รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

(สัญญาเลขที่ 2-029/2553 รหัสโครงการ นสธ.2553-2-029ข)

โดย

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ผศ. ปกป้อง จันวิทย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นายอิสร์กุล อุณหเกตุ	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
นายคุปต์ พันธ์หินกอง	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
นายตะวัน มานะกุล	นักวิจัยอิสระ

ได้รับทุนสนับสนุนโดย
แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
กรกฎาคม 2555

THAI UNIVERSITIES FOR HEALTHY PUBLIC POLICIES

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี โดยความสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ให้การสนับสนุนการวิจัยในโครงการ และขอขอบคุณเป็นพิเศษต่อ ศ.ดร. มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคุณยุวดี คาดการณ์ไกล ที่เห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนการวิจัยในโครงการนี้อย่างเต็มที่

การวิจัยครั้งนี้จะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม และคุณปกรณ์ นิลประพันธ์ ที่ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง คณาจารย์จากสถาบันอุดมศึกษาที่ร่วมทำวิจัย และเขียนรายงานและบทวิเคราะห์ร่างกฎหมายฉบับต่างๆ อันประกอบไปด้วย อ.ดร. วรรณวิภางค์ มานะโชติพงษ์ อ. สาวตรี สุขศรี รศ. สิริพรรณ นกสวน สวัสดี ผศ.ดร. ดวงมณี เลาวกุล และ อ.ดร. ชโลทร แก่นสันติสุขมงคล

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ผู้ร่วมอภิปรายในงานสัมมนา การประชุมระดมสมอง และเวทีนโยบายสาธารณะ อันประกอบไปด้วย อ.จอน อึ๊งภากรณ์ คุณชัยวัช มะระพฤกษ์วรรณ คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ อ.ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ คุณปรีดา คงแป้น คุณวัลลภ ตังคณานุรักษ์ คุณนคร มาฉิม คุณอานิก อัมระนันทน์ คุณปรีดา เตียสุวรรณ์ ท่านสรวิศ ลิมปรังษี คุณสุรางคณา วายุภาพ คุณชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี คุณวันฉัตร ผดุงรัตน์ คุณอาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล ดร. ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ ผศ.ดร. ภูมิ มูลศิลป์ คุณปัทมา สูบกำปัง คุณปรียนันท์ ล้อเสริมวัฒนา รศ.ดร. สุเมธ ศิริคุณโชติ คุณวราทิพย์ อากาหยี่ ศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คุณจรูญศรี ชายหาด รศ. ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คุณวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ คุณไพโรจน์ พลเพชร คุณสารี อ่องสมหวัง และ คุณชำนาญ จันทร์เรือง

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่อำนวยความสะดวกในการใช้สถานที่เพื่อจัดงานสัมมนาและประชุมระดมสมอง

คณะผู้วิจัยยังขอขอบคุณ คุณจักรพันธุ์ กังวาฬ ที่ร่วมจัดทำคู่มือนักวิชาการและนักกิจกรรมสังคมในการเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ คุณวรงค์ หลูไพบูลย์ และ คุณจักรกฤษณ์ ตาพวัฒน์ ที่ร่วมจัดทำเว็บไซต์ระบบติดตามร่างกฎหมาย และ คุณตะวัน มานะกุล คุณโสภณ วิจิตรเมธาวณิชย์ คุณวิศรุต มาลสุขุม และคุณพงศ์ทัศ วนิชานันท์ ซึ่งช่วยเหลือในการเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ในการทำวิจัย ท้ายที่สุดคณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณชัย ราชวัตร ที่อนุญาตให้ใช้ตัวละครในการ์ตูน “ผู้ใหญ่มา” ซึ่งทำให้รายงานวิจัยนี้น่าอ่านมากขึ้น

ข้อผิดพลาดที่อาจมีเหลืออยู่ในรายงานฉบับนี้เป็นของคณะผู้วิจัยทั้งสิ้น

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ ..... **i**

บทที่ 1 บทนำ **1**

1.1 หลักการและเหตุผล 1

1.2 วัตถุประสงค์ 1

1.3 แนวทางการดำเนินการ 2

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ 3

1.5 โครงสร้างของรายงาน 4

บทที่ 2 กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ **5**

2.1 กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 5

2.1.1 การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ 5

2.1.2 กระบวนการยกร่างและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร 5

2.1.3 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ 7

2.2 ข้อมูลเชิงประจักษ์ของกระบวนการนิติบัญญัติไทยในภาพรวม 11

2.2.1 ระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนที่สำคัญ 11

2.2.2 ระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละรัฐบาล 15

2.2.3 จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ 18

2.2.4 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับข้อมูลเชิงประจักษ์ของกระบวนการนิติบัญญัติไทย 19

ภาคผนวกบทที่ 2 21

บทที่ 3 การศึกษาการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่าง ๆ **23**

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 25

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 32

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 39

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 46

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 51

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 64

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 68

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 79

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 84
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 97
พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 101
พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 122
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 136
พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 141
พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 152
พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554 160
พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 166
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 172

บทที่ 4 บทบาทของกฤษฎีกาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย 179

4.1 ความนำ 180
4.2 วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา 180
4.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา 181
4.2.2 กรรมการกฤษฎีกา 182
4.2.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา 184
4.2.4 การป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการกฤษฎีกา 185
4.2.5 คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย 185
4.2.6 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 186
4.2.7 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา 187
4.2.8 การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 187
4.3 ใครคือคณะกรรมการกฤษฎีกา? 188
4.3.1 คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ 188
4.3.2 อายุของกรรมการกฤษฎีกา 189
4.3.3 ภูมิหลังด้านการศึกษาของกรรมการกฤษฎีกา 190
4.3.4 ภูมิหลังด้านอาชีพของกรรมการกฤษฎีกา 190
4.3.5 ระยะการดำรงตำแหน่งของกรรมการกฤษฎีกา (หรือกรรมการร่างกฎหมาย) 191
4.4 บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกระบวนการนิติบัญญัติ (ขั้นฝ่ายบริหาร) 194

หน้า

4.4.1 ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ....194
4.4.2 บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย....195
4.5 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ....197
ภาคผนวกบทที่ 4: รายชื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบัน....205

บทที่ 5 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ: บทสำรวจสภาพปัญหาและข้อเสนอ....217
5.1 ความนำ....209
5.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา....209
5.2.1 ปัญหาในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร....210
5.2.2 ปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา....212
5.2.3 ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา....213
5.3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550....216
5.3.1 หลักการและบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชน....216
5.3.2 สถิติการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนที่ผ่านมา....219
5.3.3 การสำรวจสภาพปัญหา....227
5.3.4 ข้อเสนอเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายโดยภาคประชาชน....239

บทที่ 6 บทสรุปเชิงสังเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย....243
6.1 ลักษณะเฉพาะของกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย....243
6.2 ความต้องการที่แตกต่างกันของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ....244
6.2.1 หน่วยราชการ....244
6.2.2 คณะรัฐมนตรี....244
6.2.3 รัฐสภา....246

หน้า

6.3 กรอบความคิดในการสังเคราะห์ 247
6.3.1 ความต้องการในการออกกฎหมาย 248
6.3.2 เกมต่อรอง 250
6.3.3 เกมมอบหมายงาน 250
6.4 เกมต่างๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย 253
6.4.1 เกมนิติบัญญัติระหว่างหน่วยราชการกับคณะรัฐมนตรี 253
6.4.2 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับคณะรัฐมนตรี 254
6.4.3 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร 256
6.4.4 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ กับสภาผู้แทนราษฎร 257
6.4.5 เกมนิติบัญญัติระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร 258
6.4.6 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ กับสภาผู้แทนราษฎร 259
6.4.7 เกมนิติบัญญัติระหว่างประชาชนกับสภาผู้แทนราษฎร 260
6.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 261

เอกสารอ้างอิง **265**

สารบัญภาพและตาราง

หน้า

ภาพที่ 2.1 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ..... 12
ภาพที่ 2.2 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของ คณะกรรมการกฤษฎีกา 12
ภาพที่ 2.3 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร..... 13
ภาพที่ 2.4 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของวุฒิสภา..... 14
ภาพที่ 2.5 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 14
ภาพที่ 2.6 ระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติ..... 15
ภาพที่ 2.7 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ
ในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร..... 16
ภาพที่ 2.8 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ
ในรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ 16
ภาพที่ 2.9 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ
ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ 17
ภาพที่ 2.10 ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงรัฐบาลต่าง ๆ..... 17
ภาพที่ 2.11 จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติจำแนกตามรัฐบาล 18
ภาพที่ 4.1 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันจำแนกตามช่วงอายุต่าง ๆ.....188
ภาพที่ 4.2 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันจำแนกตามสาขาวิชาที่จบการศึกษา 189
ภาพที่ 4.3 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันตามภูมิหลังอาชีพ 190
ภาพที่ 4.4 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันจำแนกตามระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
จนถึงปัจจุบัน 190
ภาพที่ 4.5 สัดส่วนของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง 4 ชุดตามจำนวนวาระการดำรงตำแหน่ง.....191
ภาพที่ 4.6 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันตามจำนวนวาระการดำรงตำแหน่ง 191
ภาพที่ 4.7 แสดงจำนวนพระราชบัญญัติตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของกฤษฎีกา.....193
ภาพที่ 5.1 จำนวนกฎหมายภาคประชาชน จำแนกตามช่วงเวลาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540
และฉบับปี พ.ศ.2550 (ซ้าย) และจำแนกตามช่องทางการใช้สิทธิ (ขวา) 220
ภาพที่ 5.2 จำนวนกฎหมายภาคประชาชน จำแนกตามเนื้อหาของร่างกฎหมาย 223
ภาพที่ 5.3 จำนวนกฎหมายภาคประชาชน จำแนกตามวงจรชีวิตของกฎหมาย.....225
ภาพที่ 6.1 อัตราภาษีเงินได้ที่ต้องการจัดเก็บ 248
ภาพที่ 6.2 ความต้องการในการควบคุมการโฆษณาสุราทางสื่อโทรทัศน์ 249
ภาพที่ 6.3 ความต้องการแสดงในรูปของช่วงที่ยอมรับได้.....249
ภาพที่ 6.4 ตัวอย่างของเกมต่อรอง (bargaining game) ในกระบวนการนิติบัญญัติ.....250

ภาพที่ 6.5 เกมมอบหมายงาน (delegation game) ในกระบวนการนิติบัญญัติ.....252
ภาพที่ 6.6 เกมมอบงานที่มีนายหลายราย ในกระบวนการนิติบัญญัติ.....253
ภาพที่ 6.7 เกมนิติบัญญัติระหว่างหน่วยราชการกับคณะรัฐมนตรี.....254
ภาพที่ 6.8 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับคณะรัฐมนตรี.....255
ภาพที่ 6.9 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.).....257

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ... ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน.....237

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

กฎหมายเป็นเครื่องมือทางนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่สุดเครื่องมือหนึ่ง การปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ และบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีปัญหาสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยอย่างน้อย 3 ประการคือ หนึ่ง กระบวนการในขั้นตอนต่างๆ ใช้เวลานานมาก ซึ่งทำให้มีกฎหมายจำนวนมากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติขึ้นมาใหม่ สอง สมาชิกรัฐสภาจำนวนมากขาดความรู้ต่อสาระสำคัญของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่มีลักษณะทางเทคนิคสูง เช่น กฎหมายเศรษฐกิจต่างๆ ทำให้ไม่สามารถพิจารณากฎหมายได้อย่างมีประสิทธิผล และสามารถแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างจำกัด และสาม กระบวนการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมายโดยรวม ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการเสนอและการร่วมพิจารณากฎหมายโดยประชาชนมีต้นทุนสูง เนื้อหากฎหมายมีลักษณะทางเทคนิคสูง ทำให้การจัดทำกฎหมายมักถูกครอบงำโดยหน่วยราชการเจ้าของเรื่องหรือกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีความพร้อมในการจัดตั้งสูง

จึงสมควรมีการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย และเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงกระบวนการดังกล่าว ตลอดจนสร้างกลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 3 ปี

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย และเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงกระบวนการดังกล่าว
2. เพื่อจัดทำคู่มือให้นักวิชาการ สื่อมวลชนและตัวแทนของภาคประชาสังคมสามารถติดตามหรือเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจที่กระทบต่อประชาชนในวงกว้างที่จะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ให้มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากขึ้น
4. เพื่อพิจารณาจัดตั้งหน่วยในการเฝ้าระวังกฎหมาย (legislative watch unit) ในภาควิชาการหรือภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้มากขึ้น ในระยะยาว

1.3 แนวทางการดำเนินการ

1. ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย ในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การเสนอกฎหมายโดยหน่วยงานรัฐหรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน การพิจารณากฎหมายในชั้นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ทั้งการพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ของสภาและการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ) โดยระบุถึงปัญหาที่ทำให้ภาคประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้เท่าที่ควร โดยเน้นการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) จากกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ในประเด็นต่างๆ ดังนี้
    - ระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนที่สำคัญ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ทั้งในส่วนของที่ประชุมใหญ่ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ) โดยจะใช้กฎหมายในกลุ่มตัวอย่าง อย่างน้อย 80 ฉบับ
    - การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆ โดยเลือกศึกษากฎหมายที่มีความสำคัญสูงอย่างน้อย 20 ฉบับ มาจัดทำเป็นกรณีศึกษา
2. จัดทำเว็บไซต์ระบบติดตาม (tracking system) ร่างกฎหมายซึ่งกำลังจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการติดตามของสื่อมวลชนและประชาชนที่สนใจ
3. จัดกิจกรรมสัมมนา หรือประชุมระดมสมองกับภาควิชาการ หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีความสนใจในกฎหมายที่เลือกขึ้นมาศึกษา เพื่อสร้างแนวร่วมในการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
4. เลือกร่างกฎหมายที่มีความสำคัญต่อประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายด้านเศรษฐกิจที่กระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ซึ่งกำลังจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ ขึ้นมาศึกษา อย่างน้อย 12 ฉบับโดยจะพิจารณาจาก
    ก) ความสำคัญของกฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชน
    ข) ความพร้อมทางวิชาการของคณะผู้วิจัยและเครือข่ายวิชาการในมหาวิทยาลัย
    ค) ความพร้อมในการผลักดันกฎหมายขององค์กรแนวร่วม
    ง) ปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จในการผลักดันกฎหมาย
5. ร่วมมือกับนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยอย่างน้อย 5 คนในการศึกษาร่างกฎหมายที่เลือกขึ้นมาศึกษา เพื่อสรุปรวบรวมองค์ความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง
6. จัดทำรายงานสรุปอธิบายและวิเคราะห์ร่างกฎหมายนั้นในรูปแบบที่ประชาชน สื่อมวลชนและสมาชิกรัฐสภาเข้าใจได้ง่าย อย่างน้อย 12 ฉบับ[1] โดยร่างกฎหมายที่อยู่ในข่ายที่อาจนำมาศึกษาในปีแรกปรากฏอยู่ในตารางที่ 1 อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่ถูกมาศึกษาจริงอาจแตกต่างจากรายการดังกล่าว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงลำดับในการพิจารณาร่าง

[1] ในประเทศอินเดีย มีตัวอย่างของ PRS Legislative (www.prsindia.org) ซึ่งเป็นหน่วยงานวิชาการที่จัดทำรายงานในลักษณะดังกล่าว

กฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยร่างกฎหมายบางฉบับอาจถูกชะลอการพิจารณาออกไป ในขณะที่ มีร่างกฎหมายใหม่ๆ ถูกเสนอเข้ามาเพิ่มเติม

7. จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว ในลักษณะที่สมาชิกรัฐสภาหรือตัวแทนภาคประชาชนในคณะกรรมาธิการสามารถนำไปใช้ในการแปรญัตติและอภิปรายได้ อย่างน้อย 8 ฉบับ
8. ทดลองการเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเสนอตัวเข้าเป็นกรรมาธิการวิสามัญ หรือที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการ เพื่อมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายในขั้นตอนของรัฐสภา หรืออย่างน้อยเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการดังกล่าว ในช่วงที่มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณากฎหมายที่เลือกขึ้นมาศึกษา
9. สังเคราะห์ผลการศึกษาทั้งหมด และนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะมากขึ้น

ทั้งนี้ การดำเนินการในปีแรก จะครอบคลุมเนื้อหาในหัวข้อที่ 1-9 ส่วนการดำเนินการในปีต่อๆ ไป จะเน้นที่หัวข้อที่ 2-7 เป็นหลัก

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. เว็บไซต์ระบบติดตาม (tracking system) ร่างกฎหมายซึ่งกำลังจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ
2. รายงานการวิจัยเรื่อง “ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยจากมุมมองทางวิชาการ” ที่ประกอบด้วยข้อมูล บทวิเคราะห์พร้อมข้อเสนอแนะทางนโยบายในการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ 1 ฉบับ
3. บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ อย่างน้อย 12 ฉบับ
4. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ที่สามารถนำไปใช้ในการแปรญัตติได้อย่างน้อย 8 ฉบับ
5. คู่มือนักวิชาการและนักกิจกรรมสังคมในการเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ 1 ฉบับ
6. การพัฒนานักวิชาการในมหาวิทยาลัยให้มีประสบการณ์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างน้อย 5 คน
7. หน่วยในการเฝ้าระวังกฎหมาย (legislative watch unit) ในภาควิชาการ หรือภาคประชาสังคม หลังจากดำเนินโครงการต่อเนื่องมาได้ 3 ปี

1.5 โครงสร้างของรายงาน

ร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ครั้งที่ 2 จะกล่าวถึงความคืบหน้าในการดำเนินการโดยภาพรวม ผลการศึกษาวิจัยของโครงการ และการจัดสัมมนาระดมสมอง โดยมีเนื้อหาดังนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำ

บทที่ 2 จะนำเสนอกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

บทที่ 3 จะสำรวจปัญหาในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติและนำเสนอข้อเสนอแนะเบื้องต้น

บทที่ 4 จะนำเสนอพระราชบัญญัติที่ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยอาศัยการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ

บทที่ 5 จะเป็นรายงานการศึกษาการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่คัดเลือกมาศึกษาในโครงการนี้

บทที่ 6 เป็นการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่กำลังเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ

บทที่ 7 เป็นการสรุปรายงานการเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของคณะผู้วิจัย ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในฐานะที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 8 เป็นการจัดทำเว็บไซต์ระบบติดตามร่างกฎหมาย

บทที่ 9 สรุปผลการประชุมระดมสมอง ร่วมกับภาควิชาการและภาคประชาชน จำนวน 3 ครั้ง

บทที่ 2 กระบวนการนิติบัญญัติของไทย: ขั้นตอนและข้อมูลเชิงประจักษ์

เนื้อหาในบทที่ 2 แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก *ส่วนแรก* คณะผู้วิจัยจะอธิบายกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตั้งแต่การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติกระบวนการยกร่างและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร และกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และ *ส่วนที่สอง* คณะผู้วิจัยจะเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ของกระบวนการนิติบัญญัติไทยในภาพรวม ทั้งระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ การเปรียบเทียบระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงรัฐบาลต่างๆ และการเปรียบเทียบจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในแต่ละรัฐบาล

2.1 กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

2.1.1 การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติมีด้วยกันทั้งสิ้น 4 ฝ่าย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ[1] หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมาย[2] ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ริเริ่ม แต่เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน เช่น ร่างกฎหมายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีหรือจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

2.1.2 กระบวนการยกร่างและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนเป็นผู้เสนอจะไม่มีกระบวนการที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเหมือนกับการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอความช่วยเหลือจากนักกฎหมายและนักวิชาการในมหาวิทยาลัยในการร่างกฎหมาย ในขณะที่การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจะมีขั้นตอนและกระบวนการที่ชัดเจนและซับซ้อนมากกว่า เริ่มตั้งแต่กระบวนจัดทำร่างพระราชบัญญัติจากส่วนราชการ กระทรวง หรือกรมต่างๆ เป็นผู้จัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญของรัฐบาลหรือมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ร่างพระราชบัญญัติ

[1] เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ

[2] ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับหมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

นั้นจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของ “คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี”[3] เพื่อหาข้อสรุปในเบื้องต้นก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติไม่ใช่นโยบายสำคัญก็สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ทันที (ดู ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ปสส., 2551 บทที่ 5 หน้า 89 – 90)

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็จะส่งให้ “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายของรัฐบาล การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นจะเป็นการตรวจพิจารณาทั้งในแง่เนื้อหา (content) และแบบของกฎหมาย (format) ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์หลายประการ เช่น

- ความจำเป็นของการมีร่างกฎหมาย
- เนื้อหาของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อกฎหมายอื่นหรือไม่
- มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่
- กฎหมายที่จะตราขึ้นสร้างภาระหน้าที่แก่บุคคลใดบ้าง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด เป็นต้น

เมื่อตรวจพิจารณาเรียบร้อยแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งร่างพระราชบัญญัติมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีการแก้ไขสาระสำคัญ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้วนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณานั้นมีการแก้ไขเล็กน้อยหรือเป็นการแก้ไขตามแบบการร่างกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “วิปรัฐบาล”) และสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) โดยทั่วไปแล้วจะมีสมาชิกจากพรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นประธาน ทำหน้าที่ดำเนินการหรือประสานงานในเรื่องระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร และพิจารณาระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร[4] ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง

---

[3] คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เพื่อช่วยพิจารณาตรวจสอบ และกลั่นกรองเรื่องที่ส่วนราชการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและบุคคลอื่นที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่จะพิจารณา เรื่องที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาเชิงนโยบายในการบริหาร ต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก หรือเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานหรือประชาชนจำนวนมาก โดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าเรื่องใดต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองคือนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลส่วนราชการที่เสนอเรื่องนั้นๆ เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติแล้วจะเสนอความเห็นต่อเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบพิจารณาต่อไป

[4] อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือวิปรัฐบาล เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการ (informal rule) ที่เกิดขึ้นจากการทำงานในภาคปฏิบัติ ไม่ใช่องค์กรที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมีวิปรัฐบาล) แต่เกิดขึ้นจากคำสั่ง

หนึ่ง แต่จะเป็นการพิจารณาในเชิงมิติทางการเมือง ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีโอกาสมากน้อยเพียงใดที่จะผ่านการรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร มีจุดใดบ้างที่น่าจะต้องปรับแก้ไขก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภา[5] เพื่อให้การอภิปรายในขั้นรับหลักการเป็นไปอย่างราบรื่น เมื่อคณะกรรมการฯ ประชุมเรียบร้อยแล้วจะแจ้งสรุปผลการประชุมกลับไปยังคณะรัฐมนตรี แล้วจึงบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม หากต้องการให้บรรจุระเบียบวาระใดเป็นเรื่องด่วนจะต้องเป็นมติของคณะกรรมการฯ (โปรดดู ภาพที่ 2.1 กระบวนการยกร่างและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ในภาคผนวกบทที่ 2)

2.1.3 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อร่างกฎหมายผ่านขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายบริหารแล้ว จะเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ในระบบสองสภา (bicameral) ร่างกฎหมายจะเริ่มพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก โดยการพิจารณาจะแบ่งเป็น 3 วาระตามลำดับ ได้แก่[6]

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ

ในวาระที่ 1 จะเป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ โดยให้ผู้เสนอร่างกฎหมายอภิปรายชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งรับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในนามคณะรัฐมนตรี จากนั้นจึงเปิดให้มีการอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อการอภิปรายสิ้นลงสุดแล้วที่ประชุมจะลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 แต่ถ้าไม่รับหลักการ ร่างกฎหมายนั้นก็เป็นอันตกไป

สำนักนายกรัฐมนตรี วิปรัฐบาลเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 79/2526 และทุกรัฐบาลหลังจากนั้นก็มีการตั้งวิปรัฐบาลมาโดยตลอดในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรก เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และประสานงานกับพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อให้มีการลงมติที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

[5] แม้จะไม่มีอำนาจบัญญัติไว้ในทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรอาจมีอิทธิพลต่อการปรับแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ ยกตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 สิงหาคม 2553 ให้ปรับเพิ่มหลักการของร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 สิงหาคม 2553 ให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. .... ตามความเห็นของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

[6] กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ (ทั้งในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) สรุปจาก ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 (เฉพาะหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ), จามร โสมานันท์ (2546) และมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย (2549)

การพิจารณาในวาระที่ 1 ยังมีรายละเอียดเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่เกิดข้อปัญหาที่ยากต่อการวินิจฉัย สภาอาจมีมติให้คณะกรรมาธิการไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ โดยต้องพิจารณาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภามีมติ เมื่อพิจารณาเสร็จจึงจัดทำเป็นรายงานเสนอที่ประชุมว่าควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่
2) สภาอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน โดยสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ เมื่อสภามีมติรับหลักการแล้ว ต้องลงมติด้วยว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง
3) คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ แต่ต้องขออนุมัติจากที่ประชุมสภาเสียก่อน เมื่อที่ประชุมอนุมัติแล้วให้รอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ไม่เกิน 60 วัน

วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการและการพิจารณารายมาตรา

การพิจารณาในวาระที่ 2 สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว คณะกรรมาธิการที่สภามอบหมายอาจเป็นกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลภายนอกก็ได้ ในบางครั้งอาจมีการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมาธิการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น มีสิทธิที่จะเสนอคำขอ “แปรญัตติ” โดยให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าต่อประธานคณะกรรมาธิการตามกำหนดเวลานับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการ (โดยทั่วไปกำหนดไว้ 7 วัน) เพื่อขอเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในร่างเดิมได้ ระหว่างการพิจารณาคณะกรรมาธิการจะประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามลำดับมาตรา มาตราใดมีผู้เสนอขอแปรญัตติก็จะเชิญผู้ที่ขอแปรญัตติเข้ามาเสนอเหตุผลในที่ประชุม และคณะกรรมาธิการก็จะพิจารณาลงมติ หากผลการลงมติไม่เป็นไปตามคำขอแปรญัตติ ผู้ขอแปรญัตติสามารถ “สงวนคำแปรญัตติ” ไว้เพื่อให้นำไปพิจารณาชี้ขาดในที่ประชุม

นอกจากนี้ กรรมาธิการแต่ละคนอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หากที่ประชุมคณะกรรมาธิการนั้นเห็นด้วยก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมาธิการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และกรรมาธิการผู้นั้นยืนยันที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม กรรมาธิการผู้นั้นก็มีสิทธิ “ขอสงวนความเห็น” ของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมสภาให้ที่ประชุมเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิมและร่างที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา

หลังจากนั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้ง ในการพิจารณานี้จะเป็นการพิจารณารายมาตราไปจนจบ ถ้ามีมาตราใดแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ก็จะหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายเฉพาะในมาตรานั้นๆเท่านั้น หลังจากนั้นสภาจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ไม่สามารถแก้ไขเนื้อความใดๆได้อีกแล้ว นอกจากส่วนที่ขัดแย้งกันอยู่ โดยสภาจะต้องลงมติว่าจะยืนตามการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการ หรือให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างอื่น

วาระที่ 3 ขั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย

ในขั้นตอนนี้ที่ประชุมสภาจะลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย โดยจะไม่มีการอภิปรายใดๆ อีก หากลงมติเห็นชอบก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้าผลการลงมติไม่เห็นชอบร่างกฎหมายก็จะตกไป อย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน และตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

