัย ก็เบรก คัมมากขึ้น บิดนิดเดี๋ยวก็ไปมาก พอบิดอีกทีก็ถนนไปเลย  
 บางแห่งเป็นข้ามริ้วลงไปแม่น้ำ อย่างแถวสวนพรวนวิสัยก็อย่างนี้ สะพานใหญ่ ๆ มีริ้วสูง ๆ  
 ยังเป็นข้ามแม่น้ำไปได้เพราะจากพวงมาลัยที่คล่องตัวเกินไป หรือเบรกก็เหมือนกันความที่  
 เบรกไว้มากประสิทธิภาพสูง รถตามหลังมากก็ต้องชนกันบ่อย สถิติรถชนกันมากนั้นกว่า  
 เดิมมาก เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่น่าจะพิจารณา  
 สมรรถภาพของคนด้วย โดยเฉพาะคนปัจจุบันไม่ใช่ขับรถอย่างเดิรมลภาวะต่าง ๆ เสียง  
 แสง กลิ่นเวลานี้ก็มากอยู่แล้วทำให้ประสาท ทำให้จิตใจอะไรต่าง ๆ เสื่อมไปมาก คือสไป  
 กว่าเดิมมาก สึกหรือไปกว่าเดิม เพราะฉะนั้นอายุของเรา อย่างเมื่อก่อนนี้ ๖๐ ปีเราก็  
 ยังแข็งแรงดูหน้าตาแจ่มใส เดี๋ยวนี้ ๖๐ ปีบางแห่งไปอยู่ในบางที่หน้าเหมือนผีโพงโผล่ออก  
 มาจากปากข้าวอะไรอย่างนี้ คือดูกันไม่ได้เลย เป็นเรื่องของความเครียด ความอะไรต่าง ๆ  
 ทำให้สิ่งเหล่านี้แปรไปเพราะฉะนั้น ๔๕ ปีนี้กระผมไม่แน่ใจ โดยเฉพาะอ้างถึงถ้าไม่  
 ตรวจกันทุกปี คืออย่างรถยนต์เมื่อก่อนเราซึ่งตรวจสภาพกันทุกปี อันนั้นเป็นเหล็กเราก็ยัง  
 ต้องตรวจเพื่อกันมีอะไรผิดพลาด อันนี้ร่างกายของคนเรานี้ผัดกันได้ทุกวัน กลางคืนนอนนี้ ๆ  
 เข้าเมื่อบันทนอเดี๋ยวประสาทเสื่อไปแล้ว มาที่ทำงานก็หัวเสื่อกันไปตลอด อย่างนี้เป็นต้น  
 เพราะฉะนั้น ๔๕ ปีนี้สำหรับคนขับรถ แล้วต้องจำเจซึ่งทั้งถนนซึ่งมีมลภาวะร้ายแปก



LIRT

เพราะฉะนั้นเรื่องเหล่านี้กระหม่อมอาจจะฝากข้อสังเกตไว้อีกหนึ่งนิดหนึ่งเท่านั้นเอง  
 ว่าจะเหมาะสมหรือยัง เพราะว่าต้องดูถึงสภาพบ้านเมืองปัจจุบันด้วย คือไม่มีอะไรกระทบ เพื่อ  
 ความปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโบสถ์ที่เราบอก ๓ ปีไปแล้วด้วย ๓ ปีก็มาต่อเลย ๆ  
 ไม่ได้มาตรวจเช็คตัวกางกั้น สายคาดคนเวลานี้ไม่ใช่แต่ตาสั้น ตาสาว ตาเอียงแล้วบางที่  
 คาหลอนยังมีอีก บางคนล้มเหวไปคาหลอนเห็นอะไรต่ออะไรนึกไปหมดแล้ว เพราะฉะนั้น  
 อันนี้ไปโทษไม่ได้ก็ต้องโทษสังคม แล้ว ๕๕ ปีกระหม่อมอาจจะฝากกราบเรียนว่าให้มันใจ  
 เกอะครับ ถ้าเพื่อมันใจก็ไม่เป็นอะไร แต่ว่าทางกระหม่อมเชื่อว่ารัฐบาลเขาอาจจะมีเหตุผล  
 ของเขาเหมือนกัน เพราะฉะนั้นเราก็ของเราให้เหมาะสมอย่าให้มีทางที่เป็นเรื่องที่เขา  
 ได้แย้งได้เท่านั้นเองครับ ขอพระคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : อาจารย์ธรรมบุญไม่ติดใจแล้วใช่ไหมครับ

นายธรรมบุญ ลัดพลี : ครับ เป็นข้อสังเกตไปเท่านั้นครับผม

ประธานวุฒิสภา : ผมจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกต  
 ของคณะกรรมการหรือไม่ ท่านผู้ใดเห็นชอบด้วย กรุณาชกมือขึ้นครับ

(มีสมาชิกชกมือเป็นจำนวนมาก)

ประธานวุฒิสภา : ขอขอบคุณ ท่านผู้ใดไม่เห็นชอบด้วย

(ไม่มีสมาชิกชกมือ)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มีนะครับ ขอคุณท่านกรรมาธิการครับ

๕.๕ รายงานการพิจารณาเรื่องการออกฐานะสมาชิกสภาเป็นเทศบาล ซึ่ง  
 คณะกรรมาธิการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว

สำเนา

ที่ ๒๔๐/๒๕๓๗

วุฒิสภา

ถนนอยู่ทองใน กทม ๑๐๓๐๐

๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗

เรื่อง การพิจารณาศึกษาเรื่องการชกฐานะสมาชิกสภาเป็นเทศบาล

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการชกฐานะสมาชิกสภาเป็นเทศบาล  
จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาผู้คดี เรื่อง ขอให้สภามอบหมายให้คณะ  
กรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอนุมัติให้  
คณะกรรมการฯ ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ และได้ลงมติมอบหมายให้  
คณะกรรมการฯ พิจารณาศึกษาเรื่อง การชกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล การชกฐานะ  
สมาชิกสภาเป็นเทศบาล ความเหมาะสมและความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด  
รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับกพรปกครอง ซึ่งกรรมาธิการ  
คณะนี้ประกอบด้วย

- |                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายโกเมน กัทภิรมย์             | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายเจริญจิตต์ ๘ สงขลา          | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะเนันทน์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นายชูวงศ์ ฉาอะบุตร             | ๕. พลอากาศโท ก้าวร เจริญรัชต์  |
| ๖. พลตำรวจเอก บุญชู วังตานนท์     | ๗. พลเรือเอก ประวิทย์ สีวรักษ์ |
| ๘. พลเอก ประเสริฐ สวารฤกษ์        | ๙. ร้อยตำรวจตรี วรรณ ชันชื้อ   |
| ๑๐. พลเอก วันชัย เรืองตระกูล      | ๑๑. นายวัฒนา รัตนวิจิตร        |



LIART

๑๒. นายวิลาศ สิงห์วีสัย  
 ๑๓. พลโท สำเภา ชูศรี  
 ๑๔. พลโท อติศร ศุภสมุทร  
 ๑๕. นายไพบูรณ์ ช่างเรือน  
 ๑๖. นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์

๑๓. นายสมภพ ไทตระกูล  
 ๑๔. นาวาอากาศเอก ไพภพ สุวรรณะรุจิ  
 ๑๕. นายอนันต์ อนันตกุล  
 เลขาธิการคณะกรรมการ  
 ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ

ที่ประชุมได้ลงมติให้คณะกรรมการฯ พิจารณาศึกษาเรื่อง การยกฐานะ  
 สุธาภิบาลเป็นเทศบาล ภายในระยะเวลา ๒๗๐ วัน และอนุมัติให้คณะกรรมการฯ  
 ดำเนินกิจการนอกสมัชชได้ด้วย และคณะกรรมการฯ ได้ขอขยายระยะเวลาการ  
 พิจารณาศึกษาออกไปอีก ๒๗๐ วัน

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การยกฐานะสุธาภิบาลเป็น  
 เทศบาลเสร็จแล้ว และได้จัดทำเป็นรายงานการพิจารณาศึกษา พร้อมทั้งข้อสังเกตและ  
 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอสู่ที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณารายงาน ของ  
 คณะกรรมการฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) โทเมน ภักทรภิมส์

(นายโทเมน ภักทรภิมส์)

ประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา



LIRT

รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องการรกรากฐานะสหภาพเป็นเทศบาล  
คณะกรรมการธิการการปกครอง วุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ได้พิจารณาอนุมัติเรื่องขอให้สภามอบหมายให้คณะกรรมการธิการการปกครอง วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งอนุมัติให้คณะกรรมการธิการการปกครอง วุฒิสภา ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ซึ่ง นายโกเมน ภัทรภิรมย์ เป็นผู้เสนอ และที่ประชุมได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการธิการการปกครอง วุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่อง การรกรากฐานะสหภาพเป็นเทศบาล ภายในกำหนดเวลา ๒๒๐ วัน นับตั้งแต่วันที่วุฒิสภา มอบหมายและคณะกรรมการฯ ได้ขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีก ๒๒๐ วัน นั้น

บัดนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เรื่องการรกรากฐานะสหภาพ เป็นเทศบาล ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว จึงขอรายงานต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕๓ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘๑

ในการพิจารณาเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านการปกครอง ซึ่งอยู่ภายใน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่วุฒิสภามอบหมายนั้น คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็น ที่ปรึกษาและเลขานุการประจำคณะกรรมการฯ เพื่อให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และ แสดงความคิดเห็นในกิจการอื่นเกี่ยวกับด้านการปกครอง โดยได้เชิญมาร่วมประชุมกับ คณะกรรมการฯ ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายให้ดำเนินการ รวมทั้งร่วมเดินทางไปศึกษาดูงานกับคณะกรรมการฯ ในบางโอกาส ซึ่งที่ปรึกษาและ เลขานุการประจำคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการฯ คือ

๑. นายไพฑูริย์ บุญวัฒน์

๒. นายวิรัช วิรัชนิการ

รองอธิบดีกรมการปกครอง กรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย

อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจั้ดการ  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
ทบวงมหาวิทยาลัย



LIART

แผนการประจำคณะกรรมาธิการฯ คือ

นายสิกรินทร์ พิลิชรัฐสังฆการ

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์บุคคล ๖

ทบวงมหาวิทยาลัย

สำหรับรายละเอียด วิธีการพิจารณาศึกษา ผลการพิจารณาศึกษาข้อพิจารณา  
ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการฯ ปรากฏตามรายงานท้ายนี้

## ๑. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการฯ ได้ดำเนินการดังนี้

๑.๑ พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหนังสือ งานวิจัย เอกสาร กฎหมาย ระเบียบ  
ข้อบังคับ คำสั่ง และสถิติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคำวิจารณ์ และการแสดงความคิดเห็นของ  
บุคคลต่าง ๆ ผ่านทางสื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

๑.๒ พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงโดยเชิญผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็น  
นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ มาถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น  
ประกอบด้วย

๑.๒.๑ นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์

รองอธิบดีกรมการปกครอง

กระทรวงมหาดไทย

๑.๒.๒ นายปัญญารัตน์ ปานทอง

ผู้อำนวยการกองราชการส่วนจังหวัด

และตำบล กรมการปกครอง

กระทรวงมหาดไทย

๑.๒.๓ นายชาญชัย สุนทรนิษฐ์

ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๑.๒.๔ นายวินัย จงวัฒนไพฑิตย์

หัวหน้าฝ่ายองค์การส่วนท้องถิ่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๑.๒.๕ นายจารุพงศ์ พลเดช

หัวหน้าฝ่ายแผนและวิเคราะห์ระบบงาน

กองวิชาการและแผนงาน

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๑.๒.๖ นายอนันต์ ไชยศักดิ์

หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล

กองราชการส่วนท้องถิ่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



LIART

๑.๓ พิจารณาศึกษาข้อมูลจากการเดินทางไปดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาคในบางจังหวัดของประเทศ ได้แก่

๑.๓.๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๖

๑.๓.๒ จังหวัดสงขลา และจังหวัดยะลา ในวันที่ ๒-๕ มีนาคม ๒๕๓๖

๑.๔ พิจารณาศึกษาข้อมูลจากการเดินทางไปดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาคในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ในวันที่ ๒๖-๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๖

## ๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่องการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล โดยแบ่งเป็น ๖ หัวข้อ ดังนี้

- ๒.๑ ประวัติเดิมของสภาภิบาล
- ๒.๒ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาภิบาล
- ๒.๓ โครงสร้างและรูปแบบของสภาภิบาลในปัจจุบัน
- ๒.๔ อำนาจหน้าที่ของสภาภิบาล
- ๒.๕ หลักเกณฑ์การจัดตั้งสภาภิบาล
- ๒.๖ การยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

### ๒.๑ ประวัติเดิมของสภาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นในรูปสภาภิบาลเริ่มเป็นครั้งแรกในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดสภาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๕๐ จัดการปกครองรูปสภาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ให้อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มี พระบรมราชโองการให้ประกาศกักภาษีโรงเรือนจัดสภาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสภาภิบาลตำบลท่าฉลอมและพระราชทานภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตท้องที่ตำบลบ้านตลาดท่าฉลอม ให้สภาภิบาลใช้ในการซ่อมแซมถนนหนทาง การจุดคอมไฟและรักษาความสะอาด กิจการสภาภิบาลตำบลบ้านตลาดท่าฉลอม ได้ก่อให้เกิดประโยชน์และสร้างความนิยมแก่ประชาชน



LIART

เป็นอันมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควรขยาย  
 กิจการสุขาภิบาลไปตามหัวเมืองต่าง ๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ  
 จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๑ และได้มีการจัดตั้ง  
 สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติขึ้นในหัวเมืองต่าง ๆ รวม ๓๕ แห่ง จนกระทั่งมีการ  
 เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นผลให้มีการตื่นตัวในการปกครอง  
 ระบอบประชาธิปไตย และส่งผลให้การจัดตั้งสุขาภิบาลต้องหยุดชะงักลง โดยได้มีการ  
 ปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นมาแทนเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล  
 พุทธศักราช ๒๔๗๖ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล  
 พ.ศ. ๒๔๘๕ เกิดขึ้น โดยมีเหตุผลว่าชุมชนที่หนาแน่น แต่ยังมีความเจริญไม่ถึงขนาดที่จะ  
 ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ยังมีอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ตลาดชุมชนตามอำเภอต่าง ๆ  
 เป็นต้น จึงควรให้มีการรวมการตลาดแบบสุขาภิบาลขึ้น เพื่อส่งเสริมความสุขและความเจริญ  
 แก่ชุมชนดังกล่าว และเมื่อชุมชนดังกล่าวมีความเจริญถึงขนาดที่จะจัดเป็นเทศบาลได้ จึง  
 ค่อยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตามความประสงค์ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
 เมื่อพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้ประกาศใช้จึงเกิดการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีก  
 ครั้งหนึ่ง ล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓)  
 พ.ศ. ๒๕๒๘ และใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

**๒.๒ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสุขาภิบาล**

สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
 ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการวางพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
 และวางพื้นฐานให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง เป็นการเตรียมประชาชนให้  
 พร้อมที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล  
 ต่อไป

**๒.๓ โครงสร้างและรูปแบบของสุขาภิบาลในปัจจุบัน**

โครงสร้างของสุขาภิบาล ตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล นั้น ได้มีการแก้ไข  
 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามความในมาตรา ๓  
 ประกอบกับมาตรา ๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย



๒.๓.๑ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ที่  
 สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง (นายอำเภอได้ค่า  
 ตอบแทนจากสุขาภิบาล ประมาณ ๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน)

๒.๓.๒ ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่  
 กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวน ๑ คน เป็นกรรมการ

๒.๓.๓ กำนันในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

๒.๓.๔ ผู้ที่ราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น จำนวน ๔ คน เป็น  
 กรรมการ

สำหรับรูปแบบของสุขาภิบาลนั้น ปัจจุบันมีสุขาภิบาลอยู่ ๒ ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก เป็นสุขาภิบาลที่เป็นคณะกรรมการผสม โดยมีนายอำเภอ  
 หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล  
 โดยตำแหน่ง สุขาภิบาลประเภทนี้มีราษฎรได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว  
 ต่ำกว่า ๕ ล้านบาท ซึ่งมีจำนวน ๔๘๖ แห่ง

ประเภทที่สอง เป็นสุขาภิบาลที่เป็นคณะกรรมการผสม โดยมีประธาน  
 กรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า  
 ประจำกิ่งอำเภอนั้น แล้วแต่กรณี เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล สุขาภิบาลประเภทนี้  
 ก่อหลักเกณฑ์ราษฎรได้ของสุขาภิบาลเป็นตัวกำหนด คือ สุขาภิบาลต้องมีราษฎรได้จริงโดยไม่รวม  
 เงินอุดหนุนในงบประมาณที่ล่วงมาแล้วตั้งแต่จำนวน ๕ ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งขณะนี้มีจำนวน  
 ๕๑ แห่ง

#### ๒.๔ อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

เนื่องจากสุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่ง ของการบริหารราชการ  
 ส่วนท้องถิ่นที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองตนเอง ดังนั้น การที่  
 สุขาภิบาลจะมีอำนาจหน้าที่ใดได้นั้น จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยอำนาจ  
 หน้าที่ของสุขาภิบาลมีที่มาจากกฎหมาย ๒ ประเภท ได้แก่

##### ๒.๔.๑ หน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล

หน้าที่ของสุขาภิบาลได้บัญญัติไว้ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ  
 สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล  
 (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๑ ดังนี้



"มาตรา ๖๕ ภายใต้งบับที่หกแห่งกฎหมาย สหภาพการค้าทำกิจการภายในเขต  
สหภาพฯ ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
  - (๒) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
  - (๓) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
  - (๔) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - (๕) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
  - (๖) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
  - (๗) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
  - (๘) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
  - (๙) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
  - (๑๐) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - (๑๑) ป้องกันและระงับสาธารณภัย
  - (๑๒) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
  - (๑๓) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
  - (๑๔) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
  - (๑๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  - (๑๖) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ
- ส่วนสาธารณะ ส่วนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- (๑๗) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
  - (๑๘) การสาธารณสุข
  - (๑๙) การพาณิชย์
  - (๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น
- หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสหภาพฯ"

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นเป็นมาตรา ๖๕ ทวิ และมาตรา ๖๕ ตริ แห่ง  
พระราชบัญญัติสหภาพฯ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสหภาพฯ  
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังต่อไปนี้



LIRT

มาตรา ๒๘ ทวิ สุขาภิบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(๑) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นภาระที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่  
ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(๒) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลคณะกรรมการสุขาภิบาล  
สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๒๘ ตริ สุขาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด  
หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(๑) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น  
สาธารณูปโภค

(๒) สุขาภิบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่  
บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การ  
บริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือหุ้นร่วมกัน และ

(๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่สุขาภิบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจาก  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (๑) และ (๒) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่  
สุขาภิบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย”

๒.๘.๒ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากกฎหมายข้างต้น  
แล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้สุขาภิบาลคณะกรรมการสุขาภิบาล ประธาน  
กรรมการสุขาภิบาล หรือเจ้าพนักงานของสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไป  
ตามกฎหมายดังกล่าว เช่น

- (๑) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๒) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

พ.ศ. ๒๕๓๕

- (๓) พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอุบัติเหตุ พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๔) พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

พ.ศ. ๒๕๓๕



- (๕) พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๖) พ.ร.บ. ส้วมและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕
- (๗) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๑๒
- (๘) พ.ร.บ. รักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖
- (๙) พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕
- (๑๐) พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘
- (๑๑) พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐
- (๑๒) พ.ร.บ. ราชโศกสวัสดิกาล พ.ศ. ๒๕๔๘
- (๑๓) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕) หรือ

กฎหมายว่าด้วยทางหลวง

(๑๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน (สชช.สชช.ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๘๙๐/๒๕๔๘)

๒.๕ หลักเกณฑ์การจัดตั้งสหภาพ

พระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕ และ ๕ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งสหภาพ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งสหภาพตามหนังสือที่ มท ๐๕๑๓/ว ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ไว้ดังนี้

- ๒.๕.๑ ที่ถองถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมึรายได้อจริงในปึงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ ๓๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- ๒.๕.๒ ที่ถองถิ่นที่เป็นเขตตำบลหรือหมู่บ้านที่มีไซที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมึรายได้อจริงในปึงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ ๕๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- ๒.๕.๓ พื้นที่ไม่เกิน ๑๓ ตารางกิโลเมตร เว้นแต่กรณีสำนักงานกิ่งเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นทางวิชาการด้านกิ่งเมือง
- ๒.๕.๔ ประชากรตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนขึ้นไป
- ๒.๕.๕ ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในถองถิ่นนั้น



**๒.๖ การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล**

มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ดังนี้

๒.๖.๑ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า ภายใต้อำนาจของกฤษฎีกาว่าการเทศบาล อาจจัดตั้งสุขาภิบาลใด ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒.๖.๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗ บัญญัติว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาอันสมควรยกฐานะ เป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

๒.๖.๓ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๙ บัญญัติว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

๒.๖.๔ เดิม เมื่อ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๘ ภัทรวรางมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ไว้ดังนี้

- ๑) มีราษฎรได้จริง ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป
- ๒) มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๓) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- ๔) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

๒.๖.๕ ล่าสุด ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓/ว ๐๕๔๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๕ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า หลักเกณฑ์ข้างต้นไม่เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากรายได้ของสุขาภิบาลไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง เป็นเหตุให้ราษฎรไม่เห็นความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับความเจริญและการขยายตัวของชุมชนในอนาคต กระทรวงมหาดไทยจึงยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว และใช้หลักเกณฑ์ต่อไปนี้แทน



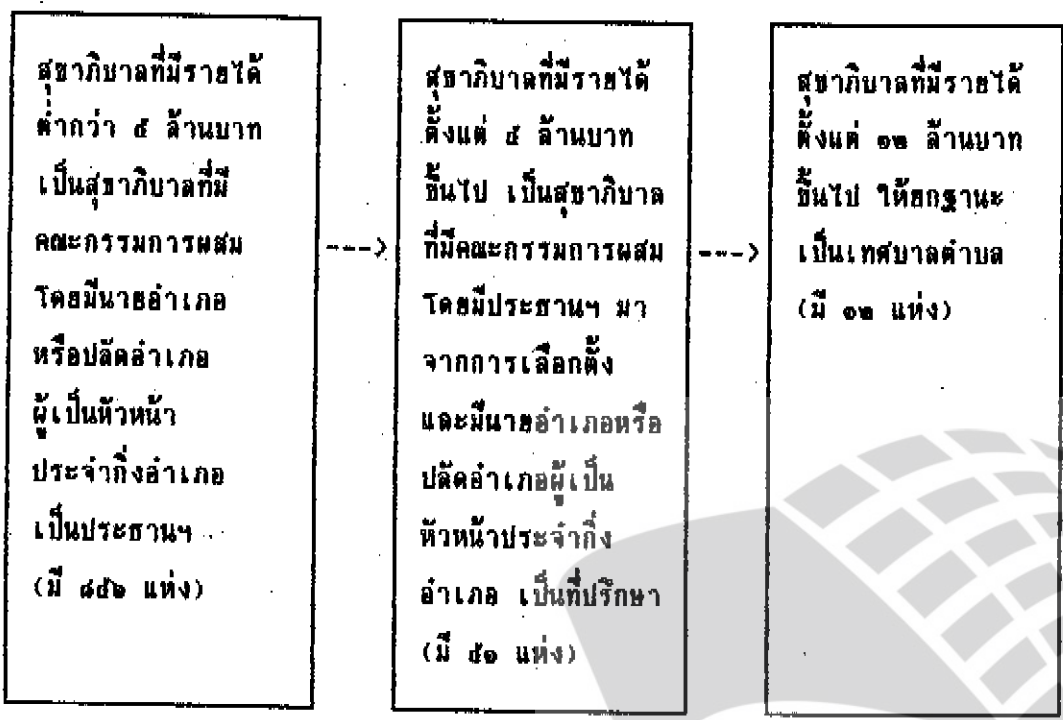
๑) มีรายได้อาจจริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ ๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป

๒) จำนวนประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป

๓) ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การผังเมือง การจราจร การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม งานสาธารณูปโภค งานสาธารณูปการ การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เฉพาะแห่งได้ หรือในกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้น เป็นเทศบาลตำบล โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความ เหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

จากกฎหมายข้างต้น ทำให้สรุปหลักเกณฑ์สำคัญของการยกฐานะสุขาภิบาลที่มี ประชานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้ง ไปเป็นประชาชน มาจากการเลือกตั้ง และ ไปเป็นเทศบาลตำบลในปัจจุบัน ได้ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ ๑ หลักเกณฑ์สำคัญของการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีประชานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้ง ไปเป็นประชาชน มาจากการเลือกตั้ง และไปเป็นเทศบาลตำบล ในปัจจุบัน



๓๒๖

เพื่อประกอบการศึกษาพิจารณา จึงได้นำหลักเกณฑ์การยกฐานะเทศบาลตำบล  
ไปเป็นเทศบาลเมืองมาแสดงไว้ด้วย ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๑๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การ  
เป็นเทศบาลเมืองไว้ว่า

๑) เทศบาลเมืองได้แก่ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่น  
ชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

๒) โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑  
ตารางกิโลเมตร

๓) ทั้งมีราษฎรได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัติ  
เทศบาล

๔) และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกา  
นั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

ดังนั้น หลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลกับการยกฐานะ  
เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง สามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้

ภาพที่ ๒ เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การยกฐานะสภาภิบาล เป็นเทศบาลตำบลกับการยกฐานะเทศบาลตำบล เป็นเทศบาลเมือง

หลักเกณฑ์การยกฐานะสภาภิบาล เป็นเทศบาลตำบล	หลักเกณฑ์การยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง
<p>๑) มีราษฎรได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในจังหวัดประมาณที่กล่าวมา ตั้งแต่ ๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป</p> <p>๒) มีจำนวนประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป</p>	<p>๑) ท้องถิ่นอื่นเป็นที่ตั้งศาลากลาง จังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป</p> <p>๒) มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร</p> <p>๓) มีราษฎรได้พอควรที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล</p> <p>๔) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง</p>

๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสภาภิบาล มีดังนี้

๓.๑ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๘ บัญญัติว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสภาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสภาภิบาล ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สภาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

๓.๒ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๕ บัญญัติว่า การจัดตั้งสภาภิบาลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยในประกาศนั้นให้ระบุชื่อ และเขตของสภาภิบาลไว้ด้วย และประกาศของกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



LIRT

๓.๓ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นเป็นมาตรา ๘ ทวิ โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า เมื่อ สภาภิบาลใดมีฐานะทาง การคลัง เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสภาภิบาลได้ ให้ กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสภาภิบาลนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสภาภิบาล โดยให้ ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาของคณะกรรมการสภาภิบาลแทน

๔. สภาพปัญหา

เนื่องจากในปัจจุบันเกิดแนวความคิดการกระจายอำนาจจากรัฐบาลในส่วนกลาง ไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ก็เป็นรูปแบบหนึ่ง ที่ได้รับการกล่าวถึงนอกเหนือไปจากการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และการเลือกตั้ง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พิจารณาเฉพาะในส่วนของสภาภิบาล