กระบวนการพิจารณาทั้ง 3 วาระข้างต้น เป็นกระบวนการตามปกติที่ใช้กับพระราชบัญญัติปกติทั่วไป แต่ในบางครั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรอาจกระทำโดยกรรมาธิการเต็มสภา หรือเรียกโดยทั่วไปว่าการพิจารณา 3 วาระรวด คือรับหลักการ พิจารณารายมาตรา และลงมติเห็นชอบภายในวันเดียว ส่วนใหญ่จะใช้กับร่างพระราชบัญญัติที่มีความต้องการบังคับใช้อย่างรีบด่วน หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดไม่ซับซ้อน และง่ายต่อการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในลำดับถัดมา สภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะมีหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างนั้นแล้ว ก็จะดำเนินการโดยการแบ่งเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ วาระที่ 1 ขั้นพิจารณารับหลักการ วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้งหรือคณะกรรมาธิการเต็มสภา (พิจารณารายมาตรา) วาระที่ 3 ขั้นลงมติ โดยที่วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา

ผลการลงมติในวาระที่ 3 ของวุฒิสภามี 3 กรณีดังนี้

1) ในกรณีที่เห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข ให้ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
2) ในกรณีที่ไม่เห็นชอบ ต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งครบ 180 วัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถนำกลับมาพิจารณาอีกครั้ง เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
3) ในกรณีที่วุฒิสภาให้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาต้องส่งร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับทราบและเห็นชอบด้วยก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯได้ทันที แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ ให้ทั้งสองสภาตั้งบุคคลที่มีจำนวนเท่ากันขึ้นเป็น “คณะกรรมาธิการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้ง โดยต้องรายงานและเสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วต่อทั้งสองสภา
   - ถ้าสภาทั้งสองเห็นด้วยกับเห็นชอบด้วย นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯได้ทันที
   - ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน จนกระทั่งครบ 180 วัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถนำกลับมาพิจารณาอีกครั้ง เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (เช่นเดียวกับข้อ 2)

กระบวนการสุดท้ายคือการทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 20 วัน หลังจากที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ หากพระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบและทรงใช้อำนาจยับยั้ง (veto) ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกส่งคืนมายังรัฐสภาโดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรืออาจทรงเก็บร่างนั้นไว้โดยไม่พระราชทานคืนมายังรัฐสภาจนล่วงพ้นเวลา 90 วัน ในกรณีนี้รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันเพื่อปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ อีกครั้งหนึ่ง หากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและทรงพระราชทานคืนมาภายใน 30 วันให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (โปรดดู ภาพที่ 2.2 แสดงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติในภาคผนวกบทที่ 2)

2.2 ข้อมูลเชิงประจักษ์ของกระบวนการนิติบัญญัติไทยในภาพรวม

ข้อมูลเชิงประจักษ์ของกระบวนการนิติบัญญัติไทยในภาพรวม ประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน *ส่วนแรก* เป็นการศึกษาระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนที่สำคัญ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ทั้งในส่วนของที่ประชุมใหญ่ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ) *ส่วนที่สอง* เป็นการเปรียบเทียบระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงรัฐบาลต่างๆ *ส่วนที่สาม* เป็นการเปรียบเทียบจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งที่ผ่านเป็นกฎหมายและค้างอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงรัฐบาลต่างๆ และ *ส่วนสุดท้าย* เป็นข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาดังกล่าว

2.2.1 ระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนที่สำคัญ

การศึกษาระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในงานศึกษาฉบับนี้จะแบ่งออกระยะเวลาเป็น 3 ช่วงตามขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ทั้งในส่วนของที่ประชุมใหญ่ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ) โดยใช้พระราชบัญญัติทั้งสิ้น 335 ฉบับที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาตั้งแต่ปี 2548 ถึงปี 2553 โดยการนับเวลามีวิธีการดังนี้

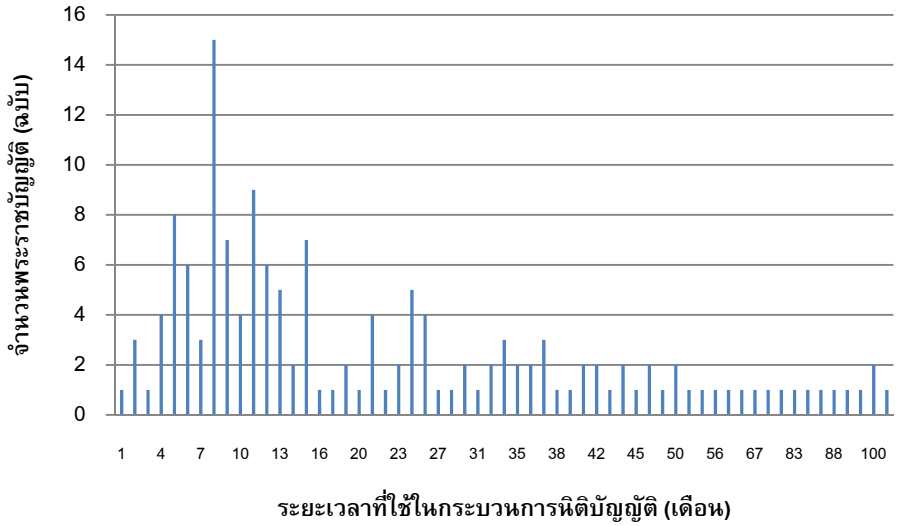
1) ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา - เริ่มตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้ว จนกระทั่งส่งร่างฉบับที่พิจารณาแล้วเสร็จกลับไปยังคณะรัฐมนตรี
2) ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร - เริ่มตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติไว้ในระเบียบวาระ จนกระทั่งมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับในวาระที่ 3
3) ขั้นตอนของวุฒิสภา - เริ่มตั้งแต่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้ในระเบียบวาระ จนกระทั่งมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับในวาระที่ 3
4) ขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ - เริ่มตั้งแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับร่างพระราชบัญญัติไว้ในระเบียบวาระ จนกระทั่งมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับในวาระที่ 3

2.2.1.1 ภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติ

ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในการศึกษานี้จะเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติ และสิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นๆ ในราชกิจจานุเบกษา จากพระราชบัญญัติที่จัดเก็บข้อมูลจำนวน 335 ฉบับพบว่า มีอยู่ 153 ฉบับที่มีข้อมูลตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ โดยค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้

ในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ที่ประมาณ 26 เดือน 2 วัน โดยมีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 14 เดือน 22 วัน และ 27 เดือน 24 วันตามลำดับ (ดูภาพที่2.1)

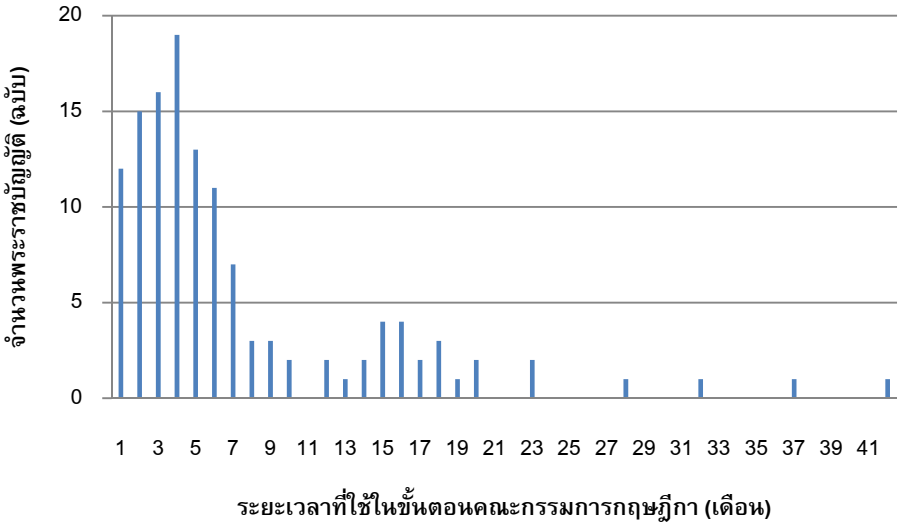
ภาพที่ 2.1 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ



2.2.1.2 คณะกรรมการกฤษฎีกา

จากตัวอย่างพระราชบัญญัติที่จัดเก็บข้อมูลจำนวน 335 ฉบับพบว่า มีอยู่ 128 ฉบับที่มีข้อมูลในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ 6 เดือน 28 วัน โดยมีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 4 เดือน 4 วัน และ 7 เดือน 9 วัน ตามลำดับ (ดูภาพที่ 2.2)

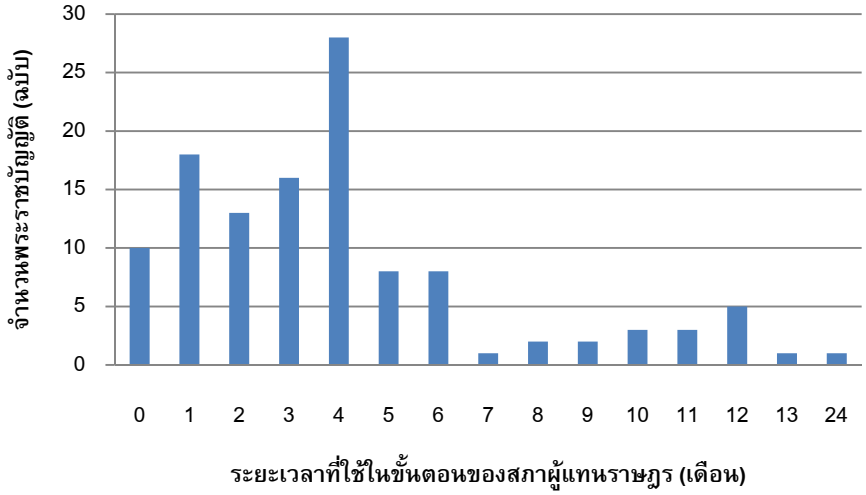
ภาพที่ 2.2 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา



2.2.1.3 สภาผู้แทนราษฎร

จากตัวอย่างพระราชบัญญัติที่จัดเก็บข้อมูลจำนวน 335 ฉบับพบว่า มีอยู่ 119 ฉบับที่มีข้อมูลในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร โดยค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ 4 เดือน 5 วัน โดยมีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 3 เดือน 20 วัน และ 3 เดือน 17 วัน ตามลำดับ (ดูภาพที่ 2.3)

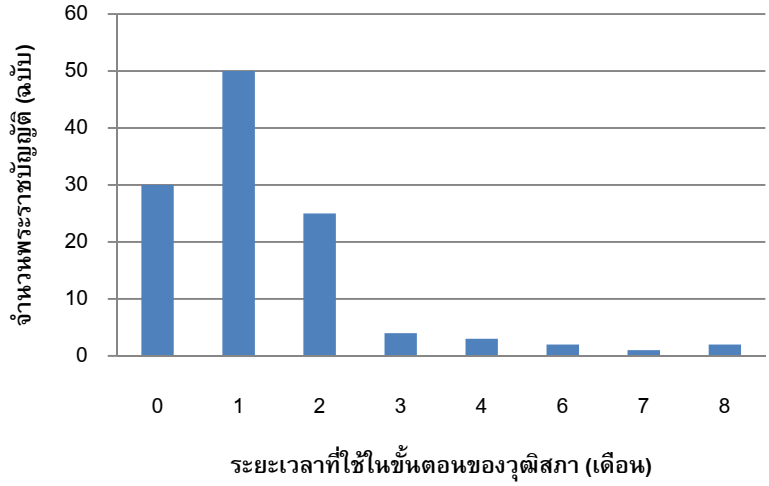
ภาพที่ 2.3 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร



2.2.1.4 วุฒิสภา

จากตัวอย่างพระราชบัญญัติที่จัดเก็บข้อมูลจำนวน 335 ฉบับพบว่า มีอยู่ 117 ฉบับที่มีข้อมูลในขั้นตอนของวุฒิสภา โดยค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ 1 เดือน 12 วัน โดยมีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 1 เดือน 5 วัน และ 1 เดือน 14 วัน ตามลำดับ (ดูภาพที่ 2.4)

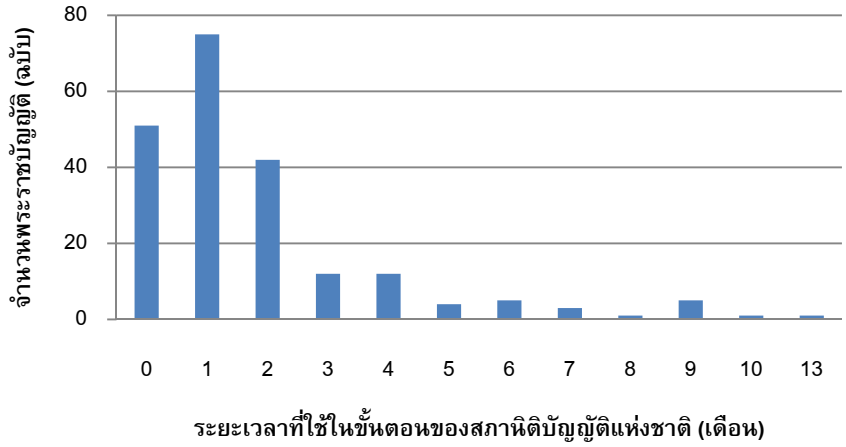
ภาพที่ 2.4 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของวุฒิสภา



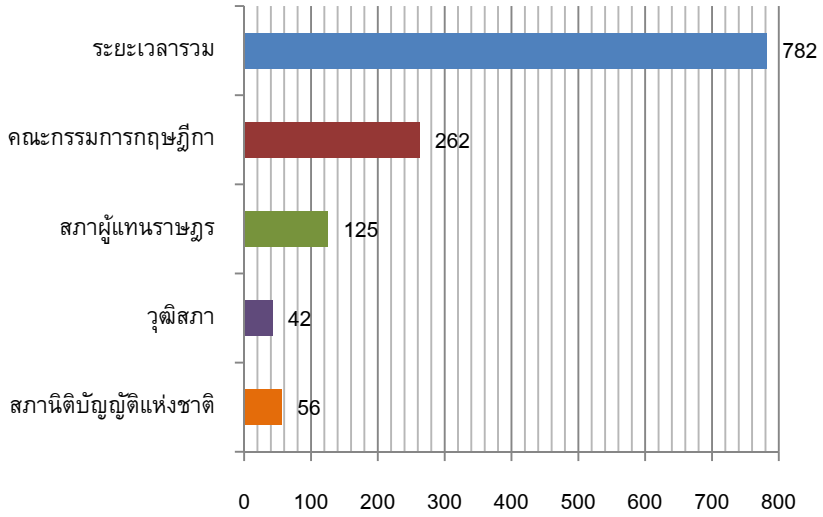
2.2.1.5 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากตัวอย่างพระราชบัญญัติที่จัดเก็บข้อมูลจำนวน 335 ฉบับพบว่า มีอยู่ 212 ฉบับที่มีข้อมูลในขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภามีเพียงสภาเดียว พบว่าค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ 1 เดือน 26 วัน โดยมีค่ามัธยฐานและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 1 เดือน 7 วัน และ 2 เดือน 3 วัน ตามลำดับ (ดูภาพที่ 2.5)

ภาพที่ 2.5 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



ภาพที่ 2.6 ระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติ



2.2.2 ระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละรัฐบาล

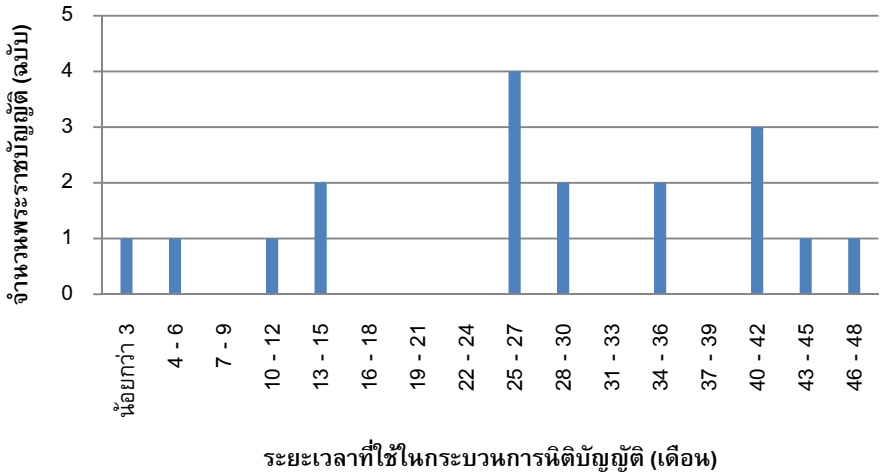
ในการศึกษาระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละรัฐบาลนั้น คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี และเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาในช่วงรัฐบาลเดียวกันเท่านั้น เพื่อเปรียบเทียบระยะเวลาที่ใช้ในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติโดยแต่ละรัฐบาลให้ชัดเจน โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

2.2.2.1 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (17 กุมภาพันธ์ 2544 – 19 กันยายน 2549)[7]

จากข้อมูลร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี และเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำนวน 18 ฉบับพบว่า ค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ที่ประมาณ 27 เดือน 16 วัน โดยมีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 27 เดือน 17 วัน และ 13 เดือน 12 วัน ตามลำดับ (ดูภาพที่ 2.7)

[7] รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ รัฐบาลทักษิณ 1 (17 กุมภาพันธ์ 2544-11 มีนาคม 2548) และรัฐบาลทักษิณ 2 (11 มีนาคม 2548 - 19 กันยายน 2549)

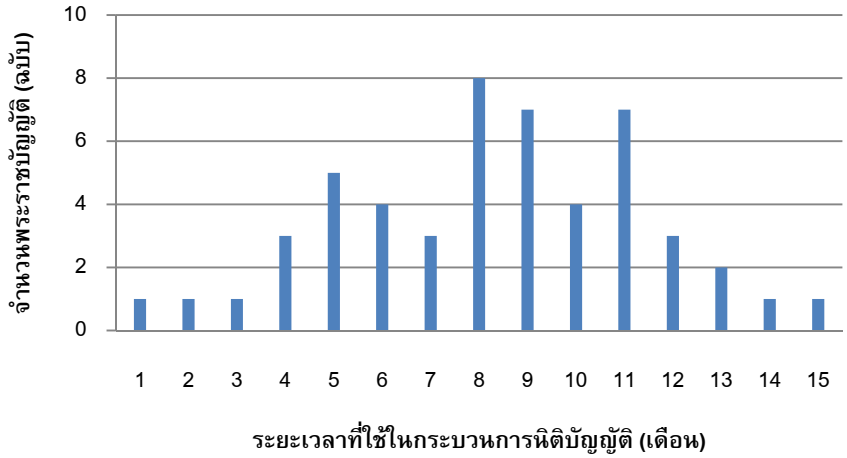
ภาพที่ 2.7 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร



2.2.2.2 รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม 2549 – 29 มกราคม 2551)

จากข้อมูลร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี และเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาในรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ จำนวน 51 ฉบับพบว่า ค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ที่ประมาณ 8 เดือน 9 วัน โดยมีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 8 เดือน 13 วัน และ 3 เดือน 4 วัน ตามลำดับ (ดูภาพที่ 2.8)

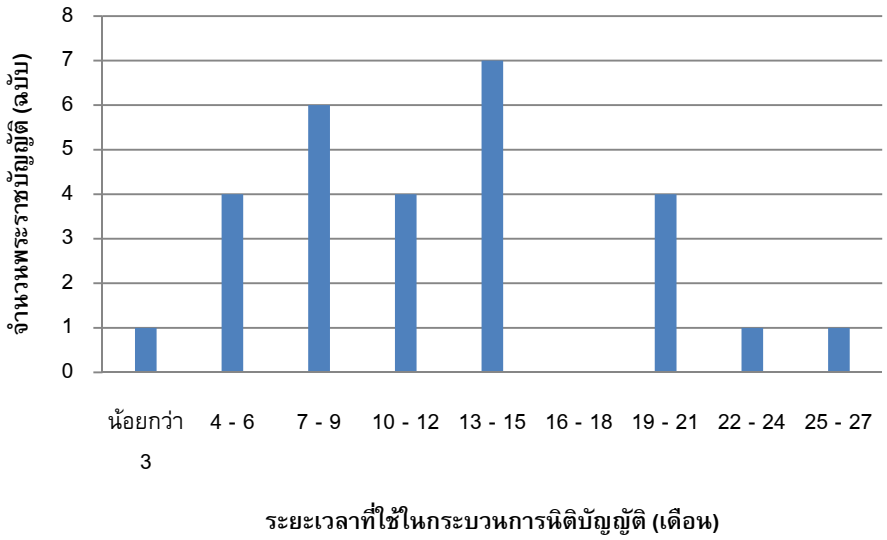
ภาพที่ 2.8 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์



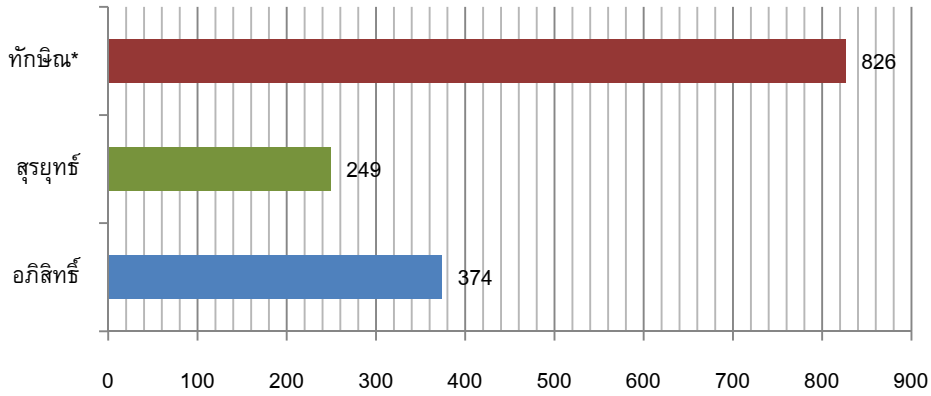
2.4.2.3 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554)

จากข้อมูลร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี และเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จำนวน 28 ฉบับพบว่า ค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติอยู่ที่ประมาณ 12 เดือน 14 วัน โดยมีค่ามัธยฐาน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับประมาณ 12 เดือน 8 วัน และ 6 เดือน 7 วัน ตามลำดับ (ดูภาพที่ 2.9)

ภาพที่ 2.9 จำนวนพระราชบัญญัติจำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ



ภาพที่ 2.10 ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงรัฐบาลต่าง ๆ



*ระยะเวลาของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 1 ที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาในส่วนนี้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 – 11 มีนาคม 2548

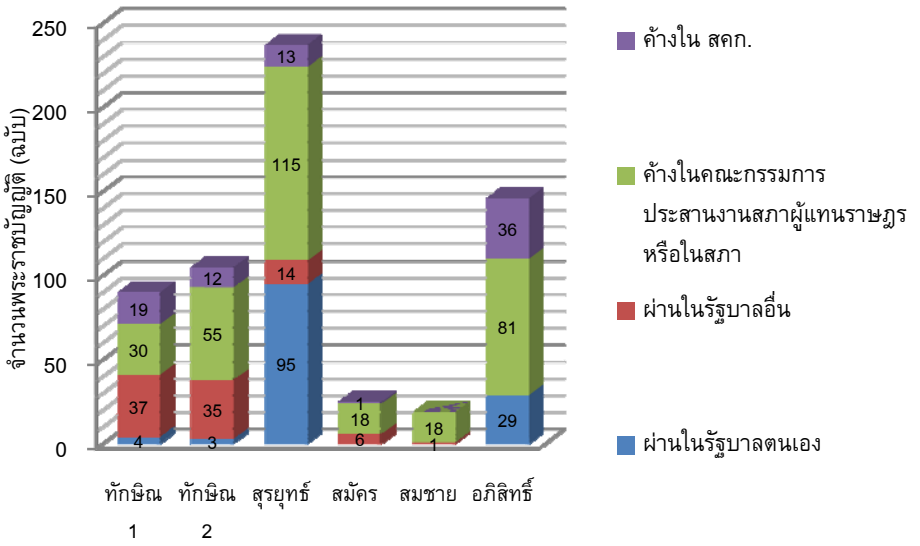
2.2.3 จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ

ในการศึกษาจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ในแต่ละรัฐบาลนั้น คณะผู้วิจัยทำการศึกษาโดยนับจากร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 – 30 เมษายน 2554 และเปรียบเทียบจำนวนร่างพระราชบัญญัติของแต่ละรัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วง ได้แก่ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 1[8] รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 2 รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ในด้านจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นคณะรัฐมนตรีที่มีมติเห็นชอบหลักการของร่างพระราชบัญญัติมากที่สุด จำนวนรวม 237 ฉบับ รองลงมาคือ คณะรัฐมนตรีรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จำนวนรวม 146 ฉบับ

ในด้านการออกพระราชบัญญัติได้สำเร็จนั้น รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นสมัยที่มีการออกพระราชบัญญัติจำนวน 109 ฉบับ แบ่งออกเป็นพระราชบัญญัติที่ผ่านในรัฐบาลตนเอง 95 ฉบับ และผ่านในรัฐบาลต่อๆ มาอีก 14 ฉบับ รองลงมาคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 1 ซึ่งออกพระราชบัญญัติรวม 41 ฉบับ แต่เป็นพระราชบัญญัติที่ผ่านในรัฐบาลตนเองเพียง 4 ฉบับ และผ่านในรัฐบาลต่อๆ มาอีก 37 ฉบับ

ภาพที่ 2.11 จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติจำแนกตามรัฐบาล



[8] ระยะเวลาของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 1 ที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาในส่วนนี้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 – 11 มีนาคม 2548

2.2.4 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับข้อมูลเชิงประจักษ์ของกระบวนการนิติบัญญัติไทย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตจากการศึกษาระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีดังนี้

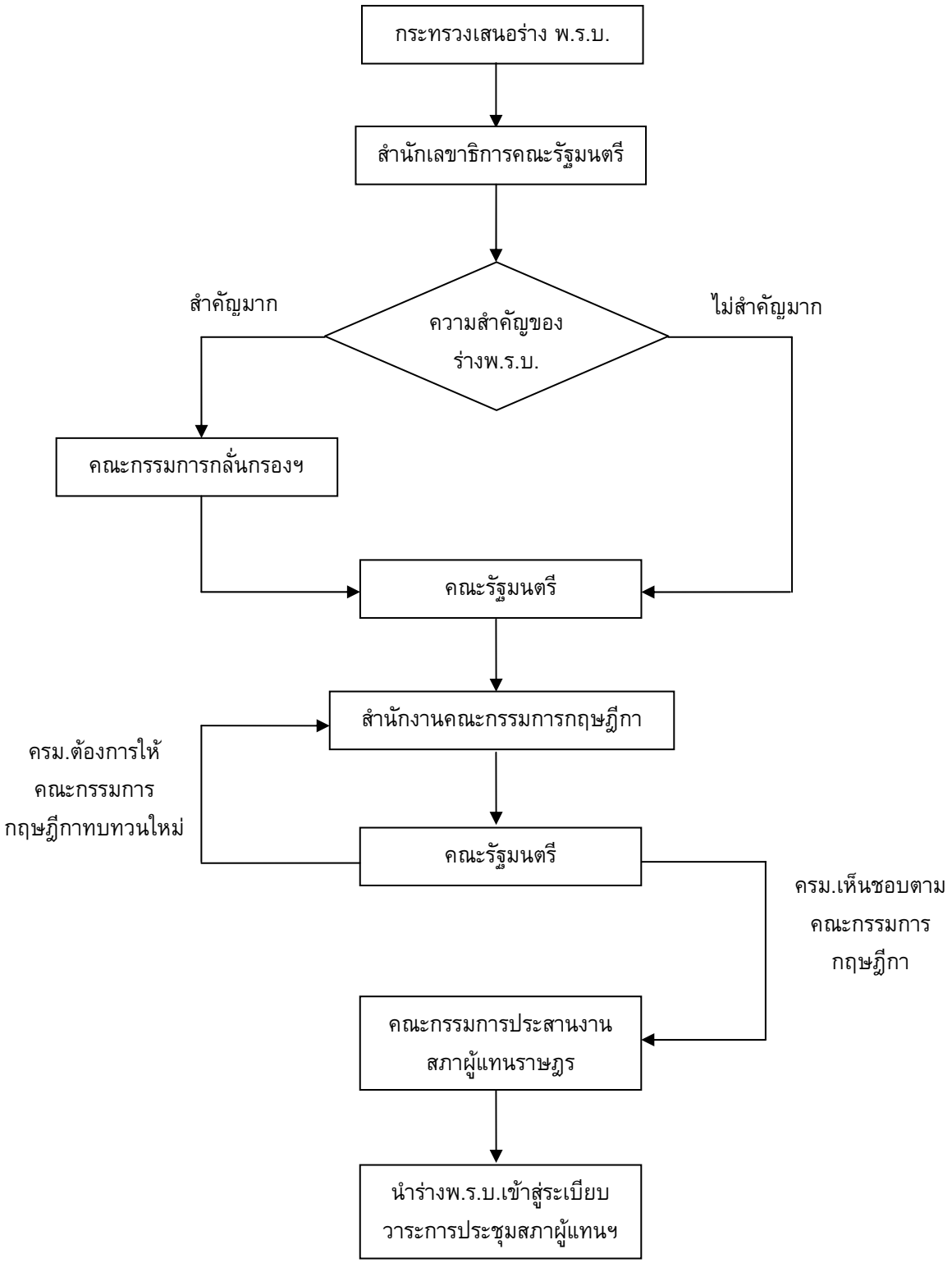
1) การจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในปัจจุบันเป็นการจัดเก็บข้อมูลโดยแต่ละหน่วยงาน ข้อมูลจึงมีลักษณะแยกออกจากกันในแต่ละขั้นตอน การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติตลอดทั้งกระบวนการจึงกระทำได้ยาก และทำให้ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลได้ครบทุกขั้นตอนได้ทุกพระราชบัญญัติ
2) ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติมีการกระจายตัวสูงในทุกขั้นตอน ทั้งในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จากส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานล้วนมีค่าสูง ดังนั้น แม้ว่าค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติโดยรวมอาจไม่มากนัก แต่พระราชบัญญัติบางฉบับอาจใช้เวลานานกว่าค่าเฉลี่ยมาก
3) ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลาในกระบวนการนิติบัญญัติโดยเฉลี่ยสูงที่สุด ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการ ซึ่งจะได้อภิปรายในบทที่ 4 ต่อไป
4) ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษานั้น พระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้เวลาโดยเฉลี่ยเพียง 1 ใน 3 ของเวลาที่ใช้ในการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกัน ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐบาลสุรยุทธ์ ใช้เวลาในกระบวนการนิติบัญญัติน้อยกว่าในรัฐบาลอื่นๆ
5) แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี และเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาในรัฐบาลทักษิณ จะใช้ระยะเวลาเฉลี่ยในกระบวนการนิติบัญญัตินานกว่า 2 ปี ซึ่งมากกว่าในรัฐบาลอื่นๆ แต่จะสังเกตได้ว่า การกระจายตัวของระยะเวลาที่ใช้ก็สูงเช่นกัน ทั้งนี้มีพระราชบัญญัติจำนวนหนึ่งที่ใช้ระยะเวลาในกระบวนการนิติบัญญัติประมาณ 1 ปี เช่น พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549
6) ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่ค้างในกระบวนการนิติบัญญัติมักค้างอยู่ในขั้นตอนของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรหรือในสภา ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนราวครึ่งหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ
7) เนื่องจากพระราชบัญญัติแต่ละฉบับใช้เวลาในกระบวนการนิติบัญญัติเฉลี่ยประมาณ 2 ปี ดังนั้น รัฐบาลที่มีอายุสั้นมาก อาจไม่สามารถออกพระราชบัญญัติภายในสมัยของตนเองได้ เช่น รัฐบาลสมัคร และ รัฐบาลสมชาย
8) อย่างไรก็ตาม อายุของรัฐบาลมิใช่ปัจจัยเพียงประการเดียวที่ส่งผลต่อการออกพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลทักษิณ มีการออกพระราชบัญญัติไม่มากนักเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่เป็นรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่มีแรงจูงใจที่จะออกพระราชบัญญัติ

ใหม่ๆ เนื่องจากการการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป สามารถใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายที่มีอยู่ได้อยู่แล้ว

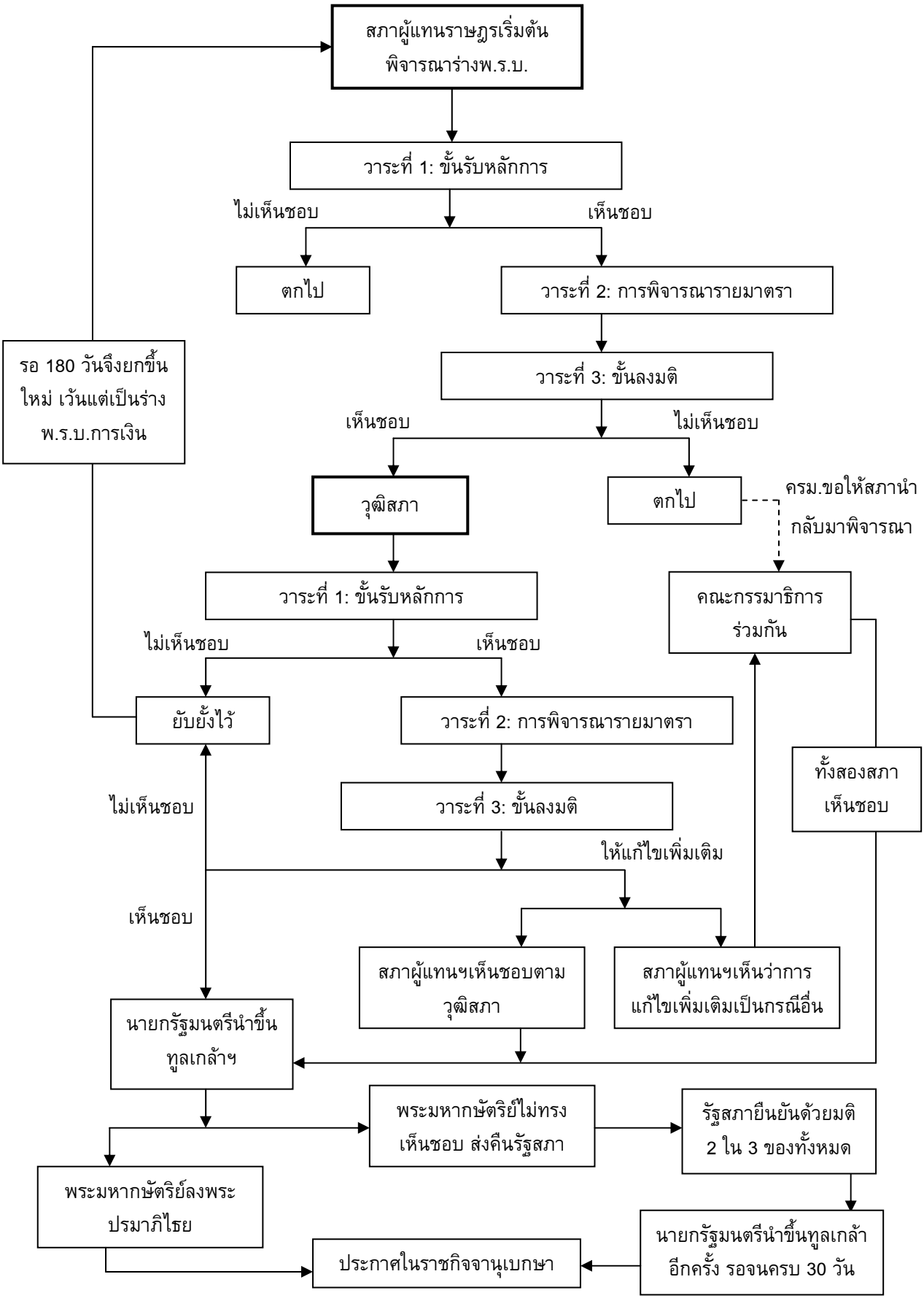
9) ขณะที่ในรัฐบาลสุรยุทธ์ มีการออกพระราชบัญญัติจำนวนมาก ต่างจากสมัยอื่นๆ ที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง อาจเป็นเพราะรัฐมนตรีหลายคนมีภูมิหลังมาจากข้าราชการประจำ และไม่สามารถออกกฎหมายที่ต้องการได้ในรัฐบาลก่อนหน้า

ภาคผนวกบทที่ 2

ภาพที่ ผ 2.1 กระบวนการยกร่างและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร



ภาพที่ ผ 2.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ



บทที่ 3 การศึกษาการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่าง ๆ

ในบทที่ 2 คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ของกระบวนการนิติบัญญัติไทยในภาพรวม ทั้งการศึกษาระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ การเปรียบเทียบระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงรัฐบาลต่างๆ และการเปรียบเทียบจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในแต่ละรัฐบาล ในบทที่ 3 นี้ คณะผู้วิจัยจะศึกษากระบวนการนิติบัญญัติรายฉบับ โดยเลือกศึกษากฎหมายที่มีความสำคัญสูงจำนวน 21 ฉบับ มาเป็นกรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ทั้งในส่วนของที่ประชุมใหญ่ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ)

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ จะใช้พระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในช่วงปี 2544 – 2554 หรือตั้งแต่สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 จนถึงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ตัดช่วงของรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ออกไป เนื่องจากมีกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาน้อย) โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่

1) ช่วงรัฐบาลทักษิณ: มกราคม 2544 – กันยายน 2549
2) ช่วงรัฐบาลสุรยุทธ์: กันยายน 2549 – มกราคม 2551
3) ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์: ธันวาคม 2551 –สิงหาคม 2554

เกณฑ์ในการเลือกร่างพระราชบัญญัติมาศึกษา คือ ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญสูง และส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง โดยคณะผู้วิจัยเลือกร่างพระราชบัญญัติกระจายตามช่วงเวลาข้างต้น ซึ่งแบ่งออกเป็นช่วงรัฐบาลทักษิณจำนวน 6 ฉบับ ช่วงรัฐบาลสุรยุทธ์ 9 ฉบับ และช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ 6 ฉบับ โดยร่างพระราชบัญญัติที่เลือกนำมาศึกษามีดังนี้

1) ช่วงรัฐบาลทักษิณ
   (1) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
   (2) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
   (3) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
   (4) พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547
   (5) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
   (6) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

2) ช่วงรัฐบาลสุรยุทธ์

(1) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550

(2) พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

(3) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550

(4) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

(5) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

(6) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

(7) พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

(8) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

(9) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

3) ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

(2) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

(3) พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553

(4) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554

(5) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

(6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน *ส่วนแรก* เป็นลำดับเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ จนกระทั่งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา *ส่วนที่สอง* เป็นเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ *ส่วนที่สาม* เป็นการสรุปประเด็นสำคัญของพระราชบัญญัติ และอธิบายการแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีแผนภาพสรุปการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะในประเด็นที่มีความสำคัญสูงหรือซับซ้อน และ *ส่วนสุดท้าย* เป็นข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	กระทรวงยุติธรรม
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	4 มิถุนายน 2545 - 21 มกราคม 2546 (231 วัน)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	21 มกราคม 2546
สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ	19 กุมภาพันธ์ 2546
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	19 กุมภาพันธ์ 2546 - 1 พฤษภาคม 2546 (71 วัน)
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	14 พฤษภาคม 2546
วุฒิสภารับหลักการ	3 มิถุนายน 2546
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	3 มิถุนายน 2546 - 2 กันยายน 2546 (91 วัน)
วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม	2 กันยายน 2546
คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา	10 ตุลาคม 2546 - 24 พฤศจิกายน 2546 (45 วัน)
คณะกรรมาธิการร่วมกันลงมติเห็นชอบ	24 พฤศจิกายน 2546
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	19 มกราคม 2547

2. หลักการและเหตุผล

เนื่องจากคดีอาญาบางประเภทนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่มีความเชี่ยวชาญหรือชำนาญการ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการสืบสวนและสอบสวน เช่น งานด้านภาษีอากร การเงิน และการธนาคาร อาชญากรรมระหว่างประเทศ งานการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา คดีคอมพิวเตอร์ เป็นต้น โดยการพิจารณาคดีพิเศษจะอาศัยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และกรมสอบสวนคดีพิเศษยังสามารถเชิญผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาช่วยราชการจนกว่าคดีจะสิ้นสุดได้

ความต้องการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษมีมาตั้งแต่ปี 2537 โดย พล.ต.ต.วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์ รองปลัดกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น ร่วมกับ ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ผู้เชี่ยวด้านอาชญวิทยา โดยการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษจะโอนภาระงานและบุคลากรส่วนใหญ่มาจากกองบัญชาการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3. ประเด็นสำคัญ

3.1 คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.)

ในร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีคณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษ (กคพ.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร หรือด้านกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้นำเอาข้อสังเกตขององค์กรต่างๆ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรีไปพิจารณา และได้แก้ไขให้ กคพ. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ

ในขั้นต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไของค์ประกอบของ กคพ. โดยเพิ่มเจ้ากรมพระธรรมนูญอีกหนึ่งตำแหน่ง แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และแก้ไขอำนาจหน้าที่ของ กคพ. ให้สอดคล้องกับการแก้ไขขอบเขตและความหมายของคดีพิเศษ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้แก้ไของค์ประกอบและที่มาของ กคพ. เสียใหม่ โดยเพิ่มตำแหน่งกรรมการ กคพ. ได้แก่ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และนายกสภาทนายความ และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้กรรมการคดีพิเศษโดยตำแหน่งจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อเลือก รวมทั้งการเสนอให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิออกจากตำแหน่งจะต้องผ่านการเห็นชอบของวุฒิสภาด้วย

ต่อมา สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันและได้แก้ไขในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กลับเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา แต่ยังคงเห็นชอบตามวุฒิสภาในส่วนของการเพิ่มเติมตำแหน่งกรรมการประจำตำแหน่ง การแก้ไขลักษณะต้องห้าม และการแก้ไขเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน กคพ.

3.2 ขอบเขตและความหมายของคดีพิเศษ

ตามร่างของคณะรัฐมนตรี คดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึง (1) คดีความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และอยู่ในหลักเกณฑ์หรือลักษณะการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด (2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากข้อหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม

อันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือระบบการเงินการคลังของประเทศ หรือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ที่ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่าคดีใดเป็นคดีพิเศษตามข้อหนึ่งหรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้วินิจฉัย และให้ถือเป็นที่สิ้นสุด นอกจากนี้ยังกำหนดให้การปรับปรุงแก้ไขบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสามารถทำได้โดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)ได้แก้ไขให้คดีพิเศษหมายถึง คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน และจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวน สอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ โดยจะต้องเข้าลักษณะดังต่อไปนี้ (1) คดีความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ (2) คดีความผิดอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ.

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขในส่วนนี้จนแตกต่างจากเดิมมาก โดยแก้ไขให้คดีพิเศษ ได้แก่ (1) คดีความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยจะต้องเป็นคดีที่มีความซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบมั่นคงของประเทศ ฯลฯ (2) คดีความผิดทางอาญาอื่นที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่มีอยู่

เมื่อร่างเข้าการพิจารณาของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่เห็นด้วยกับร่างและได้แก้ไขใหม่โดยตัดคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ออกไป ให้คงเหลือแต่คดีความผิดทางอาญาตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ การจะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดขอบเขตของคดีพิเศษไม่สามารถทำได้แล้ว คงเหลือแต่คดีความผิดทางอาญาอื่นที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่มีอยู่เท่านั้น อย่างไรก็ตามที่ประชุมใหญ่วุฒิสภาไม่เห็นด้วย และได้แก้ไขให้กลับไปคล้ายคลึงกับร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือเป็นคดีความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ หรือคดีความผิดอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. และตัดคดีพิเศษที่เป็นการลงมติของ กคพ. ออกไป

ในขั้นตอนสุดท้าย คณะกรรมาธิการร่วมกันได้แก้ไขความหมายของคดีพิเศษใหม่ โดยเปลี่ยนจากร่างของวุฒิสภากลับไปเหมือนร่างของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง

3.3 บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

ร่างของรัฐมนตรีกำหนดให้คดีพิเศษประกอบด้วยคดีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ดังนี้

- ประมวลรัษฎากร
- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469
- พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

- พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527
- พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534
- หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493
- พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527
- พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523
- พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแก้ไขการใช้ถ้อยคำใหม่ โดยเปลี่ยนจากคำว่า “พระราชบัญญัติ...” เป็น “คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วย...” เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดคดีพิเศษโดยบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้น จะทำให้ไม่ยืดหยุ่นในการบริหารงานคดีอาญา ขาดความคล่องตัวเมื่อจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคดีตามกฎหมายที่จะรับผิดชอบต่อไปในอนาคต และได้ตัดคดีเกี่ยวกับภาษีอากรให้ไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง เนื่องจากกระทรวงการคลังกำลังเสนอกฎหมายให้มีการสอบสวนโดยผู้เชี่ยวชาญเช่นกัน

ในส่วนของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ไม่มีการแก้ไขบัญชี แต่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้คือ กฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษ และมติ กคพ. ที่จะกำหนดคดีพิเศษควรครอบคลุมความผิดสำคัญบางประเภท เช่น การโจมตีค่าเงินบาท การหลีกเลี่ยงภาษีอากรจำนวนมาก และการก่อการร้าย

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงในการพิจารณาในขั้นตอนต่อมา จนกระทั่งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้เพิ่มคดีพิเศษเข้าไปอีก 7 ประเภท ซึ่งบางประเภทเคยปรากฏในร่างของคณะรัฐมนตรีมาก่อน ได้แก่

- คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมใหญ่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการ และได้แก้ไขให้กลับไปเหมือนของร่างขอสภาผู้แทนราษฎรตามเดิม

3.4 การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

ร่างของคณะรัฐมนตรีให้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไว้ในหลายส่วน เช่น ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (1) มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และพนักงานสอบสวน (2) มีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน สถานที่หรือยานพาหนะใดๆ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย เพื่อตรวจค้นหรือติดตามตรวจสอบ (3) โดยการอนุมัติจากอธิบดี พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารจากจดหมาย โทรสาร เอกสาร หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการได้ทันที แต่ต้องดำเนินการขออนุญาตต่อศาลในวันแรกที่เปิดทำการ (4) มีอำนาจออกหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารใดๆ เพื่อการตรวจสอบ (5) ในกรณีที่คดีมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายบท และมีบางบทที่ต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดำเนินการสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น เช่น การใช้อำนาจตรวจค้นเคหสถานจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ กคพ. กำหนดและ

แสดงความบริสุทธิ์ก่อนเข้าค้น และรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นต่อผู้บังคับบัญชา รวมถึงตัดอำนาจบางประการออกไป เช่น (1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากจดหมาย โทรสาร เอกสารหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยมิได้รับอนุญาตจากศาล (2) การออกหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐมาให้ถ้อยคำ (3) การให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดำเนินการสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวพันกับคดี

คณะกรรมาธิการฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขร่างบางส่วนให้กลับไปคล้ายคลึงกับร่างของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยระบุให้คดีที่มีความผิดเกี่ยวเนื่องต่อกฎหมายหลายบท และมีบางบทที่จะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ และเพิ่มอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในส่วนของการค้นบุคคล ยานพาหนะ และอายัดทรัพย์สิน หรือการมีหนังสือสอบถามหรือเรียกเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจง เป็นต้น

เมื่อถึงการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา เนื้อหาส่วนใหญ่ยังคงเดิม มีบางส่วนที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เช่น ตัดมาตราที่ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน และกำหนดให้คดีพิเศษในบางลักษณะ ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี และในชั้นกรรมาธิการร่วมกันก็ยังคงยืนยันตามร่างของวุฒิสภา

4. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นในช่วงแรก สร้างความขัดแย้งขึ้นระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากฝ่ายตำรวจเห็นว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษมีความซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของตำรวจ และยังเห็นว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจมากเกินไป อาทิเช่น การให้มีพนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในบางคดี และการให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเข้าค้นสถานที่ต่างๆ โดยไม่ต้องมีหมายศาล หรือสามารถดักฟังโทรศัพท์ได้

2) แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่อาจไม่ได้ช่วยแก้ปัญหา เพราะทำให้มีการแบ่งแยกงานสืบสวนและสอบสวนระหว่างหน่วยงานของรัฐให้มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มิได้เลือกที่จะคัดค้านความต้องการของคณะรัฐมนตรี แต่ใช้วิธีเสนอทางเลือกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยจัดทำร่างออกเป็นสองแบบ แบบแรกคือการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจำนวน 2 ฉบับ และร่างกฎหมายใหม่เฉพาะในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ 1 ฉบับ แบบที่สองคือยังคงร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษเอาไว้ แต่แก้ไขในรายละเอียดให้คล้ายกับแบบแรก

3) สภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มที่จะแก้ไขให้คดีพิเศษมีขอบเขตที่ยืดหยุ่นมากขึ้น คล้ายคลึงกับร่างของคณะรัฐมนตรี โดยนอกจากจะกำหนดให้ กคพ. สามารถเสนอกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมคดีพิเศษได้แล้ว กคพ. ยังสามารถลงมติให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษได้ด้วย

4) วุฒิสภามีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทของตนเองในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน กคพ. โดยกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของวุฒิสภา รวมถึงจำกัดการใช้ดุลยพินิจกำหนดคดีพิเศษของ กคพ. ให้แคบลง อย่างไรก็ตามเนื่องจากการแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขที่สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย

5) การพิจารณาในคณะกรรมาธิการร่วมกัน พบว่ากรรมาธิการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ยอมให้มีการแก้ไขในประเด็นหลักสองประเด็นคือ ที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน กคพ. และขอบเขตและความหมายของคดีพิเศษ ผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันจึงออกมาในลักษณะที่กรรมาธิการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรยอมให้มีการแก้ไขรายละเอียดในบางมาตราตามความต้องการของวุฒิสภา เพื่อแลกเปลี่ยนกับการไม่แก้ไขในสาระสำคัญ

6) หลังจากที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ ภายในปีเดียวกันได้มีการออกกฎกระทรวงที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคดีพิเศษในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ โดยได้เพิ่มเติมคดีความผิดทางอาญาที่จัดว่าเป็นคดีพิเศษที่ถูกตัดออกไปในที่ประชุมวุฒิสภากลับเข้าไปอีกครั้ง ได้แก่

- คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	22 มิถุนายน 2542 (รัฐบาลชวน หลีกภัย) 12 กุมภาพันธ์ 2545 (รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	7 พฤษภาคม 2545
สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ	2 ตุลาคม 2545
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จ	28 เมษายน 2546 (นายชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธานฯ)
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	7 พฤษภาคม 2546
วุฒิสภารับหลักการ	2 มิถุนายน 2546
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จ	19 สิงหาคม 2546 (นายภิญญา ช่วยปลอด เป็นประธานฯ)
วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม	29 สิงหาคม 2546
ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน	17 กันยายน 2546 – 10 ตุลาคม 2546 (นายภิญญา ช่วยปลอด เป็นประธานฯ)
วันที่ทั้งสองสภาเห็นชอบ	19 พฤศจิกายน 2546 – 24 พฤศจิกายน 2546
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	14 กุมภาพันธ์ 2547

2. หลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... จัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้แบ่งส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกเป็นสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและกองบัญชาการ เพื่อกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการมากขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารราชการตำรวจ และให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล เพื่อให้การบังคับบัญชาการแต่งตั้งและโยกย้าย หรือการดำเนินการทางวินัยมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตำรวจ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มารวมไว้ในกฎหมายฉบับนี้

เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จากเดิมที่เป็นกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2541) ส่งผลให้การ

บริหารราชการตำรวจจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นของตนเอง ซึ่งรัฐบาลนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ไปแล้วเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2542 แต่รัฐบาลได้สิ้นสุดลงเสียก่อน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร จึงได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2545 และดำเนินการตามขั้นตอนการพิจารณาต่อไป

3. ประเด็นสำคัญ

3.1 การจัดระเบียบราชการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็นสองส่วน ได้แก่ 1) สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ 2) กองบัญชาการ[1] โดยในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการ กองบัญชาการให้มีผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชา และกองบังคับการให้มีผู้บังคับการเป็นผู้บังคับบัญชา

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเช่น รับผิดชอบควบคุมราชการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ บริหารแผนการปฏิบัติราชการประจำปีให้เป็นไปในแนวทางที่นายกรัฐมนตรีและ ก.ต.ช. กำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผู้บัญชาการ ขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเช่น บริหารราชการของกองบัญชาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของทางราชการ ก.ต.ช. ก.ตร. และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงควบคุม กำกับ ดูแลบุคลากร การเงิน และทรัพย์สินของกองบัญชาการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ไม่ได้แก้ไขเนื้อหาในส่วนนี้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขถ้อยคำให้เข้าใจง่ายยิ่งขึ้น โดยระบุให้การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการแบ่งส่วนราชการภายในกองบัญชาการ ให้ออกเป็นกฎกระทรวง นอกจากนี้ยังยกเลิกบทบัญญัติที่อนุญาตให้กันเงินหรือทรัพย์สินส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังไว้ใช้สำหรับกองบัญชาการได้

คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้แก้ไขถ้อยคำ และได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้การแบ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ต่ำกว่ากองบังคับการลงมา ให้ออกเป็นประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดย

[1] ตัวอย่างเช่น กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 – 9

ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต.ช. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันได้ลงมติตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร

3.2 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

1) องค์ประกอบ

ร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ก.ต.ช. เป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการโดยตำแหน่งอีกห้าคนเป็นประธาน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่งข้างต้น โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ต.ช.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ไม่ได้แก้ไขเนื้อหาในส่วนนี้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขโดยเพิ่มกรรมการโดยตำแหน่งเข้าไปอีกหนึ่งคนคือ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และได้เพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากสามคนเป็นสี่คน

คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้แก้ไของค์ประกอบของ ก.ต.ช. โดยตัดกรรมการโดยตำแหน่งออกไปสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเพิ่มกรรมการเข้ามาหนึ่งคน คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งมีอาวุโสสูงสุด รวมถึงแก้ไขวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ไม่ต้องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นอกจากนี้กรรมาธิการหลายท่านยังเสนอให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องผ่านการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่วุฒิสภาแต่งตั้ง หรือต้องให้วุฒิสภาเห็นชอบ แต่ที่ประชุมวุฒิสภาไม่เห็นด้วย

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันได้ลงมติตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร

2) อำนาจและหน้าที่

ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ อาทิเช่น เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการ และการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ กำกับดูแลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย ออกระเบียบ ประกาศ หรือมติที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และที่สำคัญคือ การพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยตัดอำนาจการให้ความเห็นชอบการโอนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกไป และเพิ่มเติมให้ ก.ต.ช. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของแต่ละจังหวัดและสถานีตำรวจต่างๆ เพื่อตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว เพื่อรายงานต่อ ก.ต.ช.

คณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้ตัดอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. ออกไปข้อหนึ่งที่สำคัญคือ อำนาจการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ รวมถึงกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามฯ ต้องมีผู้แทนภาคประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของวุฒิสภา และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ได้ลงมติตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร

3) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ร่างของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้เหมือนกัน เช่น ต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เคยได้รับคำพิพากษาต้องโทษจำคุก ซึ่งต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมคุณสมบัติให้กรรมการต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้เพิ่มเติมคุณสมบัติว่าจะต้องไม่เป็นคนไร้ความสามารถ เสมือนไร้ความสามารถ และไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบตามการแก้ไขของวุฒิสภา

3.3 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

1) องค์ประกอบ

ร่างของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) กำหนดให้ ก.ตร. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และให้มีกรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย เลขาธิการ ก.พ. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจซึ่งมีอาวุโสสูงสุดหนึ่งคน รองผู้บัญชาการตำรวจที่ได้รับมอบหมายด้านการบริหารหนึ่งคน และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเลือกกันเองตามระเบียบที่ ก.ตร. กำหนด จำนวนไม่เกินห้าคน และให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วย 1) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป จำนวนห้าคน และ 2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตำรวจ จากสาขาความเชี่ยวชาญต่างๆ จำนวนห้าคน

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นอดีตข้าราชการตำรวจ ให้ต้องพ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปีจึงจะดำรง

ตำแหน่งได้ และแก้ไขให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ อาจเป็นบุคคลที่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาก่อนได้ แต่มีสัดส่วนได้ไม่เกินหนึ่งคน จากทั้งหมดห้าคน

ต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ โดยตัดกระบวนการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ออก ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าว และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ได้ลงมติตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร

2) อำนาจและหน้าที่

ก.ตร. มีหน้าที่บริหารงานบุคคลอันมีผลกระทบสำคัญต่อข้าราชการตำรวจกว่าแสนคนทั่วประเทศ ร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเรื่องอื่นใด ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เป็นต้น ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ ก.ตร. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่มอบหมายได้ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย ที่จำเป็นต้องมีคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งเพื่อดำเนินการในแต่ละจังหวัดได้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ไม่ได้มีการแก้ไขในสาระสำคัญส่วนนี้

3.4 ตำแหน่งข้าราชการตำรวจ

1) จเรตำรวจแห่งชาติ

จเรตำรวจ (Inspector General) มีหน้าที่ตรวจราชการ และสืบสวนสอบสวนทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ร่างของคณะรัฐมนตรีและร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้กำหนดให้มีตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ ไว้ในระดับตำแหน่งที่รองลงมาจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามมาด้วยตำแหน่งจเรตำรวจ และรองจเรตำรวจ ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขตำแหน่งข้าราชการตำรวจใหม่ โดยได้ยกเลิกตำแหน่งจเรตำรวจ และรองจเรตำรวจ เหลือเพียงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติเพียงตำแหน่งเดียวเท่านั้น

ต่อมาในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้ปรับลดความสำคัญของตำแหน่งนี้ลง จากเดิมที่กำหนดให้จเรตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ และมีระดับที่เทียบเท่ากับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้เหลือเพียงระดับของ และมีระดับที่รองลงมาจากรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการ

แก้ไขของวุฒิสภา และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ได้ลงมติตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร

2) พนักงานสอบสวน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้เพิ่มเติมหลักการจากร่างของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้มีสายงานของพนักงานสอบสวนที่แยกต่างหากจากข้าราชการตำรวจในปัจจุบัน เนื่องจากเห็นว่าเป็นสายงานที่มีความสำคัญและมีภาระความรับผิดชอบมาก แต่ตำแหน่งรองรับในสายงานนี้มีไม่เพียงพอ ส่งผลให้ขาดการเลื่อนไหลของตำแหน่งในสายงานสอบสวน จึงได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนมี 6 ระดับ ได้แก่

ก) พนักงานสอบสวน
ข) พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ
ค) พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ (ชั้นตำแหน่งเดียวกับรองผู้กำกับการ)
ง) พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ (ชั้นตำแหน่งเดียวกับผู้กำกับการ)
จ) พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ (ชั้นตำแหน่งเดียวกับรองผู้บังคับการ)
ฉ) พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (ชั้นตำแหน่งเดียวกับผู้บังคับการ)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) และยังกำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มเป็นกรณีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา มิได้มีการแก้ไขในสาระสำคัญส่วนนี้

3.5 กองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา

ร่างของคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการให้มีกองทุนเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา แต่เนื่องจากสำนักงบประมาณได้ตั้งข้อสังเกตถึงความเหมาะสมว่าควรมีกองทุนหรือไม่ จึงได้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกานำเอาข้อสังเกตไปวินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาว่างานสอบสวนเป็นกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นที่มีความสำคัญ โดยงานรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดในการเอาผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษนั้น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องมีค่าใช้จ่ายตั้งแต่เริ่มดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน จนถึงคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล และค่าใช้จ่ายบางประเภทไม่สามารถเบิกจากทางราชการได้ หรือเบิกได้ล่าช้าทำให้งานไม่คล่องตัว จึงเห็นสมควรให้มีกองทุนเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

ตามร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เงินของกองทุนประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินค่าเปรียบเทียบปรับคดีอาญาที่เป็นอำนาจของข้าราชการตำรวจ และเงินค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกเฉพาะที่จะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ทั้งนี้เงินค่าปรับ 2 ประเภทหลังนั้นจะตกเป็นของกองทุนได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติเสียก่อน และกองทุนจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหารกองทุน

ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการแก้ไขในส่วนของแหล่งที่มาของเงินกองทุนที่มีผู้อุทิศให้กองทุน จากเดิมที่กำหนดว่า “เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่กองทุนตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนด” เป็น “เงินและทรัพย์สินที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือมูลนิธิ”

ต่อมาในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเสนอว่าไม่ควรให้กองทุนมีแหล่งเงินทุนจากเงินค่าเปรียบเทียบปรับคดีอาญาที่เป็นอำนาจของข้าราชการตำรวจ และเงินค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก แต่คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย การแก้ไขในขั้นตอนของวุฒิสภาจึงมีเพียงแต่การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้คัดค้านในส่วนนี้

4. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นจากการรวมเอากฎหมายที่มีอยู่แล้วหลายฉบับเข้าด้วยกัน ดังนั้นจึงไม่มีความขัดแย้งกันมากในหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

2) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเป็นส่วนที่มีข้อถกเถียงกันมาก เพราะมีฝ่ายที่เห็นว่าอาจทำให้คนที่ทำผิดกฎหมายใช้เงินสนับสนุนกองทุนเพื่อเป็นเกราะกำบังให้ตัวเอง แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็ให้เหตุผลถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกองทุน เพื่อนำมาช่วยเหลือการทำงานของพนักงานสอบสวนที่จำเป็นต้องมีการใช้จ่ายเงิน

3) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในการตัดสินใจในสาระสำคัญบางประการ อันเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีไม่แน่ใจว่าการมีกองทุนเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีอาญานั้นเหมาะสมหรือไม่ จึงได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปหารือร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติ

4) สภาผู้แทนราษฎรมีอิทธิพลต่อการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมากกว่าวุฒิสภา สังเกตได้จากการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยการกับการแก้ไขสาระสำคัญโดยวุฒิสภาจำนวนมาก โดยเนื้อหาหลักนั้นคณะกรรมาธิการร่วมกันลงมติตามสภาผู้แทนราษฎรเสียเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่เนื้อหาปลีกย่อยจะยอมตามวุฒิสภา

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงมหาดไทย
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 11 ธันวาคม 2544 (รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  17 ธันวาคม 2544 - 23 ธันวาคม 2545 (ใช้เวลา 371 วัน)
- การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร 21 พฤษภาคม 2546 – 19 พฤศจิกายน 2546 (ใช้เวลา 182 วัน)
- การพิจารณาในวุฒิสภา 25 พฤศจิกายน 2546 – 23 มีนาคม 2547 (ใช้เวลา 118 วัน)
- การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการร่วมกัน
  21 เมษายน 2547 – 12 ตุลาคม 2547 (ใช้เวลา 174 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 27 ธันวาคม 2547

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 คือ การส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินตาบอดที่ไม่มีทางเข้าออก ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น และมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) แก้ชื่อร่างพระราชบัญญัติจาก “ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ตามความเห็นของกรมการผังเมือง เพื่อให้การจัดรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้ทุกบริเวณ ไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ที่เป็นเมืองเท่านั้น

3.2 องค์กรควบคุมดูและการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

องค์กรควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ประกอบด้วยองค์กร 2 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในระดับนโยบาย และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดในระดับจังหวัด นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่ทำหน้าที่บริหารกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

3.2.1 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

- **องค์ประกอบ**

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 3 คน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เห็นว่า การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นการดำเนินการเพียงในบริเวณหนึ่งของเมืองและชนบท ซึ่งเป็นการสนับสนุนงานส่วนหนึ่งของการผังเมือง การจัดรูปที่ดินจึงต้องสอดคล้องกับผังเมือง เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการผังเมืองที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการแล้ว การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการจึงเป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการที่สูงเกินกว่าจำเป็น จึงแก้ไขโดยปรับลดระดับกรรมการลงจากเดิม โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงและอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิเป็น 5 คน และคณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาลดจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิลงเหลือ 4 คน และให้กรรมการโดยตำแหน่งร่วมกันสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยคณะกรรมาธิการร่วมกันเห็นชอบตามร่างของวุฒิสภา

ขณะที่ในประเด็นสำนักงานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองออก ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ส่งกลับมาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้ง โดยในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- **อำนาจหน้าที่**

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัด

รูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตัดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติโครงการออก เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินควรมีหน้าที่ในเชิงนโยบายเท่านั้น การทำหน้าที่อนุมัติโครงการจะทำให้โครงการมีความล่าช้า และโครงการที่ขอรับเงินทุนไม่จำเป็นจะต้องเป็นโครงการขนาดใหญ่กว่าเสมอไป และแก้ไขให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติโครงการทั้งหมด หากมีการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนให้คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการเงิน

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.2.2 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด และตัวแทนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว โดยกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งไม่เกิน 3 คน คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภากำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน และให้กรรมการโดยตำแหน่งร่วมกันสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยคณะกรรมาธิการร่วมกันเห็นชอบตามร่างของวุฒิสภา

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุน และส่งเสริมกิจการของสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) แก้ไขโดยให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติโครงการทั้งหมด หากมีการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนให้คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการเงิน

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.2.3 คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการบริหารกองทุนฯ โดนคณะกรรมการ

บริหารกองทุนนี้มีหน้าที่ดูแลรักษาเงินกองทุน จ่ายเงินตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) แก้ไขให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติโครงการที่มีการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน แทนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ คณะกรรมการบริหารกองทุนจึงมีหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินด้วย

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.3 หน่วยงานดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานที่สามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ประกอบด้วย (1) สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (2) กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และ (4) หน่วยงานของรัฐอื่นใดที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.4 การเสนอและดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

การเสนอและดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แบ่งออกได้เป็นการดำเนินการโดยภาคเอกชน (สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่) และการดำเนินการโดยภาครัฐ (กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และหน่วยงานของรัฐอื่นใดที่กำหนดในกฎกระทรวง)

3.4.1 การเสนอและดำเนินการจัดรูปที่ดินในภาคเอกชน

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้การเสนอและดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในภาคเอกชนนั้น ต้องเป็นการดำเนินการโดยสมัครใจโดยมติส่วนใหญ่ของเจ้าของที่ดินภายในเขตที่จะดำเนินการ โดยเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด ซึ่งมีที่ดินรวมกันไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนที่ดินทั้งหมด รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมโดยยื่นคำขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

การเสนอโครงการแบ่งออกเป็น 2 กรณี กรณีที่ไม่ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนนั้น ให้สมาคมดังกล่าวยื่นโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด ขณะที่กรณีที่

ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุน ให้สมาคมดังกล่าวยื่นโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ทั้งนี้ จะต้องมีการประกาศโฆษณาเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) แก้ไขให้เอกชนที่สนใจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินยื่นคำขอจัดตั้งสมาคมต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดแทนที่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดสามารถควบคุมดูแลสมาคมควบคู่ไปกับการดูแลโครงการจัดรูปที่ดินด้วย และแก้ไขให้ยื่นโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด ไม่ว่าโครงการนั้นๆ จะขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนหรือไม่

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.4.2 การเสนอและดำเนินการจัดรูปที่ดินในภาครัฐ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้การเสนอและดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในภาครัฐนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน และขออนุมัติจากคณะกรรมการเช่นเดียวกับในกรณีของเอกชน เว้นแต่ในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยที่อาคารเสียหายเป็นพื้นที่ตั้งแต่ 5 ไร่ขึ้นไป เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจร้องขอให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน และไม่ต้องมีการประกาศโฆษณาเพื่อรับฟังคำคัดค้าน

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาแก้ไขโดยตัดข้อกำหนดเรื่องพื้นที่ดังกล่าวออกไป และคณะกรรมาธิการร่วมกันเห็นชอบตามร่างของวุฒิสภา

3.5 การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในที่ดินเพื่อการศาสนา

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมีการใช้ถ้อยคำว่า “ที่วัด” อยู่หลายแห่ง และยังคงอยู่ในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นคำว่า “ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง” เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่นๆ การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นประเด็นที่นำมาซึ่งการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะองค์กรทางพุทธศาสนา เนื่องจากข้อกังวลว่า การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินอาจนำไปสู่การใช้ที่ดินเพื่อการศาสนาที่ผิดวัตถุประสงค์ดั้งเดิม

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภานั้น สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อพิจารณาทบทวนข้อบทที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในที่ดินเพื่อการศาสนา ต่อมา คณะกรรมาธิการร่วมแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวโดยตัดข้อความที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินที่เป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางออก และกำหนดเพิ่มเติมให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในที่ดินเพื่อการศาสนาต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ดูแลรักษาที่ดินเพื่อการศาสนานั้น และกำหนดให้การจัดรูปที่ดินที่เป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ ทั้งนี้ การแก้ไขดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางการคัดค้านร่างกฎหมายขณะนั้นของกลุ่มศาสนา

3.6 กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้ยืมเงินมาให้กองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการจัดรูปที่ดินได้ไม่เกิน 2 เท่าของงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับสำหรับโครงการนั้น ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ให้ความเห็นในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ต้องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นระบบ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาแล้วจึงแก้ไขให้กองทุนเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากกรมการผังเมือง และให้กองทุนกู้ยืมเงินมาใช้สนับสนุนโครงการจัดรูปที่ดินเอง

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเหมาะสมมากขึ้น เช่น การปรับระดับของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งเดิมกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีหลายกระทรวงเป็นกรรมการ เป็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นกรรมการแทน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความลักลั่นกับคณะกรรมการผังเมือง2. การแก้ไขกฎหมายที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับศาสนามักมีความอ่อนไหวสูง การตัดสินใจในทางที่ขัดกับความต้องการขององค์กรทางศาสนาย่อมสร้างต้นทุนทางการเมือง (political cost) แก่ผู้มีเกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะองค์กรทางพุทธศาสนาซึ่งมีการรวมกลุ่มกันเข้มแข็ง และมีจุดยืนที่ชัดเจน การคัดค้านการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นการ

ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อการศาสนาเป็นตัวอย่างที่เด่นชัดของการผลักดันประเด็นที่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต้องการได้สำเร็จ แม้จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	สำนักนายกรัฐมนตรี	
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	5 มิถุนายน 2544 - 16 กันยายน 2546	(864 วัน)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	16 กันยายน 2546	
สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ	12 พฤศจิกายน 2546	
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	12 พฤศจิกายน 2546 - 31 มีนาคม 2547	(140 วัน)
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	4 สิงหาคม 2547	
วุฒิสภารับหลักการ	17 สิงหาคม 2547	
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	17 สิงหาคม 2547 - 27 กันยายน 2547	(41 วัน)
วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม	5 ตุลาคม 2547	
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	30 ธันวาคม 2547	

2. หลักการและเหตุผล

ให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง ทั้งในด้านการเรียนรู้ การสร้างพัฒนาความคิดริเริ่ม ด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต แก้ไขปัญหา และจัดการหมู่บ้านหรือชุมชนตามภูมิปัญญาหรือทุนทางสังคมของตนเอง และเสริมสร้างศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง พัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ประกอบด้วย 2 ส่วนหลักคือ “กองทุนหมู่บ้าน” หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ตามนโยบายของรัฐบาล และ “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” ซึ่งเป็นกองทุนใหญ่ ทำหน้าที่จัดสรรเงินลงไปยังกองทุนหมู่บ้านในแต่ละพื้นที่

3. ประเด็นสำคัญ

3.1 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ในร่างของคณะรัฐมนตรี กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นกองทุนใหญ่เพื่อจัดสรรเงินให้กองทุนหมู่บ้าน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สร้างงาน สร้างรายได้ กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากฐาน และเพื่อเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของชุมชน เงินและทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่สำคัญ ประกอบด้วย

(1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ (2) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ (3) เงินกู้ยืมที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (4) ดอกผลของกองทุน โดยให้มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบช.) เป็นผู้กำกับการทำงาน กำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้าน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานคนที่สอง และให้มีกรรมการประจำตำแหน่งจากหน่วยงานต่างๆ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงต่างๆ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน เป็นต้น รวมทั้งให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 10 คน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี โดยไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง โดยให้รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ในส่วนของการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา รองนายกนายกรัฐมนตรีสุวิทย์ คุณกิตติได้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นการล่วงหน้า ได้นำเอาข้อสังเกตจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย อาทิเช่น (1) เพิ่มบทบัญญัติไม่ให้ถือว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และไม่ต้องนำส่งรายได้กองทุนเป็นรายได้แผ่นดิน (2) เพิ่มเรื่องทุนประเดิมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินจากธนาคารออมสินหรือสถาบันการเงินอื่นๆ เพื่อเป็นทุนประเดิมให้แก่กองทุนได้เป็นคราวๆ ตามความจำเป็น (3) เพิ่มบทบัญญัติให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสามารถนำเงินกองทุนส่วนที่ยังไม่ได้จัดสรรให้แก่กองทุนชุมชนไปหาผลประโยชน์โดยการฝากกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล และ (4) เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการยกเลิกหรือยุบรวมกองทุนชุมชน เป็นต้น

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้ตัดมาตราที่กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมเงินเพื่อสมทบกองทุนออกไป ส่งผลให้ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเหลือเพียงแค่ (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเดิมที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (3) เงินที่กองทุนได้รับบริจาค และ (4) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สิน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของกองทุนอีกเล็กน้อย

ในขั้นต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้แก้ไขให้ทรัพย์สินอื่นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สามารถนำไปหาประโยชน์ได้ในลักษณะที่ไม่มีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย และกรรมาธิการบางส่วนยังมีความพยายามจะแก้ไขในส่วนของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ รวมถึงเพิ่มนิยามที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจพอเพียง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

3.2 กองทุนหมู่บ้าน (หรือชื่อเดิมในร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาคือ กองทุนชุมชน)

ตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ แห่งละ 1 ล้านบาท รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไปแล้วก่อนการร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกัน ในร่างของคณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดให้ทุกหมู่บ้านและชุมชนมีกองทุนหนึ่งกองทุน โดยให้จดทะเบียนต่อคณะกรรมการ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยวัตถุประสงค์คือให้เป็นกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านหรือชุมชน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เงินและทรัพย์สินของกองทุนที่สำคัญประกอบด้วย (1) เงินที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการ (2) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้โดยปราศจากภาระผูกพัน (3) เงินกู้ยืม (4) ดอกผลของกองทุน โดยให้แต่ละกองทุนมีคณะกรรมการกองทุนจำนวน 15 คน มาจากการคัดเลือกกันเองโดยสมาชิก คณะกรรมการกองทุนจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอาทิเช่น บริหารจัดการกองทุน ตรวจสอบ กำกับดูแล จัดสรรผลประโยชน์ของเงินกองทุนหมู่บ้าน ออกระเบียบข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์การบริหารกองทุน ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการกำหนด เป็นต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขเพิ่มเติมทรัพย์สินของกองทุนชุมชน โดยกำหนดให้ทรัพย์สินของกองทุนอาจมาได้จากเงินที่สมาชิกนำมาลงหุ้นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และได้ตัดไม่ให้กองทุนชุมชนสามารถกู้ยืมเงินได้ เนื่องจากเงินกู้ยืมมีผลให้กองทุนชุมชนมีข้อผูกพันที่จะต้องชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และแก้ไขจำนวนกรรมการจาก 15 คนเป็นไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการกองทุนชุมชนไว้สองปี

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐบาลสามารถจัดสรร “เงินอุดหนุน” จากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นทุนและทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านได้โดยตรง โดยได้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นมีมาตรการควบคุมดูแลการใช้จ่ายโดยเคร่งครัด ซึ่งทำให้การดำเนินการแบบเลือกปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ และแก้ไขให้การคัดเลือกกรรมการการกองทุนหมู่บ้านต้องคำนึงถึงชายและหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน แต่ที่ไม่ระบุสัดส่วนให้ชัดเจนนั้น ก็เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการคัดเลือก

ในส่วนของการยุบรวมกองทุน คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีที่กองทุนหมู่บ้านยุบรวมกับกองทุนหมู่บ้านอื่น ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สินของกองทุนที่ถูกยุบไปรวมกับกองทุนใหม่ แล้วแต่กรณี

3.3 การบัญชีและการตรวจสอบ

ร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้คณะกรรมการต้องเสนองบดุลแสดงฐานะการเงินและรายงานผลการทำงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายในกำหนดเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นปี ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ตรวจสอบกองทุน และในกรณีที่ปรากฏแน่ชัดว่ากองทุนใดไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการ หรือดำเนินการส่อไปในทางทุจริต ให้เลขาธิการคณะกรรมการฯ พิจารณาระงับการจ่ายเงินจากบัญชีกองทุน หรือให้กองทุนชดใช้ความเสียหาย

ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุ โดยสำนักงานกองทุนหมู่บ้านจะต้องรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และเพิ่มให้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านจัดทำบัญชีกองทุนหมู่บ้าน และเมื่อปิดบัญชีจะต้องจัดทำงบการเงินส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้แก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบมาจากองค์กรของรัฐ เอกชน หรือสถาบันการศึกษาที่มีความน่าเชื่อถือ

4. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขไม่มากนัก เนื่องจากเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนสถานะของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่ก่อตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 และสถานะของกองทุนหมู่บ้าน ที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ให้รวมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

2) รัฐบาลไม่มีแรงจูงใจที่จะดำเนินการออกพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับโดยเร็ว สังเกตได้จากการอนุมัติหลักการไปตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2544 และคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จตั้งแต่วันที่ 11 มิถุนายน ปีเดียวกัน แต่คณะรัฐมนตรีก็ยังมิได้เร่งผลักดันเข้าสู่รัฐสภาแต่อย่างใด จนกระทั่งวันที่ 12 พฤศจิกายน 2545 คณะรัฐมนตรีจึงได้หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งเพื่อหาทางดำเนินการให้กองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลที่จะสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ และด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการร่างพระบัญญัตินี้ต่อไปจนร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในเดือนพฤศจิกายน 2546

3) ความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนของคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีเครื่องมืออื่นในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการออกเป็นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็เพียงพอแล้วในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน

4) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดบทบัญญัติที่ให้กองทุนหมู่บ้านสามารถกู้ยืมเงินทิ้งไป เนื่องจากจะทำให้กองทุนมีภาระผูกพัน ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีที่ต้องการให้กองทุนหมู่บ้านมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพื่อกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ ต่อมาในชั้นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนหมู่บ้านได้

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

1.1 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงการคลัง
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 7 สิงหาคม 2544 (รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  กันยายน 2544 – ตุลาคม 2545 (ใช้เวลา วัน)
- คณะรัฐมนตรีมีมติแก้ไขหลักการของร่างกฎหมายตามข้อเสนอของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร 24 มิถุนายน 2546
- การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร 10 กันยายน 2546 – 29 กันยายน 2547 (ใช้เวลา 384 วัน)
- การพิจารณาในวุฒิสภา 11 ตุลาคม 2547 – 9 พฤศจิกายน 2547 (ใช้เวลา 29 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2 กุมภาพันธ์ 2548

1.2 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงการคลัง
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 15 พฤษภาคม 2550 (รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์)
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังแก้ไขเพิ่มเติม
  18 กันยายน 2550 (รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  20 กันยายน 2550 – 3 ตุลาคม 2550 (ใช้เวลา 13 วัน)
- การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
  14 พฤศจิกายน 2550 – 20 ธันวาคม 2550 (ใช้เวลา 70 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 1 มีนาคม 2551

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

2.1 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

- ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้ำประกัน และการปรับโครงสร้างหนี้ให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น
- พัฒนาตลาดตราสารหนี้เพื่อเป็นช่องทางในการระดมเงินทุนแก่ภาครัฐและภาคเอกชน

- ให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบ

2.2 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

- ให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
  - การย่นระยะเวลาการชำระหนี้
  - การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ก่อนครบกำหนดชำระ
  - การกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศหรือเงินบาทเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- ให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ
- ตั้งกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 นิยาม

- หนี้สาธารณะ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการนั้น “หนี้สาธารณะ” หมายถึง “หนี้ของส่วนราชการ หนี้ของรัฐวิสาหกิจ และหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขนิยามดังกล่าวโดยตัดหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออก และเพิ่มหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเข้าไว้ด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหนี้ที่ไม่ผูกพันรัฐ กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นจึงไม่ควรต้องเข้าไปบริหาร เว้นแต่การเป็นผู้ให้กู้โดยตรง หรือกู้เงินมาเพื่อให้กู้ต่อ นิยามดังกล่าวมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มารวมถึงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2)