๔.๑ แม้สภาภิบาลซึ่งเป็นหนวยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ของการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นได้มีกำเนิดมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็นเวลา ๙๖ ปีแล้วก็ตาม โดย การ จัดตั้งสภาภิบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อวางพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย และ วางพื้นฐานให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง รวมทั้งเตรียมประชาชนให้พร้อม ที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป แต่ก็ยังมีประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า รูปแบบและ การบริหารงานของสภาภิบาลยังไม่เป็นประชาธิปไตย และยังไม่เป็นการปกครองท้องถิ่น ของประชาชนอย่างแท้จริง (local self-government) ทั้งนี้เพราะนับตั้งแต่เริ่มจัด ตั้ง สภาภิบาลแห่งแรกจนกระทั่งปัจจุบัน สภาภิบาลต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดมา สภาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับ สภาภิบาลส่วนใหญ่มีข้าราชการประจำเป็นประธานกรรมการสภาภิบาล และลู่กลายใต้การ ควบคุมของข้าราชการอื่นมิใช่ เป็นการปกครองและการตัดสินใจโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลให้เข้ามามีส่วนร่วมใน สภาภิบาลอย่างจริงจัง

๔.๒ เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของสภาภิบาลที่เป็นอยู่ จะพบว่าโครงสร้าง บางส่วนอาจไม่เหมาะสมกับสภาพของสภาภิบาลในปัจจุบัน หรือที่ควรจะเป็นหลังจากที่ได้รับ



การปรับปรุงแล้ว เช่น การที่กำหนดให้ชาวอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า ๕ ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชน แต่กลับสร้างอิทธิพลของทางราชการให้มากขึ้น

๕.๓ ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นไปอย่าง กว้างขวาง จนบางครั้งเกินกำลังที่สุขาภิบาลจะปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

๕.๔ นอกจากนั้นแล้ว เท่าที่ผ่านมา จำนวนสุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีน้อยมาก ใน ๓๐ ปี มีประมาณ ๓๐ สุขาภิบาลเท่านั้นที่ได้รับการยกฐานะที่เป็นเช่นนี้เพราะหลักเกณฑ์สำคัญของการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ได้พิจารณาจากรายได้ของสุขาภิบาล ซึ่งต้องมีจำนวนตั้งแต่ ๑๓ ล้านบาทขึ้นไป จำนวนดังกล่าวนี้เป็นจำนวนที่สูงเกินไปและอาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยสุขาภิบาลที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีเพียง ๑๒ แห่ง จากสุขาภิบาลทั้งหมด ๘๖๒ แห่งทั่วประเทศ ซึ่งหากใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ต่อไปแล้วสุขาภิบาลที่เหลือจะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลช้ามาก หรือบางส่วนแทบจะไม่มีโอกาสได้รับการยกฐานะขึ้นได้

๕.๕ ในส่วนของรัฐบาลจากส่วนกลางก็ถกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีได้พัฒนา หรือสนับสนุนสุขาภิบาลอย่างเต็มที่เท่าที่สมควรกับเทศบาล เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณแผ่นดิน

๕.๖ สำหรับประชาชนนั้น ประชาชนในบางท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจ สุขาภิบาลและการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล การเข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลมีไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดด้านรายได้ การศึกษา และขีดความสามารถของประชาชน

๕.๗ ภาษีถือเลื่อนตามกฎหมายฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๑ ออกตามพระราชบัญญัติถือเลื่อน ภาษีสรรพสามิต พุทธศักราช ๒๕๓๑ กำหนดจัดสรรให้เทศบาล ๕๐% องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒๕% สุขาภิบาล ๒๕% เพราะฉะนั้น ถ้าหากสุขาภิบาลมีจำนวน ๕ แห่ง ก็เท่ากับจำนวนสุขาภิบาลหาร ๒๕% ดังนั้นกรณีเมื่อยกฐานะสุขาภิบาลในจังหวัดใดแล้วเทศบาลจะมีรายได้ลดลง สุขาภิบาลจะเพิ่มขึ้น แต่กรณีดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนไปทดแทนให้เทศบาล นอกจากนั้นเทศบาลก็ยังได้ภาษีบางอย่างเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น เพราะฉะนั้นเทศบาลบางแห่งอาจจะไม่ต้องการให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เพราะเกรงว่าจะถูกแบ่งรายได้จากภาษีถือเลื่อนไป



สภาพปัญหาเหล่านี้มีส่วนสำคัญ และส่งผลกระทบต่อถึงการยกฐานะสหภาพเป็นเทศบาลตำบล คณะกรรมาธิการฯ จึงนำ เรื่องการยกฐานะสหภาพเป็นเทศบาลตำบลมาพิจารณาศึกษา

#### ๕. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการฯ เรื่องการยกฐานะสหภาพเป็นเทศบาล มีดังนี้

๕.๑ ในระหว่างที่ยังไม่อาจยกฐานะสหภาพเป็นเทศบาลตำบลได้ทั้งหมด ควรปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนในสหภาพเพิ่มมากขึ้น

๕.๒ ควรปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการสหภาพ โดยกำหนดให้ประธานกรรมการสหภาพทุกแห่งมาจากการเลือกตั้ง และกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอไปเป็นที่ปรึกษา

๕.๓ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสหภาพให้เหมาะสมกับรายได้และขีดความสามารถของคณะกรรมการสหภาพ โดยอำนาจหน้าที่ของสหภาพควรเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และการให้บริการประชาชนในชีวิตประจำวัน เช่น การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับอัคคีภัย แต่งานทางด้านการศึกษา ส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศิลปกรรม การให้มีและบำรุงสวนสัตว์ สโมสรและสถานพักผ่อน น่าจะเป็นภาระที่หนักเกินไปสำหรับสหภาพเมื่อคำนึงถึงรายได้และขีดความสามารถของสหภาพ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่บางข้อซึ่งมีหน่วยงานอื่นทำอยู่แล้ว ก็ไม่ควรให้สหภาพทำ เช่น การประปา เป็นต้น

๕.๔ ควรกำหนดหลักเกณฑ์จำนวน ๑๒ ล้านบาทไว้เช่นเดิม แต่เนื่องจากรายได้ของสหภาพมีจำนวนน้อยมาก หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลก็จะทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายด้านการบริหารและด้านการพัฒนา ดังนั้น รัฐบาลควรเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่สหภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้สหภาพมีแหล่งรายได้ของตนเองเพิ่มมากขึ้น เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต รวมถึงการยกเว้นการเก็บภาษีจากสหภาพในบางช่วง และการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้สหภาพนำไปทำกิจการต่าง ๆ เอง เช่น ตลาด โรงรับจำนำ โรงมหรสพ และส่วนสาธารณะ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้สหภาพรับยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพิ่มมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น



๕.๕ แม้ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายแน่วแน่ที่จะยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลจำนวน ๑๕ แห่ง ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ แต่ก็ยังมีสุขาภิบาลอีกกว่า ๔๐๐ แห่งที่ยังไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับการยกฐานะ

๕.๖ ควรสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นทั้งชายและหญิงเข้ามามีส่วนร่วม ในสุขาภิบาลมากขึ้นด้วยการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจและปลูกฝังจิตสำนึก ในการรักท้องถิ่นให้คนแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น

๕.๗ เร่งรัดการกระจายความเจริญในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน การชลประทาน การสหกรณ์และตลาดกลางการเกษตร เป็นต้น

๕.๘ เร่งรัดการกระจายรายได้ที่เป็นผลจากข้อ ๕.๗ ให้เกิดการกระจายทุน การกระจายการประกอบการ และการหางานทำในท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนพึ่งพาตนเองเป็นหลัก

๕.๙ เร่งรัดให้เกิดการกระจายโอกาสในการศึกษา การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการต่าง ๆ ทั้งในด้านการบริหารชุมชน และ/หรือ การทำธุรกิจขนาดย่อม ขณะเดียวกัน ควรเร่งรัดการสร้างจิตสำนึก มีกฎระเบียบวินัย และความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการปกครองในระบบประชาธิปไตย

๕.๑๐ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับการพัฒนาตามแนวที่เสนอแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นจะเกิดความพร้อม และมีความมั่นคงเพียงพอในการรองรับการกระจายอำนาจ การเมืองการปกครองจากรัฐบาลส่วนกลาง อันจะนำไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยสุขาภิบาลทุกแห่งจะหมดไปเมื่อได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

สรุปได้ว่า สภาพปัจจุบันของประเทศไทยการดำรงอยู่ของสุขาภิบาลยังคงจำเป็น อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงสุขาภิบาลก็นับว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องกระทำด้วย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพการณ์ในปัจจุบันยังไม่อาจยกฐานะสุขาภิบาล ๔๐๖ แห่งทั้งหมดทั่วประเทศพร้อมกันให้เป็นเทศบาลตำบลได้ ดังนั้น ควรพัฒนาสุขาภิบาลที่ยังไม่ได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลด้วยการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้น พร้อมกันนั้น ควรปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการสุขาภิบาลด้วยการถอนตัวข้าราชการประจำออก โดยกำหนดให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมดทุกแห่งมาจากการเลือกตั้ง และกำหนดให้



กตข

นายอำเภอไปเป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น  
ของตนเองมากขึ้น แต่หากมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณก็ควรดำเนินการเร่งรัดและ  
สนับสนุนให้สภาภิบาลมีแหล่งรายได้ของตนเองจากภายในและภายนอกชุมชน โดย  
ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้รัฐบาลควรให้  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดแผนงานที่จะอุดหนุนสภาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดให้เป็นเทศบาลตำบล  
ภายในระยะเวลาอันสมควร

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง  
การอุดหนุนสภาภิบาลเป็นเทศบาล พร้อมด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของ  
คณะกรรมการฯ เพื่อให้สภาได้ไปรณพิจารณา หากสภาเห็นชอบด้วยขอได้โปรดแจ้งไปยัง  
คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและ  
ประชาชนสืบไป

ไพบูลย์ ช่างเรือน

(นายไพบูลย์ ช่างเรือน)

เลขานุการคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญคณะกรรมการการปกครองเข้าประจำที่  
(คณะกรรมการเข้าประจำที่)

ประธานวุฒิสภา : เชิญคณะกรรมการแถลงครับ

นายโกเมน กัทภิรมย์ (ประธานคณะกรรมการ) : กราบเรียน

ท่านประธานวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงเกียรติ ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้กรุณามอบหมายให้คณะกรรมการการปกครองทำการศึกษาคำพิพากษา เรื่องการรื้อถอนสุชาภิบาลเป็นเทศบาลนั้น บัดนี้การศึกษาได้เสร็จสิ้นลงแล้ว คณะกรรมการจึงขอรายงานต่อวุฒิสภาตามเอกสารที่ได้ส่งให้ท่านแล้วนะครับ ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติคงทราบดีแล้วว่าสุชาภิบาลนั้น เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ เมื่อจะตั้งขึ้นก็ออกโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย วัตถุประสงค์เพื่อที่จะวางพื้นฐานให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง เดิมความพร้อมที่จะตั้งเป็นหน่วยการปกครองในรูปเทศบาลต่อไป แต่ผลจากการศึกษาได้พบว่าโครงสร้างของสุชาภิบาลนั้นยังขาดความเป็นประชาธิปไตย ในข้อที่ว่ายังไม่มีสภาที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนเทศบาล และมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่ยังต้องใช้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอเป็นผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ ทำหน้าที่เป็นประธานสุชาภิบาลอยู่ในปัจจุบันมีนโยบายที่จะขยายการก่อตั้งเทศบาลมากขึ้น แต่ว่าอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่อาจรื้อถอนสุชาภิบาลเป็นเทศบาลนั้นที่สำคัญที่สุดเนื่องมาจากรายได้ของสุชาภิบาลซึ่งมีน้อย แต่ว่าสุชาภิบาลถูกกำหนดให้ทำหน้าที่มากเกินไป ถ้าหากจะรื้อถอนสุชาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลแล้วก็ต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เป็นต้นว่าค่าตอบแทนคณะกรรมการ สมาชิกสภาเทศบาล และเงินเดือนของพนักงานเทศบาล ซึ่งจะทำให้ไม่มีงบประมาณเหลือพอใช้ในการที่จะเอาไปทะนุบำรุงท้องถิ่น ทุกวันนี้สุชาภิบาลอยู่ได้เพราะว่าอาศัยเจ้าหน้าที่จากอำเภอบางส่วนมาช่วยงานประจำ ให้ค่าเดินทางไปได้ คณะกรรมการจึงเห็นว่าทางที่จะรื้อถอนของสุชาภิบาล ๔๐๐ กว่าแห่งขึ้นเป็นเทศบาลได้รัฐบาลจะต้องมีภาระในด้านอุดหนุนทางการเงินแก่สุชาภิบาล สนับสนุนให้มีแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในทางสาธารณูปโภคให้หรือให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อจะได้ไปลงทุนทำกิจการ เช่น ไปทำตลาดสด เป็นต้น นอกจากนั้นควรจะได้พิจารณาศึกษาทางด้านการเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน เพื่อให้เกิดความริ้วความเข้าใจในระบบการปกครองท้องถิ่นยิ่งขึ้น และเห็นว่ารัฐบาลน่าจะจะได้กำหนดนโยบายและวางแผนเป็นปี ๆ ว่าในปีหนึ่ง ๆ จะสามารถรื้อถอนสุชาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลได้เท่าใดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ คณะกรรมการ

กต๘

การปกครองจึงขอเสนอรายงานการพิจารณาเรื่องนี้ต่อวุฒิสภา เพื่อให้โปรดพิจารณา หากเห็นชอบขอได้โปรดเสนอไปยังรัฐบาลเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป กระผมมีเรื่อง กราบเรียนนิดหนึ่งคือ คณะกรรมาธิการขออนุญาตแก้ไขตัวเลขจำนวนสมาชิกในรายงาน หน้า ๑๑ ซึ่งเป็นตัวเลขที่กรมการปกครองให้มา เป็นตัวเลขของปี ๒๕๓๕ บัดนี้ได้รับตัวเลข ล่าสุดจะเป็นดังนี้ สมาชิกที่มีรายชื่อได้ต่ำกว่า ๕ ล้านบาทนั้นมี ๘๓๖ แห่ง สมาชิกที่มี รายชื่อได้ตั้งแต่ ๕ ล้านบาทขึ้นไปมี ๘๖ แห่ง และสมาชิกที่มีรายชื่อได้ตั้งแต่ ๑๒ ล้านบาทมี ๑๒ แห่งเท่าเดิม เพราะฉะนั้นทั้งหมดจึงเป็น ๙๓๔ แห่ง อันนี้ตามประกาศของกรมการ ปกครองซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ นี้เอง เท่าที่ชอนกัโชหน้า ๑๑ แล้วก็จะตาม มาคือ ในหน้า ๑๔ และหน้า ๑๗ ตัวเลขจำนวนสมาชิกที่ระบุไว้ ๙๒๖ แห่งนั้นชอนกัโชเป็น ๙๓๔ หน้า ๑๔ และในหน้า ๑๖ หัวข้อที่ ๕.๕ คำว่าจำนวน ๑๘ แห่งนั้นชอนกัโชเป็นจำนวน ๑๘๖๖ แห่ง ขอบพระคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : มีท่านผู้ใดจะซักถามหรือแสดงความคิดเห็น เชิญพลเรือเอก เกาะหลัก

พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญฤทธิ์ : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ กระผมขออนุญาตกราบเรียนถามสักนิดหนึ่ง ที่สังเกตก็คือการที่กฤษฎาจากสมาชิกมา เป็นเทศบาลนครพิษณุมาศมานานแล้ว และทุกคนรู้สึกส่วนใหญ่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อ การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง แต่เวลาที่ทางคณะกรรมการได้เสนอ มาไว้ ๒๐ ปีก็ยังไม่เท่าไรเลย ตรงนี้จะมีเหตุผลอะไรอย่างอื่นไหมครับ กระผมขอซัก จะขอเรียนท่านถามไปยังกรรมาธิการ มีเหตุผลอย่างอื่นไหม ถ้าไม่ถึงนั้นชอนกัโชไม่ได้ แค้นนี้ และที่ฟัง ๆ คุณหรือท่านในที่นี้จะกำหนดอยู่ที่รายชื่อ แต่น่าจะมีเหตุผลอื่นมากกว่ารายชื่อ ไหม และประธานเขาไม่คัดค้านจะเป็นเทศบาลหรือเปล่า หรืออะไรท่านอื่นนั้น เพราะว่ามองผิดปกติเหลือเกิน ทั้ง ๆ ที่ชื่อขอราษฎรก็อยากจะทำเองถึงขนาด อกษาจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง แต่พอชกฤษฎาจากสมาชิกมาเป็น เทศบาลก็ไม่มีมืออะไรเลยมาในช่วง ๒๐ ปีตรงนี้ เฉพาะการกำหนดเงินอย่างเดี๋ยวกี้ อาจจะเป็นเหตุผลหนึ่ง แต่จะมีอะไรอีก ๆ กว่านั้นอีกหรือเปล่า ถ้าจะมีหรือว่าทาง กรรมาธิการได้ทราบ กรุณาขอให้พวกเราได้รับทราบด้วย เพราะว่าจะเป็นหลักฐานสำคัญ หรือจะเป็นเหตุผลสำคัญซึ่งไม่สามารถที่จะมองผ่านไปได้ กระผมขอซักความกรุณา ท่านประธานสักนิดเถอะ ขอบพระคุณครับ



ประธานวุฒิสภา : เชิญกรรมาธิการ

นายโทกเม็น ภัทรภิรมย์ (ประธานคณะกรรมาธิการ) : กราบเรียน

ท่านประธานที่เคารพ ท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติ เหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถที่จะ  
สถาปนาสหภาพบาลขึ้นเป็นเทศบาลได้อย่างที่ระดมกราบเรียนมากที่สุดคือ ในเรื่องของ  
งบประมาณ ในเรื่องเงิน ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าต้องมีรายได้โดยไม่รวมเงิน  
อุดหนุน ๑๒ ล้านบาทขึ้นไป และมีพลเมืองไม่น้อยกว่า ๗,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่จะ  
สถาปนาสหภาพบาลขึ้นเป็นเทศบาลอันล้ำสุด ที่จริงโดยหลักการแล้วน่าจะเป็นสิ่งที่ดี แต่ที่  
ท่านสมาชิกถามว่าทำไมถึงมีน้อยมาก มีอันอื่นซึ่งส่วนหนึ่งเท่าที่ปรากฏจากการศึกษาคือ  
ประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจ ในการที่สหภาพบาลขึ้นเป็น  
เทศบาล เช่นเป็นต้นว่า เกรงว่าเมื่อเป็นเทศบาลแล้วจะเสียภาษีมากกว่าที่เป็นสหภาพบาล  
ซึ่งความจริงแล้วภาษียกคงจะเท่ากัน แต่ว่าเมื่อเป็นเทศบาลแล้ว เทศบาลมีเครื่องมือ  
เครื่องมือของตนเอง เขาสามารถเก็บภาษีได้มีประสิทธิภาพมากกว่าสหภาพบาลเท่านั้นเอง  
นอกจากนั้นก็อาจจะเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ อย่างเป็นต้นว่า พูดยังในเรื่องรายได้ ใน  
อำเภอไหนอาจจะมีหลายเทศบาล มีเทศบาลและมีสหภาพบาลถ้าเพื่อว่ามีเทศบาลเพิ่มขึ้น  
รายได้จากภาษีจะแบ่งกันระหว่างเทศบาลเหล่านั้น คือมีตัวหารมากขึ้น อันนี้จะทำให้  
รายได้มันลดลง ภาษียกเคลื่อนโดยเฉพาะอย่างอื่น และการเป็นเทศบาลนั้นจะทำให้ในท้องถิ่น  
ซึ่งเคยเป็นสหภาพบาลและยกขึ้นมาเป็นเทศบาลนั้น ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะหมดไปครับ  
ซึ่งในเรื่องเหล่านี้คณะกรรมาธิการได้เสนอ ว่าเป็นเรื่องที่จะต้องให้การศึกษาให้ความรู้  
ความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในส่วนนั้นก็อาจจะ มี ซึ่งคณะกรรมาธิการไม่ได้ระบุไว้  
โดยชัดแจ้งในนี้ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าจะแก้ไขได้เมื่อไปทำความเข้าใจกับประชาชน  
ในท้องถิ่นนะครับ ขอพระคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : เชิญคุณเกาะหลักครับ

พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญฤทธิ์ : กราบเรียนท่านประธานวุฒิสภาที่

เคารพครับ กระผมขอขอบพระคุณกรรมาธิการเป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่ง  
ยังไม่กระจ่างให้แจ่มชัดขึ้น ถึงแม้ว่าท่านจะไม่ได้ใส่ไว้ กระผมไม่ได้รังเกียจ กระผม  
เข้าใจดีว่าบางครั้งอาจจะไปแก้ไขได้ก็ไม่จำเป็นจะต้องใส่เอาไว้ แต่กระผมมีข้ออีก  
ประเด็นหนึ่งซึ่งอยากจะเรียน ไม่ใช่เรียนถาม คือเรียนให้ทราบไว้เหมือนกันว่าเท่าที่  
กระผมได้ทราบมาหรือได้ไปเห็นมาด้วยตัวเอง มีปัญหาอยู่ใหม่ครับที่ว่ากาที่จะพัฒนาไปไม่



LIART

ได้ติดอยู่ที่การบริหารจากส่วนกลาง เหมือนกันตรงไหนครับ อย่างเช่นเขตเทศบาลเป็น  
เขตบริเวณหนึ่ง เมื่อขยายเขตเทศบาลออกไปก็จะไปครอบคลุมต่อสิ่งที่ เป็นสาธารณ  
ประโยชน์ก็ดี หรือสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางก็ดี เสร็จเรียบร้อยแล้ว  
เมื่อไปครอบคลุมเข้าก็จะต้องโอนไปเป็นของเทศบาล แต่เจ้าของกระทรวงหรือเจ้าของ  
สำนักงานก็ไม่อยากจะให้ไป อย่างเช่นตัวอย่างง่าย ๆ ครับ ของการศึกษาแต่เดิมก็เป็น  
โรงเรียนประจำบาลใช้ใหม่ครับ พอเทศบาลไปถึงก็เป็นโรงเรียนเทศบาล แต่ทางการศึกษา  
ก็ไม่อยากจะให้ไปเป็นโรงเรียนเทศบาล เพราะตรงนี้เป็นโรงเรียนที่กำลังเจริญ กำลัง  
ทำชื่อเสียงมาให้แก่กระทรวงสมมติเอา ในเทศบาลก็ยังมีโรงเรียนอย่างนี้อยู่ ขอกันเอาไว้  
นะครับ ก็จะทำให้การบริหารต่าง ๆ หลุดดิ๊กหรือเปล่า ตรงนี้กระผมว่าทางรัฐบาลหรือ  
ทางผู้บริหารส่วนกลางน่าจะได้นั่งถกกันว่า ไม่เฉพาะกับปัญหาในท้องถิ่น อาจจะมีเรื่อง  
ของการบริหารงานส่วนกลางที่ลงไปดูแลแล้วไม่ทั่วถึง ทำให้เป็นอุปสรรคได้นะครับ ตรงนี้  
อาจจะ เป็นปัญหาหรือเปล่า กระผมฝากไว้ด้วย เพราะที่ไปเห็นนามีอยู่ส่วนหนึ่งที่เป็นอย่างนี้  
แต่สำหรับหน่วยงานอื่นนั้นกระผมก็ไม่ได้ดูไม่ได้พบก็ไม่กล้าจะยืนยัน แต่อันนี้ก็เป็นตัวอย่าง  
ให้เห็นเหมือนกัน แต่ถ้าวะไรที่ซึ่งไม่เจริญรับให้เทศบาลไปจัดการเสีย และที่เจริญเอาไว้  
ก่อนอะไรทำนองนี้ ก็จะเป็นปัญหาและอุปสรรคอยู่ กระผมขอฝากเอาไว้ตรงนี้มีทาง  
เป็นไปได้ไหม ขอความกรุณาว่าถ้าทำอย่างนั้นแล้ว ถ้าเราจะร่วมมือทำให้ดีละให้รวดเร็วขึ้น  
เพราะว่ากระผมเห็นแล้วว่าในการกระทำเช่นนี้ เป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์เอื้ออำนวยต่อการ  
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นกระผมว่ารัฐบาลน่าจะให้  
ความเอาใจใส่ลงไปดูส่วนที่บกพร่องอยู่ ไม่เฉพาะที่คณะกรรมการได้เรียนไว้ตรงนี้  
เมื่อเรื่องนี้ไปถึงผู้ที่จะต้องรับผิดชอบแล้ว น่าจะได้เร่งพิจารณา เป็นกรณีพิเศษนะครับ  
เพื่อจะได้สนับสนุนนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงลงไว้ต่อรัฐสภาแห่งนี้ กระผมขอขอบพระคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : โดยที่คณะกรรมการมีข้อสงสัยเกิดขึ้นครับ จึงจะต้อง  
ขอมติจากที่ประชุมว่าจะเห็นชอบด้วยกับข้อสงสัยเกิดของคณะกรรมการหรือไม่ ถ้าเห็นชอบ  
ด้วยก็จะได้ส่งไปยังคณะรัฐมนตรี ท่านผู้ใด เห็นชอบด้วยกับข้อสงสัยเกิดและข้อเสนอแนะกรุณา  
ยกมือขึ้นครับ

(มีสมาชิกรายชื่อเป็นจำนวนมาก)

ประธานวุฒิสภา : ท่านผู้ใดไม่เห็นด้วย

(ไม่มีสมาชิกรายชื่อ)



LIRT

ประธานวุฒิสภา : ไม่มีนะครับ ทูลพระคุณคณะกรรมการมารับ  
ระเบียบวาระ ๘.๕ รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาหนี้สาธารณะ และการ  
เตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทาง  
อากาศยานภูมิภาค ซึ่งคณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาเสร็จแล้ว

สำเนา

ที่ ๗๗๓๘/๒๕๖๒

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๒๕๖๒

๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒

เรื่อง การพิจารณาศึกษาปัญหาหนี้บอช และการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาหนี้บอช และการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภามอบหมายให้คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอนุมัติให้คณะกรรมการดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการการคมนาคมพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาปัญหาหนี้บอช และการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค

๒. พิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคม เพื่อรองรับแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ เพื่อเชื่อมโยงทะเลอันดามันกับอ่าวไทยด้วยสะพานเศรษฐกิจ ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- ๑. พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ ประธานคณะกรรมการ
- ๒. พลอากาศเอก ประชุม จาตุสิริ รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
- ๓. นายสมคิด จันทรางกูร รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



LIRT

- |                                 |                                   |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| ๔. พลอากาศโท ภาวกร เกิดสินธุ์   | ๕. นายปราเสริฐ ปราสาททองโอสถ      |
| ๖. พลเรือเอก ปรีดา การสุภชัย    | ๗. นายพรเทพ พรประภา               |
| ๘. นายไพบุณย์ ลิ้มปทุมอม        | ๘. นายสุภช กิ่งเกตุ               |
| ๑๐. พลเอก สุทนต์ มกรมณี         | ๑๑. พลเอก วชิรา สุวิบูล ๗ อุตฺตยา |
| ๑๒. พลอากาศเอก วีระ กิจจาทร     | ๑๓. พลเรือโท สมนึก เทพวัลย์       |
| ๑๓. พลอากาศเอก สมศักดิ์ กุศลาศี | ๑๔. นายสุชาติ ทอวัฒนกุล           |
| ๑๖. พลเอก สุทนต์ คำดี           | เลขานุการคณะกรรมการมาธิการ        |
| ๑๗. นายพร สุดิชธรรมดำรง         | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการมาธิการ |

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาข้อเท็จจริง เรื่อง ปัญหาโรยยาและการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค และได้จัดทำเป็นรายงานการพิจารณาศึกษา พร้อมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอสู่ที่ประชุมสภา เพื่อพิจารณาพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง  
(ลงชื่อ) พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ  
(อนันต์ กลินทะ)

ประธานคณะกรรมการการคมนาคม



รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหานโยบายและการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริม  
ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค  
คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา

ตามที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภามอบหมายให้คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอนุมัติให้ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ ซึ่ง พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ เป็นผู้เสนอ และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการการคมนาคม พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาปัญหานโยบาย และการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค ภายในกำหนดเวลา ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามอบหมาย

๒. พิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคมเพื่อรองรับแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ เพื่อเชื่อมโยงทะเลอันดามันกับอ่าวไทยด้วยสะพานเศรษฐกิจ ภายในกำหนดเวลา ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามอบหมาย และต่อมาที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๑๕๐ วัน นั้น

บัดนี้ การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ เรื่องปัญหา นโยบายและการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว จึงขอรายงานต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕๓ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๑

ในการพิจารณาเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยกิจการด้านการคมนาคม ซึ่งอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่วุฒิสภามอบหมาย นั้น คณะกรรมการได้แต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ เพื่อให้คำปรึกษา และแสดงความคิดเห็นในกิจการอื่นเกี่ยวกับด้านการคมนาคม โดยได้เชิญมาร่วมประชุมกับคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ตามที่วุฒิสภามอบหมายให้ดำเนินการ รวมทั้งร่วมเดินทางไปศึกษาดูงานกับคณะกรรมการในบางโอกาส ซึ่งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ คือ



นายธนาคาร เติร์ปรี

กรรมการรองผู้จัดการในผู้บริหาร  
บริษัท เวิร์ดเว็ทเทคโนโลยี จำกัด

สำหรับรายละเอียดวิธีพิจารณาเลือกและผลการพิจารณา รวมทั้ง  
ข้อสังเกตของคณะกรรมการ ปวท. ของหน่วยงานนี้

๑. วิธีการพิจารณาเลือก

๑.๑ พิจารณาเลือกข้อมูลและเอกสารจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ พิจารณาเลือกข้อมูลและข้อเท็จจริง โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน  
ต่าง ๆ มานั่งลงแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลือกของคณะกรรมการ คือ

การทบทวนภาคสนามในประเทศไทย

- ๑. พลอากาศโท อวรว เกิดสินธุ์ ผู้ว่าการการท่าอากาศยาน  
แห่งประเทศไทย
- ๒. นาวาอากาศโท รัตโน อุดมพันธ์ ผู้ช่วยผู้ว่าการฝ่ายปฏิบัติการ  
การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
- ๓. นาวาอากาศเอก จรุง ปีกอง ผู้อำนวยการท่าอากาศยานกรุงเทพ

กรรมการบินพาณิชย์

- ๑. นายรุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐกุล อดีตอธิบดีกรมการบินพาณิชย์
- ๒. นายศรีสุข จันทรางศุ อธิบดีกรมการบินพาณิชย์
- ๓. นายอภิชาติ เพ็ญสุภา ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผน  
การขนส่งทางอากาศ

บริษัท การบินไทย จำกัด

- ๑. นายนิธิรุ กุศลลาโสธยานนท์ ผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายวางแผน
- ๒. นายมานิต จิตวัฒนากร รองผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายวางแผน
- ๓. นายวรวิทย์ บุญเกิด ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการระหว่างประเทศ



การทอองเทื่อวหน่งประเทศไทย

- ๑. นายธรรมบุญ ประจวบเทมวระ
- ๒. นายเสวี วิ่งสีโพจิตร
- ๓. นายเศวทรนถล จินตจนวนท
- ๔. นายสันคิธิธ เอือจประสิทธิ

- ผู้ว่าการการทอองเทื่อวหน่งประเทศไทย
- รองผู้ว่าการการทอองเทื่อวหน่งประเทศไทย
- ผู้อำนวยการกองแผนงาน
- ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ

สมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย

- ๑. นายวารินทร์ หนูศิริวงศ์
- ๒. นายศิริ วิสษณะวงศ
- ๓. นายธิธันต์ ชเนศวงศ
- ๔. นายวิบูลย์ คันตระกูล

- นายกสมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย
- อุปนายกสมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย
- เลขานุการสมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย
- กรรมการฝ่ายเลขาธิการสมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย

๑.๓ นิจารณาศึกษาข้อมูลจากการเดินทางไปศึกษาคู่จงาน และเอือมช่มกิจการของหน่วยงานค่าง ๆ ภายในประเทศที่เกือวข้อง ดังนี้

- ๑. การทำอากาศฮานแห่งประเทศไทย ในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๕
- ๒. การทำเรือหน่งประเทศไทย ในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๓๖
- ๓. ทำอากาศฮานภูเก็ท ระหว่างวันที่ ๑๒-๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖
- ๔. ทำอากาศฮานเอืองราย ในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๖
- ๕. ทำอากาศฮานเอืองใหม่ ในวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๖
- ๖. ทำอากาศฮานอุตะเกา ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖
- ๗. ทำเรือน้ำลิกสิคหีบ ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖
- ๘. ทำอากาศฮานสมุช ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖



๑.๘ พิจารณาศึกษาข้อมูลจากการบินทางไปเยือน และศึกษาข้อมูลด้านการคมนาคม ๗ สาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๓ กันยายน ๒๕๖๖

## ๗. ผลการพิจารณาศึกษา

### ๗.๑ สภาพปัญหา

การขนส่งทางอากาศเป็นรูปแบบหนึ่ง ของระบบการขนส่งที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในสถานการณ์แข่งขันในตลาดโลกอย่างรุนแรง เช่นในปัจจุบัน การขนส่งทางอากาศได้ทวีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากเป็นการขนส่งที่ให้ความสะดวกรวดเร็วมากกว่าการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ และจากการที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา รวมทั้งได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในอันที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาจึงได้มีการเน้นให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการพัฒนาท่าอากาศยานกรุงเทพ พัฒนาอุตสาหกรรมโรงแรม การท่องเที่ยว กิจกรรมด้านการบินภายในประเทศ และกิจกรรมด้านการบินระหว่างประเทศ ตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ จากการประชุมผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา พบว่า การขนส่งทางอากาศได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเกินกว่าเป้าหมายก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร และการกำหนดแนวทางการขนส่งทางอากาศของประเทศ

คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อเป็นการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว จึงสมควรที่จะได้พิจารณาศึกษาปัญหานโยบายและการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค

### ๗.๒ ขอบเขตการพิจารณา

เพื่อให้การพิจารณาสภาพปัญหาได้เกิดความชัดเจนเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ในทางที่จะกำหนดนโยบาย และเตรียมการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนี้ คณะกรรมการจึงได้กำหนดประเด็นคำว่า "ภูมิภาค" ในสภาพปัญหานั้นโดยคำนึงถึงความพร้อม ประสิทธิภาพ ความสามารถของท่าอากาศยานที่จะ



LIART

รองรับปริมาณการจราจร และสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ศึกษาด้านปัจจัยเกื้อหนุน จุดเด่น ข้อได้เปรียบ ความเหมาะสมของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ประกอบกับข้อมูลด้านปริมาณสินค้า และจำนวนผู้โดยสารขึ้น-ลง ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพมหานคร ท่าอากาศยานของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในห้วงเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา (ปี ๒๕๒๖ - ๒๕๓๓) คณะกรรมาธิการมีความเห็นพ้องต้องกันว่าคำว่า "ภูมิภาค" ที่จะพิจารณาให้เหมาะสมถึงความถึง ภูมิภาคในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เท่านั้น ซึ่งประเทศในกลุ่มดังกล่าวมีท่าอากาศยานที่มีการแข่งขันในระดับภูมิภาค ได้แก่ ท่าอากาศยานของประเทศสิงคโปร์ ท่าอากาศยานกรุงเทพ ท่าอากาศยานกัวลาลัมเปอร์ และท่าอากาศยานกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ในการแข่งขันนี้ มีเพียงท่าอากาศยานของประเทศสิงคโปร์ และท่าอากาศยานกรุงเทพของประเทศไทยอยู่ในอันดับหนึ่งและสองตามลำดับ และนั่นก็กำหนดนโยบายและการเตรียมการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนี้ ก็คือ การที่จะต้องพัฒนาให้มีการปรับปรุงเพื่อแข่งขันกับประเทศสิงคโปร์นั่นเอง

**๒.๓ ข้อมูลและข้อเท็จจริง**

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเอกสาร ข้อมูล และข้อเท็จจริง รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงแสดงความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พลสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

**การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย**

การทำอากาศยานฯ ได้รับมอบหมายตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีให้ควบคุมดูแลการดำเนินงานของท่าอากาศยาน จำนวน ๕ แห่ง คือ ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ และท่าอากาศยานภูเก็ต ซึ่งทุกแห่งเป็นท่าอากาศยานสากล คือสามารถรองรับเที่ยวบินจากต่างประเทศและเปิดเที่ยวบินไปต่างประเทศโดยตรงได้ และจากข้อมูลด้านการดำเนินงานด้านบริการพบว่า องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION) ได้จัดอันดับท่าอากาศยานที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศระหว่างประเทศทั่วโลกรวม ๒๖๐ แห่งในปี ๒๕๓๕ ปรากฏสถานะของท่าอากาศยานสากลกรุงเทพเป็นดังนี้



- เที่ยวบินระหว่างประเทศ                      อันดับที่ ๑๖
- ผู้โดยสารระหว่างประเทศ                    อันดับที่ ๑๗
- สินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ        อันดับที่ ๑๓

ในทัศนะของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย      การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค ควรที่จะได้พิจารณาประเด็นหลัก ๓ ประการ คือ

๑. องค์ประกอบที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค

๑.๑ องค์ประกอบพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหมายถึงความเหมาะสมด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ความมั่นคงของรัฐบาลและเศรษฐกิจ ความมีวินัยทางการเงินการคลัง โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และคุณภาพกำลังคน

๑.๒ ประสิทธิภาพและความสามารถของท่าอากาศยาน จะต้องมีการสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยอย่างเพียงพอ

๒. ความเป็นไปได้ในการพัฒนา ให้ประเทศไทยไปสู่การเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค

๒.๑ องค์ประกอบพื้นฐานของประเทศไทย ที่จะเป็ศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค มีข้อพิจารณา ดังนี้

๒.๑.๑ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมของประเทศไทย แม้ว่าท่าอากาศยานสากลกรุงเทพมหานครจะไม่เชื่อมต่อกับการขนส่งทางทะเลโดยตรง เช่นประเทศสิงคโปร์ แต่ก็มีจุดที่ตั้งที่มีความได้เปรียบในด้านระยะทางเชื่อมต่อกับทวีปสำคัญ เช่น ยุโรป และอเมริกา มีระยะทางสั้นกว่าประเทศสิงคโปร์ และมีความได้เปรียบท่าอากาศยานอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (หนองเต่า) ตั้งอยู่ใกล้กับท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง และนาบตาพุด ซึ่งจะเป็ประตูทางออกทะเลที่สำคัญ และส่งผลดีในอนาคต

๒.๑.๒ ความมั่นคงของรัฐบาล และเศรษฐกิจของประเทศไทย รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศได้ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ซึ่งช่วยวางรากฐานทางเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่ง และเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ



๒.๑.๓ ความมีวินัยทางการเงิน การคลัง ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายรักษาวินัยทางการเงินการคลังมาโดยตลอด ทำให้เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพมากขึ้น การคลังเกินดุล เงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ

๒.๑.๔ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แม้ประเทศไทยจะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจดี แต่ประเทศไทยยังมีความล้าหลังต่อการพัฒนาระบบการสื่อสารโทรคมนาคมซึ่งจะต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต

๒.๑.๕ คุณภาพกำลังคน ถึงแม้ว่าในขณะนี้ประเทศไทยจะมีการพัฒนากำลังคนทั้งด้านการศึกษาและคุณภาพ แต่คนไทยยังขาดวินัย ซึ่งต้องปรับปรุงในส่วนนี้

### ๒.๒ ประสิทธิภาพและความสามารถของท่าอากาศยาน

ท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของการท่าอากาศยานฯ ทั้ง ๘ แห่งในปัจจุบัน โดยเฉพาะท่าอากาศยานสากลกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับที่สามารถรองรับปริมาณการขนส่งทางอากาศได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เท่านั้น

๓. การเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริม ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค

การทำอากาศยานฯ ได้มีการเตรียมแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ ๕ (๒๕๓๓-๒๕๓๕) ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

๓.๑ เร่งดำเนินการขยาย และพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) เพื่อรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศจนถึงปี ๒๕๓๓

๓.๒ เร่งรัดพัฒนาท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาค ทั้ง ๓ แห่ง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของการท่าอากาศยานฯ คือ ท่าอากาศยานเชียงใหม่, ท่าอากาศยานหาดใหญ่ และท่าอากาศยานภูเก็ต โดยขณะนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติโครงการจำนวน ๑๕ โครงการแล้ว เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๖ ประกอบด้วยโครงการพัฒนาท่าอากาศยานเชียงใหม่ ๕ โครงการ โครงการพัฒนาท่าอากาศยานหาดใหญ่ ๒ โครงการ และโครงการพัฒนาท่าอากาศยานภูเก็ต ๘ โครงการ

๓.๓ เร่งรัดการดำเนินการก่อสร้าง ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (หนองงูเห่า) ให้แล้วเสร็จทันเวลาในปี ๒๕๓๓



LIRT

นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการใช้กลยุทธ ในด้านกาทำหนดอัตราค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมสนามบินและค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ๗ ทำอากาศยานสากลกรุงเทพเพื่อแข่งขันกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอัตราค่าภาษีอากรต่าง ๆ จะมีอัตราต่ำกว่าทำอากาศยานของประเทศสิงคโปร์

### กรมการบินพาณิชย์

กรมการบินพาณิชย์ สังกัดกระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกิจการบินพลเรือนให้เป็นไปตามอนุสัญญาความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบริหาร และส่งเสริมกิจการบินพลเรือนให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสะดวก ปลอดภัยและมีระเบียบ สามารถสนองตอบนโยบายทางสังคมจิตวิทยา และการเมืองทั้งภายในและระหว่างประเทศ ปัจจุบันกรมการบินพาณิชย์รับผิดชอบควบคุมดูแลทำอากาศยานในส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น ๒๒ แห่ง คือ ทำอากาศยานเชียงใหม่ พิษณุโลก แม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ ลำปาง แม่สอด ตาก แม่สะเรียง ปาย ขอนแก่น อุดรธานี อุบลราชธานี เลย สกลนคร นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี ตรัง นครราชสีมา ปัตตานี นครศรีธรรมราช และหัวหิน ในจำนวนทำอากาศยานในส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการบินพาณิชย์ในปัจจุบันได้มีการยกฐานะให้เป็นทำอากาศยานสากล จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่ ทำอากาศยานเชียงใหม่ ทำอากาศยานอุบลราชธานี ทำอากาศยานสุราษฎร์ธานี ทำอากาศยานอุดรธานี ทำอากาศยานพิษณุโลก และทำอากาศยานขอนแก่น โดยทำอากาศยานในส่วนภูมิภาคเหล่านี้มีอากาศยานของบริษัท การบินไทย จำกัด ให้บริการ จำนวน ๑๘ แห่งคือเที่ยวทำอากาศยานปาย ทำอากาศยานแม่สะเรียง และทำอากาศยานหัวหิน ในงบประมาณปี ๒๕๓๖ กรมการบินพาณิชย์ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้ดำเนินการก่อสร้างทำอากาศยานในส่วนภูมิภาคอีกจำนวน ๘ แห่ง คือ ทำอากาศยานกระบี่ ระนอง ชุมพร นครศรีธรรมราช เพชรบูรณ์ นครราชสีมา ร้อยเอ็ดและบุรีรัมย์

ในด้านการควบคุมนโยบายเกี่ยวกับการบินนี้ กระทรวงคมนาคมได้จัดทำแผนปฏิบัติการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๔๕ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



LIART

๖. ให้การขนส่งทางอากาศ เป็นตัวกระตุ้นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

๓. สนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน และดำเนินงาน การขนส่งทางอากาศ

กรมการบินพาณิชย์ได้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับศักยภาพของประเทศไทยในการพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนั้น มีดังนี้

๑. ภาคการขนส่งทางอากาศ

๑.๑ ความเหมาะสมของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ โดยท่าอากาศยานสากลกรุงเทพเหมาะสมที่จะเป็นจุดพัก จุดแวะของการเดินทางระหว่างตะวันออกไกล ตะวันออกกลาง ยุโรป รวมทั้งคาบสมุทรอินเดีย เพราะมีระยะทางบินเชื่อมต่อกับทวีปสำคัญ สั้นกว่าท่าอากาศยานประเทศสิงคโปร์ทั้งสิ้น

๑.๒ จำนวนเที่ยวบินและสายการบินเข้า - ออกจำนวนมาก โดยปัจจุบันมีสายการบินที่มาจากอินเดีย - ลง ๗ ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ จำนวน ๑๖ สายการบิน

๑.๓ มีท่าอากาศยานสากลหลายแห่ง โดยปัจจุบันประเทศไทยมีท่าอากาศยานสากลอยู่จำนวน ๑๒ แห่ง และท่าอากาศยานสากลเหล่านี้ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ใกล้กับประเทศในภูมิภาคนี้แล้ว จะทำให้ประเทศไทยใกล้เคียงสามารถใช้ท่าอากาศยานต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นทางเข้า - ทางออกทั้งด้านผู้โดยสาร และสินค้าไปสู่ประเทศอื่นได้อีกทางหนึ่งด้วย

๒. ด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว

๒.๑ การส่งออกมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากหน้าที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตค่อนข้างสูง และมีการรักษาระดับการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องมีเสถียรภาพ จะมีผลทำให้การขนส่งทางอากาศทั้งภายในและระหว่างประเทศเจริญเติบโตตามไปด้วย ทำให้จำนวนผู้โดยสารเข้า-ออกและปริมาณสินค้าขึ้น-ลง ณ ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพทวีจำนวนขึ้นอย่างมากระลอกเช่นเดียวกัน

๒.๒ อัตราการขยายตัวด้านการท่องเที่ยว ในจำนวนผู้เดินทางทางอากาศเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ นั้น เป็นนักท่องเที่ยวจำนวนมากกว่า ๓๗ % โดยคาดการณ์ว่าในปี ๒๕๕๓ ประเทศไทยจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวสูงกว่าปัจจุบันเป็น ๒ เท่า



ปัจจุบันจุดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของภูมิภาคนี้ คือ ประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ โดยที่นักท่องเที่ยวที่เดินทางไปประเทศสิงคโปร์จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการซื้อสินค้าเป็นสำคัญ เพราะประเทศสิงคโปร์มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงาม เมื่อเทียบกับประเทศไทยซึ่งนักท่องเที่ยวสามารถเลือกประเภทและแหล่งท่องเที่ยวได้มากมาย และในปัจจุบันประเทศไทยได้จัดตั้งร้านค้าปลอดภาษี (DUTY FREE SHOP) ทำให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมีโอกาสเลือกที่จะท่องเที่ยวหรือเลือกซื้อสินค้า หรือทั้งสองประการรวมกัน นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมค่าครองชีพของกรุงเทพฯ ยังต่ำกว่าค่าครองชีพของประเทศสิงคโปร์อีกด้วย

๒.๓ การเปิดตลาดการค้า และการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศ

อินโดจีน เนื่องจากการเกิดสันติภาพในกลุ่มประเทศอินโดจีน ทำให้หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยต้องกลับไปทำการค้า และการลงทุนในกลุ่มประเทศดังกล่าวในรูปแบบต่าง ๆ และคาดว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย ประเทศยุโรป ญี่ปุ่น ได้หันมาแข่งกับสิงคโปร์จะเข้าไปลงทุนในกลุ่มประเทศอินโดจีนด้วยจำนวนเงินมหาศาล ซึ่งจะเป็ผลดีต่อประเทศไทย ทั้งในด้านการเป็นทางเข้า-ทางออกสู่ประเทศในกลุ่มอินโดจีน โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีการค้าในพื้นที่ที่เรียกว่า "สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ" ซึ่งได้แก่ ประเทศไทย จีนตอนใต้ พม่า และลาว ฉะนั้นประเทศไทยจึงมีข้อได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ สินค้าที่จะเดินทางไปสู่ประเทศพม่า จีนตอนใต้และลาว รวมทั้งกลุ่มประเทศอินโดจีนสามารถใช้ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ และท่าอากาศยานสากลในส่วนภูมิภาคของประเทศไทยเป็นทางเข้า-ทางออก สำหรับการขนส่งทางอากาศต่อทางอากาศได้ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีการพัฒนาระบบการขนส่งทางบก เชื่อมต่อกับประเทศเหล่านี้เป็นอย่างดี จึงทำให้ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ มีความเหมาะสมที่จะเป็นจุดเชื่อมต่อการขนส่งทางอากาศต่อทางบกเข้าสู่ประเทศเหล่านี้อีกด้วย

๓. ในส่วนของเป้าหมายของแผนหลักการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕-

๒๕๕๐ ของกรมการบินพาณิชย์ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- ๓.๑ ให้ท่าอากาศยานกรุงเทพ มีอัตราการเจริญเติบโต
  - ด้านผู้โดยสาร ๑๓% ต่อปี (๒๕๓๕-๒๕๓๙), ๑๑% ต่อปี (๒๕๔๐-๒๕๔๔)
  - ด้านสินค้า ๑๐% ต่อปี (๒๕๓๕-๒๕๓๙), ๑๓% ต่อปี (๒๕๔๐-๒๕๔๔)



๓.๒ ให้มีการเชื่อมบริการการบินตรง ระหว่างท่าอากาศยานสากล ในส่วนภูมิภาคของประเทศกับจุดต่างประเทศให้เพิ่มขึ้นเป็น ๓๐ จุด เมื่อสิ้นสุดแผน ในปี ๒๕๕๕

๓.๓ ให้มีการสร้างท่าอากาศยานในบริเวณที่ยังไม่มีบริการการขนส่ง ทางอากาศอีก ๑๕ แห่ง

๓.๔ ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนในกิจการการขนส่งทาง อากาศเพิ่มขึ้น

ในทัศนะของกรมการบินพาณิชย์ การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง การบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนั้น จะต้องมีการจัดสนับสนุน ดังนี้

๑. ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (หนองงูเห่า) จะต้องก่อสร้าง ให้อำนวยบริการใน ๕ - ๑๐ ปี เพื่อรองรับปริมาณผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้น

๒. บริษัท การบินไทย จำกัด จะต้องพัฒนาขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ เพื่อแข่งขันกับสายการบินอื่น ๆ ทั้งในด้านปริมาณผู้โดยสาร สินค้า และจำนวนเที่ยวบิน

๓. นโยบายการบิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบินระหว่างประเทศจะต้อง เป็นรูปแบบของการแข่งขันเสรี เพื่อขยายขอบเขตการเชื่อมโยงท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ กับเมืองต่าง ๆ ของโลกให้มากที่สุด

๔. แผนการตลาดหลักของประเทศ จะต้องกำหนดขึ้นโดยให้หน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ เช่น กระทรวงคมนาคม การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น ร่วมจัดทำขึ้น

#### บริษัท การบินไทย จำกัด

บริษัท การบินไทย จำกัด เป็นบริษัทสายการบินแห่งชาติซึ่งปัจจุบันดำเนิน กิจการด้านการบินภายในประเทศและระหว่างประเทศ และได้รับเอกสิทธิ์ในด้านสิทธิการบิน ได้กำหนดแนวทศนะในการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทาง อากาศในภูมิภาค ดังนี้

๑. การกำหนดให้ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ มีอัตราการใช้เที่ยวบินโดย ของผู้โดยสารร้อยละ ๑๓ ต่อปี (๒๕๓๕-๒๕๓๘) นั้น บริษัทการบินไทย จำกัด พิจารณา



LIRT

เห็นว่าควรกำหนดเป้าหมายดังกล่าว ได้กระทำขึ้นในช่วงที่มีความเชื่อว่าเศรษฐกิจของโลกจะฟื้นตัวได้เร็วภายหลังสงครามในตะวันออกกลางได้สงบลง แต่ในความเป็นจริงเศรษฐกิจโลกมิได้ฟื้นตัวเร็วตามที่คาดการณ์ไว้ จึงได้มีการทบทวนอัตราภาษีขาเข้าตัวใหม่ ซึ่งในแผนวิสาหกิจบริษัท การบินไทย จำกัด ครอบคลุมปีงบประมาณ ๒๕๓๖ - ๒๕๔๖ บริษัทฯ กำหนดเป้าหมายการขยายตัวของปริมาณการจราจรของผู้โดยสารในเส้นทางการบินระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน่วยวัดเป็นผู้โดยสาร-กิโลเมตร (REVENUE PASSENGER KILOMETER) ให้มีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๘.๓ ต่อปี หรือคิดเป็นการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้โดยสารเส้นทางบินระหว่างประเทศประมาณร้อยละ ๑๐ ต่อปี

๒. ควรให้มีการจัดทำเส้นทางการบิน (AIRWAYS) ระหว่างเชียงใหม่และฮ่องกงใหม่ โดยให้ทำการบินเป็นเส้นตรงมากขึ้นเพื่อลดระยะทางเพื่อให้เกิดความสะดวกต่อผู้โดยสารในการเดินทางระหว่าง เชียงใหม่-ฮ่องกง เชียงใหม่-ไทเป เชียงใหม่-โซล เชียงใหม่-โตเกียว เป็นต้น โดยบินจากเชียงใหม่หรือมาเชียงใหม่โดยผ่านฮ่องกงตามเส้นทางบินใหม่นี้ และไปยังจุดปลายทางตามเส้นทางบินที่มีอยู่แล้วต่อจากฮ่องกง ขณะนี้บริษัทฯ ใช้เส้นทางระหว่างกรุงเทพ-ฮ่องกง โดยมีเส้นทางบินระยะทาง ๑,๑๓๖ ไมล์ทะเล (NAUTICAL MILE) ใช้เวลานานประมาณ ๒.๓๐ ชั่วโมง แต่ถ้าวางเส้นทางของ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) กับประเทศที่เกี่ยวข้องประสบผลสำเร็จ จะทำให้ระยะทางบินระหว่างกรุงเทพ - ฮ่องกง ลดลงเหลือ ๘๖๐ ไมล์ทะเล โดยใช้เวลาบินประมาณ ๑.๕๕ ชั่วโมง

๓. ควรจัดทำเส้นทางการบิน (AIRWAYS) จากเชียงใหม่ตรงไปยังประเทศพม่าและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเสริมสร้างเชียงใหม่ให้เป็นประตูการขนส่งไปสู่ประเทศเหล่านี้

๔. ในการก่อสร้างท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคเพิ่มอีก ๑๕ แห่ง ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงปริมาณการจราจรทางอากาศ ของท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคที่จะสร้างเพิ่มขึ้นพร้อมทั้งมีการกำหนดจุดสร้างท่าอากาศยานที่จะสามารถให้บริการประชาชนได้ในบริเวณกว้าง เช่น บริเวณที่สามารถเดินทางโดยทางรถยนต์ไปยังท่าอากาศยานได้ภายใน ๑.๕ - ๒ ชั่วโมง เพื่อให้มีปริมาณผู้โดยสารมากพอที่สายการบินจะใช้ท่าอากาศยานที่เหมาะสม รวมทั้งความถี่ของการให้บริการที่เหมาะสมด้วย และควรดำเนินการประสานงานให้มีการสร้างถนนที่มีคุณภาพเชื่อมต่อบริเวณ หรือจังหวัดใกล้เคียงมายังท่าอากาศยานแทนการสร้างท่าอากาศยานถึง ๑๕ แห่ง