- การบริหารหนี้สาธารณะ

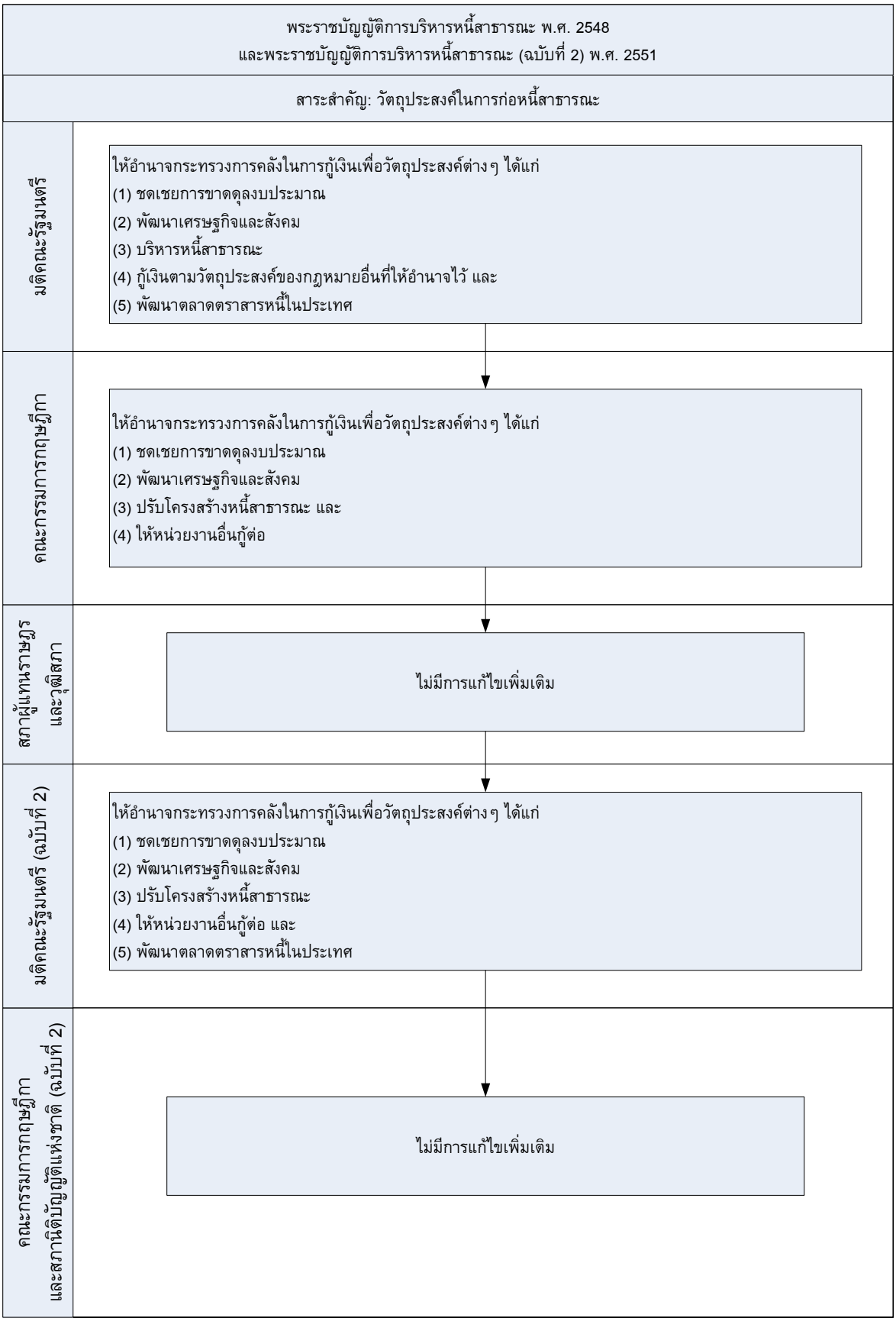
การแก้ไขนิยามที่สำคัญอีกคำหนึ่งคือ การเพิ่มเติมคำว่า “การบริหารหนี้สาธารณะ” ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า ตามร่างเดิมนั้น การบริหารหนี้สาธารณะมีความหมายเทียบเท่ากับการปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งของการบริหารหนี้สาธารณะเท่านั้น จึงขยายขอบเขตการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อให้เห็นหลักการโดยรวมของกฎหมายนี้ ทั้งนี้ นิยามดังกล่าวมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มารวมถึงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2)

3.2 วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้แก่ 1) ชดเชยงบประมาณขาดดุล 2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกเหนือจากงบประมาณ 3) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ 4) ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ และ 5) บริหารหนี้สาธารณะ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตัดวัตถุประสงค์ของการกู้เงินตามข้อ 3) ออก และแก้ไขข้อ 4) โดยเปลี่ยนเป็นการกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และข้อ 5) โดยเปลี่ยนเป็นการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

ประเด็นการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้เป็นประเด็นที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวออกตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ความเห็นว่า กระทรวงการคลังไม่ควรมีหน้าที่ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด อีกทั้งการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้จะเป็นการเพิ่มภาระหนี้สาธารณะ

แม้ว่าในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะจะมิได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในประเด็นดังกล่าวต่อจากในชั้นกฤษฎีกา แต่ในปี 2550 คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฉบับใหม่ โดยเพิ่มอำนาจให้กระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ และออกเป็นพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ในที่สุด


พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
สาระสำคัญ: วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ
มติคณะรัฐมนตรี
ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้แก่
(1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
(2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
(3) บริหารหนี้สาธารณะ
(4) กู้เงินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ และ
(5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ
คณะกรรมการกฤษฎีกา
ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้แก่
(1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
(2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
(3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และ
(4) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม
มติคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2)
ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้แก่
(1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
(2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
(3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
(4) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และ
(5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ
คณะกรรมการกฤษฎีกา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฉบับที่ 2)
ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

3.3 เพดานการก่อหนี้

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะมีการกำหนดเพดานการก่อหนี้ไว้ โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์การกู้ได้ดังนี้

- การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขให้สามารถกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และไม่เกินร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อ ๆ มารวมถึงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวอีก

- การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมอยู่ในเพดานการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อ ๆ มารวมถึงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวอีก

- การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดว่า การกำหนดวงเงินที่จะออกตราสารหนี้ในแต่ละปีเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตัดวัตถุประสงค์ของการกู้เงินข้างต้นออก จึงมิได้มีข้อกำหนดเพิ่มเติมเรื่องเพดานการกู้เงินที่สามารถกู้ได้แต่อย่างใด

ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้การออกตราสารหนี้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้สามารถกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง ทั้งนี้ การออกตราสารหนี้ดังกล่าวต้องไม่เกินวงเงินที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นคราว ๆ ตามความจำเป็น โดยให้นับรวมในวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขเพิ่มเติมให้ต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้เงิน

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และการกู้ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดว่า การกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ (บริหารหนี้สาธารณะ) และการให้กู้ต่อ (หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน) ไม่ต้องนับรวมในเพดานเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีกรอบการควบคุมที่ชัดเจนและอาจกระทบกับการรักษาวินัยทางการเงินการคลังได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นด้วยกับข้อสังเกตดังกล่าว และมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- กรณีการกู้เป็นเงินตราต่างประเทศให้นับรวมทั้งการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันและการให้กู้ต่อในวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)
- กรณีการกู้เป็นเงินบาท
  - การกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้นับรวมในวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) เนื่องจากเป็นการเพิ่มภาระหนี้ของกระทรวงการคลังโดยตรง
  - การกู้เพื่อให้กู้ต่อให้นับรวมในวงเงินค้ำประกัน (ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) เนื่องจากถือเป็นการค้ำประกันโดยอ้อม

นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มารวมถึงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวอีก

3.4 การกู้เงินในสกุลบาทและสกุลต่างประเทศ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะมีการกำหนดเงื่อนไขการกู้เงินในสกุลบาทและสกุลเงินตราต่างประเทศไว้ โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์การกู้ได้ดังนี้

- การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า จะต้องกู้เป็นเงินบาทเท่านั้น เพราะการกู้เป็นเงินตราต่างประเทศจะต้องนำมาแลกเป็นเงินบาทซึ่งเท่ากับเป็นการขยายปริมาณเงินบาทและก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อ ๆ มารวมถึงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวอีก

- การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต้องมาจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพิ่มเติมว่า หากภาวะตลาดการเงินภายในประเทศเอื้ออำนวย กระทรวงการคลังสามารถกู้เป็นเงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศได้

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อ ๆ มารวมถึงในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวอีก

- การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และการกู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่น

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการมิได้กำหนดว่า การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และการกู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่นจะต้องเป็นการกู้เงินในสกุลใดบ้าง แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตัดวัตถุประสงค์ของการกู้เงินทั้งสองข้อออก จึงมิได้มีข้อกำหนดเพิ่มเติมเรื่องสกุลเงินที่สามารถกู้ได้แต่อย่างใด

- การกู้เงินปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะสามารถเป็นไปได้ทั้งสกุลบาทและสกุลเงินตราต่างประเทศ

- การกู้ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

การกู้ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อเป็นวัตถุประสงค์การกู้ที่แก้ไขมาจากการกู้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมไว้เฉพาะการกู้เป็นเงินตราต่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นตอนนิติบัญญัติแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) นั้น คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เห็นชอบให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินบาทเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อได้ โดยกำหนดเพิ่มเติมว่า หากการกู้ดังกล่าวเป็นเงินตราต่างประเทศ ให้นับรวมในวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่หากกู้เป็นเงินบาท ให้นับรวมในวงเงินค้ำประกัน

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.5 กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้ตั้งกองทุนขึ้น 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ และกองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้ำประกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขครั้งแรกโดยตัดกองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้ำประกันออก โดยให้ความเห็นว่า การตั้งกองทุนเพื่อชำระหนี้แทนหน่วยงานที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้จะทำให้หน่วยงานนั้นไม่รับผิดชอบและไม่ระมัดระวังการก่อหนี้ ขณะที่การตัดกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ออกเป็นการแก้ไขตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม

ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ตั้งกองทุนขึ้น 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยรวมกองทุนทั้งสองกองทุนเข้าด้วยกัน และใช้ชื่อว่า กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกองทุนมีดังนี้

- เงินและทรัพย์สินของกองทุน และบัญชีที่เกี่ยวข้องกับกองทุน

ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) กำหนดหลักการเกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของกองทุน โดยระบุให้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะที่ได้รับแล้วแต่ยังมิได้นำไปชำระหนี้เดิมอยู่ในกองทุนเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ขณะที่เงินที่ได้จากการออกตราสารหนี้เพื่อสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงอยู่ในกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยรวมกองทุนทั้งสองกองทุนเข้าด้วยกัน แต่แยกออกเป็น 3 บัญชี ได้แก่ บัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ บัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ และบัญชีผลประโยชน์ โดยกำหนดให้ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุนจากทั้งบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศอยู่ในบัญชีผลประโยชน์

กระทรวงการคลังเห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวขัดกับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงแก้ไขโดยแบ่งบัญชีของกองทุนออกเป็นเพียง 2 บัญชี ได้แก่ บัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ โดยแยกดอกผลของเงินและทรัพย์สินในแต่ละบัญชีออกจากกัน

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- การนำเงินจากบัญชีไปใช้จ่าย

ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้ใช้เงินและทรัพย์สินในกองทุนเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะในการชำระหนี้เดิมที่ได้ปรับโครงสร้างหนี้ และชำระค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง และใช้เงินและทรัพย์สินในกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้เพื่อไถ่ถอนตราสารหนี้ที่ออกเพื่อสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง และชำระค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เงินกู้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้มิได้เกิดจากความต้องการของกระทรวงการคลัง แต่เป็นเพราะปริมาณตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังออกไม่เพียงพอต่อการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง กองทุนจึงเหมือนเป็นที่พักเงินระยะสั้นเท่านั้น จึงแก้ไขให้สามารถใช้เงินและทรัพย์สินในบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อทดแทนการกู้เงินได้ตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ 1) ชดเชยงบประมาณขาดดุล 2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกเหนือจากงบประมาณ 3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และ 4) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

กระทรวงการคลังเห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวขัดกับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงแก้ไขโดยตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการนำเงินและทรัพย์สินในบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศไปใช้เพื่อทดแทนการกู้เงินออก

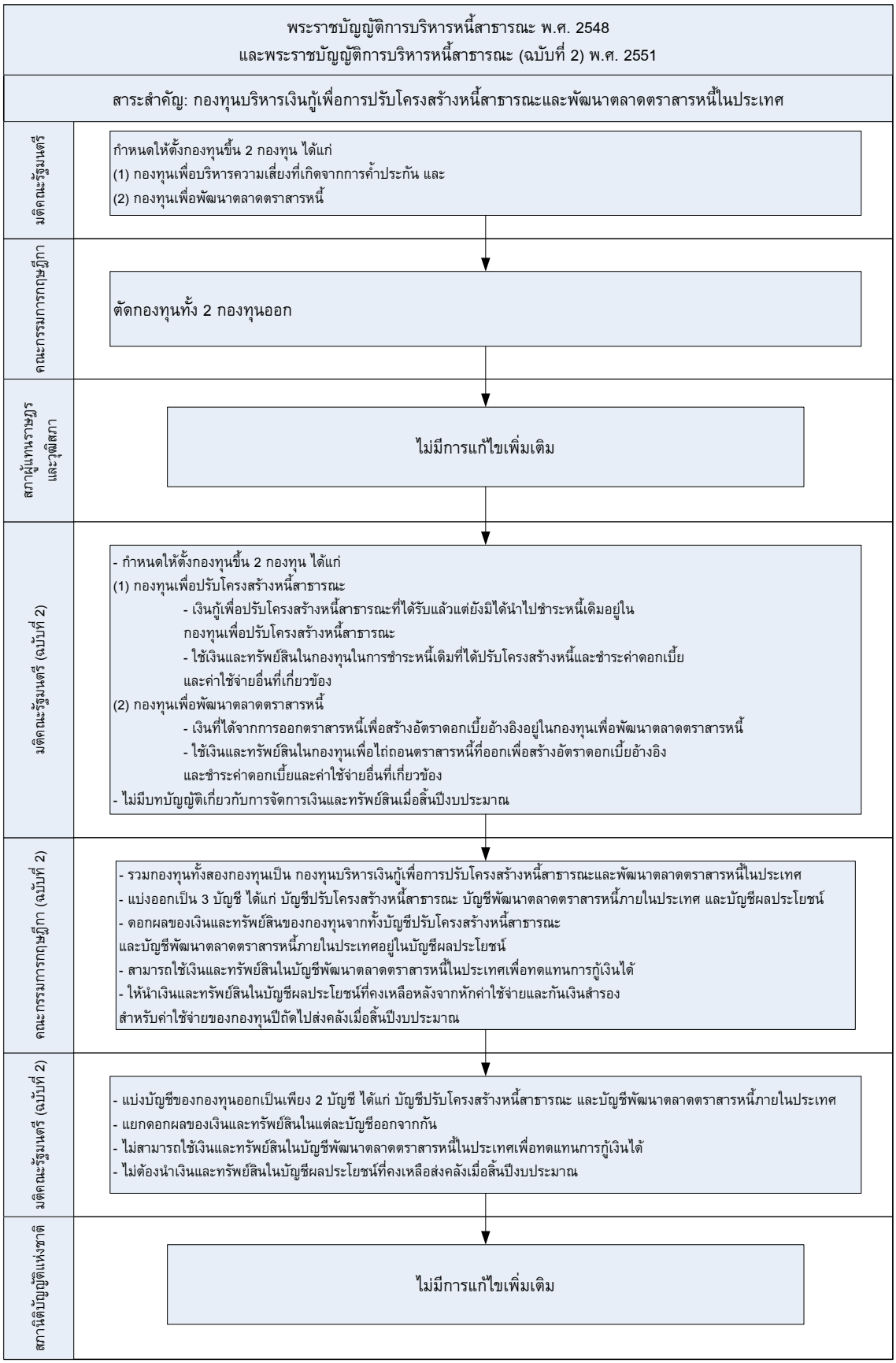
ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- เงินและทรัพย์สินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการเงินและทรัพย์สินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า กองทุนเป็นที่พักเงินระยะสั้น มิได้มุ่งที่จะนำเงินและทรัพย์สินไปลงทุน จึงกำหนดเพิ่มเติมให้นำเงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ที่คงเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายและกันเงินสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายของกองทุนปีถัดไปส่งคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

กระทรวงการคลังเห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวขัดกับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงแก้ไขโดยตัดบทบัญญัติดังกล่าวออก

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด


พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
สาระสำคัญ: กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ
มติคณะรัฐมนตรี
กำหนดให้ตั้งกองทุนขึ้น 2 กองทุน ได้แก่
(1) กองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้ำประกัน และ
(2) กองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้
คณะกรรมการกฤษฎีกา
ตัดกองทุนทั้ง 2 กองทุนออก
สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม
มติคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2)
- กำหนดให้ตั้งกองทุนขึ้น 2 กองทุน ได้แก่
(1) กองทุนเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะที่ได้รับแล้วแต่ยังมิได้นำไปชำระหนี้เดิมอยู่ใน กองทุนเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- ใช้เงินและทรัพย์สินในกองทุนในการชำระหนี้เดิมที่ได้ปรับโครงสร้างหนี้และชำระค่าดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง
(2) กองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้
- เงินที่ได้จากการออกตราสารหนี้เพื่อสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงอยู่ในกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้
- ใช้เงินและทรัพย์สินในกองทุนเพื่อไถ่ถอนตราสารหนี้ที่ออกเพื่อสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง และชำระค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการเงินและทรัพย์สินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ
คณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2)
- รวมกองทุนทั้งสองกองทุนเป็น กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ
- แบ่งออกเป็น 3 บัญชี ได้แก่ บัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ บัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ และบัญชีผลประโยชน์
- ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุนจากทั้งบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศอยู่ในบัญชีผลประโยชน์
- สามารถใช้เงินและทรัพย์สินในบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อทดแทนการกู้เงินได้
- ให้นำเงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ที่คงเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายและกันเงินสำรอง สำหรับค่าใช้จ่ายของกองทุนปีถัดไปส่งคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ
มติคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2)
- แบ่งบัญชีของกองทุนออกเป็นเพียง 2 บัญชี ได้แก่ บัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ
- แยกดอกผลของเงินและทรัพย์สินในแต่ละบัญชีออกจากกัน
- ไม่สามารถใช้เงินและทรัพย์สินในบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อทดแทนการกู้เงินได้
- ไม่ต้องนำเงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ที่คงเหลือส่งคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

3.6 คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับหนี้สาธารณะ (เดิมในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบใช้ว่า คณะกรรมการบริหารหนี้สาธารณะ)เพื่อทำหน้าที่บริหารหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเพิ่มเติมให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่รายงานสถานะของหนี้ภายใน 60 วันนับแต่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายหลังการเข้ารับหน้าที่

ต่อมา ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) นั้น คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เห็นชอบให้แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ให้สามารถปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมติจากคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการได้

ในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นต่อๆ มามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551ดังนี้

1. การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะในขั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ในขั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเพียงการแก้ไขรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ แตกต่างจากการแก้ไขในขั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเชิงนโยบายของร่างพระราชบัญญัติ
2. บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาลในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะเป็นข้อสังเกตสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ในทางหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนและรัดกุมขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แต่ในอีกทางหนึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติซึ่งแตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฉบับแรก คณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติอย่างน้อยใน 3 ประเด็น ได้แก่ นิยามของหนี้สาธารณะและการบริหารหนี้สาธารณะ กองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้ำประกัน และการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ อย่างไรก็ตาม เฉพาะการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นหลังสุดของคณะกรรมการ

กฤษฎีกาเท่านั้นที่เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ขณะที่ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ การแก้ไขดังกล่าวทำให้กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานเจ้าของเรื่องขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้วอีกครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไปก่อนหน้านี้ ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกระบวนการนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงคมนาคม
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 14 พฤษภาคม 2545 (รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  16 พฤษภาคม 2545 - 30 กันยายน 2545 (ใช้เวลา 138 วัน)
- การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร 8 ตุลาคม 2546
  (พระราชบัญญัติคงค้างเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรสิ้นวาระ)
- การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป
  21 เมษายน 2548
- การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร
  27 เมษายน 2548 - 14 กันยายน 2548 (ใช้เวลา 140 วัน)
- การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา 10 ตุลาคม 2548 - 14 พฤศจิกายน 2548 (ใช้เวลา 35 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 20 มกราคม 2549

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ใน 3 ประเด็น ได้แก่

(1) แก้ไขคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและแบบที่สาม[2]

(2) แก้ไขเพิ่มเติมกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเงินประกันและกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้า

---

[2] การกำหนดนิยามใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมบัญญัติอยู่ในในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดย

ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค

ใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็น การประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ

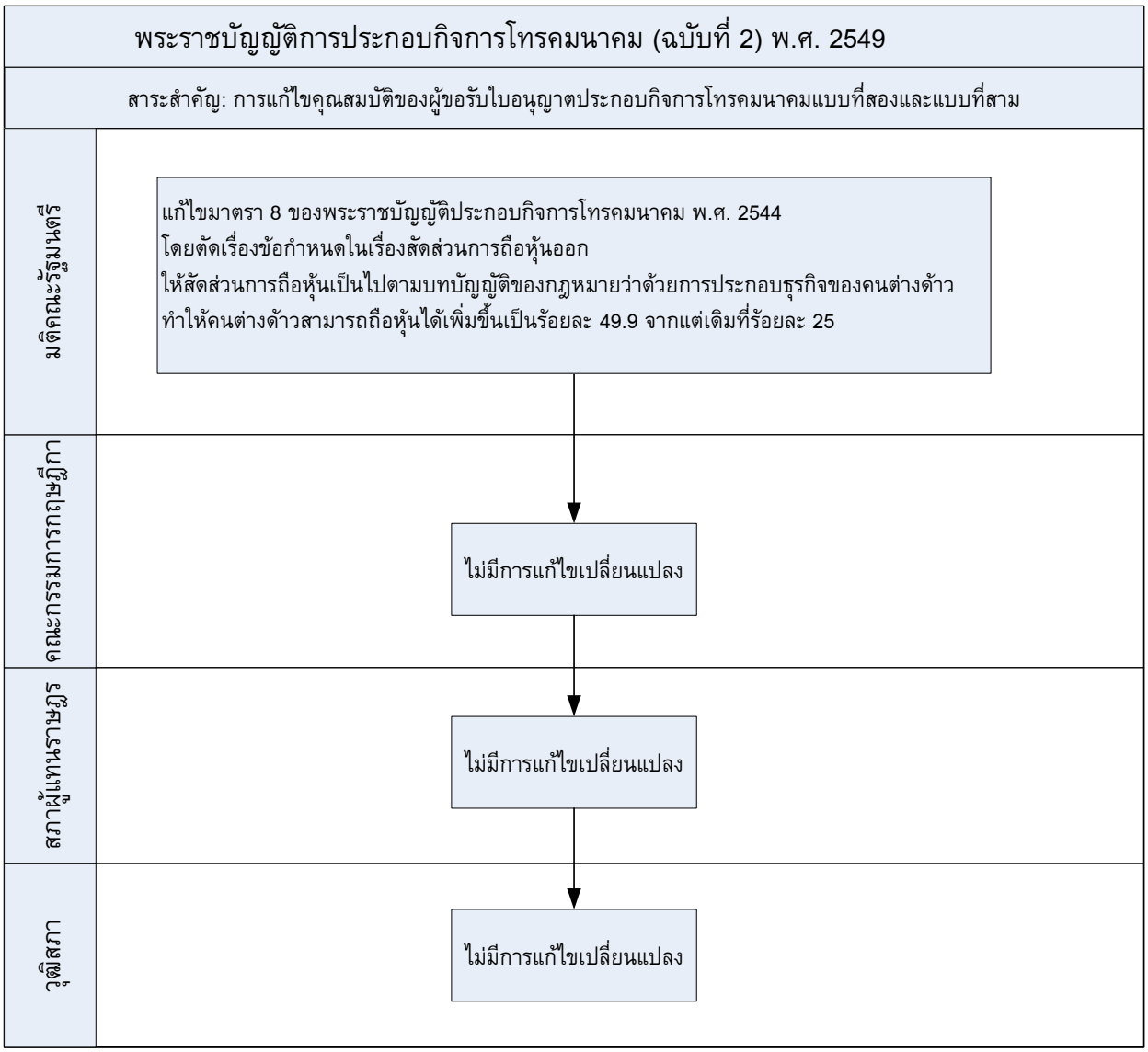
(3) กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หมายความรวมถึงบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

- **การแก้ไขคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและแบบที่สาม**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้มีการแก้ไขคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและแบบที่สาม โดยเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าว จากเดิมที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้ต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 เป็นการกำหนดว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและแบบที่สามต้องมิใช่คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง) การแก้ไขดังกล่าวทำให้คนต่างด้าวสามารถถือหุ้นได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49.9

จากร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบ จนกระทั่งฉบับที่วุฒิสภาลงมติเห็นชอบนั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาตราที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด



- **การเรียกเก็บเงินประกันและการเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้า**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 58 โดยห้ามเฉพาะกรณีผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเงินประกันจากผู้ใช้บริการเท่านั้น ทำให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถเรียกเก็บเงินที่มีลักษณะเรียกเก็บล่วงหน้าได้

ในขั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติมถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) กำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเงินประกันหรือเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นเงินประกันจากผู้ใช้บริการ ต่อมา คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น โดยระบุให้การเรียกเก็บค่าบริการล่วงหน้าต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมกำหนด

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในชั้นวุฒิสภา

- **การกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หมายความรวมถึงบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) เพิ่มเติมบทบัญญัติโดยกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หมายความรวมถึงบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลที่ให้เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

ข้อสังเกตสำคัญในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) คือ จังหวะและระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าในภาพรวมนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจะใช้เวลาในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งสิ้นถึง 3 ปี 8 เดือน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่า หลังจากที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผลักดันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาโดยรัฐสภาในเดือนเมษายน 2548 ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้เวลาพิจารณาเพียงประมาณ 7 เดือนก็สามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมาได้ และมีการประกาศใช้ก่อนการซื้อขายหุ้นบริษัทโทรคมนาคมบริษัทหนึ่งเพียงไม่นาน

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงพาณิชย์
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 20 กุมภาพันธ์ 2550
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  26 กุมภาพันธ์ 2550 - 12 มิถุนายน 2550 (ใช้เวลา 106 วัน)
- การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
  11 กรกฎาคม 2550 - 15 สิงหาคม 2550 (ใช้เวลา 35 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 31 สิงหาคม 2550

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 คือ การจัดตั้งองค์กรที่มีความคล่องตัวและมีอิสระในการดำเนินงานเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย แทนที่กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจที่เป็นธุรกรรมทางการเงินที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

- **องค์ประกอบ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน 6 คน แบ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประกันชีวิต การประกันวินาศภัย กฎหมาย การบัญชี บริหารธุรกิจ และการเงินหรือเศรษฐศาสตร์ รวมกรรมการทั้งสิ้น 11 คน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการโดยกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 4 คนแต่ไม่เกิน 6 คน รวมกรรมการทั้งสิ้น 9 - 11 คน ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขโดยเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไม่น้อยกว่า 6 คนแต่ไม่เกิน 8 คน และต้องมาจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านละไม่เกิน 2 คน รวมกรรมการทั้งสิ้น 11 - 13 คน และกำหนดให้การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