๕. การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากจะให้บริษัท การบินไทย จำกัด ในฐานะสายการบินแห่งชาติมีบทบาทในการขยายบริการการขนส่งทางอากาศแล้ว ควรให้มีการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย กรมการบินพาณิชย์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สมาคมโรงแรม ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

๖. ควรจะมีการส่งเสริมให้มีการบินเชื่อมต่อระหว่างท่าอากาศยานสากลของประเทศในกลุ่มอาเซียน (ASEAN) สามารถบินตรงเข้าสู่ท่าอากาศยานสากลของประเทศไทยที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น ท่าอากาศยานเชียงใหม่ เชียงราย หาดใหญ่ภูเก็ต ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเดินทางและการท่องเที่ยวของประชาชนในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และนักท่องเที่ยวต่างชาติให้มีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น

#### การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) ซึ่งมีนโยบาย ดังนี้

๑. ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัว ในด้านปริมาณนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะชาวต่างประเทศให้เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเพิ่มขึ้นและพักนานวันขึ้น รวมทั้งการกลับมาเที่ยวอีก

๒. ส่งเสริม อนุรักษ์ พัฒนาสถานทางวัฒนธรรม เนืองประเพณี พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ของชาติให้คงอยู่และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวและสิ่งแวดลอม รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดการบริหาร และการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวโดยต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ดำเนินการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๔. พัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ

๕. สร้างจิตสำนึกและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงความสำคัญและคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวและสิ่งแวดลอม



LIRT

ในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายในการดำเนินงาน ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตามแผนดังกล่าวได้กำหนดไว้ ดังนี้

๑. ให้จำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๘ ต่อปี โดยในปีสุดท้ายของแผน คือปี ๒๕๓๙ จะมีจำนวน ๙.๕ ล้านคน
๒. ให้รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๑๓ ต่อปี โดยในปีสุดท้ายของแผน คือ ปี ๒๕๓๙ จะมีจำนวน ๑๘๘,๐๐๐ ล้านบาท
๓. ให้จำนวนนักท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๓ ต่อปี
๔. เน้นการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรการท่องเที่ยว ในแหล่งท่องเที่ยว กำลังเสื่อมโทรม ๘ แห่ง คือ กรุงเทพฯ พัทยา ระอ่า หัวหิน เชียงใหม่ ภูเก็ต สงขลา และเกาะสมุย
๕. มีกรอบบุคลากรเพื่อรองรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอัตราเฉลี่ยปีละ ประมาณ ๙,๐๐๐ คน

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้แสดงข้อคิดเห็นประกอบการศึกษาแผน หลักการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๔๕ ของกรมการบินพาณิชย์ ดังนี้

๑. โดยหลักการแล้วแผนหลักการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๔๕ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ ๗ เป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องของนโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงาน โดยเรื่องการบินพาณิชย์นั้นจะเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการท่องเที่ยวและมีการพึ่งพากันมา โดยตลอด

๒. ควรดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยแก้ไขปัญห ในเส้นทาง การบินที่บริษัท การบินไทย จำกัด ดำเนินการขาดทุนหรือไม่สามารถเปิดเส้นทางการบินได้ เพื่อช่วยขยายเส้นทางการบินไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ

๓. ควรมีการเร่งรัดการดำเนินการตามแผนหลักการขนส่งทางอากาศให้ เป็นไปตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ หรือให้เร็วขึ้น และเนื่องจากการท่องเที่ยว มีนโยบาย ที่จะส่งเสริมการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างมาก จึงควรมีการประสานแผน ดังกล่าวเข้ากับแผนการตลาดของการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นตัวเร่งด้านการตลาดการท่องเที่ยว



ภาวในประเทศด้วย ทั้งในด้านตัวเลขข้อมูลการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศและพื้นที่ที่จะส่งเสริม

๔. ในเรื่องการก่อสร้างท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาค ควรมีการประมาณการการให้บริการในระยะยาวเพื่อรองรับการท่องเที่ยวไว้ด้วย รวมทั้งวางแผนขยายสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จะรองรับผู้โดยสาร ๗ ท่าอากาศยานนั้น ๆ ให้ออกมาจากการขยายตัว

๕. ในการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวทางอากาศ ควรให้ความสำคัญเร่งด่วนที่จะเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว ในพื้นที่ชายแดนบริเวณเขตติดต่อกับประเทศไทย-ลาว-พม่า-จีนตอนใต้ หรือพื้นที่ที่เรียกว่า "สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ" เข้าด้วยกัน โดยพัฒนาเส้นทางการบินที่เชื่อมต่อกันได้สะดวก และมีท่าอากาศยานที่ทันสมัยเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางได้โดยสะดวกและประหยัดเวลา เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพทางการท่องเที่ยวสูง สามารถที่จะพัฒนาต่อไปได้อีกมาก

#### สมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย

สมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านธุรกิจเอกชนและเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการด้านการขนส่งสินค้าทางอากาศ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค ดังนี้

๑. ประเทศไทย ตั้งอยู่บนเส้นทางหลักของสายการบินนานาชาติ ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อธุรกิจการบิน ต้องสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นว่าประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศอย่างแท้จริง คือ สามารถเป็นแหล่งรวบรวม และกระจายสินค้าจากนานาประเทศได้ โดยที่ประเทศไทยต้องดำเนินการผลักดันให้มีการเปิดน่านฟ้าเสรี โดยมีข้อแม้ให้ข้อที่สุดต่อการขอลิขิตการบินมายังประเทศไทย

๒. ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพเป็นท่าอากาศยานแห่งหนึ่งที่มีความทันสมัย แต่ยังคงขาดความสมดุลหลายประการ สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องอาศัยสถานที่แห่งนี้ในการทำงาน รวมทั้งพื้นที่ที่จะให้พนักงานทำงาน ๓ ท่าอากาศยานไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของพนักงานสายการบิน พนักงานของสมาคม และเจ้าหน้าที่ศุลกากรอย่างมีประสิทธิภาพได้ การวางแผนเพื่อรองรับและอำนวยความสะดวกต่อความต้องการในปัจจุบันและอนาคต เป็น



สิ่งสำคัญยิ่ง ในส่วนนี้ควรจะให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าว

๓. ประเทศไทยมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน รัฐบาลควรมีการส่งเสริมการลงทุนในประเทศให้มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม โดยจัดให้มีการส่งเสริมเพื่อจัดตั้งแหล่งอุตสาหกรรมในภาคต่าง ๆ ของประเทศให้เพิ่มมากขึ้น เช่น ภาคตะวันออก เชียงใหม่ เพื่อการผลิตส่งสู่ตลาดประเทศเพื่อนบ้าน

๔. การส่งออกสินค้าทางการเกษตร โดยทางอากาศมีการขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะผักสด ผลไม้และดอกไม้สด ควรที่จะมีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการส่งเสริมการขยายผลผลิตทางการเกษตรในตลาดต่างประเทศ หน่วยงานนี้อาจจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐก็ได้หรือมีแต่การร่วมระหว่างรัฐและเอกชน แต่สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ รัฐบาลต้องสนับสนุนทางด้านงบประมาณเพื่อการส่งเสริมการขยายนี้

๕. จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับตลาดในกลุ่มประเทศอินโดจีนพบว่า สภาพที่ไม่ส่งเสริมการลงทุนในกลุ่มประเทศอินโดจีนนั้นได้ลดลงไปมากแล้ว และจะเป็นเวลาฟื้นฟูเศรษฐกิจประเทศในกลุ่มอินโดจีนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบการขนส่งทางอากาศของประเทศลาว เขมร เวียดนาม หรือพม่า ยังจะต้องใช้เวลาในการพัฒนาอีกมาก รวมทั้งการสร้างสาธารณูปโภคที่จะมารองรับ จึงเปิดโอกาสให้ประเทศไทยเข้าไปมีบทบาทในการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก ประเทศไทยจึงควรจะเน้นการเป็น "ประตูสู่อินโดจีน" จากโลกตะวันตก ตลอดจนถึงการให้บริการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการขนส่งทางอากาศ โดยการให้ท่าอากาศยานของประเทศไทยเป็นด่านรวบรวมสินค้าต่างๆ เพื่อนำส่งต่อไปยังกลุ่มประเทศดังกล่าว โดยกระทำในลักษณะของการบริการขนส่งชนิดร่วม (COMBINE TRANSPORT SYSTEM) โดยขนส่งทางอากาศต่อทางอากาศ (AIR TO AIR) หรือขนส่งทางอากาศต่อทางบก (AIR TO LAND)

๖. การขนส่งทางเรือ โดยเฉพาะการให้ท่าเรือน้ำลึกฝั่งตะวันออก ปัจจุบันประเทศไทยมีความพร้อม ควรดึงดูดให้มีการให้บริการขนส่งชนิดร่วมของการขนส่งทางน้ำต่อทางอากาศ (SEA TO AIR) และมีความหวังว่าในอนาคตอันใกล้ท่าเรือน้ำลึกของประเทศไทยจะสามารถช่วงชิงบางส่วนของตลาดได้ และจะส่งผลต่อปริมาณการขนส่งทางอากาศด้วย



### ๓. ปัญหาและอุปสรรค

จากผลการศึกษาถึงการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนี้ คณะกรรมาธิการพบว่า การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่กำหนดคนโอบายประสานงานกันและดำเนินนโยบายโดยอิสระ มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานซึ่งมีผลกระทบต่อ การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค พอสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ ปัญหาการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (หนองจุกเห่า) ซึ่งโครงการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบและกำหนดคนโอบายโดยคณะกรรมการบริหารพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (ภทท.) คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินโครงการนี้จะต้องกำหนดคนโอบายให้แน่ชัด โดยรัฐบาลต้องเร่งช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายประชากรในพื้นที่ไปอยู่ ณ สถานที่แห่งใหม่ ซึ่งไม่ไกลจากพื้นที่เดิม รวมทั้งรัฐบาลโดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องกำหนดรูปแบบการดำเนินการก่อสร้าง และรูปแบบการบริหารท่าอากาศยานสากลแห่งใหม่ให้ชัดเจน เพราะการกำหนดรูปแบบการดำเนินงานจะมีผลเกี่ยวเนื่องกับการลงทุนตัวสหภาพการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๓ แล้ว จะมีผลกระทบต่อ การรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศในอนาคตเป็นอย่างมาก

๓.๒ ปัญหาด้านระบบการสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีได้ระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมาใช้ให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบิน เช่น ระบบวิทยุสื่อสารการบิน ระบบคอมพิวเตอร์ โดยเฉพาะท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาค

๓.๓ ปัญหาด้านคุณภาพกำลังคน ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนอย่างมาก แต่การพัฒนาซึ่งมีจุดบกพร่อง รวมทั้งมีปัญหาคาดคนบุคลากร เช่น พนักงานสายการบิน ศัลยกร และฝ่ายตัวแทนการขนส่งทางอากาศ ซึ่งสถาบันที่ผลิตบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านธุรกิจการบินในอีกหลาย ๆ ด้าน ยังมีขีดความสามารถในการผลิตบุคลากรไม่เพียงพอแก่ความต้องการ

๓.๔ ปัญหาเรื่องการจัดสรรที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อปริมาณนักท่องเที่ยว รวมทั้งทำให้เกิดความไม่สะดวกในการนำสินค้า



จากแหล่งผลิตไปยังท่าอากาศยาน โดยเฉพาะในถนนวิภาวดีรังสิตบริเวณด้านหน้าของท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) ทำให้มีการห้ามรถบรรทุกวิ่งในช่วงเวลาจราจรแออัด การขนส่งสินค้าทางการเกษตรไปยังท่าอากาศยานเพื่อการส่งออกจึงไม่สามารถกระทำได้อัตราการขยายตัวด้านการขนส่งสินค้าทางอากาศจึงเป็นไปได้ค่อนข้างจำกัด

๓.๕ ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความสะอาดสบายของนักท่องเที่ยวตลอดระยะเวลาที่นักท่องเที่ยวอยู่ในประเทศไทย

๓.๖ ปัญหาด้านการตลาดและการขยายตัวของธุรกิจการบิน จากกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังคงมีนโยบายควบคุมบริหารด้านธุรกิจการบินตามระบบราชการทำให้เกิดความไม่คล่องตัว เนื่องจากความล่าช้าของระบบราชการ ทำให้ปรับตัวไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และความต้องการของตลาดด้านธุรกิจการบินที่มีการแข่งขันกันมากขึ้นในทุกประเทศในภูมิภาคนี้

๓.๗ ปัญหาด้านการบริหารงาน เกี่ยวกับพื้นที่ท่าอากาศยานที่ประกาศให้เป็นท่าอากาศยานสากล ทั้งท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ และท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาค การบริหารท่าอากาศยานดังกล่าว นับว่ายังมีปัญหาที่ไม่คล่องตัวในการกำหนดนโยบายการใช้ท่าอากาศยาน เนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณและมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านนี้ เนื่องจาก ท่าอากาศยานสากลมีทั้งท่าอากาศยานสากลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และกรมการบินพาณิชย์

๓.๘ ปัญหาการไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการใช้ท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคซึ่งก่อสร้างไว้ในหลายจังหวัดแต่ปริมาณผู้ใช้บริการมีน้อย ทั้งนี้เนื่องจากอัตราค่าโดยสารค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับการเดินทางโดยรถยนต์โดยสารหรือรถไฟ นอกจากนี้การเดินทางไปยังท่าอากาศยานบางแห่งไม่สะดวก และอื่น ๆ ทำให้ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนในการสร้างท่าอากาศยาน

๓.๙ ปัญหาหนี้สินด้านสิทธิการบิน ซึ่งบริษัท การบินไทย จำกัด ได้รับเอกสิทธิ์ด้านสิทธิการบินเพื่อรองรับการขยายตัว และความต้องการด้านการคมนาคมทางอากาศทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่ในบางเส้นทาง บริษัท การบินไทย จำกัด ยังไม่ได้เปิดเส้นทางการบินไปยังท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคบางแห่ง และในบางประเทศจึงไม่มีเที่ยวบินที่จะเข้ามาถึงประเทศไทยได้เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากบริษัท การบินไทย จำกัด จะต้องพิจารณาถึงต้นทุนของการประกอบการซึ่งค่อนข้างจะสูงเป็นหลัก



๓.๑๐ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพิธีการศุลกากรและการตรวจคนเข้าเมือง เช่น ปัจจุบันสถานที่ทำการของศุลกากร ณ ท่าอากาศยานสาทรกรุงเทพ (ดอนเมือง) ถูกแบ่งออกเป็นหลายส่วนการเคลื่อนย้ายสินค้าเข้า - ออก แต่ละส่วนก็จะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน

๓.๑๑ ปัญหาด้านการจัดการด้านพื้นที่ ของท่าอากาศยานสาทรกรุงเทพ (ดอนเมือง) เมื่อเทียบกับปริมาณการจราจรทางอากาศที่จะเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาก่อนที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสาทรกรุงเทพแห่งที่ ๒ (หนองเต่า) จะแล้วเสร็จ เนื่องจากพื้นที่ของท่าอากาศยานสาทรกรุงเทพ (ดอนเมือง) เมื่อขยายตัวเพื่อรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศจนถึงปี ๒๕๒๓ ก็จะไม่สามารถขยายออกไปได้แล้ว รวมทั้งบริเวณอาคารผู้โดยสารซึ่งคับแคบ อาคารคลังสินค้ามีพื้นที่ไม่เพียงพอต่อการเก็บสินค้าทั้งนำเข้าและส่งออก

๓.๑๒ ปัญหาความไม่ชัดเจนในการสนับสนุน และส่งเสริมภาคเอกชนด้านธุรกิจการบิน และการขนส่งทางอากาศในปัจจุบัน นโยบายของภาครัฐยังคงจำกัดบทบาทและไม่ให้ความมั่นใจในความมั่นคงของธุรกิจการบินภาคเอกชน เมื่อการขนส่งทางอากาศขยายตัวอย่างรวดเร็ว พบว่า รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์หรือนโยบายที่แน่ชัดในการให้สิทธิและความคุ้มครองแก่ธุรกิจการบินและการขนส่งทางอากาศของภาคเอกชน

#### ๔. ข้อสังเกตของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาจากเหตุผล และข้อเท็จจริงองค์ประกอบพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และประสิทธิภาพ ความสามารถในการดำเนินงานด้านท่าอากาศยาน และหากมีการกำหนดนโยบายด้านการบริหารอย่างจริงจังและเป็นเอกภาพ คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนี้ และเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมานั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงก็ได้มีการหาแนวทางและดำเนินการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคไปได้ในบางส่วนแต่ในอีกบางส่วนยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไข คณะกรรมการจึงได้สรุปเป็นข้อสังเกต เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๑. ตลอดจนนโยบายที่ควรได้รับการพิจารณา ดังต่อไปนี้



๕.๑ ปัญหาด้านการก่อสร้าง ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ (หนองจุกเห่า) เพื่อรองรับความแออัดของท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบและกำหนดนโยบาย โดยคณะกรรมการบริหารพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (ภทท.) นั้น คณะกรรมาธิการมีความเห็นว่าจะต้องเร่งรัดการดำเนินการโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (หนองจุกเห่า) ให้นำแล้วเสร็จตามกำหนดเวลาภายในปี ๒๕๕๓ ตามนโยบายของรัฐบาล แต่ด้วยหากการดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามโครงการ หรือหากในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดการขยายตัวด้านปริมาณการจราจรทางอากาศในท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) มากกว่าแผนที่กำหนดไว้ ก็ควรที่จะได้หาแนวทางเพื่อเตรียมการในการรองรับปัญหาดังกล่าวโดยการแก้ไขปัญหาคือความคับคั่งในท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) ซึ่งคณะกรรมาธิการเห็นว่าควรมีการขยายพื้นที่ด้านการให้บริการผู้ใช้ท่าอากาศยานให้มากขึ้น เช่น ควรพิจารณาให้ท่าอากาศยานที่ใช้พื้นที่เพื่อขนส่งสินค้าทางอากาศเพียงอย่างเดียว หรือที่เรียกว่า CARGO VILLAGE ซึ่งขณะนี้อยู่ประมาณ ๗ สาขาการบินไปใช้พื้นที่ท่าอากาศยานสากลอุตะเถาที่จะทำให้มีพื้นที่เพียงพอสำหรับจอดเครื่องบินโดยสารนานาชาติได้มากขึ้น และเกิดประโยชน์ได้มากกว่า แต่ก็ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องปรับปรุงการดำเนินการในด้านที่เกี่ยวข้องของรัฐ เช่น ด้านพิธีการศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง ให้คล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหรือมีฉะนั้นก็ควรที่จะส่งเสริมให้เกิดการจูงใจให้สายการบินต่างประเทศ ที่เป็นสายการบินท่องเที่ยวชนิดเหมาลำไปใช้ท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาค เช่น ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ท่าอากาศยานภูเก็ต หรือท่าอากาศยานเชียงใหม่ ทั้งนี้โดยกำหนดค่าธรรมเนียมสนามบินของท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาค ให้ถูกกว่าการเข้ามาใช้ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ (ดอนเมือง) นอกจากนี้เห็นควรให้มีการพัฒนาท่าอากาศยานอุตะเถา ซึ่งอยู่ในความดูแลของกองทัพเรือให้ช่วยรองรับในด้านการบินสำหรับสายการบินนานาชาติให้มากขึ้น โดยการยกฐานะให้ท่าอากาศยานสากลอุตะเถาเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อการดำเนินงานจะได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น

๕.๒ คณะกรรมาธิการมีความเห็นอีกประการหนึ่งว่า การที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรมก็คือ ธุรกิจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสายการบิน ประเทศไทยจะต้องมีความพร้อมทั้งด้านคุณภาพและปริมาณในการให้บริการในทุก ๆ เส้นทางที่สามารถให้บริการตามความ



ต้องการของผู้ให้บริการที่จะทำการติดต่อด้านธุรกิจ ด้านการขนส่ง และการท่องเที่ยวใน  
ทุกพื้นที่ที่มีท่าอากาศยานในประเทศและในภูมิภาคนี้ แต่ในขณะนี้ในประเทศไทยมีผู้ดำเนิน  
ธุรกิจด้านการบินที่รัฐบาลรับรองมีเพียง บริษัท การบินไทย จำกัด เท่านั้น ในความ  
เป็นจริงไม่สามารถให้บริการได้เพียงพอต่อความต้องการของผู้โดยสารทั้งในประเทศ และ  
ต่างประเทศ โดยเฉพาะการให้บริการของท่าอากาศยานที่มีระยะทางสั้นในการติดต่อกับ  
ประเทศใกล้เคียงในภูมิภาคนี้

ในขณะเดียวกันต้องเป็นที่ยอมรับว่า ธุรกิจการบินเป็นธุรกิจการให้บริการ  
เพื่อการค้า ควรที่จะเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ให้บริการ  
และสามารถแข่งขันกับธุรกิจการบินของประเทศเพื่อนบ้านได้ ฉะนั้น ประเทศไทยควรที่จะ  
ต้องมีสายการบินที่รัฐบาลรับรอง (DESIGNATED AIRLINE) เพิ่มขึ้นให้เพียงพอที่จะ  
รองรับความต้องการที่ให้บริการไปยังท่าอากาศยานต่าง ๆ ภายในประเทศที่ยังไม่มีการใช้  
ท่าอากาศยานอย่างคุ้มค่าและติดต่อไปยังภูมิภาคใกล้เคียงเพื่อแข่งขันในด้านธุรกิจการบินกับ  
ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งขณะนี้ ประเทศสิงคโปร์ที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็น  
ประเทศที่เป็นคู่แข่งที่สำคัญในธุรกิจการบิน ในภูมิภาคได้เพิ่มสายการบินแห่งชาติเป็น  
๓ สาย (SINGAPORE AIRLINE SILK AIR และ LEGEND AIR) และล่าสุดประเทศ  
มาเลเซียได้เพิ่มสายการบินเป็น ๒ สาย (MALAYSIA AIRLINE และ PELANGI AIR)  
เพื่อรองรับแบ่งตลาดธุรกิจการบินภายในประเทศมาเลเซีย และธุรกิจการบินในภูมิภาคนี้  
ประเทศจีนขณะนี้ได้อนุญาตดำเนินการ เพื่อรองรับธุรกิจการบินของประเทศออกประมาณ  
๑๐ กว่าบริษัท ทั้ง ๆ ที่ประเทศจีนเพิ่งดำเนินการธุรกิจการบินมาเพียงระยะสั้น ในขณะเดียวกัน  
ประเทศฟิลิปปินส์ก็กำลังดำเนินการ เพื่อให้มีสายการบินแห่งชาติสายที่ ๒ เพิ่มจาก  
สายการบินฟิลิปปินส์แอร์ไลน์ และแม้แต่ประเทศอินโดนีเซียก็เพิ่มเป็น ๒ สาย เช่นกัน  
เท่ากับว่า ขณะนี้ประเทศไทยที่ยังไม่เพิ่มสายการบินเพื่อแข่งขันด้านตลาดกับ  
ประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการก็เห็นว่าการเพิ่มสายการบินที่รัฐบาล  
รับรองของประเทศไทย ระยะแรกอาจจะกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของบริษัท  
การบินไทย จำกัดบ้าง แต่ในระยะยาวและเพื่อผลประโยชน์ของประเทศ การเปิดหรือ  
รับรองสายการบินเพิ่มขึ้น จะส่งเสริมให้ประเทศไทยมีความพร้อมในด้านธุรกิจการบิน  
เพียงพอต่อความต้องการของผู้โดยสาร อันจะมีผลทำให้มีนโยบายการส่งเสริมให้  
ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนี้ จะประสบผลสำเร็จ  
ในที่สุด



๔.๓ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นว่า ในการพัฒนาให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค ควรที่จะได้พิจารณาถึงความ สะดวก ความสัมพันธ์ในด้านการคมนาคมทางบกและทางน้ำด้วย เพื่อช่วยรองรับปริมาณการ จราจรต่อเนื่องที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น เส้นทางคมนาคมทางบกระหว่างท่าอากาศยานสากล กรุงเทพมหานครที่ ๒ (หนองงูเห่า) กับท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานต่าง ๆ เช่น ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง และท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ (หนองงูเห่า) ด้วย อนึ่ง ท่าอากาศยานและท่าเรือที่อยู่ใกล้กันนั้นจะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ การคมนาคมขนส่งเป็นไปโดยสะดวก ตัวอย่างเช่น ท่าเรือน้ำลึกสี่ดหีบ กับท่าอากาศยาน อู่ตะเภา มีความเหมาะสมในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งเส้นทางคมนาคมทางบกที่จะเชื่อมต่อกับ ภาคตะวันออกเนื่องเหนือ จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาถึงแนวทางความเป็นไปได้ใน การที่จะช่วยรองรับปริมาณการคมนาคมขนส่งในอนาคต และเพื่อให้เกิดธุรกิจการให้บริการ ขนส่งสินค้าร่วม (COMBINE TRANSPORT SYSTEM) โดยการขนส่งทางอากาศต่ออากาศ (AIR TO AIR) หรือการขนส่งทางอากาศต่อทางบก (AIR TO LAND) หรือการขนส่ง ทางน้ำต่อทางอากาศ (SEA TO AIR)

๔.๔ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นว่า การที่จะพัฒนาให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคในอนาคต นั้น การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานท่าอากาศยานสากลทั้งหมดในอนาคต ควรที่จะให้อยู่ภายใต้ความควบคุม ดำเนินงานขององค์กรบริหารเพียงองค์กรเดียว ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานด้าน ท่าอากาศยานจะได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ให้อยู่ในความควบคุมดูแลบริหารของภาว ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทั้งหมดมิใช่ชนกกันดำเนินงาน ในส่วนของการท่าอากาศยาน แห่งประเทศไทยควรมีการบริหารในเชิงพาณิชย์ ส่วนกรมการบินพาณิชย์ควรปรับปรุงการ บริหารในระบบราชการ ให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลในด้านควบคุมการบินเพียงอย่างเดียว แต่หากยังไม่พร้อมที่การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจะรับไปดำเนินงานทั้งหมด ในขณะ นี้ก็ควรจะมีการประสานงานการบริการเพื่อรองรับผู้โดยสารให้ชัดเจน รวมทั้งร่วมกำหนด นโยบายกระตุ้นให้มีการบริการภายในท่าอากาศยานที่ซึ่งไม่มีการใช้ช่างคุ้มค่า โดยให้ เอกชนเข้าดำเนินการ เช่นเดียวกับการใช้ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังก็ได้

๔.๕ คณะกรรมาธิการเห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านธุรกิจ การบินควรกำหนดมาตรการสนับสนุน ให้สายการบินต่างประเทศเข้ามาให้บริการของ



ทำอากาศยานสากลภายในประเทศบางแห่งที่ยังไม่มีการใช้ท่าอากาศยาน หรือมีปริมาณการใช้น้อย เช่น ท่าอากาศยานเชียงราช และท่าอากาศยานอุบลราชธานี ให้มีการใช้ท่าอากาศยานจากสายการบินต่างประเทศให้มากขึ้น.

๕.๖ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาถึงการบริการด้านการบินภายในประเทศ ในกรณีที่มีเที่ยวบินไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการทางอากาศ ๗ ท่าอากาศยานต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค รวมทั้งคุณภาพของการบินบริการ ปัญหาดังกล่าวในประการหนึ่งพบว่า นโยบาอให้รวมบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ซึ่งดำเนินกิจการด้านการบินภายในประเทศ เข้ากับบริษัท การบินไทย จำกัด โดยให้บริษัท การบินไทย จำกัด ดำเนินกิจการด้านการบินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในความเห็นของคณะกรรมาธิการในเชิงธุรกิจเห็นว่า การดำเนินงานในลักษณะนี้เมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยทำให้เสียค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสูงขึ้นเพราะต้องใช้จ่ายเงินในการให้บริการระดับระหว่างประเทศ มาให้บริการในระดับภายในประเทศ ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนการประกอบการการขนส่งทางอากาศภายในประเทศสูง และการจัดชนิดของอากาศยานก็จะให้บริการภายในประเทศไม่เหมาะสม หรือไม่อาจให้บริการได้ในบางพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหาสภาพการมีท่าอากาศยานแล้วไม่มีการให้บริการด้านการบิน หรือให้บริการไม่เพียงพอ เนื่องจากปัญหาการดำเนินงานของบริษัท การบินไทย จำกัด ไม่คุ้มทุน ในส่วนนี้คณะกรรมาธิการเห็นว่า ในฐานะที่บริษัท การบินไทย จำกัด เป็นสายการบินแห่งชาติ และถือหุ้นโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนเพื่อผลประโยชน์ของชาติโดยรวม จึงควรมีการพิจารณาทุกประการการดำเนินการของบริษัทฯ เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนี้ เพื่อหาทางลดค่าใช้จ่าย หรือดำเนินกิจการในลักษณะที่มีความคล่องตัวอย่างเหมาะสมต่อไป

๕.๗ คณะกรรมาธิการเห็นว่า ในด้านสิทธิการบิน หากต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค จะต้องเปิดกว้างโดยให้มีเที่ยวบินที่สอดคล้องต่อการขอลิขิตการบินมาสู่ประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อดึงดูดสายการบินต่างประเทศมาสู่ประเทศไทย และประเทศไทยจะต้องทำให้นานาชาติเชื่อว่า ประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศอย่างแท้จริง คือ เมื่อชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะสามารถมีสายการบินเชื่อมต่อ (CONNECTING FLIGHT) ไปยังประเทศต่าง ๆ ได้โดยสะดวก อีกทั้งยังสามารถเป็นแหล่งรวบรวมและกระจายสินค้าจากประเทศไทยไปยังนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น



จีน ลาว เขมร เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน และฟิลิปปินส์และปรับเส้นทางการบิน (AIRWAYS) ให้เป็นเส้นตรงมากขึ้น รวมทั้งการเปิดเส้นทางการบินใหม่ ๆ ไปยังประเทศเหล่านั้น

๕.๕ เนื่องจากในปัจจุบันมีการแข่งขันด้านธุรกิจการบิน ระหว่างประเทศ สูงมากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรที่รัฐบาลจะได้พิจารณากำหนดนโยบายให้ชัดเจน ดังนี้

๕.๕.๑ ส่งเสริมหรือรับรองให้เอกชนเข้ามามีบทบาท ในด้านธุรกิจการบินและการขนส่งทางอากาศ ทั้งด้านการบินภายในประเทศและระหว่างประเทศในส่วนที่ไม่กระทบหรือทับกับเส้นทางการบินของ บริษัท การบินไทย จำกัด รวมทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบิน เช่น กิจกรรมในท่าอากาศยาน หรือกิจกรรมซ่อมบำรุงอากาศยาน

๕.๕.๒ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวด้านศักยภาพ ในด้านธุรกิจการบินและการขนส่งสินค้าทางอากาศของประเทศให้มากขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดการใช้พื้นที่อาคารและที่ดินภายในท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคให้คุ้มค่า และเป็นการชักจูงประชาชนให้มาใช้บริการเกี่ยวกับการบินด้วย

๕.๕ การจัดทำมีคณะกรรมการพิจารณา กำหนดนโยบาย ส่งเสริม ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนในการที่จะบรรลุนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนี้ ในระยะสั้นนี้ควรที่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการหรือองค์การขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค โดยมีตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจ สั่งการ จากภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการบิน เช่น กระทรวงคมนาคม การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย กรมการบินพาณิชย์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด สมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย ทั้งนี้เพื่อร่วมกันระดมการประสานความร่วมมือ ดำเนินการกำหนดบนโยบายในการพัฒนาการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีความชัดเจนในรูปธรรม รวมทั้งร่วมกันพิจารณาเสนอแนะแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ในส่วนที่ไม่ประสานกัน เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่มคอขมาสให้ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารกิจการท่าอากาศยานสากลที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของ



การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่ต่างกัน รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิการบิน การสนับสนุนกิจการด้านอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบิน การควบคุมการจัดระบบการจราจรสำหรับรถบรรทุก ซึ่งขนส่งสินค้าไปยังท่าอากาศยานเพื่อการส่งออกทางอากาศ รวมทั้งขั้นตอนที่ยุ่งยากเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองและพิธีการศุลกากร การจัดเก็บภาษีอากรให้สะดวกและง่าย ทั้งนี้เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการด้านการคมนาคมทางอากาศและธุรกิจการบิน รวมทั้งคณะทำงานชุดนี้ต้องติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อที่จะพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค แล้วสรุปผลการดำเนินงาน เสนอต่อรัฐบาล เพื่อกำหนดแนวทางในการปรับปรุงพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมต่อไป

คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาขนส่งทางอากาศ และการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค พร้อมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการ เพื่อให้วุฒิสภาได้โปรดพิจารณา หากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาและข้อสังเกตของคณะกรรมการ ขอให้โปรดแจ้งรายงานผลการพิจารณาศึกษาไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

พร สุทธิธรรมดำรง

(นายพร สุทธิธรรมดำรง)

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการคมนาคม



LIRT

ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญคณะกรรมการเข้าประจำที่ครับ

(คณะกรรมการเข้าประจำที่)

ประธานวุฒิสภา : เชิญกรรมการนั่งลงครับ

พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ (ประธานคณะกรรมการ) : กราบเรียน

ท่านประธานวุฒิสภา และท่านสมาชิกวุฒิสภาที่เคารพ ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ได้พิจารณาอนุมัติเรื่องขอให้สภา มอบหมายให้คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอนุมัติให้ดำเนินการนอกสมัยประชุมได้ ซึ่ง พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ เป็นผู้เสนอ และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหานโยบาย และการเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทาง อากาศในภูมิภาค ภายในกำหนดเวลา ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามอบหมายต่อมาที่ประชุม คณะกรรมการ ได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาศึกษาต่อไปอีก ๑๘๐ วันนั้น คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้วและมีข้อสังเกตของคณะกรรมการโดยย่อดังต่อไปนี้

๑. การก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่ ๒ หนองจุกเห่า ควรเร่ง ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาภายในปี ๒๕๓๓ ตามนโยบายของรัฐบาล

๒. สมควรที่จะต้องมีสายการบินที่รัฐบาลรับรองเพิ่มขึ้น ให้เพียงพอที่จะรองรับ ความต้องการใช้บริการไปยังท่าอากาศยานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

๓. สมควรที่จะได้พิจารณาถึงความสะดวกความสัมพันธน์ ในด้านการคมนาคม ทางบก ทางน้ำ และทางอากาศด้วย เพื่อรองรับปริมาณการจราจรต่อเนื่องที่อาจจะเกิดขึ้น ในอนาคต

๔. การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานท่าอากาศยานสากลทั้งหมดใน อนาคต ควรที่จะอยู่ภายใต้ความควบคุมขององค์กรบริหารเพียงองค์กรเดียว เพื่อให้การ ดำเนินการด้านท่าอากาศยานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๕. รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านธุรกิจการบิน ควรกำหนดมาตรการ สนับสนุนให้สายการบินต่างประเทศเข้ามาใช้บริการของท่าอากาศยานสากลภายในประเทศ บางแห่งที่ยังไม่มีการใช้หรือมีปริมาณใช้น้อย

๖. ควรมีการพิจารณาทบทวนการดำเนินการของวิสาหกิจการบินไทย จำกัด เกี่ยวกับปัญหาที่มีท่าอากาศยานแล้ว ไม่มีการให้บริการด้านการบิน หรือให้บริการไม่เพียงพอ หรือหาทางลดค่าใช้จ่าย หรือดำเนินการในลักษณะที่มีความคล่องตัวอย่างเหมาะสมต่อไป



LIRT

๗. ควรที่จะต้องทำให้นานาชาติเชื่อ และเห็นว่าประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง การบินและการขนส่งทางอากาศอย่างแท้จริง (มีสายการบินเชื่อมต่อไปยังจุดต่าง ๆ)

๘. เนื่องจากในปัจจุบันมีการแข่งขัน ด้านธุรกิจการบินระหว่างประเทศสูงมาก สมควรที่รัฐบาลจะได้พิจารณากำหนดนโยบายให้ชัดเจน

๙. ควรที่จะได้มีการตั้งคณะทำงานหรือองค์การขึ้นมา เพื่อพิจารณา กำหนด นโยบาย ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการแล้วสรุปผลเสนอต่อรัฐบาล เพื่อกำหนดแนวทางในการ ปรับปรุงพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมต่อไป

รายละเอียดปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการมาธิการคมนาคมวันแล้ว

ประธานวุฒิสภา : มีท่านผู้ใดจะแสดงความคิดเห็นหรือซักถามอะไรหรือไม่ครับ (ไม่มีสมาชิกแสดงความคิดเห็น)

ประธานวุฒิสภา : โดยที่คณะกรรมการได้มีข้อสังเกตตั้งที่ปรากฏ อยู่ในรายงานของคณะกรรมการตั้งแต่วันที่ ๒๓ ถึงวันที่ ๒๔ ผมจะขอมติจากที่ประชุมว่า จะเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตนั้นหรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วยก็จะดำเนินการต่อไป ท่านผู้ใด เห็นชอบด้วย กรุณายกมือขึ้นครับ

(มีสมาชิกยกมือเป็นจำนวนมาก)

ประธานวุฒิสภา : ท่านผู้ใดไม่เห็นชอบด้วย กรุณายกมือขึ้นครับ (ไม่มีสมาชิกยกมือ)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มีนะครับ แสดงว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วย ขอขอบคุณ คณะกรรมการครับ

ต่อไประเบียบวาระที่ ๕.๖ รายงานการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา เสร็จแล้ว



LIRT

สำเนา

ที่ ๕๗๒/๒๕๓๗

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๒๘ มีนาคม ๒๕๓๗

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วคดีเรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ (นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ และนายสุชน ชำลีเครือ เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งกรรมาธิการวิสามัญ คณะนี้ประกอบด้วย

- |                                  |                                 |
|----------------------------------|---------------------------------|
| ๑. พลเรือเอก เกาเหล็ก เจริญรุภย์ | ๒. นายโทเมเน กัทภักดิ์          |
| ๓. นายโกวิท สุริสวัสดิ์          | ๔. พลเอก จรัส กุลละวณิชย์       |
| ๕. นายจิตตวา กลิ่นสุนทร          | ๖. นายเจริญจิตต์ ๗. สงขลา       |
| ๗. นายคณิต ศิริวรรณ              | ๘. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ |
| ๘. นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร    | ๑๐. นายพิชัย วาศนาส่ง           |
| ๑๑. นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์        | ๑๒. นายไพบูลย์ ช่างเรือน        |
| ๑๓. นายไพศาล กุมารชัยวิสัย       | ๑๔. นายวัฒนา รัตนวิจิตร         |
| ๑๕. นายวิชัย โภสุวรรณจินดา       | ๑๖. นายวิวัฒน์ มุ่งการดี        |



LIART

- |                                       |                               |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| ๑๗. นายวิมล เจริญงาม                  | ๑๘. พลเอก ศิริรินทร์ ชูปกกล้า |
| ๑๙. พลตำรวจโท สมควร หริกุล            | ๒๐. นายสมชัย วุฒิปรีชา        |
| ๒๑. นายสมภพ โทตระกิตย์                | ๒๑. นายสุวาท วัชรพล           |
| ๒๒. พลเอก สิทธิ จิรโรจน์              | ๒๒. นายสุชน ชาลีเครือ         |
| ๒๓. พลอากาศเอก สุวิทย์ จันทร์ประดิษฐ์ |                               |

อนึ่ง นายพนศักดิ์ วรรณพงษ์ ได้ขอลาออกจากกรรมาธิการวิสามัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๗

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้พิจารณาผู้คดีดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาเห็นว่าสมควรนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ต่อสมาชิกวุฒิสภาทุกท่านเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในคราวที่มีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และได้โปรดพิจารณานำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อทราบและพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

สมภพ โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พฤษภาคม ๒๕๓๕

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๖ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พฤษภาคม ๒๕๓๕ (นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ และ นายสุชน ชวลีเครือ เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา โดยกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานตามภารกิจไว้ ๑๒๐ วัน และอนุมัติให้คณะกรรมการวิสามัญ ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ด้วย ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญ ได้ขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๖๐ วัน ซึ่งประธานวุฒิสภาได้พิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาการพิจารณาศึกษาได้บัดนี้ การพิจารณาศึกษาได้เสร็จสิ้นลงแล้ว คณะกรรมการวิสามัญ จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พฤษภาคม ๒๕๓๕ ดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พฤษภาคม ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕๓ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ยี่สิบ ๘๑ ดังนี้

- ๑. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ได้มีมติเลือกตั้ง
  - ๑.๑ นายสมภพ โทตระภักดิ์ เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ
  - ๑.๒ พลเอก สิกขิ จิตรโรจน์ เป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง
  - ๑.๓ นายไพศาล ภูมาลย์วิสิธ เป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สอง
  - ๑.๔ พลตำรวจโท สมควร ทวีกุล เป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม
  - ๑.๕ นายวิธนา รัตนวิจิตร เป็นเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ



- ๑.๖ นายไพฑูริย์ ช่างเรือน เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
วิสามัญ คนที่หนึ่ง
- ๑.๗ นายพนัสศักดิ์ วรรณพงษ์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
วิสามัญ คนที่สอง
- ๑.๘ นายสุพันธ์ ชาติเครือ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
วิสามัญ คนที่สาม
- ๑.๙ นายวิษณุ เครืองาม เป็นโฆษกคณะกรรมการวิสามัญ
- ๑.๑๐ นายเม้าเทพ  
อุปการนิติเกษตร เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการวิสามัญ  
คนที่หนึ่ง
- ๑.๑๑ นายคุณิต ศิริวราชม เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการวิสามัญ  
คนที่สอง

๒. ผู้ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

- ๒.๑ นายประสาน สุทธิรังสรรค์ รองอธิบดีกรมการปกครอง  
ฝ่ายบริหาร กรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย
- ๒.๒ นายปรีชา พลงจันทร์ ผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง  
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๓. แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

- ๓.๑ พิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕  
ทั้งฉบับ ในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องและมีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกับประเด็น  
การขอแก้ไขตามราชงาน ของคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไข  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ สภาผู้แทนราษฎร
- ๓.๒ พิจารณาศึกษา จากเอกสารแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ สภาผู้แทนราษฎร เล่ม ๑ และเล่ม ๒ รวม ๒๕ ประเด็น
- ๓.๓ พิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่มีมา และ  
ข้อบังคับการประชุมของสภา รวมทั้งระบบกฎหมายต่าง ๆ และข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ



ระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาศึกษา  
ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ

๓.๔ พิจารณาศึกษาจากสารคดีอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใน  
คราวประชุม ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ครั้งที่ ๒๑  
(สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญ  
ครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ และครั้งที่ ๒๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง)  
วันพฤหัสบดีที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๖ เพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษา  
แนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ รวบรวมโดยกองการ  
ประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๓.๕ พิจารณาศึกษาจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข  
เพิ่มเติม (ฉบับที่ ... ) พุทธศักราช ... ซึ่งประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา  
ศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ได้ยื่นข้อเสนอเป็นการเบื้องต้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๒ ร่าง

๓.๖ พิจารณาศึกษาโดยรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจาก  
คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาชุดต่าง ๆ ตลอดจนสมาชิกวุฒิสภา โดยนำมาเป็นข้อมูล  
ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

๔. คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้ดำเนินการตามแนวทางข้างต้นแล้ว  
เห็นสมควรกำหนดเฉพาะหัวข้อประเด็นที่สมควรนำมาพิจารณาศึกษาก่อน จำนวน ๒๒ หัวข้อ  
โดยสรุปมีดังนี้

- ๔.๑ การลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภา (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๘)
- ๔.๒ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมี (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔  
และมาตรา ๑๐๐)
- ๔.๓ อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๓ (๒))
- ๔.๔ การส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมือง  
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง)
- ๔.๕ การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติม  
มาตรา ๑๑๖ วรรคหนึ่ง)



LIRT

- ๕.๖ การตัดสิทธิสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถาม (แก้ไขเพิ่มเติม  
มาตรา ๑๒๓ และมาตรา ๑๕๙)
- ๕.๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๓  
และมาตรา ๑๕๔)
- ๕.๘ การจัดตั้งศาลปกครอง (เพิ่มเติมมาตรา ๑๔๕ ทวิ)
- ๕.๙ การเปิดและปิดการประชุมรัฐสภา (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๐  
และมาตรา ๑๓๖)
- ๕.๑๐ เสกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒๕ และ  
มาตรา ๑๒๖)
- ๕.๑๑ การอุปสภาผู้แทนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖)
- ๕.๑๒ ระยะเวลาจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป  
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๕)
- ๕.๑๓ การเสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี (แก้ไขเพิ่มเติม  
มาตรา ๑๕๕)
- ๕.๑๔ การออกพระราชกำหนด (ยกเลิกมาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๑๓๗  
และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๕)
- ๕.๑๕ การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติม  
มาตรา ๑๑๑)
- ๕.๑๖ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑๑)
- ๕.๑๗ สิทธิ และความคุ้มครองของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ หรือ  
ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๕)
- ๕.๑๘ สิทธิบริวารมรดกและข้าราชการที่เป็นข้าราชการจากหน่วยราชการ หรือ  
หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ (เพิ่มเติมมาตรา ๕๕ ทวิ)
- ๕.๑๙ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๕  
มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘)
- ๕.๒๐ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑๐ มาตรา ๒๐๐  
มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๒ มาตรา ๒๐๓ มาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๐๕  
และมาตรา ๒๐๖)



๔.๑๑ ผู้ตรวจการรัฐสภา (เพิ่มเติมมาตรา ๑๕๘ ทวิ)

๔.๑๒ คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๙)

๕. เนื่องจากประธานรัฐสภาได้กำหนด ให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา รวม ๘ ฉบับ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงเห็นควรมุ่งเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๘ ฉบับก่อน ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษาโดยละเอียดแล้ว โดยปรากฏความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ตามที่จะรายงานทำนองนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา และประกอบการใช้ดุลพินิจต่อไปในคราวที่มีการประชุมพิจารณาเรื่องนี้ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

๖. สำหรับในหัวข้อที่เหลืออีก ๑๘ หัวข้อ ตามหัวข้อใน ๔.๙ ถึง ๔.๑๓ นั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา เห็นว่า ควรขอให้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมเสียก่อน และเมื่อได้นำเสนอเพื่อพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา จะได้สรุปผลการพิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานเสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาในโอกาสอื่นควรต่อไป

วัฒนา รัตนวิจิตร

(นางวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ๑. เรื่อง การลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภา

### ๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคสองและความในวรรคสามของมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของสภาผู้แทนราษฎร"

มาตรา ๔ ให้สมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๒๑๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงคราวออกตามวาระ

ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป ให้สมาชิกวุฒิสภาจับสลากออกให้มีจำนวนตามมาตรา ๔๘ สมาชิกวุฒิสภาที่เหลือต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ในระหว่างเวลาดังกล่าวให้นำมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

เหตุผลที่เสนอแก้ไขในประเด็นนี้ คงปรากฏความในเอกสาร "สรุปคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" เพียงว่า "ได้พิจารณาและตระหนักดีว่าวุฒิสภานั้นมีความสำคัญและมีมาในอดีตในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบและประจักษ์ชัดว่าในอดีตที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและเป็นบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง แต่เมื่อประชาชนมีเจตจำนงให้เปลี่ยนโครงสร้างวุฒิสภา ก็จำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย....."

### ๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ ดังนี้



LIRT

"มาตรา ๔๘ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยิ่งประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๔๗ และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๔๑

สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองร้อยเจ็ดสิบคน

ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่มิใช่เหตุการณใด ๆ ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ถึงสองร้อยเจ็ดสิบคน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นวุฒิสภา"

๓. ประเด็นการพิจารณา

เมื่อเปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอแก้ไขกับบทบัญญัติปัจจุบันแล้ว มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ ควรแก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเป็น "ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร" (เทียบจำนวนปัจจุบันจะเป็น ๓๖๐ ทหาร ๓ = ๑๒๐ คน) ตามที่เสนอแก้ไขหรือจะควรคงจำนวน ๒๗๐ คน ไว้ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

๔. ข้อพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ศึกษาหาข้อมูลมาประกอบการพิจารณา ดังนี้

๔.๑ จำนวนสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศในระบอบที่ผ่านมามีดังนี้

พ.ศ. ๒๔๗๘	สมาชิกวุฒิสภา	๗๘ คน	ส.ส.	๗๘ คน
พ.ศ. ๒๔๘๐	สมาชิกวุฒิสภา	๙๑ คน	ส.ส.	๙๑ คน
พ.ศ. ๒๔๘๙	สมาชิกวุฒิสภา	๘๐ คน	ส.ส.	๑๗๘ คน
พ.ศ. ๒๔๙๒	สมาชิกวุฒิสภา	๑๐๑ คน	ส.ส.	๑๒๐ คน
พ.ศ. ๒๕๐๐	สมาชิกวุฒิสภา	๑๒๑ คน	ส.ส.	๑๖๐ คน
พ.ศ. ๒๕๑๒	สมาชิกวุฒิสภา	๑๖๘ คน	ส.ส.	๒๑๙ คน



พ.ศ. ๒๕๑๘	สมาชิกรัฐสภา	๑๐๐ คน	ส.ส.	๒๕๐ คน
พ.ศ. ๒๕๒๒	สมาชิกรัฐสภา	๒๒๕ คน	ส.ส.	๓๐๑ คน
พ.ศ. ๒๕๒๖	สมาชิกรัฐสภา	๒๕๓ คน	ส.ส.	๓๒๕ คน
พ.ศ. ๒๕๒๙	สมาชิกรัฐสภา	๒๖๗ คน	ส.ส.	๓๔๗ คน
พ.ศ. ๒๕๓๑	สมาชิกรัฐสภา	๒๖๗ คน	ส.ส.	๓๔๗ คน
พ.ศ. ๒๕๓๕	สมาชิกรัฐสภา	๓๗๐ คน	ส.ส.	๓๖๐ คน

๕.๒ สำหรับในต่างประเทศที่เทียบเคียงใกล้เคียงกับระบบของประเทศไทย ปรากฏ

ดังนี้

- แคนาดา	สภาสูง	๑๐๕ คน	สภาผู้แทน	๒๙๕ คน
- นิวซี	สภาสูง	๒๒ คน	สภาผู้แทน	๗๐ คน
- จอร์แดน	สภาสูง	๓๐ คน	สภาผู้แทน	๘๐ คน
- สิงคโปร์	สภาสูง	๑๑๘ คน	สภาผู้แทน	๖๕๑ คน

๕. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา ได้พิจารณาบททวนประเด็นปัญหา<sup>๕</sup> โดยละเอียดแล้ว มีความเห็นว่า ควรคงจำนวนสมาชิกรัฐสภาไว้ ๒๕๐ คน ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๕.๑ วัตถุประสงค์ที่จะให้มีสมาชิกรัฐสภาไว้ก็เพื่อ "จะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" (มาตรา ๙๕) โดยทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ (มาตรา ๙๕ เดิม) โดยที่สาขาวิชาการหรืออาชีพมีหลายสาขา การที่จะจำกัดจำนวนลงเป็นไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมจะได้ผู้แทนจากสาขาวิชาการหรือสาขาอาชีพเหล่านั้นไม่เพียงพอตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

๕.๒ ภาระหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้นมี ๒ ประการ ที่มีความสำคัญต่อราชการของแผ่นดิน คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมา (มาตรา ๑๕๐) และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๕๘) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจนี้จำเป็นที่จะต้องได้ผู้ที่มีความรู้



ความชำนาญในสาขาวิชาการหรือสาขาอาชีพต่าง ๆ มาร่วมกันพิจารณา เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

ก. การพิจารณาว่า ควรมีกฎหมายนั้นใช้บังคับหรือไม่ และ

ข. การพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไขประการใดบ้าง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบ เพื่อว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแล้วต้องใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากสาขาวิชาการหรือสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั่วประเทศจะมีส่วนสำคัญในการให้ข้อมูล และความเห็นที่เป็นประโยชน์

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั้น โดยที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๑๗) ฉะนั้นในการปฏิบัติหน้าที่จึงจำเป็นต้องมีจำนวนสมาชิกพอสมควร ที่จะช่วยกันแบ่งเบาภาระหน้าที่ให้ครอบคลุมทุกสาขาของการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ

๕.๓ ในทางปฏิบัติหน้าที่สำคัญ ทั้ง ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น วุฒิสภาเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการจากสมาชิกของแต่ละสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือกระทำกิจการใด ๆ เช่น การศึกษาปัญหาใดปัญหาหนึ่งตามที่สภาจะได้มอบหมายแล้วรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อสภา ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาถึง ๑๖ คณะ ๆ ละ ไม่เกิน ๑๔ คน เพื่อดำเนินการดังกล่าว ได้แก่

๑. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
๒. คณะกรรมการการคมนาคม
๓. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
๔. คณะกรรมการการต่างประเทศ
๕. คณะกรรมการการทหาร
๖. คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา
๗. คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม
๘. คณะกรรมการการปกครอง



- ๙. คณะกรรมาธิการการแรงงาน และสวัสดิการสังคม
- ๑๐. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- ๑๑. คณะกรรมาธิการการศึกษาและวัฒนธรรม
- ๑๒. คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
- ๑๓. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
- ๑๔. คณะกรรมาธิการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ
- ๑๕. คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม
- ๑๖. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม และพิจารณาเปิดเผย  
รายงานการประชุมลับ

๕.๕ นอกจากนี้ ยังได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญอีก ๑๕ คณะ ซึ่งบางคณะก็ได้มีการร้องขอของรัฐบาลเอง เพื่อพิจารณาและศึกษาเรื่องที่อยู่ในความสนใจที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่

- ก. คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  - ๑. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. .... ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการ
  - ๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖
  - ๓. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๗
  - ๔. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  - ๕. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....
  - ๖. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจำนองเรือและบริวารสิทธิทางทะเล พ.ศ. ....
  - ๗. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ....