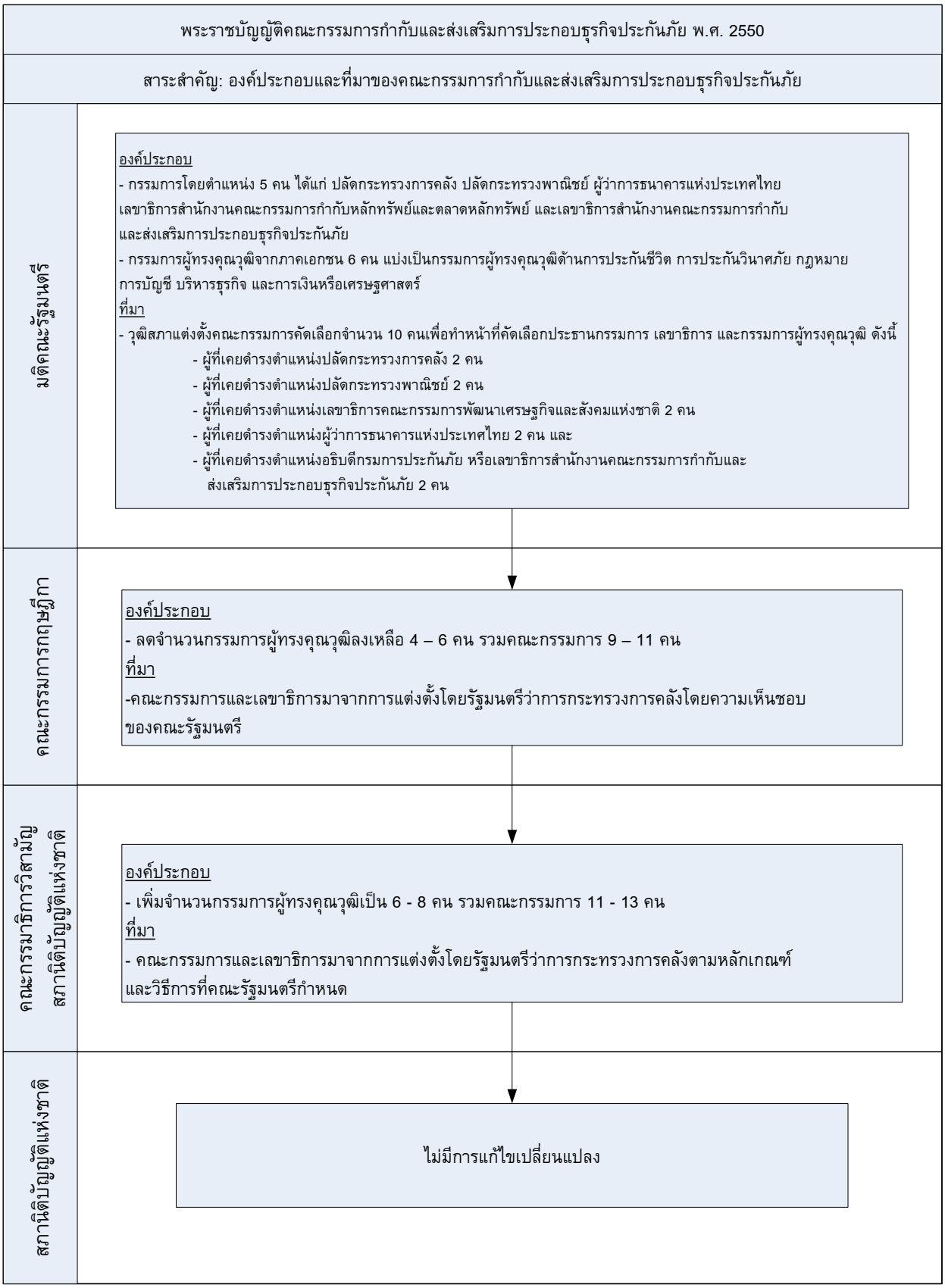
- **การได้มาซึ่งคณะกรรมการ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวน 10 คนเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกประธานกรรมการ เลขาธิการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง 2 คน
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ 2 คน
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2 คน
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 2 คน และ
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการประกันภัย หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย 2 คน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยกำหนดให้คณะกรรมการและเลขาธิการมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยให้ความเห็นว่ากระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร วุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงไม่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด


พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550
สาระสำคัญ: องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
มติคณะรัฐมนตรี
องค์ประกอบ
- กรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน 6 คน แบ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประกันชีวิต การประกันวินาศภัย กฎหมาย การบัญชี บริหารธุรกิจ และการเงินหรือเศรษฐศาสตร์
ที่มา
- วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวน 10 คนเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกประธานกรรมการ เลขาธิการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง 2 คน
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ 2 คน
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2 คน
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 2 คน และ
- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการประกันภัย หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย 2 คน
คณะกรรมการกฤษฎีกา
องค์ประกอบ
- ลดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลงเหลือ 4 – 6 คน รวมคณะกรรมการ 9 – 11 คน
ที่มา
-คณะกรรมการและเลขาธิการมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
องค์ประกอบ
- เพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็น 6 - 8 คน รวมคณะกรรมการ 11 - 13 คน
ที่มา
- คณะกรรมการและเลขาธิการมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

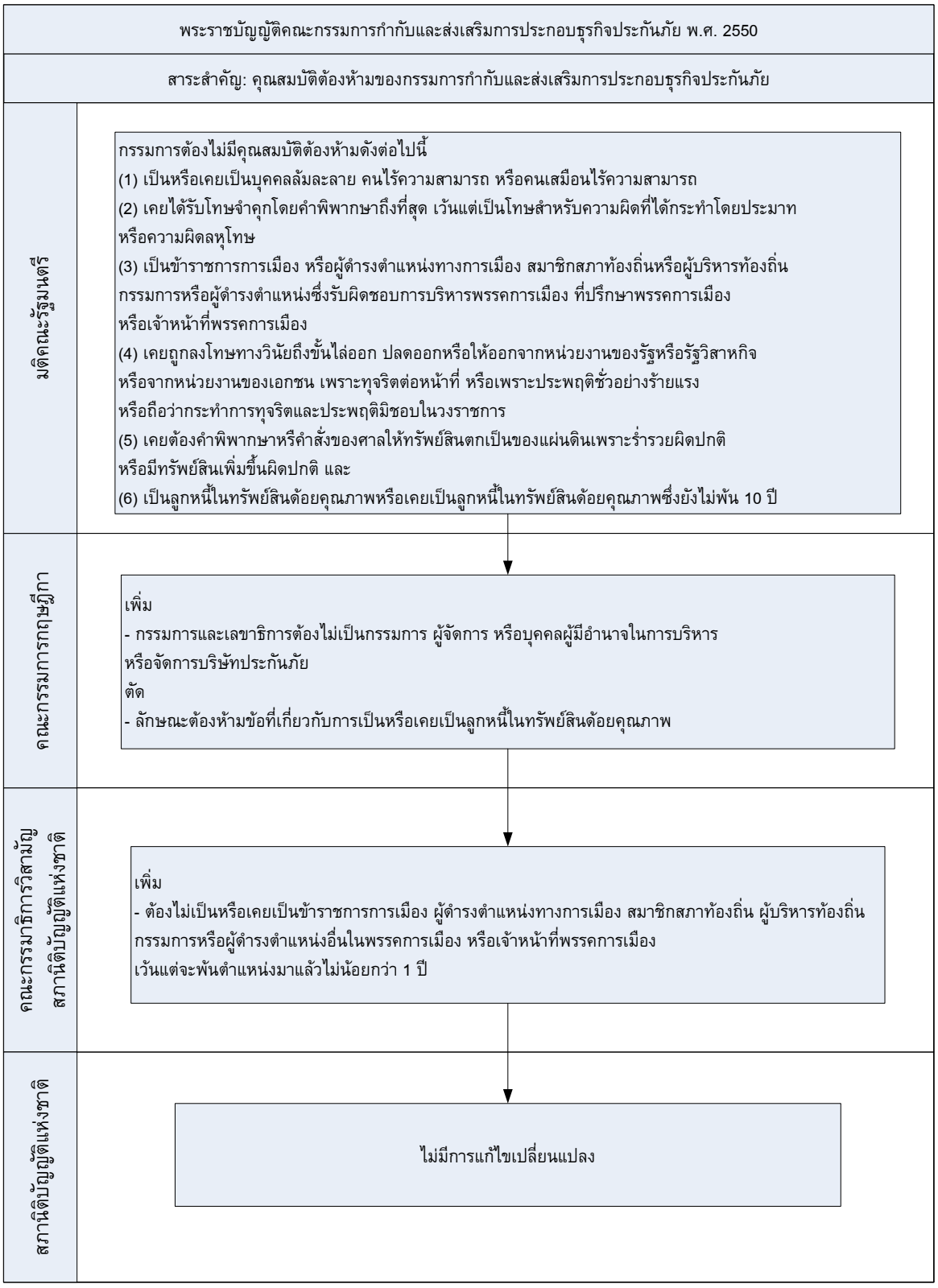
- **ลักษณะต้องห้ามของกรรมการและเลขาธิการ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้กรรมการต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังต่อไปนี้ (1) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (2) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (3) เป็นข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง (4) เคยถูกลงโทษทางวินัยถึงขั้นไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (5) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และ (6) เป็นลูกหนี้ในทรัพย์สินด้อยคุณภาพหรือเคยเป็นลูกหนี้ในทรัพย์สินด้อยคุณภาพซึ่งยังไม่พ้น 10 ปี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของกรรมการและเลขาธิการ โดยกำหนดว่า กรรมการและเลขาธิการต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหารหรือจัดการบริษัทประกันภัย และตัดลักษณะต้องห้ามข้อที่เกี่ยวกับการเป็นหรือเคยเป็นลูกหนี้ในทรัพย์สินด้อยคุณภาพออก ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ยังได้กำหนดเพิ่มเติมว่าเลขาธิการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับสำนักงานหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สำนักงาน ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้กรรมการและเลขาธิการต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง เว้นแต่จะพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ


พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550
สาระสำคัญ: คุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
มติคณะรัฐมนตรี
กรรมการต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังต่อไปนี้
(1) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
(2) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
หรือความผิดลหุโทษ
(3) เป็นข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง
หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
(4) เคยถูกลงโทษทางวินัยถึงขั้นไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
(5) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ
หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และ
(6) เป็นลูกหนี้ในทรัพย์สินด้อยคุณภาพหรือเคยเป็นลูกหนี้ในทรัพย์สินด้อยคุณภาพซึ่งยังไม่พ้น 10 ปี
คณะกรรมการกฤษฎีกา
เพิ่ม
- กรรมการและเลขาธิการต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหาร
หรือจัดการบริษัทประกันภัย
ตัด
- ลักษณะต้องห้ามข้อที่เกี่ยวกับการเป็นหรือเคยเป็นลูกหนี้ในทรัพย์สินด้อยคุณภาพ
คณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เพิ่ม
- ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น
กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
เว้นแต่จะพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

- **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกันภัย อย่างไรก็ตาม การออกใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการออกกฎกระทรวงและประกาศตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถนั้น คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เพียงการให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัตินั้นมิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าว เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีลักษณะการใช้อำนาจปกครอง จึงแก้ไขโดยเพิ่มเติมให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้กับคำสั่งทางปกครองและการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม รวมถึงให้คณะกรรมการมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเลขาธิการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.2 ทุนและทรัพย์สินของสำนักงาน

- **ทุนและทรัพย์สินของสำนักงาน**

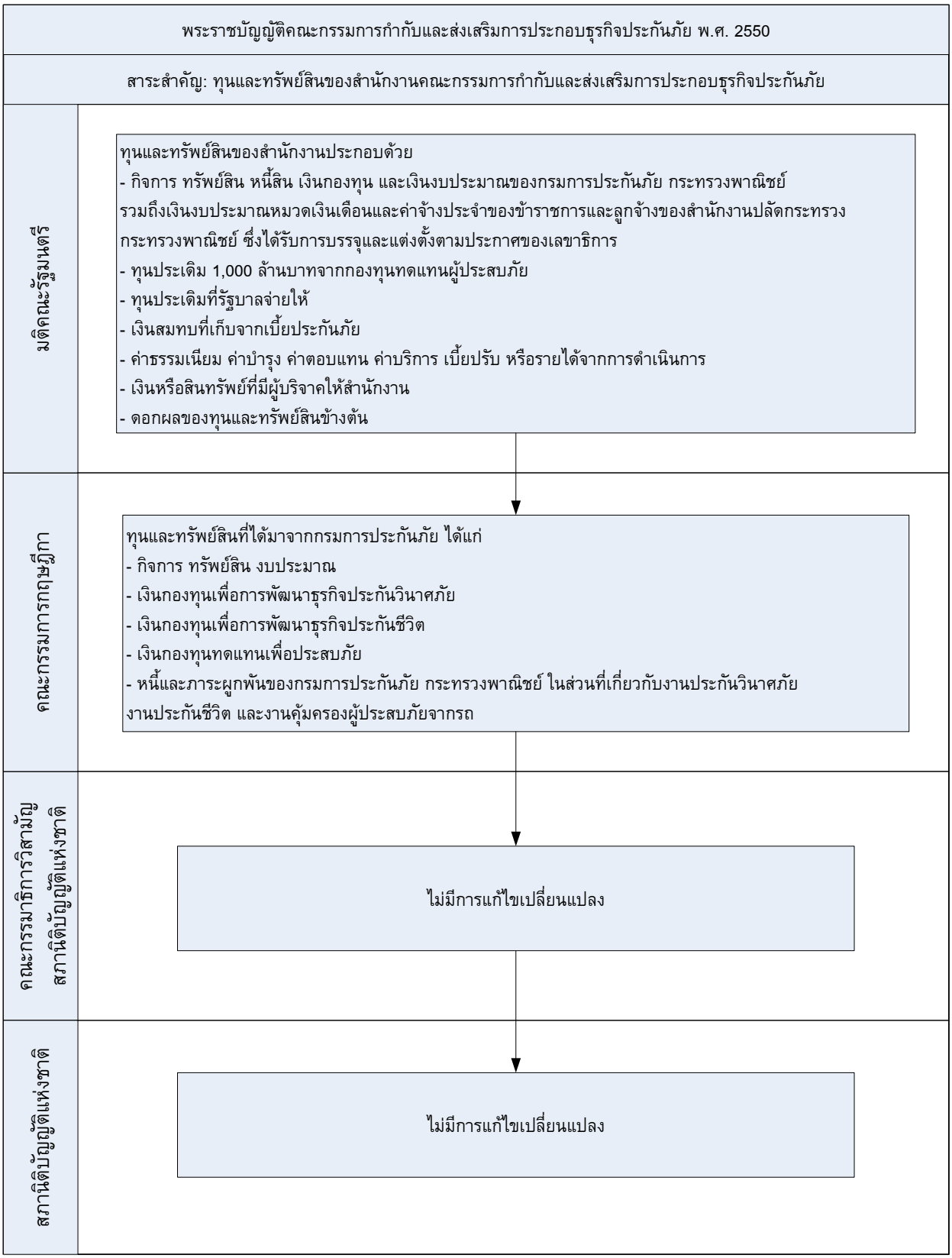
ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ทุนและทรัพย์สินของสำนักงานประกอบด้วย

- กิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน เงินกองทุน และเงินงบประมาณของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ รวมถึงเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามประกาศของเลขาธิการ
- ทุนประเดิม 1,000 ล้านบาทจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย
- ทุนประเดิมที่รัฐบาลจ่ายให้
- เงินสมทบที่เก็บจากเบี้ยประกันภัย
- ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ เบี้ยปรับ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- เงินหรือสินทรัพย์ที่มีผู้บริจาคให้สำนักงาน

- ดอกผลของทุนและทรัพย์สินข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขให้ชัดเจนโดยระบุให้ทุนและทรัพย์สินที่ได้มาจากกรมการประกันภัย ได้แก่ กิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัย เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันชีวิต เงินกองทุนทดแทนเพื่อประสบภัย (จากเดิมที่กำหนดจำนวนเงิน 1,000 ล้านบาทจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย) หนี้และภาระผูกพันของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับงานประกันวินาศภัย งานประกันชีวิต และงานคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด


พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550
สาระสำคัญ: ทุนและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
มติคณะรัฐมนตรี
ทุนและทรัพย์สินของสำนักงานประกอบด้วย
- กิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน เงินกองทุน และเงินงบประมาณของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ รวมถึงเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามประกาศของเลขาธิการ
- ทุนประเดิม 1,000 ล้านบาทจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย
- ทุนประเดิมที่รัฐบาลจ่ายให้
- เงินสมทบที่เก็บจากเบี้ยประกันภัย
- ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ เบี้ยปรับ หรือรายได้จากการดำเนินการ
- เงินหรือสินทรัพย์ที่มีผู้บริจาคให้สำนักงาน
- ดอกผลของทุนและทรัพย์สินข้างต้น
คณะกรรมการกฤษฎีกา
ทุนและทรัพย์สินที่ได้มาจากกรมการประกันภัย ได้แก่
- กิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ
- เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัย
- เงินกองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันชีวิต
- เงินกองทุนทดแทนเพื่อประสบภัย
- หนี้และภาระผูกพันของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับงานประกันวินาศภัย งานประกันชีวิต และงานคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ
คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

- **การนำส่งเงินสมทบ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้บริษัทประกันภัยนำเงินสมทบส่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยทุกรอบ 3 เดือนในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.5 ของเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากผู้เอาประกันภัย โดยการเรียกเก็บและการนำส่งเงินสมทบนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยเพิ่มเติมให้คณะกรรมการประกาศอัตราเงินสมทบโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานด้วย เพื่อให้อัตราเงินสมทบที่ต้องนำส่งสะท้อนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานอย่างแท้จริง

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

- **การใช้จ่ายรายได้ของสำนักงาน**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้รายได้จากการดำเนินงานตกเป็นของสำนักงาน และเมื่อหักด้วยรายจ่ายและหักเป็นเงินสำรองประเภทต่างๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนดแล้วเหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า การกำหนดให้สำนักงานนำส่งรายได้ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากเงินสมทบนั้นอาจไม่เป็นธรรมต่อบริษัทประกันภัย และอาจทำให้บริษัทประกันภัยผลักภาระดังกล่าวไปยังผู้บริโภคได้ จึงแก้ไขให้รายได้ทั้งหมดจากการดำเนินงานตกเป็นของสำนักงาน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม (รวมถึงประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และพนักงาน) โดยมิต้องนำส่งไปรายได้แผ่นดิน

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 ดังนี้

1. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ การจัดตั้งองค์กรที่มีความคล่องตัวและมีอิสระในการดำเนินงานเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะพบว่า อำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการ

ออกกฎกระทรวงและประกาศตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถนั้นยังคงเป็นของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เพียงการให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีอำนาจสั่งยับยั้งการกระทำของสำนักงานที่เห็นว่าขัดต่อนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยจึงมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยอย่างแท้จริง การจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวมิได้มีความเป็นอิสระมากขึ้น หากแต่มีผลแต่เพียงการขยายองค์กรให้ใหญ่ขึ้นและมีงบประมาณมากขึ้น

2. ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยที่ไม่เข้มงวดเท่าที่ควร และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวเลยตลอดกระบวนการนิติบัญญัติ โดยลักษณะต้องห้ามของกรรมการและเลขาธิการ คือ ต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหารหรือจัดการบริษัทประกันภัย ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้กรรมการและเลขาธิการยังคงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการการประกอบธุรกิจประกันภัยหากเป็นผู้ถือหุ้นในธุรกิจดังกล่าว

3. การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกามีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างกับการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ส่วนที่คล้ายคลึงกับการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ คือ การเน้นการเพิ่มอำนาจให้แก่ภาคราชการ โดยจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการโดยกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 4 คนแต่ไม่เกิน 6 คน ซึ่งอาจทำให้สัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากภาคราชการมากกว่าคณะกรรมการที่มาจากภาคเอกชน

ขณะที่ส่วนที่แตกต่างจากการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ มีอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้กับคำสั่งทางปกครองและการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม ซึ่งโดยปรกติแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกามักจะไม่นำวิธีการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองมาบัญญัติไว้โดยตรงในลักษณะนี้ และ ประเด็นที่สอง คือ การกำหนดวิธีการใช้จ่ายรายได้ของสำนักงานซึ่งไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งแตกต่างจากการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่มักจะเพิ่มความเข้มงวดในการใช้จ่ายมากกว่าจะผ่อนปรนดังเช่นในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

4. ในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้บริษัทประกันภัยนำเงินสมทบส่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยทุกรอบ 3 เดือนในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.5 ของเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากผู้เอาประกันภัย โดยในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติมิได้มี

การแก้ไขตัวเลขดังกล่าวแต่อย่างใด หากพิจารณาจากมูลค่าเบี้ยประกันภัยของธุรกิจประกันภัยในปี 2553 พบว่า มีมูลค่าสูงถึง 4.2 แสนล้านบาท และเพิ่มขึ้นจากปี 2552 ถึงร้อยละ 14.3 ข้อสังเกตสำคัญ คือ การกำหนดอัตราเงินสมทบที่บริษัทประกันภัยต้องนำส่งมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงพลังงาน
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 13 มีนาคม 2550
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 16 มีนาคม 2550 – 17 สิงหาคม 2550
- การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 19 กันยายน 2550 – 7 พฤศจิกายน 2550
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 10 ธันวาคม 2550

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 คือ การปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงาน โดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน โดยจัดตั้งคณะกรรมการกิจการพลังงานเพื่อป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ และคุ้มครองผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

- **องค์ประกอบ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการ 6 คน โดยมีผู้อำนวยการ (คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้เป็นเลขาธิการ) สำนักงานคณะกรรมการประกอบกิจการพลังงานเป็นเลขานุการ และกำหนดให้กรรมการต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 10 ปีในสาขาวิชาชีพด้านพลังงาน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี กฎหมาย คณิตศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค หรือสังคมศาสตร์ ทั้งนี้ การนับระยะเวลาในสาขาต่างๆ สามารถนำมารวมกันได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการโดยตัดผู้เชี่ยวชาญในสาขาสังคมศาสตร์ออก และเพิ่มเติมว่า “หรือสาขาอื่นอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการพลังงาน และกำหนดให้คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการที่มาจากสาขาพลังงานด้านกิจการไฟฟ้าและด้านกิจการก๊าซธรรมชาติอย่างน้อยด้านละ 1 คน

- **คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้กรรมการกำกับกิจการพลังงานต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) แก้ไขโดยเพิ่มอายุขั้นต่ำของกรรมการเป็น 40 ปี และเพิ่มลักษณะต้องห้ามเข้มงวดให้ขึ้น คือ ต้องไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล และต้องไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- **การได้มาซึ่งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาเพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจำนวน 7 คนเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และให้รัฐมนตรีเสนอชื่อต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติตามลำดับ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน 7 คน ดังนี้

- ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวม 4 คน
- ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นผู้ประกอบกิจการพลังงาน 1 คน
- ผู้แทนสภาวิศวกร 1 คน
- ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร 1 คน

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขโดยเพิ่มกรรมการสรรหาอีก 2 คน ได้แก่ ผู้แทนของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 1 คน และผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1 คน และเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรว่า ต้องมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า 5 ปีในด้านคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือด้านพลังงาน

- **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน เช่น การกำหนดประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน และประเภทของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต เป็นต้น ซึ่งจะได้อธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อ 3.2

ขณะที่อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการที่มีการเสนอให้มีแก้ไข คือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า แผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้า แผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติ และแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานต่อรัฐมนตรี ในชั้นกรรมาธิการวิสามัญนั้น นางสาวสายรุ้ง ทองปลอน กรรมาธิการเสียงข้างน้อยสงวนคำแปรญัตติ โดยขอเพิ่มเติมให้คณะกรรมการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนก่อนเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ที่ประชุมมีมติ 94 ต่อ 21 คะแนนให้เป็นไปตามร่างของคณะกรรมาธิการเสียงข้างมาก

3.2 การกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน

- **การอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้การประกอบกิจการพลังงานต้องได้รับใบอนุญาต โดยให้คณะกรรมการออกประกาศกำหนดประเภทใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาต วิธีการขอรับใบอนุญาต ตลอดจนค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต ทั้งนี้ การกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตให้คณะกรรมการเสนอแผนกำหนดอัตราเพื่อให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มีเฉพาะการแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น โดยมิได้แก้ไขสาระสำคัญอื่นๆ เพิ่มเติมแต่อย่างใด

- **การส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเพื่อให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงานและป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบ รวมทั้งหลักเกณฑ์ห้ามการกระทำที่ใช้อำนาจผูกขาดลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มีเฉพาะการแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น โดยมิได้แก้ไขสาระสำคัญอื่นๆ เพิ่มเติมแต่อย่างใด

- **อัตราค่าบริการการใช้พลังงาน**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าบริการให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ทั้งนี้ การกำหนดอัตราค่าบริการต้องเป็นธรรมกับผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต ไม่เลือกปฏิบัติ สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการประกอบกิจการที่มีประสิทธิภาพ คำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสและ

การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคในด้านกิจการไฟฟ้า มีวิธีการคำนวณอัตราค่าบริการที่ชัดเจน โปร่งใส มีการประกาศเผยแพร่ และห้ามผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บอัตราค่าบริการเกินกว่าอัตราที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มีเฉพาะการแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น โดยมิได้แก้ไขสาระสำคัญอื่นๆ เพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.3 กองทุนพัฒนาไฟฟ้า

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้ไฟฟ้าต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ โดยให้สำนักงานเป็นผู้เก็บรักษาและบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุน และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนแยกจากงบประมาณของสำนักงาน

เงินกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้ (1) ชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (2) พัฒนาท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้า และ (3) ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มีเฉพาะการแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น โดยมิได้แก้ไขสาระสำคัญอื่นๆ เพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.4 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในประเด็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเพิ่มบทบัญญัติให้ตกลงซื้อขายกันก่อนที่จะดำเนินการเวนคืน หากตกลงกันไม่ได้จึงจะใช้วิธีการเวนคืน เฉพาะในกรณีผู้รับใบอนุญาตเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มีเฉพาะการแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้น โดยมิได้แก้ไขสาระสำคัญอื่นๆ เพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.5 บทกำหนดโทษ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดโทษผู้เจตนากระทำการให้เกิดการรบกวนหรือขัดขวางการประกอบกิจการพลังงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทกำหนดโทษดังกล่าวก่อให้เกิดข้อถกเถียงในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยนางสาวสายรุ้ง ทองปลอน กรรมาธิการเสียงข้างน้อยสงวนคำแปรญัตติโดยขอให้ตัดมาตราดังกล่าวออกเนื่องจากเห็นว่าเป็นการเพิ่มบทลงโทษทั้งที่มีกฎหมายอื่นๆ อยู่แล้ว รวมทั้งการใช้คำว่า “ขัดขวาง” กินความหมายกว้างขวางมาก

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายสนับสนุนคำแปรญัตติดังกล่าวหลายราย ได้แก่ นายภัทระ คำพิทักษ์ นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ นายประพันธ์ คูณมี นายพรเพชร วิชิตชลชัย นายโคทม อารียา และนายตวง อันทะไชย ทำให้นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญยอมตัดมาตราดังกล่าวออกจากร่างพระราชบัญญัติ

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ดังนี้

1. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ใช้เวลาในกระบวนการนิติบัญญัติเพียงประมาณ 9 เดือน ซึ่งนับว่าใช้เวลาค่อนข้างน้อย แม้เมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่ออกในช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องในขณะนั้นมีส่วนร่วมในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการเป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับร่างฉบับแรกที่กระทรวงพลังงานเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

2. ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญ แม้ว่าเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ การปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงาน แต่กิจการพลังงานที่ครอบคลุมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้จำกัดอยู่เฉพาะไฟฟ้าหรือก๊าซธรรมชาติเท่านั้น หากพิจารณารายชื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญจะพบว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานน้ำมันเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมาธิการ ซึ่งอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้กิจการพลังงานน้ำมันมิได้ถูกนำมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงศึกษาธิการ
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 26 พฤศจิกายน 2547 (รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  29 พฤศจิกายน 2547 – 20 มิถุนายน 2550 (ใช้เวลา 934 วัน)
- การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
  8 สิงหาคม 2550 – 17 ตุลาคม 2550 (ใช้เวลา 70 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 11 มกราคม 2551