- ๘. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- ๙. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
- ๑๐. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการ

**ข. คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ**

- ๑. คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกิจการของวุฒิสภา
- ๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง
- ๓. คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาความเหมาะสมของแนวทางความเป็นไปได้ในการโยกย้ายส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไปตั้งที่ทำการนอกกรุงเทพมหานคร เพื่อประสิทธิภาพการทำงานและการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น
- ๔. คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อติดตามการใช้งบประมาณประจำปี ๒๕๓๖
- ๕. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญและวิสามัญดังกล่าวมานี้ ได้รายงานต่อวุฒิสภาพร้อมกับข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของปวงชนชาวไทยซึ่งวุฒิสภาก็ได้เสนอรายงานดังกล่าวไปยังรัฐบาล เพื่อพิจารณาดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ในที่สุดก็ปรากฏว่ารัฐบาลก็ได้หยิบยกข้อเสนอแนะ ตลอดจนข้อสังเกตไปดำเนินการแล้วเป็นอันมาก

๕.๕ ส่วนที่ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากนั้น ก็อาจวิเคราะห์ได้ว่าส่วนหนึ่งนั้นเป็นตัวตนของสาขาอาชีพต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาการต่าง ๆ ทั้งสองส่วนล้วนเป็นผู้มีประสบการณ์ในกิจการงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ไม่น่าจะเป็นข้อรังเกียจแก่ประการใด หากแต่จะกลับเป็นประโยชน์แก่กิจการงานของวุฒิสภายิ่งขึ้น



ฉะนั้น โดยสรุปแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญ วุฒิสภาเห็นว่า หากลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาลงตามการเสนอแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ล่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายไว้แก่วุฒิสภาอย่างแน่นอน และการเสนอลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาลงน่าจะไม่สามารถคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

## ๗. เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะ พึงมี

### ๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีหลักการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๘ และมาตรา ๑๐๐ ของรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลเพื่อแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ข้อความที่แก้ไขแล้วปรากฏอยู่ตามร่างมาตรา ๓ ร่างมาตรา ๔ และร่างมาตรา ๕ ดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๔๘ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๐"

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๐๐ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคนถ้าจังหวัดใดมีราษฎร เกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่น ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น"



LIRT

มาตรา ๘ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้ใช้บังคับกับการเลือกตั้งนับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่จะมีขึ้นภายหลังวันให้รัฐธรรมนูญ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแทนตำแหน่งที่ว่างก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘

คณะกรรมการการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรได้ให้เหตุผลของการแก้ไขปรากฏใน "สรุปคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แต่ละจังหวัดจะมีตามเกณฑ์ราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๒๑

**๗. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๔ และมาตรา ๑๐๐ ดังนี้

"มาตรา ๘๔ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสามร้อยหกสิบคนซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๐

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงสามร้อยหกสิบคน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีการเลือกตั้งจนครบจำนวนสามร้อยหกสิบคนภายในเก้าสิบวัน และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุ ของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่"

"มาตรา ๑๐๐ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แต่ละจังหวัดจะมีให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน โดยเฉลี่ยจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามร้อยหกสิบคน

จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตามวรรคหนึ่งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎร



๓๘๒

ต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดตามวรรคสอง แล้วถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบสามร้อยหกสิบคน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตามวรรคสองมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนและให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีดังกล่าว แก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณตามวรรคสองในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวนสามร้อยหกสิบคน”

**๓. ประเด็นการพิจารณา**

ประเด็นหลักที่จะต้องพิจารณา จึงมีว่าจะควรคงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๓๖๐ คน คงที่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน หรือว่าควรแก้ไขให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเปลี่ยนแปลงได้ตามจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด ในเกณฑ์ประชากรหนึ่งแสนหัวหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนตามที่เสนอ

**๔. ข้อพิจารณา**

คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา ได้ศึกษาหาข้อเท็จจริงและข้อมูลมาเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ปรากฏดังนี้

๔.๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยที่มีมาตั้งแต่เริ่มต้น มีจำนวนดังนี้

- พ.ศ. ๒๔๗๕ จำนวน ๗๐ คน
- พ.ศ. ๒๔๘๐ จำนวน ๙๐ คน
- พ.ศ. ๒๔๘๔ จำนวน ๑๗๘ คน
- พ.ศ. ๒๔๙๑ จำนวน ๔๙ คน
- พ.ศ. ๒๔๙๖ จำนวน ๑๒๐ คน
- พ.ศ. ๒๔๙๘ จำนวน ๑๒๓ คน
- พ.ศ. ๒๕๐๐ จำนวน ๑๖๐ คน
- พ.ศ. ๒๕๑๒ จำนวน ๒๑๔ คน
- พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวน ๒๗๐ คน



- พ.ศ. ๒๕๑๔ จำนวน ๒๗๔ คน
- พ.ศ. ๒๕๑๖ จำนวน ๓๐๑ คน
- พ.ศ. ๒๕๑๖ จำนวน ๓๑๘ คน
- พ.ศ. ๒๕๑๙ จำนวน ๓๕๗ คน
- พ.ศ. ๒๕๓๑ จำนวน ๓๕๗ คน
- พ.ศ. ๒๕๓๕ จำนวน ๓๖๐ คน

๔.๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศ มีการกำหนดจำนวนคงที่ ๑๓๖ ประเทศ กำหนดตามสัดส่วนประชากร ๑๒ ประเทศ และกำหนดวิธีกาอื่น ๒ ประเทศ (โปรดดูข้อมูลตามเอกสารแนบ)

**๕. ความเห็นของคณะกรรมการการวิสามัญ วุฒิสภา**

คณะกรรมการการวิสามัญ วุฒิสภา ได้พิจารณาประเด็นปัญหาและข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อมูลดังกล่าวประกอบแล้ว มีความเห็นว่า การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวน ๓๖๐ คนคงที่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า โดยมีเหตุผลดังนี้

๕.๑ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงที่ จะทำให้การกำหนดเขตเลือกตั้งมีความแน่นอน ประชาชนในเขตเลือกตั้งไม่เกิดความสับสน และเป็นหนทางป้องกันมิให้รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศอยู่ และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งมีโอกาสแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองของตน ในทางตรงกันข้าม หากสภากำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไปตามสัดส่วนประชากร ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งที่จะมีการเลือกตั้งทำให้เกิดความไม่แน่นอนขึ้น ประชาชนในพื้นที่จะมีความสับสน และอาจเปิดโอกาสให้รัฐบาลในขณะนั้นกำหนดเขตเลือกตั้งที่เป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองของตน เป็นการเอาเปรียบพรรคการเมืองอื่นได้โดยง่าย ย่อมไม่เป็นการเอื้ออำนาจต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

๕.๒ แม้ว่าในความเป็นจริงจะมีประชากรเพิ่มจำนวนขึ้น แต่พื้นที่ของประเทศก็มิได้เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ในปัจจุบันนี้การคมนาคมตลอดจนการสื่อสารอย่างอื่นได้เจริญก้าวหน้า และอำนวยความสะดวกถึงกว่าในอดีตมาก การพบปะหรือติดต่อประชาชน



ข้อมกระทำได้โดยง่ายกว่าในอดีตมาก จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกฯ ตามสัดส่วนประชากรที่เพิ่มขึ้น

๕.๓ การกำหนดจำนวนสมาชิกฯ คงที่จะทำให้สามารถพัฒนาวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อมีความแน่นอนในเรื่องเขตเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในเขตเลือกตั้งย่อมจะทราบสิทธิของตนอย่างชัดเจนว่า คนมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด เมื่อมีการเลือกตั้งในเขตนั้นบ่อยครั้งขึ้น ประชาชนก็จะมีทัศนคติต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นมากขึ้นไม่ต้องมีความกังวลว่าตนจะไปเลือกตั้งในเขตอื่นใดอีก ทางด้านฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งก็จะสามารถจัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสะดวกขึ้น และจะเลือกอำนาจให้สามารถพัฒนาวิธีลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ หรือวิธีอื่นได้โดยรัดกุมและสะดวก

๕.๔ การบริหารกิจการรัฐสภา และการให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีประสิทธิภาพ สะดวกและรวดเร็ว ในกรณีที่กำหนดจำนวนสมาชิกฯ ไว้แน่นอน เช่น การจัดที่นั่งในห้องประชุม การจัดห้องทำงานให้สมาชิกฯ การจัดเจ้าหน้าที่ธุรการ ตลอดจนการจัดงบประมาณสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนหัตถ์ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ก็ย่อมสามารถวางแผนล่วงหน้าและดำเนินการให้ได้โดยง่าย แต่ถ้าเป็นกรณีเพิ่มจำนวนสมาชิกฯ ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง การดำเนินการดังกล่าวย่อมจะเกิดปัญหาขัดข้องไม่เป็นผลดี

โดยสรุปคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา เห็นว่าในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมี ควรกำหนดไว้คงที่จำนวน ๓๖๐ คน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งย่อมเกิดผลดีและเหมาะสมกว่าที่จะแก้ไขเพิ่มเติมตามเสนอ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
จำนวน การเลือกตั้ง และ วาระ

ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
ALBANIA	140	คงที่	100: เขตละ 1 คน 40: Party list	4
ANGOLA	223	คงที่	รวมเขต, d'Hondt	4
ANTIGUA AND BARBUDA	17	คงที่	เขตละ 1 คน	5
ARGENTINA	259	คงที่	รวมเขต, party list	4
AUSTRALIA	148	คงที่	เขตละ 1 คน	3
AUSTRIA	183	สัดส่วน	รวมเขต, party list	4
BAHAMAS	49	คงที่	เขตละ 1 คน	5
BANGLADESH	330	คงที่	300 : เขตละ 1 คน 30 : รัฐสภาตั้ง	5
BARBADOS	28	คงที่	เขตละ 1 คน	6
BELARUS	360	คงที่	310 : เขตละ 1 คน 50 : ผู้แทนนอกองค์กร	
BELGIUM	212	คงที่	รวมเขต, d'Hondt	4
BELIZE	28	คงที่	เขตละ 1 คน	5
BENIN	64	คงที่	รวมเขต, party list	4
BHUTAN	150	คงที่	105 : เขตละ 1 คน 10 : K แต่งตั้ง 35 : รัฐบาลตั้ง	3
BOLIVIA	130	คงที่	รวมเขต, party list	4
BOTSWANA	40	คงที่	34 : เขตละ 1 คน 6 : สภานิติบัญญัติ	5



ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีกาหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
BRAZIL	503	สัดส่วน	party list	4
BULGARIA	240	คงก	รวมเขต, party list	4
BURKINA FASO	107	คงก	รวมเขต, party list	5
CAMEROON	180	คงก	เขตละ 1 คน	5
CANADA	295	คงก	เขตละ 1 คน	5
CAPE VERDE	79	คงก	76 : รวมเขต, party list. 3 : เขตละ 1 คน	5
CENTRAL AFRICAN REPUBLIC	52	คงก	เขตละ 3 คน เมืองหลวง 4 คน	5
CHILE	120	คงก	เขตละ 2 คน party list	4
CHINA	2,978	คงก	รวมเขต, พรรคเดียว	5
COLOMBIA	181	คงก	party list	4
COMOROS	42	คงก	รวมเขต	5
CONGO	125	คงก	เขตละ 1 คน	5
COSTA RICA	57	คงก	party list	4
COTE D'IVOIRE	175	คงก	เขตละ 1 คน, รวมเขต	5
CROATIA	138	คงก	64 : เขตละ 1 คน 60 : party list 14 : ผู้แทนชนกลุ่มน้อย	4
CUBA	510	คงก	เลือกตั้งอ้อม	5
CYPRUS	80	คงก	party list	5
CZECHOSLOVAKIA	150	คงก	รวมเขต	4



LIRT

ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
KOREA (N)	687	คงที่	เขตละ 1 คน	4
DENMARK	175	คงที่	รวมเขต, party list	4
DJIBOUTI	65	คงที่	รวมเขต, party list	5
DOMINICA	31	คงที่	21 : เขตละ 1 คน 9 : แต่งตั้ง 1 : ประธานสภา	5
DOMINICAN REPUBLIC	120	คงที่	รวมเขต, party list d'Hondt	4
ECUADOR	77	คงที่	65 : รวมเขต, party list 12 : เลือกทั่วประเทศ	4
EGYPT	454	คงที่	444 : เขตละ 2 คน 10 : แต่งตั้ง	5
EL SALVADOR	84	คงที่	party list	3
EQUATORIAL GUINEA	60	คงที่	รวมเขต, party list	5
ESTONIA	101	คงที่	รวมเขต, party list d'Hondt	3
FIJI	70			5
FINLAND	200	สัดส่วน	รวมเขต	4
FRANCE	577	คงที่	เขตละ 1 คน	5
GABON	120	คงที่	111 : เขตละ 1 คน 9 : แต่งตั้ง	5



ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
GAMBIA	51	คงที่	36 : เขตละ 1 คน 5 : ผู้แทนเผ่า 8 : แต่งตั้ง 2 : โดยตำแหน่ง	5
GEORGIA	250	คงที่	เขตละ 1 คน	3
GERMANY	662	คงที่ สัดส่วน	328 : เขตละ 1 คน 328 : party list 6 : surplus seat	4
GREECE	300	คงที่	288 : รวมเขต, party list 12 : แต่งตั้ง	4
GRENADA	15	คงที่	เขตละ 1 คน	5
GUATEMALA	116	คงที่	87 : รวมเขต 29 : สัดส่วนพรรค	5
GUYANA	82	คงที่	53 : party list 10 : ผู้แทนเขต อื่น ๆ : โดยตำแหน่ง	5
HAITI	83	คงที่	เขตละ 1 คน, 2 7BU	4
HONDURAS	128	สัดส่วน	รวมเขต party list	4
HUNGARY	386	คงที่ สัดส่วน	176 : เขตละ 1 คน 152 : รวมเขต 58 : party list	4
ICELAND	63	คงที่	รวมเขต party list	4
INDIA	545	คงที่	เขตละ 1 คน	5



ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีการกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
INDONESIA	500	คงที่	400 : รวมเขต, party list 100 : แยกตั้ง	5
IRAN	270	คงที่	รวมเขต	4
IRAQ	250	คงที่	รวมเขต	4
IRELAND	166	คงที่	รวมเขต	5
ISRAEL	120	คงที่	party list	4
ITALY	630	คงที่	รวมเขต, party list	5
JAMAICA	60	คงที่	เขตละ 1 คน	5
JAPAN	512	คงที่	รวมเขต, 2 ระบบ	4
JORDAN	80	คงที่	เขตละ 1 คน	4
KENYA	202	คงที่	188 : เลือกตั้ง 14 : แยกตั้ง	5
KIRIBATI	41	คงที่	รวมเขต	4
KUWAIT	75	คงที่	50 : เขตละ 2 คน 25 : แยกตั้ง	4
LAO	79	สัดส่วน 1:150,000	รวมเขต, party list	5
LATVIA	181	คงที่	เขตละ 1 คน	5
LEBANON	128	คงที่	รวมเขต	4
LIBYA	750	คงที่	เลือกตั้งอ้อม	3
LIECHTENSTEIN	25	คงที่	รวมเขต	4
LITHUANIA	141	คงที่	71 : เขตละ 1 คน 70 : ทั่วประเทศ, party list	4



LIART

ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีการกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
LUXEMBOURG	60	คงที่	รวมเขต	5
MACEDONIA	120	คงที่	เขตละ 1 คน	4
MALAWI	151	คงที่	141 : เขตละ 1 คน 10 : แต่งตั้ง	5
MALAYSIA	180	คงที่	เขตละ 1 คน	5
MALDIVES	48	คงที่	40 : เขตละ 2 คน 10 : แต่งตั้ง	5
MALI	129	คงที่	แบ่ง-รวมเขต, 2 ราย party list	5
MALTA	65	คงที่	รวมเขต	5
MAURITANIA	79	สัดส่วน	รวมเขต	5
MAURITIUS	70	คงที่	62 : รวมเขต 8 : แต่งตั้ง	5
MEXICO	500	คงที่	300 : เขตละ 1 คน 200 : รวมเขต, party list	3
MOLDOVA	95	คงที่	เขตละ 1 คน	5
MONACO	18	คงที่	party list	5
MONGOLIA	76	สัดส่วน	รวมเขต	4
MOROCCO	306	คงที่	204 : เขตละ 1 คน 102 : ผู้แทนเขต	6
MYANMAR	492	คงที่	เขตละ 1 คน	5
NAMIBIA	72	คงที่	รวมเขต, party list	5
NAURU	18	คงที่	รวมเขต	3
NEPAL	205	สัดส่วน	รวมเขต	5



ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
NETHERLANDS	150	คงที่	รวมเขต, party list	4
NEW ZEALAND	97	คงที่	เขตละ 1 คน	3
NICARAGUA	92	สัดส่วน	รวมเขต, party list	6
NIGERIA	589	คงที่	เขตละ 1 คน	4
NORWAY	165	คงที่	รวมเขต, party list	4
PAKISTAN	217	คงที่	207 : เขตละ 1 คน 10 : ผู้แทนชนกลุ่มน้อย	5
PANAMA	68	สัดส่วน	รวมเขต	5
PAPUA NEW GUINEA	109	คงที่	89 : เขตละ 1 คน 20 : จังหวัดละ 1 คน	5
PARAGUAY	72	คงที่	party list	5
PHILIPPINES	201	สัดส่วน	188 : party list 13 : แด่งตั้ง	3
POLAND	460	คงที่	391 : รวมเขต 69 : St.Lague	4
PORTUGAL	230	คงที่	รวมเขต, party list	4
KOREA (S)	299	คงที่	237 : เขตละ 1 คน 62 : สัดส่วนพรรค	4
ROMANIA	328	สัดส่วน 1:70,000	รวมเขต, d'Hondt	4
RUSSIAN FEDERATION	126	คงที่	เลือกตั้งอื่น	5
RWANDA	70	คงที่	เขตละ 1 คน	5
SAINT KITTS AND NEVIS	15	คงที่	11 : เขตละ 1 คน 3 : แด่งตั้ง 1 : โดยตำแหน่ง	5



LIRT

ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีการกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
SAINT LUCIA	18	คงที่	เขตละ 1 คน	5
SAINT VINCENT AND THE GRENADINES	21	คงที่	15 : เขตละ 1 คน 6 : แต่งตั้ง	5
SAMOA	47	คงที่	45 : รวมเขต 2 : ผู้แทนชนกลุ่มน้อย	3
SAN MARINO	60	คงที่	รวมเขต, party list d'Hondt	5
SAO TOME AND PRINCIPE	55	คงที่	รวมเขต, party list	4
SENEGAL	120	คงที่	60 : เขตละ 2 คน 60 : party list	5
SEYCHELLES	25	คงที่	23 : เขตละ 1 คน 2 : แต่งตั้ง	4
SINGAPORE	81	คงที่	21 : เขตละ 1 คน อื่น ๆ : รวมเขต	5
SLOVENIA	90	คงที่	88 : รวมเขต party list 2 : เลือกตั้งทั่วประเทศ	4
SOLOMON ISL.	38	คงที่	เขตละ 1 คน	4
S.AFRICA	178(ขาว) 85(ดำ)	คงที่	166 : เลือกตั้ง 4 : แต่งตั้ง 8 : สภาเลือก 80 : เลือกตั้ง 2 : แต่งตั้ง 3 : สภาเลือก	5



LIART

ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
SPAIN	350	คงที่	รวมเขต party list d'Hondt	4
SRI LANKA	225	คงที่	196 : รวมเขต 29 : สัดส่วนพรรค	6
SURINAME	51	คงที่	รวมเขต party list	5
SWAZILAND	50	คงที่	40 : รวมเขต 10 : แต่งตั้ง	5
SWEDEN	349	คงที่	310 : รวมเขต, party list 39 : สัดส่วนพรรค	3
SWITZERLAND	200	คงที่	รวมเขต	4
SVRIA	250	คงที่	รวมเขต party list	4
THAILAND	360	คงที่	รวมเขต + แบ่งเขต	4
TONGA	30	คงที่	9 : เลือกตั้ง 4 คน : K และของคณบดี	3
TRINIDAD	36	คงที่	เขตละ 1 คน	5
TUNISIA	141	คงที่	รวมเขต party list	5
TURKEY	450	คงที่	รวมเขต party list d'Hondt	5
TUVALU	13	คงที่	12 : เขตละ 1 คน 1 : โดยตำแหน่ง	4
UGANDA	270	คงที่	210 : เขตละ 1 คน 60 : แต่งตั้ง	4
UKRAINE	450	คงที่	เขตละ 1 คน	5
UNITED KINGDOM	851	คงที่	เขตละ 1 คน	5



ประเทศ	จำนวน ส.ส.	วิธีกำหนด จำนวน ส.ส.	วิธีการเลือกตั้ง	วาระ (ปี)
TANZANIA	255	คงที่	180 : เขตละ 1 คน 20 : เลือกตั้งอ้อม 5 : แต่งตั้ง 25 : ทดตำแหน่ง 15 : ผู้แทนสตรี	5
U.S.A.	435	คงที่	เขตละ 1 คน	2
URUGUAY	99	คงที่	รวมเขต, party list	5
UZBEKISTAN	500	คงที่	เขตละ 1 คน	5
VANUATU	48	คงที่	รวมเขต	4
VENEZUELA	201	คงที่	1) เขตละ 1 คน 2) รวมเขต, party list d'Hondt	5
VIETNAM	395	คงที่	รวมเขต, 2 รอบ	5
YUGOSLAVIA	138	คงที่	60 : เขตละ 1 คน 78 : ผู้แทน Serbia, Montenegro	4
ZAMBIA	159	คงที่	150 : เขตละ 1 คน 1 : ประชาชนสภา 8 : แต่งตั้ง	5
ZIMBABWE	150	คงที่	120 : เขตละ 1 คน 20 : แต่งตั้ง 10 : หัวหน้าเผ่า	5



ที่มา Inter-Parliamentary Union, Electoral Systems : A World-Wide Comparative Study, Geneva 1993.

<u>สรุป</u>	คงที่	186	ประเทศ
	สัดส่วน	12	ประเทศ
	อื่น ๆ	2	ประเทศ



เรื่อง อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในร่างมาตรา ๓ ว่า

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๓ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง และ"

คณะกรรมการการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎรให้เหตุผลในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องนี้ปรากฏตาม "สรุปคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ" ดังนี้

- ๑.๑ ยุคปัจจุบันเป็นยุคข่าวสาร ประชาชนไทยต้องมีบทบาทเพิ่มขึ้น
- ๑.๒ ร้อยละ ๘๐ ของประเทศที่มีการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ได้กำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ๑๘ ปี
- ๑.๓ ในทางหลักวิชามนุษย์จะมีพัฒนาการทางจิตได้สมบูรณ์ เมื่อมีอายุได้ ๑๖ ปี ๖ เดือน ๑๘ ปี น่าจะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้แล้ว

พ. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๓ ดังนี้

"มาตรา ๑๐๓ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (๑) .....
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง
- (๓) ....."

และ



๓. ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นการพิจารณาจึงมีว่า ควรเปลี่ยนแปลงอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากปัจจุบัน ซึ่งกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ลงมาเป็นไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ หรือไม่

๔. ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา

คณะกรรมการการศึกษามีญพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ วุฒิสภา ได้ศึกษาหาข้อเท็จจริงและข้อมูลมาเพื่อประกอบการพิจารณาแล้วปรากฏดังนี้

๔.๑ ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนประชากรที่มีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ เทียบเคียงกับจำนวนประชากรที่มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ และจำนวนประชากรทั้งประเทศในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ หากลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงเหลือ ๑๘ ปีบริบูรณ์แล้ว จะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นประมาณสองล้านสี่แสนคน

๔.๒ ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของนานาประเทศที่มีผลถึงอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำแนกได้เป็น ๗ กลุ่มประเทศ แต่ละกลุ่มมีจำนวนประเทศดังนี้ คือ

๔.๒.๑ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๑๕ ปี มี ๓ ประเทศ

๔.๒.๒ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๑๖ ปี มี ๒ ประเทศ

๔.๒.๓ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๑๗ ปี มี ๒ ประเทศ

๔.๒.๔ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๑๘ ปี มี ๙ ประเทศ

๔.๒.๕ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๑๙ ปี มี ๓ ประเทศ

๔.๒.๖ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๒๐ ปี มี ๘ ประเทศ

๔.๒.๗ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๒๑ ปี มี ๑๔ ประเทศ

๔.๓ ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายของนานาประเทศเท่าที่สำรวจได้ จำแนกได้เป็น ๔ กลุ่มประเทศ คือ

๔.๓.๑ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ มี ๕ ประเทศ และบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา

๔.๓.๒ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ มี ๓ ประเทศ

๔.๓.๓ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๒๑ ปีบริบูรณ์ มี ๒ ประเทศ

๔.๓.๔ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุ ๒๒ ปีบริบูรณ์ มี ๑ ประเทศ



LIART

ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวความถูกต้องเหมาะสมของแต่ละประเทศเหล่านั้น ได้มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการสมรสไว้แตกต่างกันในส่วนของรายละเอียด

๕.๕ ข้อมูลเกี่ยวกับอายุของประชาชนที่มีสถานะในทางศาสนา ทั้งศาสนาพุทธ และศาสนาอื่นในประเทศต่าง ๆ ปรากฏดังนี้

๕.๕.๑ ศาสนาพุทธ ผู้ที่จะอุปสมบทเป็นภิกษุได้ต้องมีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ทั้งนิกายหินยานและนิกายมหายาน ซึ่งถือปฏิบัติตรงกันทั่วโลก คงมีรายละเอียดคนแตกต่างกันเล็กน้อย เช่น นิกายหินยาน กว้านับอายุบุคคล ให้นับอายุในครรถ์มารดาได้ ๖ เดือน แต่ นิกายมหายานให้นับแต่วันคลอด

๕.๕.๒ ศาสนาคริสต์ นิกายโรมันคาทอลิก ผู้จะบวชเป็นบาทหลวงได้ ต้องผ่านหลักสูตรภาควิชาการและภาคปฏิบัติครบถ้วน อายุผู้ที่จะเป็นบาทหลวงจึงตกตั้งแต่ ๒๖ - ๒๗ ปีขึ้นไป ส่วนนิกายโปรเตสแตนต์ ไม่มีบาทหลวง คงมีครูสอนศาสนา ซึ่งจะต้องศึกษาวิชาการศึกษากรก่อนเข้ารับหน้าที่ได้เมื่ออายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี

๕.๕.๓ ศาสนาอิสลาม ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอิหม่าม บิหลีน คอเค็บ ต้องมีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป และกำลังจะกำหนดเพิ่มขึ้นเป็น ๒๕ ปีขึ้นไป

๕.๕.๔ ศาสนาพราหมณ์ฮินดู นิกบวชพรหมจารี (เทียบกับสามเณรในพุทธศาสนา) บวชได้ตั้งแต่อายุ ๕ ปีขึ้นไป บวชเป็นสินฮาสี (เทียบกับพระภิกษุ) อายุต้อง ๑๗ ปีขึ้นไปแต่ต้องผ่านการเป็นนิกบวชพรหมจารีมาก่อน

#### ๕. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา ได้พิจารณาประเด็นเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งประกอบกับข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

๕.๑ ความเห็นแนวทางที่หนึ่ง เห็นด้วยกับการเสนอแก้ไขให้ผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเหตุผล ดังนี้

๕.๑.๑ การกำหนดอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ดังกล่าว เป็นการสอดคล้องและสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด การให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นการให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนไปปฏิบัติหน้าที่แทนตนในสภาผู้แทนราษฎร การจำกัดโอกาสดังกล่าวจึงควรให้



LIART

มีน้อยที่สุด หรือจำกัดเกี่ยวกับอายุนั้นจะมีเหตุผลก็เฉพาะแต่บุคคลที่ยังเยาว์วัยและยังไม่มี  
ความสามารถรู้สึกรับผิดชอบในการใช้สิทธิทางการเมืองเท่านั้น สำหรับบุคคลที่มีอายุ ๑๘ ปี  
บริบูรณ์แล้ว ในปัจจุบันนี้ได้มีความเจริญทางวัฒนาการและมีความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สิทธิ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่า เขาพร้อมในอดี เพราะการศึกษาได้เจริญรุดหน้า  
การรับรู้ข่าวสารของบ้านเมืองผ่านทางสื่อมวลชนได้ก้าวหน้าไปเป็นอันมาก ประกอบกับ  
นานาอารยประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นจำนวนมากได้ยอมรับให้ผู้มี  
อายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์มีสิทธิเลือกตั้ง และมีแนวโน้มในหลายประเทศที่ยังจำกัดสิทธิในเรื่องนี้  
อยู่จะลดเกณฑ์อายุลงมาเป็น ๑๘ ปีมากขึ้น (โปรดดูข้อมูลตามเอกสารแนบ)