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 คือ การแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ในประเด็นดังต่อไปนี้

- กำหนดให้โรงเรียนเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- สร้างการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนเอกชนเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชน โดยการให้การสนับสนุนโดยรัฐทั้งด้านเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์อื่น

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

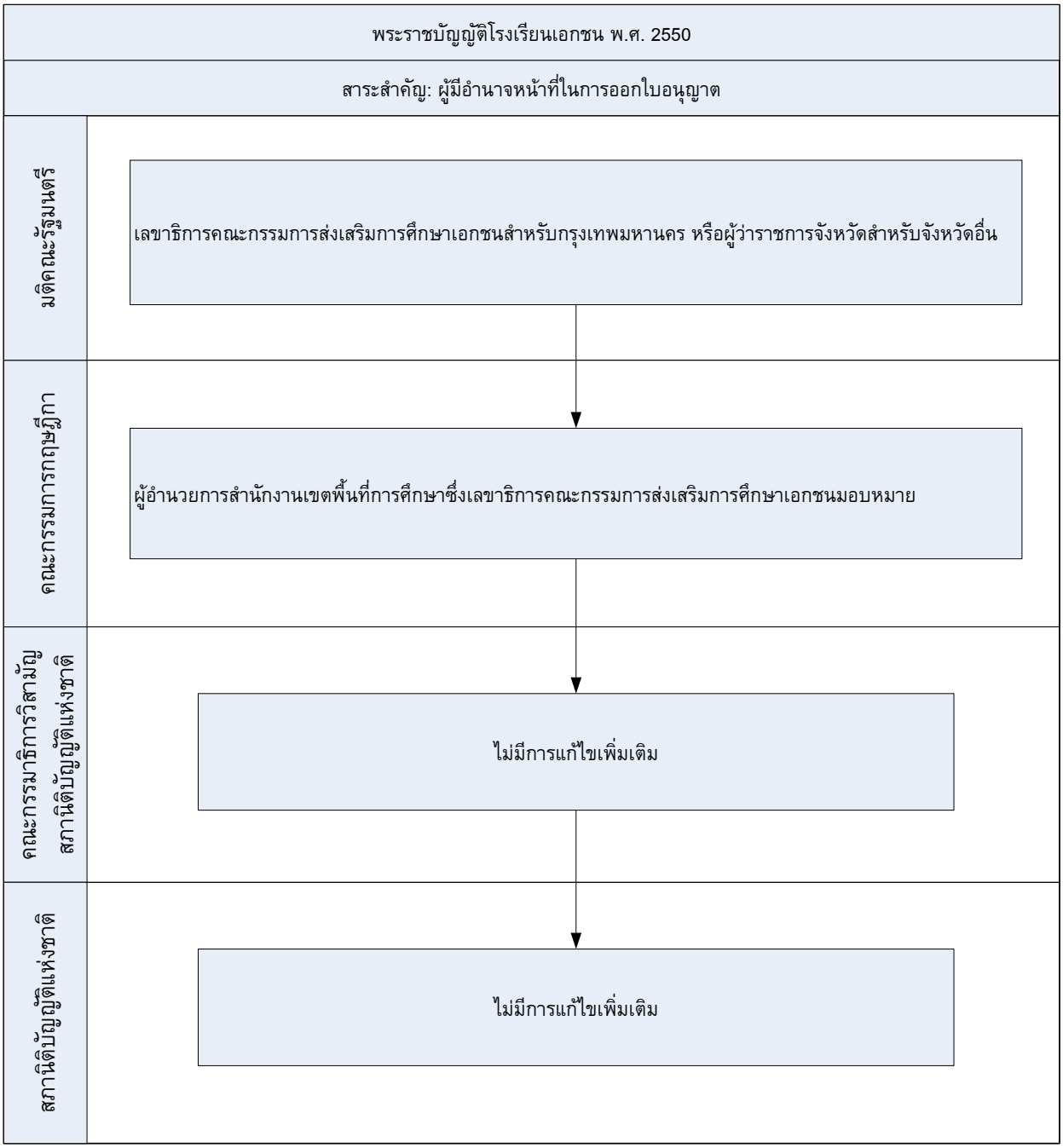
3.1 คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

- นิยามของ “ผู้อนุญาต”

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงนิยามของ “ผู้อนุญาต” ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนั้น ผู้อนุญาต หมายความถึงเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขให้ผู้อนุญาต หมายความถึง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนมอบหมาย อำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตโรงเรียนเอกชนในจังหวัดต่างๆ นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครจึงเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา

(คณะพิเศษ) ยังยกเลิกคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนจังหวัด และเพิ่มกลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเข้ามาแทน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนิยามข้างต้น

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด



- องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนครูเป็นกรรมการจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี แต่กรรมการทั้งสอง

ตำแหน่งถูกตัดออกในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมา ในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการ 1 ตำแหน่ง

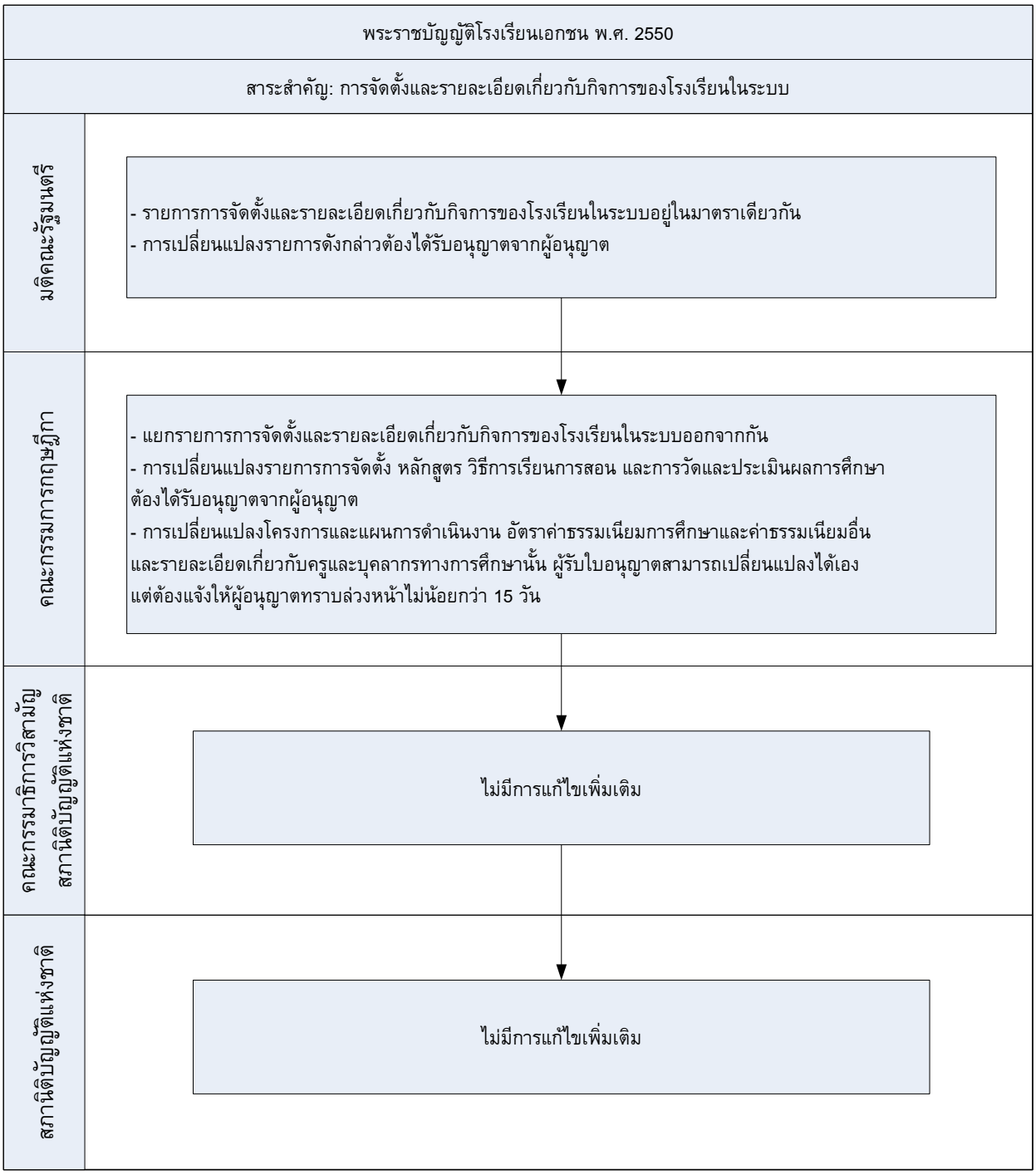
ขณะที่ในประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มวาระจาก 2 ปีเป็น 3 ปี โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในกระบวนการนิติบัญญัติชั้นต่อๆ มาแต่อย่างใด

3.2 โรงเรียนในระบบ

- การจัดตั้งและรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนในระบบ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดรายการการจัดตั้งและรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนในระบบไว้ในมาตราเดียวกัน และกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยแยกรายการการจัดตั้งและรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนในระบบออกจากกัน โดยกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงรายการการจัดตั้งต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต เช่นเดียวกันกับหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน และการวัดและประเมินผลการศึกษา แต่การเปลี่ยนแปลงโครงการและแผนการดำเนินงาน อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าธรรมเนียมอื่น และรายละเอียดเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ผู้รับใบอนุญาตสามารถเปลี่ยนแปลงได้เอง แต่ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด



- การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินและการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนออก เหลือเพียงต้องเป็นผู้มีหลักฐานว่าจะสามารถโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินได้ และแก้ไขระยะเวลาการโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวจาก 90 วัน (ขยายได้ไม่เกิน 60 วัน) เป็น 120 วัน

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- การยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์กลับคืนให้ผู้รับใบอนุญาต

การโอนกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินให้แก่โรงเรียนในระบบได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามประมวงกฎหมายที่ดินและภาษีอากร คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพิ่มเติมให้รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์กลับคืนให้ผู้รับใบอนุญาตเมื่อโรงเรียนในระบบเลิกกิจการ

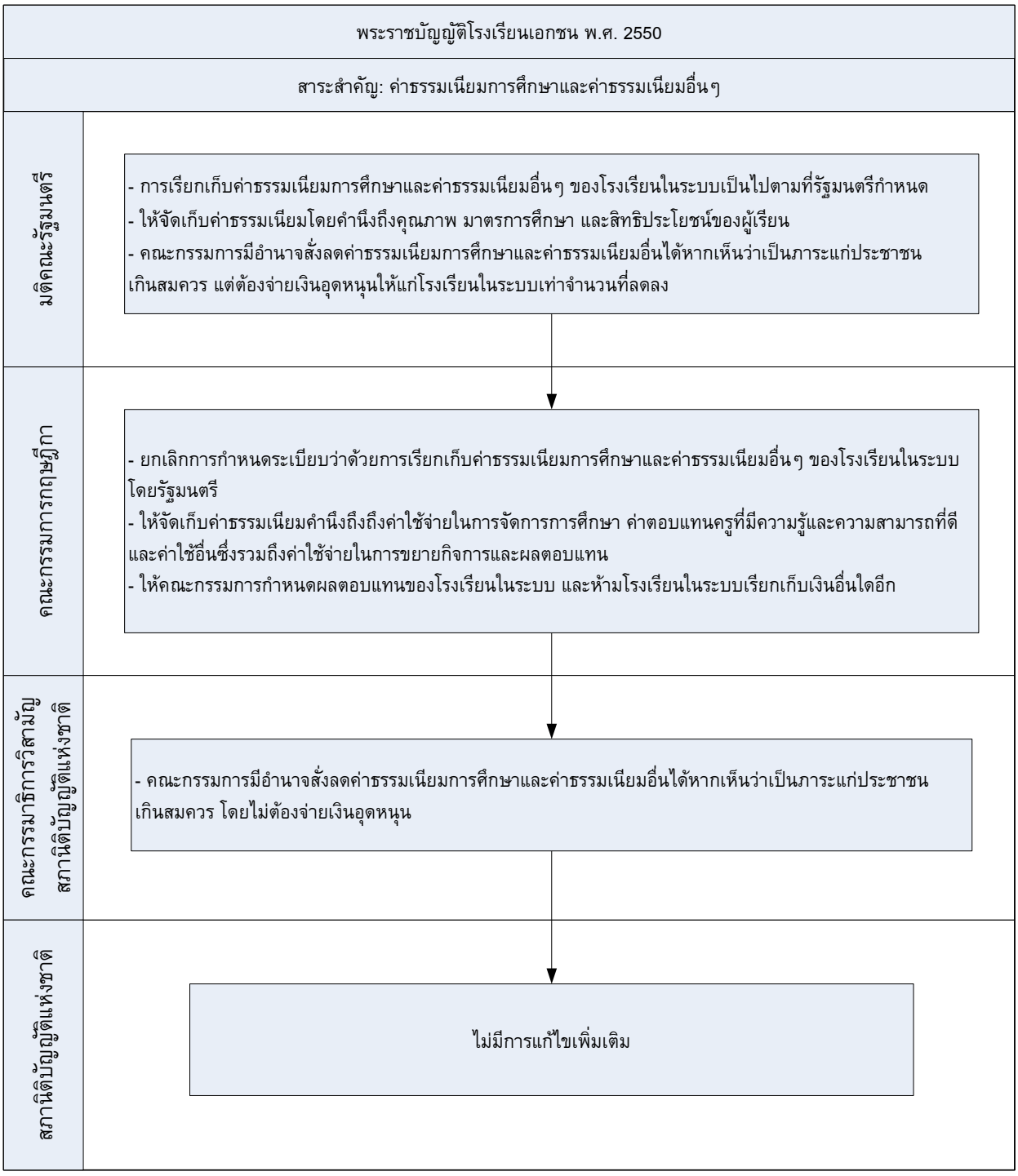
ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

3.3 ค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ของโรงเรียนในระบบเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ยกเลิกการกำหนดระเบียบโดยรัฐมนตรีดังกล่าว และแก้ไขการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโดย “คำนึงถึงคุณภาพ มาตรการศึกษา และสิทธิประโยชน์ของผู้เรียน” เป็น “คำนึงถึงถึงค่าใช้จ่ายในการจัดการการศึกษา ค่าตอบแทนครูที่มีความรู้และความสามารถที่ดี และค่าใช้อื่นซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการขยายกิจการและผลตอบแทน” และกำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกำหนดผลตอบแทนของโรงเรียนในระบบ และห้ามโรงเรียนในระบบเรียกเก็บเงินอื่นใดอีก

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งลดค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าธรรมเนียมอื่นได้หากเห็นว่าเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร แต่ต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนในระบบเท่าจำนวนที่ลดลง คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระงบประมาณของรัฐโดยตรง จึงแก้ไขโดยยกเลิกการจ่ายเงินอุดหนุนในการสั่งลดค่าธรรมเนียม

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ



3.4 การอุดหนุนและการส่งเสริม

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้รัฐบาลสามารถให้การอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนเอกชนได้ตามความเหมาะสม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยกำหนดให้รัฐอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนในระบบได้ตามที่คณะกรรมการเสนอแนะ และเพิ่มความยืดหยุ่นในการอุดหนุนและส่งเสริมให้มากขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไข

รายละเอียดในสองประเด็นย่อย ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงการให้เจ้าหน้าที่รัฐไปปฏิบัติงานในโรงเรียนเป็นการจัดบุคลากรทางการศึกษาให้ในกรณีขาดแคลนหรือมุ่งเน้นวิชาการ และ (2) ตัดการให้เงินอุดหนุนครูผู้สอนนักเรียนซึ่งเป็นผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ เหลือเฉพาะการให้ค่าตอบแทนครูเท่านั้น

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.5 กองทุนที่เกี่ยวเนื่องกับโรงเรียนเอกชน

3.5.1 กองทุนสำรอง

ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนกำหนดให้โรงเรียนในระบบต้องจัดให้มีกองทุนสำรอง โดยต้องจัดสรรผลกำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการในแต่ละปีเข้ากองทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

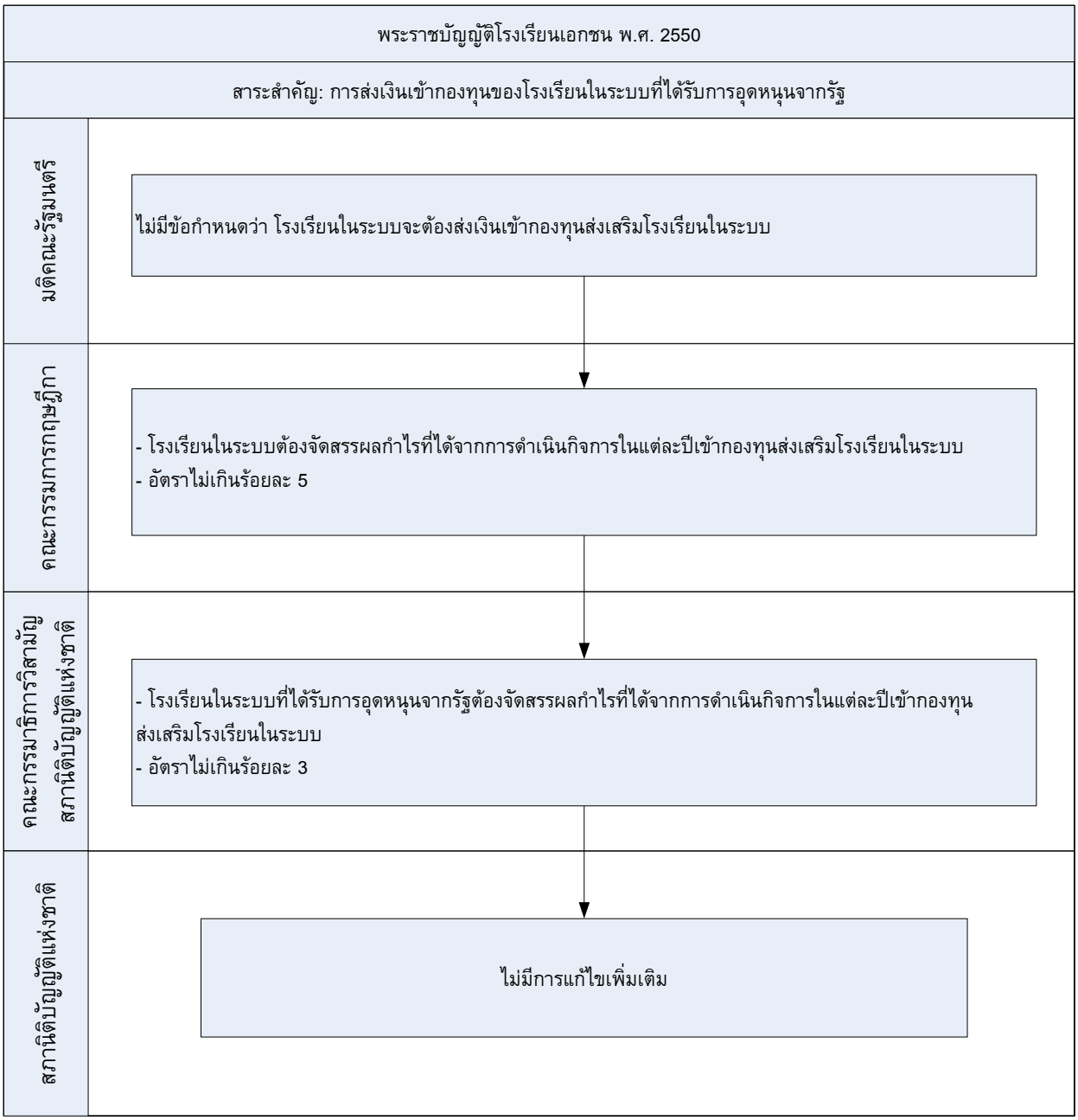
3.5.2 กองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ

ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนกำหนดให้มีกองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการให้กู้ยืมเงินแก่โรงเรียนในระบบ โดยในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบใช้ว่า “กองทุนส่งเสริมโรงเรียนเอกชน” และแก้ให้ชัดเจนขึ้นเป็น “กองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ” ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

- การส่งเงินเข้ากองทุนของโรงเรียนในระบบที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมิได้กำหนดว่า โรงเรียนในระบบจะต้องส่งเงินเข้ากองทุน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยเพิ่มเติมกำหนดให้โรงเรียนในระบบต้องจัดสรรผลกำไรที่ได้จากการดำเนินกิจการในแต่ละปีเข้ากองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบซึ่งต้องไม่เกินร้อยละ 5 คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขอีกครั้งโดยกำหนดให้โรงเรียนในระบบที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐเท่านั้นที่จะต้องจัดสรรเงินเข้ากองทุน และลดจำนวนเงินที่ต้องจัดสรรเข้ากองทุนลงจากไม่เกินร้อยละ 5 เหลือไม่เกินร้อยละ 3

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ



- เงินอุดหนุนกองทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนตามความจำเป็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยกำหนดว่า จำนวนเงินที่จัดสรรให้ดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของเงินที่โรงเรียนในระบบส่งเข้ากองทุน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขอีกครั้งโดยตัดเงื่อนไขขั้นต่ำดังกล่าวออก

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

3.5.3 กองทุนสงเคราะห์

ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนกำหนดให้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ขึ้น โดยในกระบวนการนิติบัญญัติมีประเด็นการแก้ไขที่สำคัญ ดังนี้

- คุณสมบัติของผู้อำนวยการกองทุนสงเคราะห์

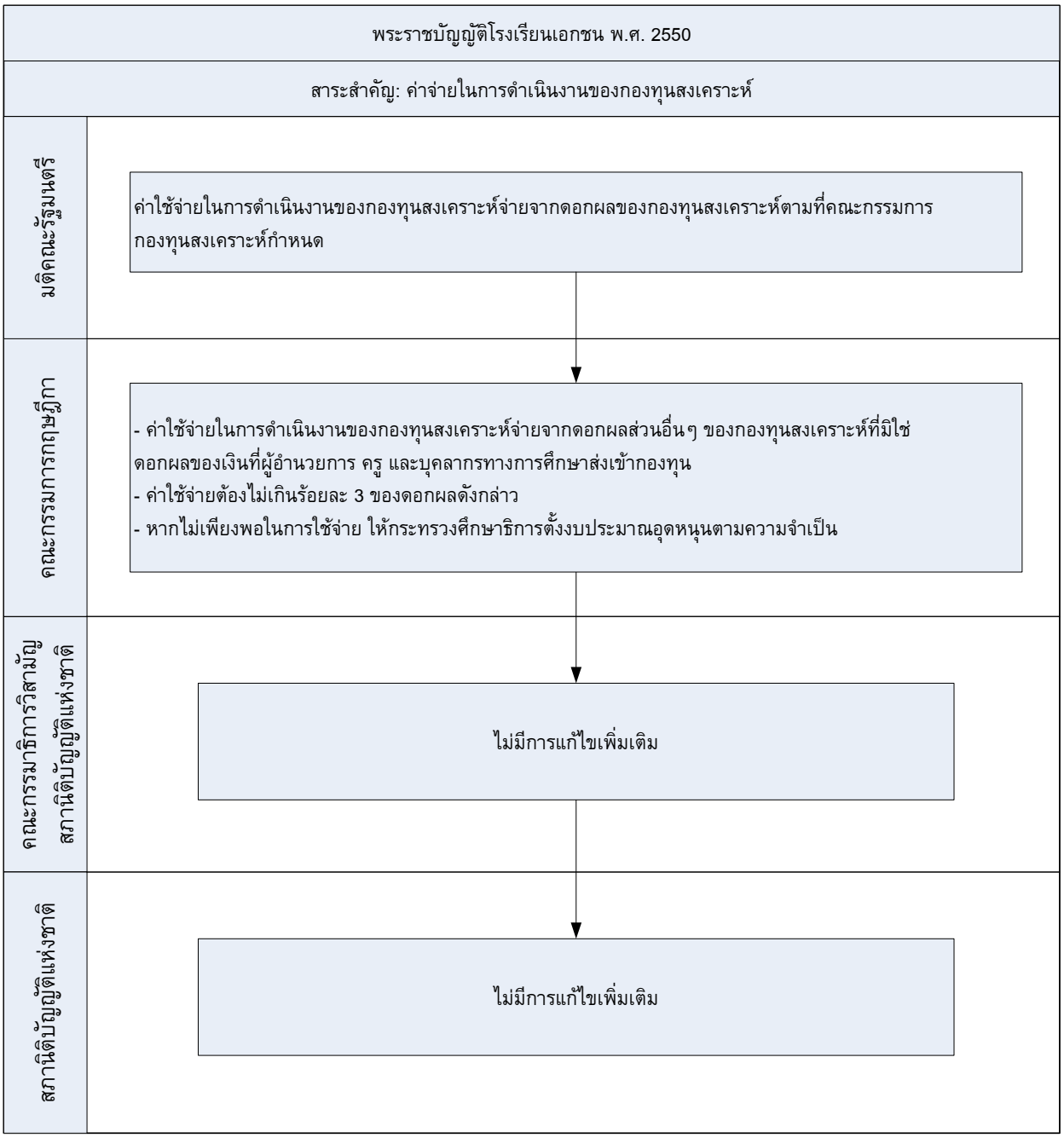
ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้อำนวยการกองทุนสงเคราะห์มีอายุไม่เกิน 60 ปี คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้เป็นไม่เกิน 65 ปี

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

- ค่าจ่ายในการดำเนินงานของกองทุนสงเคราะห์

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนสงเคราะห์จ่ายจากดอกผลของกองทุนสงเคราะห์ตามที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์กำหนด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยแบ่งดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นดอกผลของเงินที่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาส่งเข้ากองทุน และส่วนที่สอง เป็นดอกผลส่วนอื่นๆ และกำหนดให้ใช้จ่ายจากดอกผลในส่วนที่สองซึ่งต้องไม่เกินร้อยละ 3 ซึ่งหากไม่เพียงพอในการใช้จ่าย ให้กระทรวงศึกษาธิการตั้งงบประมาณอุดหนุนตามความจำเป็น

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด



- การส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์

  o การส่งเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ของผู้อำนวยการ ครู หรือบุคลากรทางการศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้อำนวยการ ผู้บริหาร ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาส่งเงินสะสมเข้ากองทุนสงเคราะห์ไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินเดือน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตัดการส่งเงินของผู้บริหารออกและแก้ไขจำนวนเงินสะสมที่จ้องส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เป็นไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินเดือน แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขกลับเป็นไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินเดือนตามร่างฉบับแรก

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

- การส่งเงินสมทบของรัฐบาล

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้รัฐบาลออกเงินสมทบจำนวนอยู่ในช่วงระหว่าง 1 – 2 เท่าของเงินสะสมที่ผู้อำนวยการ ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่ออกเงินสมทบ และกำหนดจำนวนเงินแน่ชัดเป็น 2 เท่าของเงินสะสมดังกล่าว

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- ผู้มีสิทธิรับเงินสวัสดิการสงเคราะห์

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้อำนวยการ ผู้บริหาร ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีวันทำงานมาแล้ว 30 วันนับแต่วันที่ออกเงินสมทบเป็นผู้มีสิทธิรับเงินสวัสดิการสงเคราะห์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยตัดผู้บริหารออกจากการเป็นผู้สิทธิรับเงินสวัสดิการสงเคราะห์เนื่องจากผู้บริหารไม่ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนสงเคราะห์ และเปลี่ยนเงื่อนไขจากการทำงานครบ 30 วันนับแต่วันที่ออกเงินสมทบเป็นการส่งเงินสะสมติดต่อกันครบ 2 เดือน