สำหรับประเทศไทย ถ้าหากลดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงเป็น  
๑๘ ปีบริบูรณ์ ปรากฏตามข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ ๓๑  
 ธันวาคม ๒๕๓๖ ว่า จะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจาก ๓๑,๖๔๕,๕๖๘ คน เป็น  
 ๓๕,๑๖๐,๐๘๐ คน คือ เพิ่มขึ้นอีก ๓,๕๑๔,๖๑๒ คน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๗ ของ  
 จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์

๕.๑.๒ การกำหนดอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ดังกล่าวเป็นการสอดคล้อง  
 กับสิทธิของประชาชนตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น

๕.๑.๒.๑ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้  
 บุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์สามารถสมัครเข้ารับราชการพลเรือนได้

๕.๑.๒.๒ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกำหนดให้บุคคลที่  
 มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีบริบูรณ์สามารถเข้าทำงานเป็นลูกจ้างในงานบางประเภทได้

๕.๑.๒.๓ กฎหมายว่าด้วยรถยนต์อนุญาตให้บุคคลที่มีอายุ ๑๘ ปี  
 บริบูรณ์มีสิทธิสอบรับใบอนุญาตขับรถชนิดส่วนบุคคลได้

อาจมีผู้โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดเกณฑ์ให้บุคคล  
 บรรลุนิติภาวะเมื่ออายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ จึงจะมีความสามารถทำนิติกรรมและสัญญาได้ ในข้อนี้  
 อาจอธิบายได้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงนิติสัมพันธ์ระหว่าง  
 บุคคลต่อบุคคล โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่บุคคล  
 เกี่ยวกับการทำนิติกรรมและสัญญาต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ความคุ้มครองประโยชน์ของผู้เยาว์ที่ยังอ่อนวัย อย่างไรก็ตาม  
 ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์เองก็ยังสามารถกำหนดหรือยกเว้นไว้ให้ชายหญิงอายุ ๑๗ ปี



ทำกาารสมัครได้ และเมื่อสมัครโดยชอบแล้ว ก็มีความสามารถเช่นเดียวกับผู้ที่บรรลุนิติภาวะ ที่อายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์เช่นกัน นอกจากนี้ยังอาจพอกกล่าวได้ว่าสิทธิของบุคคลตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีความแตกต่างกับสิทธิเลือกตั้งของบุคคลตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสิทธิ ทางการเมืองโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดในเรื่องอายุตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้เทียบเคียงกันได้ และเมื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศ หลายประเทศแล้ว ปรากฏว่า ได้มีการกำหนดอายุของบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งแตกต่างไปจาก อายุของบุคคลที่ถือเป็นเกณฑ์บรรลุนิติภาวะ

๕.๒ ความเห็นแนวทางที่สอง เห็นว่า ควรคงอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ไม่ต่ำ กว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง ดังปัจจุบัน โดยมีเหตุผลดังนี้

๕.๒.๑ การกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ๒๐ ปีบริบูรณ์นั้น มี รากฐานมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับก็ยึดถือแนวเดียวกันโดยตลอดจนถึงฉบับปัจจุบัน เพราะเกณฑ์อายุดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนด ให้บุคคลบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ อันถือว่าเป็นเกณฑ์ที่กฎหมายยอมรับว่า บุคคลที่มีอายุดังกล่าวจึงจะเป็นผู้มีความสามารถในการใช้สิทธิ เช่นนั้นของคนได้

๕.๒.๒ การให้สิทธิในทางการเมืองแก่ประชาชนนั้น แม้จะเป็นสิ่งจำเป็น ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ต้องตระหนักว่า ผู้ที่จะสามารถมีสิทธิเช่นนั้น จะต้องมีความพร้อมในด้านวุฒิภาวะ และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ ตลอดจนมีความ เข้าใจในความหมายของการใช้สิทธิด้วย เพราะการเมืองในภาคปฏิบัตินั้น มีการใช้กลอุบาย ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งโดยชอบและมีชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะเท่านั้น ความผิดพลาดในการ ใช้สิทธิเลือกตั้งหากเกิดขึ้นย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม มิใช่ ความเสียหายเฉพาะดังเช่นในทวงแพ่ง เหตุใดการใช้สิทธิทางการเมืองที่มีความสำคัญมาก เช่นการใช้สิทธิเลือกตั้งนี้ จึงเห็นกันว่ามีคามสำคัญน้อยกว่า ซึ่งอย่างน้อยก็ควรใช้เกณฑ์ อายุ ๒๐ ปีให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๕.๒.๓ ในปัจจุบัน แม้ว่าจะระดับการศึกษาของเยาวชนจะสูงขึ้น และโอกาส ที่จะได้รับทราบข่าวสารจะมีมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงนั้น ยังมีความแตกต่างอยู่มากในทาง เศรษฐกิจและสังคมระหว่างเยาวชนที่อยู่ในเมืองกับที่อยู่ในชนบทต่างไกล ซึ่งเป็นเยาวชน ส่วนใหญ่จึงเป็นผลให้เยาวชนส่วนใหญ่มีความค้อโอกาสในการศึกษาเพราะภาวะเศรษฐกิจ บั่นบັงคับ การกำหนดเกณฑ์อายุในการใช้สิทธิทางการเมือง ควรต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย

คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา จึงมีความเห็นโดยสรุปว่า เรื่องอาช  
ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ ขอให้เป็นคุณนิรของงานสมาชิกวุฒิสภาที่จะเลือกถือความเห็นใน  
แนวทางใดแนวทางหนึ่งดังกล่าวมาข้างต้น หรือจะมีความเห็นเพิ่มเติมประการใดต่อไปก็  
ตามแต่จะเห็นสมควร



ตารางที่ ๑ แสดงรายชื่อของศูนย์วิจัยและคลังในต่างประเทศ

ประเทศ	ศูนย์วิจัยและคลัง
๑. อิหร่าน	๑๕
๒. ญี่ปุ่น	๑๕
๓. คิวบา	๑๖
๔. นิการากัว	๑๖
๕. เซเชลลีส	๑๗
๖. สวีเดน	๑๗
๗. ออสเตรเลีย	๑๘
๘. อิตาลี	๑๘
๙. ออสเตรเลีย	๑๘
๑๐. แคนาดา	๑๘
๑๑. แคนาดา	๑๘
๑๒. ออสเตรเลีย	๑๘
๑๓. บราซิล	๑๘
๑๔. บังกลาเทศ	๑๘
๑๕. มาเลเซีย	๑๘
๑๖. เม็กซิโก	๑๘
๑๗. เนเธอร์แลนด์	๑๘
๑๘. เนเธอร์แลนด์	๑๘
๑๙. โบลิเวีย	๑๘
๒๐. บราซิล	๑๘
๒๑. บราซิล	๑๘
๒๒. พม่า	๑๘
๒๓. แคนาดา	๑๘



LIRT

ประเทศ	อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
๒๘. เซด	๑๘
๒๙. ซิคี	๑๘
๓๐. จีน	๑๘
๓๑. โคลัมเบีย	๑๘
๓๒. โคลิโอบัว	๑๘
๓๓. คองโก	๑๘
๓๔. คอสตาริกา	๑๘
๓๕. เซดโกสโตวาเกีย	๑๘
๓๖. เดนมาร์ก	๑๘
๓๗. โดมินีกา	๑๘
๓๘. โดมินีกัน	๑๘
๓๙. เอกวาดอร์	๑๘
๔๐. อีธิโอเปีย	๑๘
๔๑. เอกซาวาดอร์	๑๘
๔๒. เอลโดโดเปอ	๑๘
๔๓. ฟินแลนด์	๑๘
๔๔. ฝรั่งเศส	๑๘
๔๕. เซอร์มันตะวันออก	๑๘
๔๖. เซอร์มันตะวันตก	๑๘
๔๗. กานา	๑๘
๔๘. กรีซ	๑๘
๔๙. เกรนาดา	๑๘
๕๐. กิวเตมาลา	๑๘
๕๑. กินี	๑๘



ประเทศ	รายชื่อผู้สมัครเลือกตั้ง
๔๘. กานา	๑๘
๔๙. ฮอนดูรัส	๑๘
๕๐. ฮังการี	๑๘
๕๑. ไอร์แลนด์	๑๘
๕๒. อินเดีย	๑๘
๕๓. อินโดนีเซีย	๑๘
๕๔. อิรัก	๑๘
๕๕. ไอร์แลนด์	๑๘
๕๖. อิสราเอล	๑๘
๕๗. อิตาลี	๑๘
๕๘. จาไมกา	๑๘
๕๙. จอร์แดน	๑๘
๖๐. กิรีบาติ	๑๘
๖๑. ลิเบีย	๑๘
๖๒. ดัตช์เซมเบอร์ก	๑๘
๖๓. มัลตา	๑๘
๖๔. มัลดีฟส์	๑๘
๖๕. เม็กซิโก	๑๘
๖๖. มองโกเลีย	๑๘
๖๗. โนร์แมนดี	๑๘
๖๘. นามิเบีย	๑๘
๖๙. เนเธอร์แลนด์	๑๘
๗๐. เนเธอร์แลนด์แอนทิลลีส	๑๘



LIRT

ประเทศ	รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
๗๑. นิวซีแลนด์	๑๘
๗๒. ไนจีเรีย	๑๘
๗๓. นอร์เวย์	๑๘
๗๔. ปานามา	๑๘
๗๕. ปาปัวนิวกินี	๑๘
๗๖. ปรากวีส	๑๘
๗๗. เปรู	๑๘
๗๘. โปแลนด์	๑๘
๗๙. โปตุเกส	๑๘
๘๐. โรมานี	๑๘
๘๑. เนวิส	๑๘
๘๒. เกรนาโด	๑๘
๘๓. ซามัว	๑๘
๘๔. ซาโลมอนไอส์แลนด์	๑๘
๘๕. โซมาเลีย	๑๘
๘๖. อัฟริกาใต้	๑๘
๘๗. ชิลี	๑๘
๘๘. สเปน	๑๘
๘๙. ศรีลังกา	๑๘
๙๐. สวีเดน	๑๘
๙๑. แทนซาเนีย	๑๘
๙๒. ตรินิแดด	๑๘
๙๓. สหภาพโซเวียต	๑๘



ประเทศ	รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
๔๘. ฮังการี	๑๘
๔๙. สหรัฐอเมริกา	๑๘
๕๐. สหรัญ	๑๘
๕๑. เวเนซุเอลา	๑๘
๕๒. เวียดนาม	๑๘
๕๓. สหราชอาณาจักร	๑๘
๑๐๐. แอฟริกา	๑๘
๑๐๑. แอฟริกาใต้	๑๘
๑๐๒. ออสเตรเลีย	๑๘
๑๐๓. ออสเตรีย	๑๘
๑๐๔. แคนาดา	๑๘
๑๐๕. จีน	๑๘
๑๐๖. ฝรั่งเศส	๑๘
๑๐๗. เยอรมนี	๑๘
๑๐๘. อิตาลี	๑๘
๑๐๙. ญี่ปุ่น	๑๘
๑๑๐. เกาหลีใต้	๑๘
๑๑๑. นิวซีแลนด์	๑๘
๑๑๒. ไต้หวัน	๑๘
๑๑๓. ไทย	๑๘
๑๑๔. ตุรกี	๑๘
๑๑๕. สหภาพโซเวียต	๑๘
๑๑๖. สเปน	๑๘
๑๑๗. สวีเดน	๑๘
๑๑๘. สิงคโปร์	๑๘
๑๑๙. สโลวาเกีย	๑๘
๑๒๐. สโลวีเนีย	๑๘
๑๒๑. สหรัฐอเมริกา	๑๘
๑๒๒. สหราชอาณาจักร	๑๘
๑๒๓. สเปน	๑๘
๑๒๔. สวีเดน	๑๘
๑๒๕. สหราชอาณาจักร	๑๘
๑๒๖. สหราชอาณาจักร	๑๘
๑๒๗. สหราชอาณาจักร	๑๘
๑๒๘. สหราชอาณาจักร	๑๘
๑๒๙. สหราชอาณาจักร	๑๘
๑๓๐. สหราชอาณาจักร	๑๘

ประเทศ	อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
๑๖๙. กานอน	๒๐
๑๗๐. แคมเบีย	๒๐
๑๗๑. คูเวต	๒๐
๑๗๒. เลบานอน	๒๐
๑๗๓. มาลาวี	๒๐
๑๗๔. มาเลเซีย	๒๑
๑๗๕. โมร็อกโก	๒๑
๑๗๖. โมร็อกโก	๒๐
๑๗๗. เนปาล	๒๐
๑๗๘. ปากีสถาน	๒๐
๑๗๙. เซนต์ลูเชีย	๒๑
๑๘๐. เซเชลล์	๒๐
๑๘๑. สิงคโปร์	๒๐
๑๘๒. ทวานเกส์	๒๐

\* ข้อมูลได้จาก

: Ian Govin, Elections Since 1945 : A Worldwide Reference Compendium (New York : Longman, 1989)

ตารางที่ ๒ แสดงร้อยละของประเทศไทยที่กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตามอายุ

อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนประเทศ	%
๑๕	๒	๑.๕
๑๖	๒	๑.๕
๑๗	๒	๑.๕
๑๘	๖	๓๑.๕
๑๙	๓	๑๕.๐
๒๐	๘	๔๐.๐
๒๑	๑๙	๙๕.๐
รวม	๑๓๒	๑๐๐.๐๐



## ๕. เรื่อง การส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ทั่วไปของพรรคการเมือง

### ๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ความร่างในมาตรา ๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง มีข้อความเป็นดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๐๖ ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ (๓) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้นและในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น"

เหตุผลของคณะกรรมการวิสามัญฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอแก้ไขดังกล่าว มีความตอนหนึ่งว่า การกำหนดให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๒๐ คน ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน "ทำให้เกิดมีการจ้างวานให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่ออิสรณจำนวน ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ"

### ๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง ดังนี้

"มาตรา ๑๐๖ ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ (๓) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น"



LIRT

### ๓. ประเด็นการพิจารณา

ข้อแตกต่างระหว่างการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ก็คือ รัฐธรรมนูญปัจจุบัน กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า ๑๒๐ คน (เท่ากับ ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ ๓๖๐ คน ในปัจจุบัน) ส่วนการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กำหนดไว้ ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมดที่จะพึงมี (เท่ากับ ๙๐ คน หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๓๖๐ คน)

ประเด็นการพิจารณาจึงมีว่า จะสมควรแก้ไขจำนวนการส่งสมาชิกพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ จะต้องส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมี (เท่ากับ ๙๐ คน) หรือว่าควรคงไว้ ๑๒๐ คน ตามจำนวนในปัจจุบัน

### ๔. ข้อพิจารณา

การที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้พรรคการเมือง ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไว้ ๑๒๐ คน ซึ่งเท่ากับ ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดนี้ เหตุผล ดังนี้

- ๔.๑ เพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่น
- ๔.๒ เพื่อลดจำนวนพรรคการเมืองให้น้อยลง
- ๔.๓ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ที่พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ จะสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ เช่น มาตรา ๑๓๑ (การร้องขอให้เรียกประชุมสภาสามัญสามัญ) และมาตรา ๒๑๑ (๑) (การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ)

ส่วนการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นอกจากเหตุผลที่กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว ก็ปรากฏจากเอกสารของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรว่า คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้โดยยึดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยพิจารณาศึกษาถึงวัฒนธรรม สภาพการศึกษา ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก



๕. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาได้พิจารณาประเด็นปัญหานี้ประกอบด้วยข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ

๕.๑ เห็นว่า ควรคงจำนวนไว้ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน เพราะการกำหนดจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองจะต้องส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งไว้ ๕๐๐ คน จะทำให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น และทำให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยลง โดยจะมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาการเมืองของประเทศ

๕.๒ เห็นว่า ไม่ควรกำหนดจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองจะต้องส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งไว้เลย เพียงแต่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองเท่านั้น ก็เป็นการเพียงพอ เพราะการกำหนดจำนวนไว้เป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชน และเป็นการปิดกั้นโอกาสของคนรุ่นใหม่ที่มีแนวความคิดแตกต่างจากนโยบาย ของพรรคการเมืองที่มีอยู่ที่จะเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้

คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้อยู่ในดุลพินิจของท่านสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีความเห็นต่อไป

## ๕. เรื่อง การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร

### ๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา ๑๑๖ วรรคหนึ่ง เป็นข้อความใหม่ว่าดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๑๖ ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร"

คณะกรรมการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎรให้เหตุผลในการเสนอแก้ไขว่า เพื่อ "ให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรทุกชุด ไม่ว่าจะพรรคการเมืองนั้นจะมีจำนวนสมาชิก (ในสังกัด) เท่าใด ทั้งนี้เพื่อสร้างความพร้อมในทางการเมืองไว้ และถือเป็นสถาบันหนึ่งที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายค้านเพื่อติดตามการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลได้ และหากจะต้องกลับมาเป็นรัฐบาล ก็จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยรวดเร็ว"

### ๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๖ วรรคหนึ่ง ดังนี้

"มาตรา ๑๑๖ ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร"



LIRT

### ๓. ประเด็นการพิจารณา

การเสนอแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คือ การตัดข้อความในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ว่า "แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง" ออก ซึ่งย่อมมีความหมายว่า ผู้นำฝ่ายค้านที่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งนั้น แม้จะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมากที่สุดก็ตาม แต่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่จำเป็นต้องมีถึงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภา อีกนัยหนึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านอาจมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคตนจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ได้ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามที่ได้มีการเสนอ

ประเด็นการพิจารณาจึงมีว่า จะควรตัดเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่ว่า เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง (ฝ่ายค้าน) ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ออกตามที่มีการเสนอแก้ไขหรือไม่

### ๔. กติพิจารณา

เหตุผลในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำดังกล่าวไว้สำหรับการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีดังนี้

๔.๑ เพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเป็นปึกแผ่น โดยไม่สมควรสนับสนุนให้หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดแต่เพียงจำนวนเล็กน้อยมากำหน้าที่สุดในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

๔.๒ เป็นตำแหน่งที่จะต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (ม.๑๑๖) จึงควรเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนพอสมควร เพราะเป็นตำแหน่งที่มีศักดิ์และสิทธิพิเศษ

๔.๓ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเกณฑ์ขั้นต่ำในรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดขึ้นโดยคำนึงว่า ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๕๔ วรรคสอง (กรณีกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ไม่ตอบในราชกิจจานุเบกษา) เป็นต้น



ส่วนเหตุผลทางด้านผู้เสนอแก้ไขนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้

๕.๕ ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ ถ้าในขณะใดพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีจำนวนสมาชิกในสังกัดในสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้ไม่มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นได้

๕.๖ ในกรณีที่ไม่มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะเกิดปัญหาการวิพากษ์วิจารณ์การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นไปโดยไร้ประสิทธิภาพ

๕.๗ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองผู้ที่จะเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า เป็นอุปสรรคต่อการสรรหาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อเทียบกับมีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ก็ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ เช่นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตามจากการที่คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาได้ศึกษาข้อมูลอันเพิ่มเติมแล้วได้ความดังนี้

๕.๘ ประเทศไทยได้นำหลักการเรื่องผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี ๒๕๑๗ โดยกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เช่นกัน

๕.๙ สำหรับในต่างประเทศ ก็พบว่า ประเทศที่กำหนดเรื่องผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศเครือจักรภพ เช่น BAHAMAS, GRENADA, JAMAICA, TRINIDAD และ TOBAGO โดยรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้กำหนดไว้ตรงกันว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นผู้ที่ได้รับ การสนับสนุนจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน

**๕. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา**

คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา ได้พิจารณาประเด็นการแก้ไขนี้แล้ว มีความเห็นดังนี้

- ๕.๑ เห็นด้วยกับหลักการว่าควรให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- ๕.๒ เห็นด้วยว่าไม่ควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในสังกัดพรรคการเมืองของผู้ที่จะเป็นผู้นำฝ่ายค้านไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรทั้งหมดแต่มีข้อสังเกตว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านควรมีชื่อ  
เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรค  
การเมืองต่าง ๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี



**๑. เรื่อง การตัดสินใจสมาชิกวุฒิสภา  
ในกาจัดกระทำตาม**

**๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และมาตรา ๑๒๔ ไว้ดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๒๓ การประชุมวุฒิสภาที่ดี การประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ต้องมีสมาชิกลงประชุมน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๒๔ สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้"

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๒๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิจะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

เหตุผลของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรที่เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้มีว่า "เพื่อให้มีการตอบกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการตอบกระทู้ถามด้วยวาจาได้ และให้ตอบในที่ประชุมเป็นหลัก เพราะกระทู้ถามถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน สมควรที่จะได้มีการซักถาม โต้ตอบกันได้โดยตรง เว้นแต่ผู้ตั้งกระทู้ถามจะประสงค์ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ก็ให้กระทำได้ และคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าวุฒิสภาไว้เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบ จากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง จึงเห็นควรให้ตัดอำนาจในการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลของวุฒิสภา"



LIRT

**๓. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ ปัจจุบันบัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๒๓ และมาตรา ๑๘๔ ดังนี้

"มาตรา ๑๒๓ การประชุมวุฒิสภาคือ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ต้องมี สมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะ เป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาเรื่องขอตั้งกรรมการตามมาตรา ๑๘๔ วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด เรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้"

"มาตรา ๑๘๔ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะ รัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ สำคัญของแผ่นดิน

การตอบกระทู้ถามตามวรรคหนึ่ง ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็น กระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนด ให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้"

**๓. ประเด็นการพิจารณา**

๓.๑ ควรตัดสิทธิสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถาม หรือไม่

๓.๒ การตอบกระทู้ถามควรให้ตอบในที่ประชุมสภา โดสให้มีการซักถามได้ หรือไม่

**๔. ข้อเสนอพิจารณา**

๔.๑ เหตุผลที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้การตอบกระทู้ถาม กระทู้ถามใน ราชกิจจานุเบกษา ก็โดยมีเหตุผลว่า เพื่อ เป็นการประหยัดเวลาและการประชุมของสภา เพื่อให้สภามีเวลาประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ตั้งค้างอยู่เป็นอันมากให้แล้วเสร็จไป มิฉะนั้นแล้วในการประชุมวันหนึ่ง ๆ จะใช้เวลาไปในการตอบกระทู้ถามเป็นอันมาก จนไม่มี เวลาประชุมเหลือพอที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้



๕.๒ ส่วนเหตุผลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอแก้ไขให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาเป็นหลักนั้น ก็มีเหตุผลไปในอีกด้านหนึ่ง คือต้องการความรวดเร็ว และมีโอกาสซักถามเพื่อให้เกิดความกระจ่างได้

๕.๓ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่มีมาแล้วหลายฉบับบัญญัติให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาเป็นหลัก คงมีรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๘ นี้เท่านั้นที่มีบัญญัติแตกต่างออกไป โดยมีวัตถุประสงค์ชัดเจนดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

๕.๔ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่มีมาแล้วทุกฉบับ ที่ผ่านนั้นบัญญัติประกอบด้วย ๒ สภาขึ้น ก็ถือหลักจากการบัญญัติให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้

๕.๕ ในทางปฏิบัติมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามจำนวน ๗๐ กระทู้ (ปี ๒๕๓๖) โดยมีทั้งการให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตอบในราชกิจจานุเบกษาและตอบในที่ประชุมสภา ซึ่งได้รับการตอบแล้วจำนวน ๑๕ กระทู้ รวมทั้งรัฐบาลได้ดำเนินการแจ้งผลการวินิจฉัยและแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้ว (โปรดดูข้อมูลตามเอกสารแนบ) ซึ่งล้วนแต่แสดงให้เห็นว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐบาลและประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง

๕. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญ มีความเห็นดังนี้

๕.๑ ในเรื่องสิทธิตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภานั้น เห็นว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๕๘) ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ก็ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา ๑๖๕) และในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๖๖) เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงรอบที่จะมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทางหนึ่ง ซึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติ นอกจากนี้ เมื่อคำวินิจฉัย

มอบสิทธิในการควบคุมติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่ได้ตราขึ้นนั้นให้ด้วย เพื่อประโยชน์ที่จะนำมาประกอบในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้น ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การควบคุมติดตามการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ยังรวมถึงการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย โดยสรุปจึงเห็นควรให้คงสิทธิดังกระตุกตามของสมาชิกวุฒิสภาไว้ดังในปัจจุบัน

๕.๒ ส่วนเรื่องการตอบกระตุกตามนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ วุฒิสภาเห็นควรให้ตอบได้ทั้งสองลักษณะ คือ ตอบในที่ประชุมสภา และตอบในราชกิจจานุเบกษา การตอบในที่ประชุมสภาจะเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติราชการ ทำให้รัฐมนตรีต้องเตรียมพร้อมอยู่เสมอ ส่วนการตอบในราชกิจจานุเบกษาก็เป็นหนทางช่วยมิให้เกิดการรบกวนเวลาประชุมของสภา และรัฐมนตรีมีโอกาสศึกษาหาข้อมูลมาใช้ประกอบจัดทำคำตอบกระตุกตามให้มีความสมบูรณ์เป็นผลดียิ่งขึ้น

๕.๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญ วุฒิสภา ขอตั้งข้อสังเกตว่า หากสภามีกระตุกตามเป็นจำนวนมาก ก็สมควรต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประชุมเสียใหม่ ให้เล็กลง เพื่อให้มีความคล่องตัวขึ้น อันเป็นข้อยกเว้นจากองค์ประชุมทั่วไปที่กำหนดไว้ค่อนข้างใหญ่

โดยสรุปคณะกรรมาธิการวิสามัญ เห็นว่าไม่ควรตัดสิทธิในการตั้งกระตุกตามของสมาชิกวุฒิสภา และการตอบกระตุกตามให้ทำได้ทั้งในที่ประชุมสภาและในราชกิจจานุเบกษา



ในปี ๒๕๓๖ มีกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งประธานวุฒิสภาอนุญาตให้ตั้งถามได้  
รวม ๒๐ เรื่อง ดังนี้

ลำดับที่	เรื่อง	ตอบ	หมายเหตุ
๑	โครงการทางรถไฟและถนน สู่ระดับไฮสปีด (นายวิชัย โภศวรรณจินดา)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจา นุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๕๕ วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๓๖
๒	ปัญหาแรงงานไทยที่ผิดกฎหมายใน ประเทศญี่ปุ่น (นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร)	ในที่ประชุมสภา	อยู่ระหว่างการศึกษา ดำเนินการที่เกี่ยวข้อง
๓	การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีให้แก่สถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษาในการผลิตบัณฑิต เพิ่มในสาขาวิชาที่ขาดแคลน (นายดุสิต สีวิวรรณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจา นุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๕๕ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๖
๔	นโยบายจัดสรรเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปีอุดหนุนองค์กร เอกชน (นายสว่าง อักษรานูเคราะห์)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจา นุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๕๕ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๓๖
๕	เขตการค้าเสรีอาเซียน (นายดุสิต สีวิวรรณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจา นุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๑๓๓ วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖

สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกสมัยประชุม



LIART

ลำดับที่	เรื่อง	ตอบ	หมายเหตุ
๖	<p>นโยบายที่จะให้โรงเรียนมัธยมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสอบเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ ในปีการศึกษา ๒๕๓๗</p> <p>(นายคุณิต ศิริวารณ)</p>	<p>ในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ตอบในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๙๕ วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๖</p>
๗	<p>คนร้ายบุกเผาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จังหวัดสกลนคร</p> <p>(สพจ. สกลนคร)</p> <p>(นายคุณิต ศิริวารณ)</p>	<p>ในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ตอบในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๙๕ วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๖</p>
๘	<p>ขอให้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง</p> <p>(นายสรวง อักษรานเคราะห์)</p>	<p>ในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ตอบในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๑๓๓ วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖</p>
๙	<p>เงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยประเภทวิชาการ</p> <p>(นายคุณิต ศิริวารณ)</p>	<p>ในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>อยู่ระหว่างการดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง</p>



ลำดับที่	เรื่อง	ตอบ	หมายเหตุ
๑๐	ขอให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนตำราเรียนเพื่อให้โรงเรียนได้ใช้เป็นอุปกรณ์การเรียนในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายคุณิต ศิริวารณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๐ ตอน ๑๐๖ วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๖
๑๑	ขอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาค่าไฟฟ้าและภาระที่ไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้ (นายคุณิต ศิริวารณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	อยู่ระหว่างการดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
๑๒	กรณีเกิดเหตุเพลิงไหม้โรงงานผลิตตุ๊กตาของบริษัท เค.เค.เตอร์ อินดัสเตรียล (ไทยแลนด์) จำกัด จังหวัดนครปฐม ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมากเป็นประวัติกาล (นายพรเทพ พรประภา)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๐ ตอน ๑๐๐ วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖
๑๓	ปัญหาการจราจรติดขัดในจังหวัดเชียงใหม่ (นายคุณิต ศิริวารณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๐ ตอน ๒๒๙ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖



ลำดับที่	เรื่อง	ตอบ	หมายเหตุ
๑๔	การแก้ปัญหาให้เยาวชนมีวามใน สถานเริงรมย์ต่าง ๆ ส่อไปในทาง เสื่อมเสียและประพฤตินิสัยความ เดือดร้อนว่าคาถาแก่ประชาชนทั่วไป (นายคุณิต สีวิวรรณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	อยู่ระหว่างการดำเนินการ งานของส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง
๑๕	การแทรกแซงกิจการภายในของ ประเทศอื่น (นายสรวง อักษรานุเคราะห์)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจานุ เบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๑๕๑ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๖
๑๖	การยกฐานะมหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒมหาสารคาม และ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ภาคใต้เป็นมหาวิทยาลัยเอกเทศ (นายคุณิต สีวิวรรณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจานุ เบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๑๓๘ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๖
๑๗	การตรวจสอบความเป็นกลางของ องค์กรกลางการเลือกตั้งในการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตการเลือกตั้ง ที่ ๑ แทนตำแหน่งที่ว่าง (นายสรวง อักษรานุเคราะห์)	ในราชกิจจานุเบกษา	ตอบในราชกิจจานุ เบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอน ๑๕๑ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๖



ลำดับที่	เรื่อง	ตอบ	หมายเหตุ
๑๘	การเสียชีวิตของพนักงาน (นายเอกชัย เอกหาญมงคล)	ในราชกิจจานุเบกษา	อยู่ระหว่างการดำเนินการ งานของส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง
๑๙	กลุ่มคนวัยชรา ๓ จังหวัดชายแดน ภาคใต้ ก่อวินาศกรรมเผา โรงเรียนในอำเภอต่าง ๆ ของ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ช่วงเวลาใกล้ เคียงกัน จำนวน ๓๕ แห่ง (นายดุสิต ศิริวรรณ)	ในราชกิจจานุเบกษา	ผู้ตั้งถามขอถอน
๒๐	วิกฤตการณ์การขาดแคลนน้ำในลุ่ม แม่น้ำเจ้าพระยา (นายพรเทพ พรประภา)	ในราชกิจจานุเบกษา	อยู่ระหว่างการดำเนินการ งานของส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง

## ๗. เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

### ๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา ๑๕๓ และ มาตรา ๑๕๔ มีข้อความดังนี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๕๓ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาผู้นั้นได้

เอกสารที่บุคคลใด ๆ ใ้ในมาตรา ๑๑๕ และมาตรา ๑๑๖ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การตั้งกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร"

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๕๔ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ องค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

คณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ให้เหตุผลในการแก้ไขว่า การตั้งกรรมการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ชอบพอ เพราะกรรมการจะทำอะไรต้อง



LIRT

มาขออนุมัติจากสภาทุกกรณี นอกจากนั้นคณะกรรมการที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับหน่วยราชการ ไม่ยอมให้ข้อมูล ฝ่ายบริหารพยายามปิดกั้นมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับรู้ข่าวสาร เจ้าหน้าที่บางคนไม่ยอมเปิดเผย อ้างว่าผิดกฎหมาย หรืออ้างว่าเป็นความลับบ้าง ควรระงับโทษแก่ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการด้วย

#### ๗. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ ปัจจุบันมีผลใช้ไว้ใน มาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๑๕๔ ดังนี้

"มาตรา ๑๕๓ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ดังนี้เป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ดังนี้เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้

กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำ ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระงับโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

เอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๘ และมาตรา ๑๗๖ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตราแล้วด้วย

การตั้งกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ซึ่งไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๕ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสี่

"มาตรา ๑๕๔ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย



ทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยและกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

**๓. ประเด็นการพิจารณา**

ข้อแตกต่างระหว่างร่างที่เสนอใหม่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่สภามอบหมายไว้ชัดเจน แต่ในร่างที่เสนอใหม่ไม่มีไว้โดยชัดแจ้ง

๓.๒ ในร่างที่เสนอใหม่ให้อำนาจคณะกรรมการที่จะ "พิจารณาสอบสวน" เรื่องใด ๆ ได้ตามที่สภามอบหมาย

๓.๓ ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน บัญญัติให้คณะกรรมการรายงานผลต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด แต่ในร่างใหม่ไม่มีกำหนดเวลาไว้

๓.๔ ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีความในมาตรา ๑๕๓ วรรคสอง ความว่า กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำ ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้เป็นกรณี ๆ ไป แต่ในร่างที่เสนอใหม่ไม่มีบทบัญญัติเช่นเดียวกันนี้

๓.๕ ในร่างที่เสนอใหม่ มีการเพิ่มข้อความในมาตรา ๑๕๔ ว่า สภามีอำนาจหรือมีมติการประชุมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ ซึ่งหมายความว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญจะมีอย่างไร มากน้อย แคมกว้างอย่างไร จะไปกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา

ฉะนั้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า จะรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เสนอใหม่หรือว่าจะคงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบันไว้

**๔. ข้อพิจารณา**

คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้ศึกษาหาข้อเท็จจริงและข้อมูลมาเพื่อประกอบการศึกษาแล้ว ได้ความดังนี้

๔.๑ ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสภานี้ ตามประวัติ  
รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้มีการพัฒนาแตกต่างจากในอดีต เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ  
ฉบับปี ๒๕๐๗ มาถึงปัจจุบัน

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๐๗ ใช้ถ้อยคำว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้ง เป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็น



สมาชิกหรือมิได้ เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณา  
 สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามลราชวิทยาลัย  
 คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ  
 มาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน  
 หรือศึกษาอยู่นั้นได้

เอกสารที่บุคคลใดไว้ในมาตรา ๑๓๕ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำ  
 หน้าที่ตามมาตราดังกล่าว

- และรัฐธรรมนูญ ๑๙๓๔ ใช้ถ้อยคำตามมาตรา ๑๕๓ ข้างต้น

มีข้อเท็จจริงที่เป็นข้อสังเกตในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ และปี ๒๕๒๑  
 ว่าคณะกรรมการของสภาได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ไว้กันอย่างกว้างขวาง หรือ  
 เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตัวสภาเอง จนเกิดปฏิกิริยาในทางลบจากหน่วยราชการ  
 รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาคเอกชนต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการของสภา ฉะนั้น  
 ในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๕ จึงนำข้อเท็จจริงข้อนี้เข้ามาพิจารณาด้วย

๕.๒ สำหรับในต่างประเทศ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน  
 ออกไปตามขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และความเหมาะสม หรือความจำเป็น  
 ของแต่ละประเทศซึ่งมีข้อสังเกตเท่าที่สำรวจได้ดังนี้

(๑) ประเทศที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้กว้าง ๆ โดย  
 ทั่วไปเป็นไปตามที่สภามอบหมายมี ๒ ประเทศ

(๒) ประเทศที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการในการพิจารณา  
 ร่างกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ มี ๑๐ ประเทศ

(๓) ประเทศที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการในการสอบสวน  
 กรณีต่าง ๆ ได้มี ๑๐ ประเทศ

#### ๕. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อมูลดังกล่าว  
 ประกอบแล้ว มีความเห็นในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่า ควรคงไว้ตาม  
 รัฐธรรมนูญปัจจุบันจะเป็นการถูกต้องสมบูรณ์ และเหมาะสมกว่าที่จะแก้ไขตามเสนอ



LIRT

## ๘. เรื่อง การจัดตั้งศาลปกครอง

### ๑. การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีหลักการเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๘ ทวิ และมีเหตุผลว่า เป็นการสมควรให้มีศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ปรากฏข้อความในร่างมาตรา ๓ ดังนี้

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๔๘ ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

"มาตรา ๑๔๘ ทวิ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแต่งตั้ง และการให้ผู้ที่พิพากษาในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

คณะกรรมการวิสามัญฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ให้เหตุผลในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวปรากฏใน "สรุปคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ว่า "ควรจะได้เพิ่มเติมหลักการขึ้นใหม่ให้มีศาลปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับพิจารณาคดีที่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐได้โต้แย้งหรือพิพาทกันว่า การกระทำทางการปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่"

### ๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๘ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครอง

### ๓. ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นการพิจารณาจึงมีว่า ควรให้มีศาลปกครองขึ้นตามการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

### ๔. ข้อพิจารณา

๔.๑ แนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ได้มีมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี ๒๔๗๕ ดังจะเห็นจากได้มีบทบัญญัติกล่าวถึงในกฎหมายว่าด้วย



LIRT

คณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับแรก ๆ แต่ก็ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นสำเร็จ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ก็ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ แต่ก็ยังมิได้มีการจัดตั้งขึ้นเช่นกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้ถูกยกเลิกไปเสียก่อนมาในปัจจุบันรัฐบาลนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า จะดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น

๕.๒ สำหรับในต่างประเทศ จากการศึกษาพอจะสรุปได้ว่า ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายของโรมันซีกซอน (มีอังกฤษและอเมริกา เป็นต้น) นั้น ไม่มีระบบศาลปกครองแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม คงให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองอย่างเดียวกันกับคดีทั่วไป ส่วนในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (มีประเทศในภาคพื้นยุโรป เป็นต้น) จะมีระบบศาลปกครองแยกออกไปต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม ตามปกติ อาจเรียกได้ว่า เป็นระบบศาลคู่ขนานที่ใช้อำนาจตุลาการก็ได้

๕.๓ สำหรับประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์

๕. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา ได้ศึกษาประเด็นเรื่องการจัดตั้งศาลปกครอง ประกอบด้วยข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ควรรับหลักการตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิสามัญ มีข้อสังเกตุ ดังต่อไปนี้

๕.๑ เมื่อพิจารณากฎหมายร่างมาตรา ๑๔๕ ทวิ ข้างต้นแล้ว อาจมีปัญหาเกิดขึ้นในเวลาที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นจริง ๆ ว่า จะให้ศาลปกครองอยู่ในระบบศาลยุติธรรมตามธรรมนูญศาลยุติธรรม เช่น กรณีศาลแรงงานและศาลภาษีที่ได้จัดตั้งภายหลังใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๗ หรือให้ระบบศาลคู่ขนานที่ศาลปกครองแยกออกจากระบบศาลยุติธรรม และนั่นจึงสมควรเหมือนรัฐธรรมนูญให้มีแนวทางที่ชัดเจน

๕.๒ สมควรที่จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ วิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

๕.๓ สมควรที่จะต้องมีบทบัญญัติในเรื่องการบริหารงานบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตุลาการศาลปกครอง เพื่อให้เป็นหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการให้ชัดเจน

โดยสรุปคณะกรรมการฯ เห็นควรรับหลักการตามที่เสนอแก้ไขแต่ควรมีการปรับปรุงถ้อยคำและเพิ่มเติมบทบัญญัติตามข้อสังเกตุข้างต้นเพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น



LIRT

ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญคณะกรรมการเข้าประจำที่  
(คณะกรรมการเข้าประจำที่)

ประธานวุฒิสภา : ขอเชิญท่านประธานคณะกรรมการครับ

พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ (กรรมาธิการ) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ สำหรับรายงานที่ได้นำเสนอต่อท่านสมาชิกในวันนี้ เป็นการพิจารณาสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ใน ๘ ร่างก่อน จากร่างที่เราได้รับเพิ่มเติมในภายหลัง ๒๒ ร่างและ ๒๕ ประเด็น เพราะฉะนั้นในการเสนอวันนี้ก็เป็นการสรุปเฉพาะ ๘ ร่างนั้นก่อน แต่ว่าในความเป็นจริงนั้นก่อนที่เราได้มีการพิจารณาเรื่องนี้ ก่อนที่รัฐสภาจะรับร่างของฝ่ายค้านเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๗ เพราะฉะนั้นเฉพาะในครั้งนี้นะผมในฐานะที่ทำการแทนท่านประธานกรรมาธิการวิสามัญ ไม่มีข้อพิจารณาใดที่จะแถลงเพิ่มเติมสำหรับวันนี้ เหตุผลก็คือว่าในช่วงของการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น สมาชิกวุฒิสภาได้มีการพบปะและได้ชี้แจงกันให้ทราบเกือบจะเรียกว่าละเอียดลออแล้วเป็นการภายใน พร้อมด้วยมีการมอบเอกสารสรุปบางเรื่อง รู้สึกว่าจะมีฉบับนี้ด้วย ซึ่งเรื่องนี้ผมไม่แน่ใจ แต่ว่าอย่างไรก็ดีเราได้พบปะกันไปแล้ว ๒ ครั้ง ๗ อาคาร ๒ ของวุฒิสภา เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาโดยสรุปแล้วผมก็คิดว่าผมไม่มีสิ่งใดที่จะขอแถลงเพิ่มเติมเนื่องจากรายละเอียดต่าง ๆ ตรงกันตามรายงานที่เสนอท่านสมาชิกในวันนี้แล้ว ขอขอบคุณครับ

ประธานวุฒิสภา : มีท่านผู้ใดจะซักถามอะไรเพิ่มเติมหรือไม่ครับ  
(ไม่มีสมาชิกซักถาม)

ประธานวุฒิสภา : ถ้าไม่มี ขอเรียนถามท่านกรรมาธิการว่าระยะเวลาที่รับไปจะหมดในไม่กี่สัปดาห์ข้างหน้าจะขอขยายไหม มีอะไรจะเสนอเพิ่มเติมอีกครับ

พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ (กรรมาธิการ) : ท่านประธานวุฒิสภาที่เคารพ โดยที่เป็นเรื่องเดี๋ยวก่อนเนื่องจากรายงานซึ่งนำเสนอที่ประชุมไปแล้ว กระผมใคร่ขอเสนอขอเพิ่มกรรมาธิการในคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๔ ของวุฒิสภาอีก ๘ ท่าน คือเรื่องเดิมก็คือว่า คณะกรรมาธิการนี้ทางวุฒิสภาได้แต่งตั้งไปแล้วจำนวน ๒๕ ท่าน ต่อมาได้มีลาออก ๑ ท่าน คือคุณอนุศักดิ์ วรรณพงษ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๗ และโดยที่ภาวะของวุฒิสภาเราในการพิจารณานี้ นอกจากจะเป็นการพิจารณาในวงของวุฒิสภาแล้ว ยังมีกรรมาธิการจำนวนหลายท่าน ทั้งหมด ๑๙ ท่าน ไปร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา



แก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐสภาอีกด้วย เพราะฉะนั้นโดยเหตุนี้ กระทบอีกก็จะขอความกรุณา  
ขอเพิ่มกรรมาธิการอีกจำนวน ๘ ท่าน คือ ๑. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ ๒. พลอากาศเอก  
สามารถ โสภสภิตชัย ๓. นายพร สุธิธรรมคำจารง และ ๔. นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ ซึ่ง  
เป็นการขอคืนและโดยเฉพาะอย่างซึ่งทั้ง ๘ ท่านนี้ ขณะนี้ได้เป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา  
แก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐสภาด้วยแล้ว เพราะฉะนั้นจึงอยากขอความกรุณาและขอผู้รับรอง

(มีสมาชิกขอถอนชื่อรับรอง)

ประธานวุฒิสภา : พมออนุญาตให้มีการเสนอได้เป็นกรณีพิเศษ เพราะถือว่า  
คณะกรรมการได้ตั้งขึ้นแล้ว ท่านสมาชิกมีท่านผู้ใดจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นใหม่ครับ  
(ไม่มีสมาชิกมีความเห็นเป็นอย่างอื่น)

ประธานวุฒิสภา : ถ้าไม่มี ก็ถือว่าที่ประชุมให้ความเห็นชอบในการขอตั้ง  
กรรมาธิการเพิ่มเติมอีก ๘ ท่านนะครับ เชิญท่านประธานมีอะไรอีกครับ

พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ (กรรมาธิการ) : ขอตั้งแต่บัดนี้ครับ ตั้งแต่วันนี้  
เป็นต้นไปครับ

ประธานวุฒิสภา : สำหรับระยะเวลากรรมาธิการตั้งใจที่จะขอขยายไหนครับ  
เพราะจะหมดในเดือนพฤษภาคมนี้แล้วครับ

พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ (กรรมาธิการ) : โดยที่ภาระของคณะกรรมการ  
ชุดนี้หนักอีกมาก เราจำเป็นจะต้องพิจารณาล่วงหน้าไปเรื่อย ๆ และก็นำมาพิจารณาแก้ไข  
ในบางเรื่องบางราว ตามที่คณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภาได้ผ่านกวดพิจารณาไปบ้าง  
แล้ว เพราะฉะนั้นโดยที่เหตุนี้ กำหนดที่คณะกรรมการวิสามัญ ตามที่ได้ขออนุมัติจาก  
วุฒิสภาไว้แล้ว จะจบในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ โดยเหตุนี้จึงใคร่ขอความกรุณา  
ท่านประธานวุฒิสภา ขอความกรุณาขยายเวลาในการพิจารณาออกไปอีก ๕๐ วันครับ

ประธานวุฒิสภา : ทางคณะกรรมการขอขยายเวลาออกไปอีก ๕๐ วัน  
นับแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม มีท่านผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นใหม่ครับ

(ไม่มีสมาชิกมีความเห็นเป็นอย่างอื่น)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มี ก็ถือว่าที่ประชุมอนุญาตให้ขยายเวลาได้เช่นครับ  
ขอพระคุณท่านกรรมาธิการครับ

ต่อไประเบียบวาระที่ ๕ เรื่องที่ค้างพิจารณา ไม่มี



ระเบียบวาระที่ ๖ เรื่องที่เสนอใหม่ ไม่มี  
ระเบียบวาระที่ ๗ เรื่องอื่น ๆ

๗.๑ คณะกรรมาธิการการคมนาคม ขอขยายเวลาพิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับ  
เส้นทางคมนาคม เพื่อรองรับแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้เพื่อเชื่อมโยงทะเลอันดามัน  
กับอ่าวไทยด้วยสะพานเศรษฐกิจ ออกไปอีก ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๗

๕ เมษายน ๒๕๓๗

## เรื่อง ขอยกยเวลาพิจารณาศึกษา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ตามที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการการการคมนาคม พิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคม เพื่อรองรับแผนพัฒนานั้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้เพื่อเชื่อมโยงทะเลอันดามันกับอ่าวไทยด้วยสะพานเศรษฐกิจ ภายในกำหนดเวลา ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามอบหมาย และให้ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ ต่อมาคณะกรรมการได้ขอยกยเวลาพิจารณา ศึกษา ออกไปอีก ๑๕๐ วัน และที่ประชุมได้มีมติให้ขอยกยเวลาพิจารณาได้ นั้น

เนื่องจากระยะเวลาการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๗ ซึ่งคณะกรรมการยังไม่สามารถพิจารณาศึกษาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ ด้วยเหตุที่คณะกรรมการต้องรับฟังข้อมูลและข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาศึกษาพอสมควร ดังนั้น คณะกรรมการจึงใคร่ขอยกยเวลาพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวออกไปอีก ๑๕๐ วัน ตามนี้ขแห่งข้อบังคับการประชุม



ของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘๒ อนึ่ง การพิจารณาศึกษาในเรื่องปัญหานโยบายและ  
การเตรียมการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินและการขนส่งทาง  
อากาศในภูมิภาค คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเสร็จแล้ว และได้นำเสนอกราบบังคมทูล  
วุฒิสภาไปแล้ว

จึงกราบบังคมทูลเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

พลอากาศเอก

อนันต์ กลินทะ

(อนันต์ กลินทะ)

ประธานคณะกรรมการการคมนาคม



ประธานวุฒิสภา : มีท่านผู้ใดขัดข้อง หรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่นไหมครับ  
(ไม่มีสมาชิกมีความเห็นเป็นอย่างอื่น)

ประธานวุฒิสภา : ถ้าไม่มี ก็ถือว่าที่ประชุมอนุญาตให้ชงรายชื่อเวลาได้อีก  
๑๕๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๗

ต่อไป ๗.๖ คณะกรรมาธิการการปกครอง ขอขยาสเวลาพิจารณาศึกษา  
วิเคราะห์กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครอง ออกไปอีก ๑๕๐ วัน นับแต่  
วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๗



## สำเนา

ที่ ๒๘๗/๒๕๓๗

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๑๕ เมษายน ๒๕๓๗

เรื่อง ขอลงเวลาพิจารณาศึกษา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ตามที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา พิจารณาศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองภายในกำหนดเวลา ๓๐๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามอบหมาย และคณะกรรมการได้ขอขอลงเวลาพิจารณาศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครอง ออกไปอีก ๑๕๐ วัน และที่ประชุมได้มีมติให้ดำเนินการนอกสมัยประชุมได้ด้วย นั้น

เนื่องจากระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้นจะสิ้นสุดในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๗ แต่คณะกรรมการยังไม่สามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดได้ และมีความจำเป็นที่จะต้องรับฟังข้อมูลและข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น คณะกรรมการจึงใคร่ขอขอลงเวลาพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวออกไปอีก ๑๕๐ วัน ความนี้ขอร้องบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘๒

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอกับประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

โทเมน กัททภิรมย์

(นายโทเมน กัททภิรมย์)

ประธานคณะกรรมการการปกครอง



LIRT

๘๓๘

ประธานวุฒิสภา : มีท่านสมาชิกขัดข้อง หรือมีความเห็นเป็นนอ้างอื่นไหมครับ  
(ไม่มีสมาชิกมีความเห็นเป็นนอ้างอื่น)

ประธานวุฒิสภา : ไม่มี ก็ถือว่าที่ประชุมอนุญาตให้ขยายเวลาได้อีก ๑๕๐ วัน

นับแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๗

วันนี้หมดระเบียบวาระประชุมแล้ว ขอขอบคุณ ขอปิดประชุมครับ

๒๕๖๗ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๗

นางสาวกัญญา วัฒนศิริกุล

เลขาธิการวุฒิสภา

๒๕๖๗ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๗

นางสาวกัญญา วัฒนศิริกุล โทร. ๐๒-๒๕๖๒๖๖๖ โทรสาร ๐๒-๒๕๖๒๖๖๗

นางสาวกัญญา วัฒนศิริกุล โทร. ๐๒-๒๕๖๒๖๖๖ โทรสาร ๐๒-๒๕๖๒๖๖๗  
นางสาวกัญญา วัฒนศิริกุล โทร. ๐๒-๒๕๖๒๖๖๖ โทรสาร ๐๒-๒๕๖๒๖๖๗  
นางสาวกัญญา วัฒนศิริกุล โทร. ๐๒-๒๕๖๒๖๖๖ โทรสาร ๐๒-๒๕๖๒๖๖๗

(สำเนา)  
พระราชกฤษฎีกา  
เปิดประชุมสมัยสามัญแห่งรัฐสภา  
พ.ศ. ๒๕๓๗

(พระปรมาภิไธย) ภูมิพลอดุลยเดช ปร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๗  
เป็นปีที่ ๕๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ  
โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริว่า ตามที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญ  
แห่งรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๗ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ นั้น บัดนี้ สมควรจะเปิด  
ประชุมได้แล้ว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๘ มาตรา ๑๓๒ และมาตรา ๑๗๕ ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกา  
เปิดประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๗

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



ผู้จัดรายงานการประชุม

ทิพวรรณ พุณกรพันธ์

สิริวรรณ โชติพันธ์

มยุรี แก่นสาร

ธีรวรรณ ไคร์กระโทก

สุษาคา ภมระวาทา

อนงค์ งานเลิศ

สำรวม ผลประสิทธิ์

ศุภาภรณ์ มาลัยทัต

ศรัลญา ศตะภัก

วิมล แจ็งอัครกะ

อรสา เจียมเจริญ

สุนเฮาว์ มีสมเพิ่ม

ศิริลักษณ์ แซ่ตั้ง

ดวงทิพย์ หามะลิ

รุจิรา เนตรบุตร

ทิพรัตน์ แก้วสุขโข



คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม และพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ลำดับที่	รายชื่อคณะกรรมการ	รายชื่อผู้
๑.	พลอากาศเอก ทนง เดชะตุงคะ ประธานคณะกรรมการ	ท.น. ทนง
๒.	พลเอก วันชัย เวียงสระกุล รองประธาน คนที่ ๑	
๓.	พลเอก ประเสริฐ สว่างฤกษ์ รองประธาน คนที่ ๒	
๔.	นายไพฑูริย์ พิชิตมงคล เลขาธิการคณะกรรมการ	
๕.	นายเผ่าเทพ อภิการนิตโกษรต รองเลขาธิการคณะกรรมการ	นายเผ่าเทพ อภิการนิตโกษรต
๖.	พลเรือโท เกษมศักดิ์ พรหมบุตร	พล.ร.ท. เกษมศักดิ์ พรหมบุตร
๗.	พลตรี นฤดรธ สมศักดิ์	พล.ต.ท. นฤดรธ สมศักดิ์
๘.	พลเรือตรี ประสาน จันทวีศรี	พล.ร.ต. ประสาน จันทวีศรี
๙.	พลโท ปรีชา ไทรนเสน	
๑๐.	พลตรี พนม จันะวิจารณ์	พล.ต. พนม จันะวิจารณ์
๑๑.	พลโท ชบสุข สุวรรณันท์	พล.ท. ชบสุข สุวรรณันท์
๑๒.	พลเอก ไพโรจน์ จันทรัฐโร	
๑๓.	คุณหญิงมาลี สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	คุณหญิงมาลี สนิทวงศ์ ณ อยุธยา
๑๔.	พลตรี สมศักดิ์ แห่งจันทร์เลิศ	พล.ต.ท. สมศักดิ์ แห่งจันทร์เลิศ
๑๕.	พลเรือเอก สุนทร กระเกษ	
๑๖.	พลอากาศเอก สุรสิทธิ์ จมกตสิข	พล.ท. สุรสิทธิ์ จมกตสิข
๑๗.	พลเรือโท สุวัฒน์ รัตนพฤกษ์	พล.ร.ท. สุวัฒน์ รัตนพฤกษ์

ตรวจนับ วันที่ ๑๓ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

สภาวิจัยการตรวจประชุม  
ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญ ครั้งที่ ๑๐๖)  
วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖

ประธานวุฒิสภา



LIRT