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

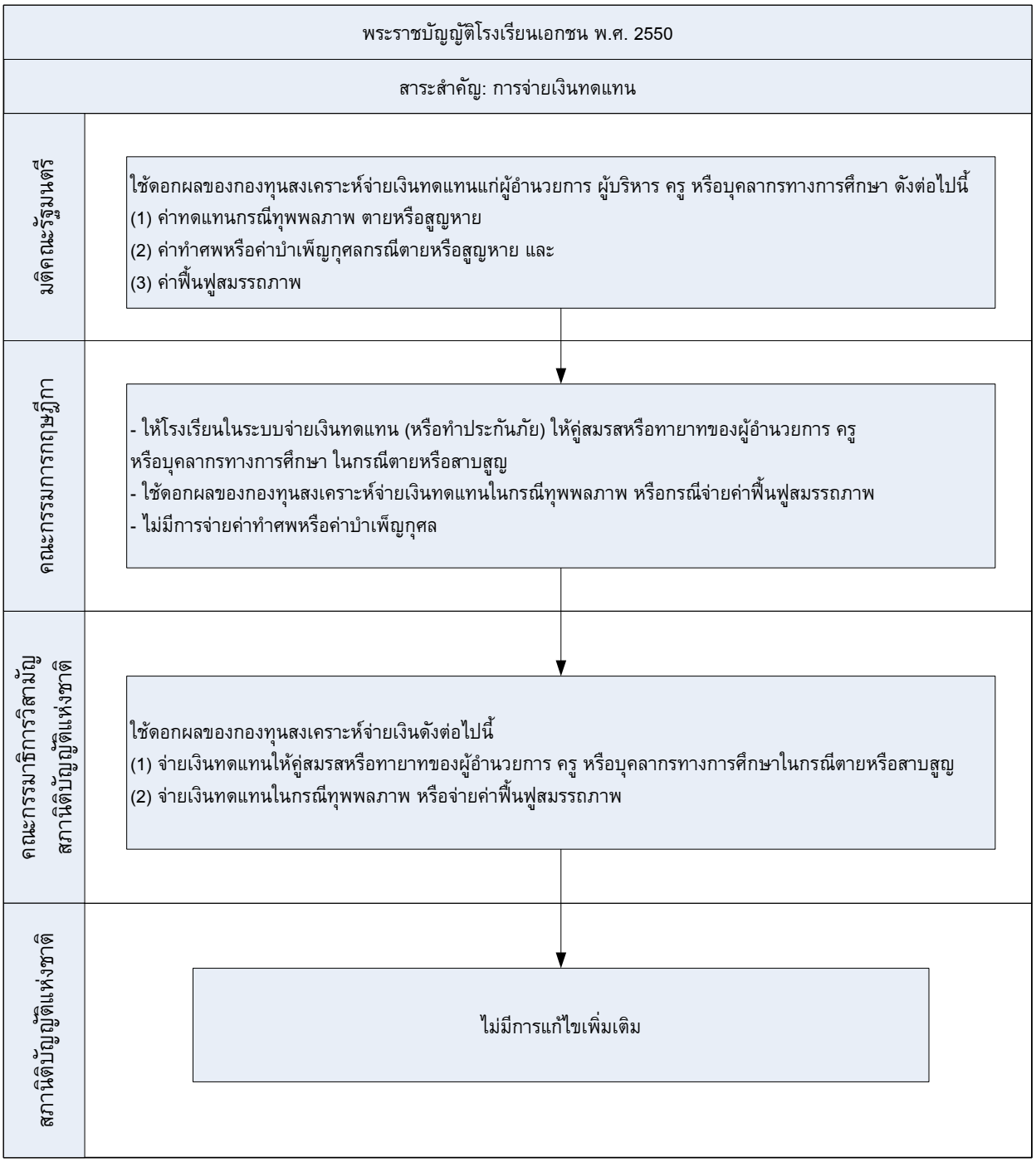
- การจ่ายเงินทดแทน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ใช้ดอกผลของกองทุนสงเคราะห์จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้อำนวยการ ผู้บริหาร ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาดังต่อไปนี้ (1) ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพ ตายหรือสูญหาย (2) ค่าทำศพหรือค่าบำเพ็ญกุศลกรณีตายหรือสูญหาย และ (3) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยกำหนดให้โรงเรียนในระบบจ่ายเงินทดแทน (หรือทำประกันภัย) ให้คู่สมรสหรือทายาทของผู้อำนวยการ ครู หรือบุคลากรทางการศึกษา ในกรณีตายหรือสาบสูญ และใช้ดอกผลของกองทุนสงเคราะห์จ่ายเงินทดแทนในกรณีทุพพลภาพหรือกรณีจ่ายค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยตัดการจ่ายค่าทำศพหรือค่าบำเพ็ญกุศลออก

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมโดยเปลี่ยนผู้จ่ายเงินทดแทนในกรณีตายหรือสาบสูญจากโรงเรียนในระบบเป็นกองทุนสงเคราะห์

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ



3.6 การกำกับดูแล

ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนมีบทบัญญัติในการกำกับดูแลโรงเรียนเอกชนอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การควบคุมการใช้อาคาร สถานที่ การหยุดการเรียนการสอน พฤติการณ์อันเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย และการโฆษณา

ในขั้นต่าง ๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.7 โรงเรียนนอกระบบ

ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนแบ่งแยกโรงเรียนเอกชนออกเป็นโรงเรียนในระบบและโรงเรียนนอกระบบ โดยความแตกต่างระหว่างโรงเรียนทั้งสองประเภท คือ ความยืดหยุ่นในการกำหนดเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา

ในขั้นต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ดังนี้

1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน คือ การเปลี่ยนแปลงให้โรงเรียนเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อกระทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ได้ สาระสำคัญนี้มิได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ตั้งแต่ร่างฉบับแรกที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งร่างฉบับสุดท้ายที่ผ่านการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การแก้ไขส่วนใหญ่เกิดขึ้นในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เป็นการแก้ไขรายละเอียด มิได้การแก้ไขในหลักการแต่อย่างใด ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่สุดที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบการส่งเสริมการศึกษาเอกชนในระดับจังหวัด จากเดิมที่จะจัดตั้งหน่วยงานใหม่ (คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนจังหวัด) เป็นหน่วยงานภายใต้หน่วยงานที่มีอยู่เดิม (กลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา)

2. ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ คณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติในหลายมาตราเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชน (โรงเรียนเอกชนและบุคลากรทางการศึกษา) มากขึ้น ต่างจากการแก้ไขในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เน้นเรื่องการกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับโรงเรียนเอกชนมากกว่า

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	กระทรวงยุติธรรม
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	12 มิถุนายน 2550 - 13 พฤศจิกายน 2550(154 วัน)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	13 พฤศจิกายน 2550 - 21 พฤศจิกายน 2550(9 วัน)
สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา	21 พฤศจิกายน 2550 - 20 ธันวาคม 2550 (30 วัน)
สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบ	20 ธันวาคม 2550
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	20 กุมภาพันธ์ 2551

2. หลักการและเหตุผล

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่อาจนำมาบังคับใช้ในการดำเนินคดีพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดลักษณะคดีพิเศษยังไม่ครอบคลุมถึงคดีความผิดทางอาญาที่พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องสงสัย ผู้ถูกกล่าวหา การไม่มีผู้ชี้ขาดกรณีมีข้อโต้แย้งว่าคดีใดเป็นหรือไม่เป็นคดีพิเศษ และการที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษไม่สามารถสอบสวนคดีพิเศษที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้กระทำผิดได้จนแล้วเสร็จ เป็นต้น

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน กคพ.

ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระ แต่ร่างของกระทรวงยุติธรรมเห็นว่าผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมายมีอยู่จำกัด จึงไม่ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้รับฟังข้อสังเกตจากคณะรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด ที่เห็นว่าหลักดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นในทำนองเดียวกัน ไม่เป็นหลักสากล และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิคนอื่นๆ ได้เข้ามาผลัดเปลี่ยนและร่วมดำเนินงาน จึงแก้ไขให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสามวาระ และการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มิได้มีการแก้ไขในส่วนนี้

3.2 คดีความผิดทางอาญาที่พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ต้องสงสัย

ร่างของคณะรัฐมนตรีได้เพิ่มขอบเขตของคดีพิเศษให้ครอบคลุมถึงคดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องสงสัย ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องหา เนื่องจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งโดยสถานการณ์ดำรงตำแหน่งและโดยอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้แก้ไขบทบัญญัติในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้เสียหาย เนื่องจากในอนุมาตราอื่นมิได้กำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษโดยพิจารณาที่ตัวผู้เสียหายไว้เลย และเหตุแห่งการเป็นผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยโดยลำพังนั้น ก็ยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดี จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินคดีได้เมื่อมีหลักฐานตามสมควรเสียก่อน และการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มิได้มีการแก้ไขในส่วนนี้

3.3 ผู้ชี้ขาดกรณีมีข้อโต้แย้งว่าคดีใดเป็นหรือไม่เป็นคดีพิเศษ

เนื่องจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดว่าใครจะเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่มีผู้โต้แย้งว่าคดีใดเป็นหรือไม่เป็นคดีพิเศษ แต่ไปกำหนดในประกาศ กพค. (ฉบับที่ 3) ว่าให้เป็นอำนาจของประธาน กคพ. ในการชี้ขาด คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการชี้ขาดนั้นมีสภาพบังคับแก่หน่วยงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายว่า ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษหรือไม่ ให้อธิบดีเป็นผู้ชี้ขาด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เห็นว่าการให้อธิบดีเป็นผู้ชี้ขาดตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอนั้นไม่เหมาะสม เพราะเป็นการกำหนดให้ผู้รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้ชี้ขาด อาจไม่ได้รับการยอมรับความน่าเชื่อถือ และคดีที่ต้องชี้ขาดก็มีไม่มาก ไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของคณะกรรมการ จึงควรกำหนดให้ กคพ. ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนหลายฝ่ายเป็นผู้ชี้ขาด และการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มิได้มีการแก้ไขในส่วนนี้

3.4 การสอบสวนคดีพิเศษซึ่งผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ร่างของกระทรวงยุติธรรมได้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อใช้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดในคดีพิเศษเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนไปได้จนการสอบสวนเสร็จสิ้น แล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่ ป.ป.ช. จะมีมติเรียกสำนวนไปดำเนินการเอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) มีความเห็นว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับคดีไว้ดำเนินการเอง ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ได้มาให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และให้ถือว่าสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และยังกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสอบสวนไปพลางก่อน ในระหว่างที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง และการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มิได้มีการแก้ไขในส่วนนี้

3.5 วิธีการการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

ร่างของกระทรวงยุติธรรมได้ลดความซ้ำซ้อนของการสอบสวนคดีพิเศษ ด้วยการกำหนดให้สำนวนการสืบสวนสอบสวนที่ส่งมอบให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษ และยังได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการทำคดีที่สงสัยว่าจะเป็นคดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและหลักฐานว่ามีลักษณะเป็นคดีพิเศษหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เห็นว่าการกำหนดให้สำนวนการสืบสวนสอบสวนที่ส่งมอบให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษนั้นเหมาะสมแล้ว และได้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำให้เป็นภาษาที่ถูกต้องทางกฎหมาย รวมทั้งยังได้พิจารณาบัญญัติเรื่องอำนาจสืบสวนคดีที่สงสัยว่าเป็นคดีพิเศษให้ชัดเจน เนื่องจากการไม่ระบุให้ชัดเจนอาจทำให้มีข้อโต้แย้งได้ว่าพนักงานสืบสวนกระทำไปโดยไม่มีอำนาจที่ชัดเจน ดังนั้น จึงกำหนดให้พนักงานสืบสวนมีอำนาจสืบสวนเพื่อให้รู้ว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีข้อสังเกตว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ เนื่องจากจะเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ต่อมาในขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มิได้มีการแก้ไขในส่วนนี้

3.6 การจัดการเงินสินบน หรือเงินรางวัล

ร่างของกระทรวงยุติธรรมกำหนดให้มีบทบัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ มีสิทธิได้รับเงินสินบน เงินรางวัล หรือเงินประเภทใกล้เคียงกัน ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษรับเงินดังกล่าวเป็นของตนเอง แต่ให้นำส่งกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อนำไปจัดเป็นสวัสดิการหรือกองทุนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องการแบ่งเงินสินบนหรือเงินรางวัลที่ได้จากการทำคดีภาษีศุลกากรเฉพาะภายในสำนักคดีภาษี ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเป็นสาเหตุพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษอยากทำแต่คดีสำนักคดีภาษี เพราะมีเงินรางวัลเพิ่มเติมจากเงินเดือน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้เป็นการตัดสิทธิของบุคคลที่พึงได้ตามกฎหมาย แต่ยังเห็นด้วยในหลักการ จึงสมควรให้ตัดข้อความที่มีลักษณะเป็นเชิงบังคับออกไป ในประเด็นนี้สำนักอัยการสูงสุดเห็นว่าร่างมาตรานี้ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ เพราะเงินสินบนและเงินรางวัลเป็นสิทธิเฉพาะตัวตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากระทำได้ เนื่องจากการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นไปโดยอาศัยอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาของนิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมาธิการเห็นว่าเป็นการเขียนในลักษณะที่ตัดสิทธิที่พึงได้ตามกฎหมายที่มีอยู่ เช่น กฎหมายศุลกากร กฎหมายหมายสุรา หรือกฎหมายยาสูบ ล้วนแต่มีการกำหนดเงินสินบนรางวัลให้กับเจ้าหน้าที่ การตัดสิทธิที่พึงได้นี้ไปโดยไม่สมัครใจจึงไม่เหมาะสม คณะกรรมาธิการจึงได้กำหนดโดยเพิ่มเติมคำว่า “โดยสมัครใจ” เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ที่ประชุมใหญ่นิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าเป็นการเขียนกฎหมายที่เป็นไปไม่ได้ และจะไม่เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ หากไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่รับเงินสินบน หรือเงินรางวัล ก็ควรแก้ไขที่ตัวกฎหมายที่ให้สิทธินั้นโดยตรง ที่ประชุมจึงลงมติให้ตัดมาตราดังกล่าวออกไปทั้งหมด

4. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) โดยภาพรวมแล้ว ประเด็นการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติครั้งนี้ส่วนใหญ่ไม่ใช่การแก้ไขในสาระสำคัญ แต่เป็นการแก้ไขในประเด็นระดับรอง เช่น การจัดการคดีความผิดทางอาญาที่พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ต้องสงสัย ในขณะที่องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ กคพ. หรือการกำหนดขอบเขตและความหมายของคดีพิเศษ ไม่มีการแก้ไขเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเดิม

2) ร่างของกระทรวงยุติธรรมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มอำนาจหรือขยายของเขตของการสอบสวนคดีพิเศษให้กว้างขึ้น หรือให้มีบทบัญญัติที่เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษมากขึ้น เช่น การเพิ่มขอบเขตของคดีพิเศษให้ครอบคลุมถึงคดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ การกำหนดให้อธิบดีเป็นผู้ชี้ขาด หรือการกำหนดให้เงินสินบน เงินรางวัล ต้องนำส่งนำส่งกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

3) การแก้ไขส่วนใหญ่เกิดขึ้นในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา และประเด็นแก้ไขมีทั้งส่วนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นตามข้อสังเกตจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น คณะรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด และส่วนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นตามร่างของกระทรวงยุติธรรม ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ในขณะที่ขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการแก้ไขจากร่างเดิมน้อยมาก

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงการคลัง
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 28 พฤศจิกายน 2549 (รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 6 ธันวาคม 2549 – 2 กรกฎาคม 2550 (ใช้เวลา 208 วัน)
- การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 3 ตุลาคม 2550 – 28 พฤศจิกายน 2550 (ใช้เวลา 56 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 5 กุมภาพันธ์ 2551

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

- ปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน
- แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 นิยาม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขนิยามของร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการใน 5 ประเด็น ดังนี้

(1) ตัดนิยามคำว่า “สำนักงานผู้แทน” โดยนำไปกำหนดรวมในบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งสำนักงานผู้แทนของสถาบันการเงิน

(2) ตัดนิยามคำว่า “อำนาจควบคุมกิจการ” ออก เนื่องจากเห็นว่า นิยามดังกล่าวใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทลูกเท่านั้น โดยเพิ่มเติมนิยามคำว่า “บริษัทแม่” ให้ชัดเจนขึ้นแทน

(3) ตัดนิยามคำว่า “กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง” ออก และนำไปกำหนดไว้ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดขอบเขตการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน เนื่องจากมีการใช้กับมาตราดังกล่าวเพียงมาตราเดียว

(4) แก้ไขนิยามคำว่า “กรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการของบริษัทให้ทำหน้าที่บริหารงาน” เป็น “กรรมการที่มีอำนาจบริหารงานในสถาบันการเงินหรือบริษัทตาม

หลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนด” เพื่อให้รวมถึงผู้ที่มีอำนาจบริหารแต่มิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการของบริษัทอย่างเป็นทางการ

(5) เพิ่มนิยามคำว่า “เงินกองทุน” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า เงินกองทุนที่สถาบันการเงินจะต้องดำรงประกอบด้วยอะไรบ้าง

ขณะที่การแก้ไขในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการแก้ไขเฉพาะถ้อยคำในนิยาม “ผู้มีอำนาจในการจัดการ (3)” ให้ชัดเจนขึ้น

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

3.2 การจัดตั้งและใบอนุญาต

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบธุรกิจทางการเงิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ตัดมาตราดังกล่าวออก เนื่องจากมีมาตราที่กำหนดขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเพื่อประกอบธุรกิจดังกล่าวอยู่แล้ว

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

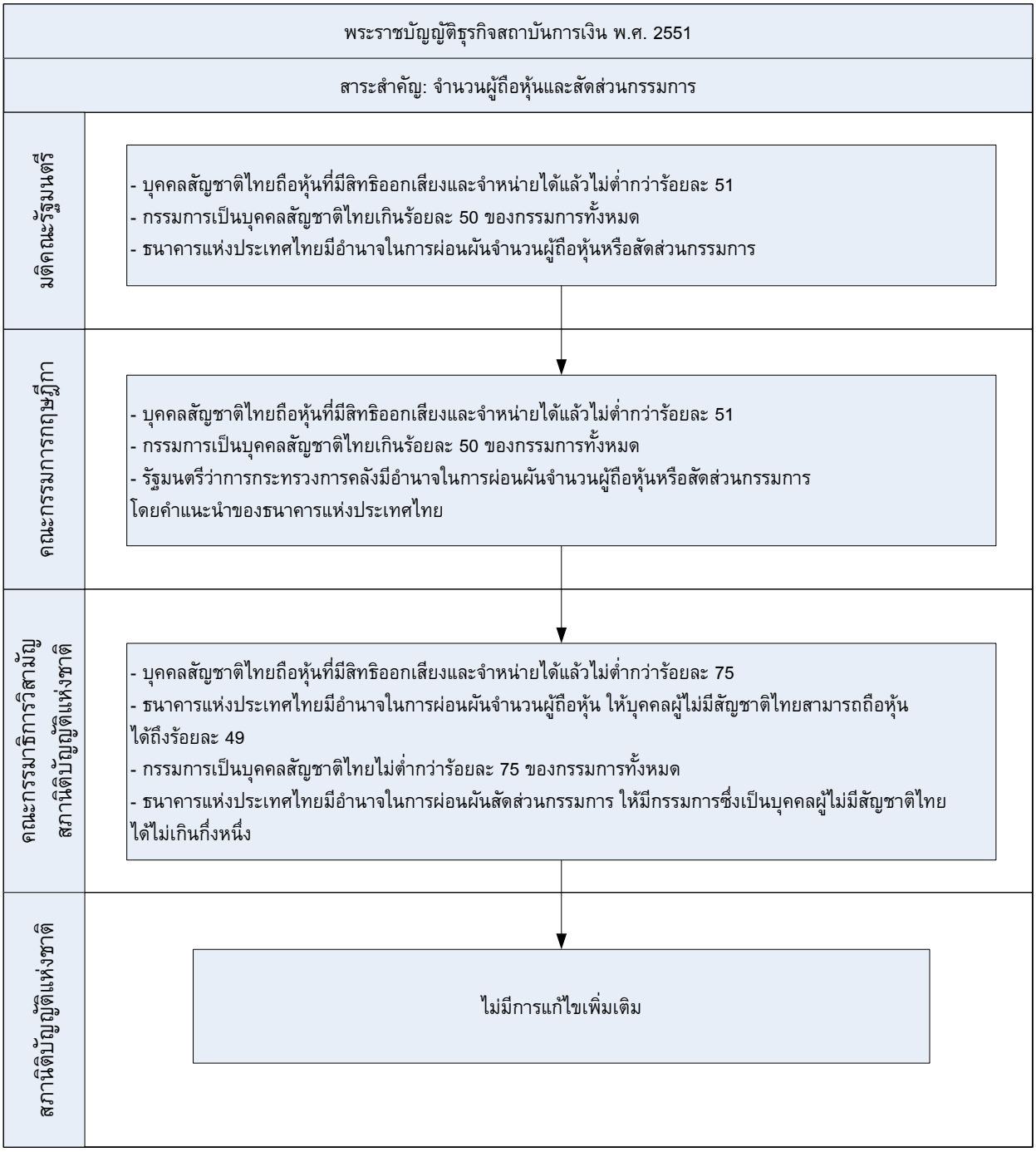
3.3 โครงสร้างของสถาบันการเงิน

- **หุ้นและผู้ถือหุ้น**
  - จำนวนผู้ถือหุ้นและสัดส่วนกรรมการ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้สถาบันการเงินต้องมี (1) บุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 51 และ (2) กรรมการเป็นบุคคลสัญชาติไทยเกินครึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการผ่อนผันจำนวนผู้ถือหุ้นหรือสัดส่วนกรรมการดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) เห็นว่า การผ่อนผันดังกล่าวเป็นการตัดสินใจระดับนโยบาย จึงแก้ไขให้อำนาจเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขให้สถาบันการเงินต้องมี (1) บุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 และ (2) กรรมการเป็นบุคคลสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของกรรมการทั้งหมด แต่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการอนุญาตให้สถาบันการเงินมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 และเป็นกรรมการได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งตามหลักเกณฑ์เดิมตามที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ



O การถือหุ้นของสถาบันการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดถือหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงินเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด หากถือหรือมีไว้เกินกว่าที่กำหนดจะต้องจำหน่ายหุ้นส่วนเกินภายใน 90 วันนับแต่ได้หุ้นมา เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันโดย

ธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) กำหนดเพิ่มเติมว่า ระยะเวลาการผ่อนผันดังกล่าวจะต้องไม่เกิน 90 วัน

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดห้ามสถาบันการเงินจ่ายเงินปันผลแก่บุคคลในส่วนที่ถือหุ้นเกินกว่าที่กำหนด และห้ามบุคคลนั้นออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมในส่วนของหุ้นที่ถือเกิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) กำหนดเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่บุคคลถือหุ้นเกินกว่าที่กำหนดนั้นได้หุ้นส่วนเกินมาจากการรับมรดก หากสถาบันการเงินมีการจ่ายเงินปันผลในช่วงเวลา 90 วันนับแต่ได้หุ้นมาหรือภายในระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผันโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ให้สถาบันการเงินสามารถจ่ายเงินปันผลแก่บุคคลนั้นได้ แต่บุคคลนั้นจะออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมในส่วนของหุ้นที่ถือเกินไม่ได้

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- **ความรับผิดชอบต่อความเสียหาย**
  - ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อความเสียหาย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้กรรมการต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ หรือผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินสำหรับความเสียหายอันเกิดแก่การดำเนินกิจการของสถาบันการเงิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติมว่า ความรับผิดชอบต้องเป็นของทั้งกรรมการ ผู้จัดการ และผู้มีอำนาจในการจัดการ ต่อมา คณะกรรมการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขกลับให้กรรมการเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบความเสียหาย และแก้ไขผู้เสียหายโดยแก้คำว่า “เจ้าหนี้” ซึ่งมีความหมายกว้าง เป็น “ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการระดมเงินจากประชาชน”

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

  - กรณีความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้กรรมการต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายใดๆ อันเกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ตรวจการสถาบันการเงินสั่งการ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยแบ่งความรับผิดชอบต่อความเสียหายออกเป็นความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ในกรณีความเสียหายอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันควร หรือไม่ปฏิบัติตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งการ และความรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงิน ในกรณีความเสียหายเป็นเหตุให้สถาบันการเงินต้องปิดกิจการ นอกจากนี้ ยังกำหนดเพิ่มเติมให้สถาบันการเงินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการฟ้องร้องบังคับคดีด้วย

คณะกรรมการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขโดยระบุให้กรรมการจะต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีไม่ปฏิบัติตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้ตรวจการสถาบันการเงินสั่งการ และตัดเนื้อหาที่กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการฟ้องร้องบังคับคดีออก

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

3.4 การกำกับสถาบันการเงิน

- **การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์**

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดอัตราการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำแตกต่างกันในแต่ละรายได้ โดยพิจารณาจากฐานะและผลการดำเนินการของสถาบันการเงิน แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) เห็นว่า การให้อำนาจดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันการเงิน จึงกำหนดให้การกำหนดอัตราการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำต้องกระทำเป็นการทั่วไป เว้นแต่ในกรณีที่สถาบันการเงินใดมีความเสี่ยงสูง ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจสั่งให้ดำเนินการเป็นการเฉพาะได้

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- **การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง**

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินรับฝาก หรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทแตกต่างกันในแต่ละรายได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขโดยกำหนดให้การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องต้องกระทำเป็นการทั่วไป เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรธนาคารแห่งประเทศไทยอาจสั่งให้ดำเนินการเป็นการเฉพาะได้

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- **การจัดทำบัญชี การรายงาน และผู้สอบบัญชี**
  - การประกาศงบการเงินของสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศประกาศงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศภายในสี่เดือนนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) เห็นว่า อาจมีกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศไม่สามารถประกาศงบดุลและบัญชีกำไรขาดดุลได้ภายในกำหนด จึงแก้ไขให้สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศประกาศงบการเงินของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศภายในสี่เดือนนับแต่วันที่ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนั้นประกาศงบการเงิน ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ

ที่ 3) แก้ไขคำว่า “งบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน” เป็นคำว่า “งบการเงิน” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- การรายงานเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตในสถาบันการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้ผู้สอบบัญชีแจ้งธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีที่พบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นในสถาบันการเงิน และผู้สอบบัญชีไม่ต้องรับผิดจากการกระทำดังกล่าวหากเป็นการกระทำโดยสุจริต คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขให้ผู้สอบบัญชีแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตในสถาบันการเงิน โดยไม่จำเป็นต้องตรวจพบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น และตัดข้อยกเว้นการรับผิดของผู้สอบบัญชีออก

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- **การกำกับทั่วไป**

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการของสถาบันการเงินได้ หากสถาบันการเงินไม่ประกอบกิจการตามปริมาณที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควรภายใน 2 ปี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) เห็นว่า ในทางปฏิบัติแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยกำหนดปริมาณธุรกิจ จึงเพิ่มเติมให้เป็นปริมาณที่สถาบันการเงินพึงประกอบตามปกติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.5 มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินใน 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีสถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนด

- การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (1) มีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินที่ดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนด หรือ (2) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเลิกกิจการบริษัทลูกหรือชำระบัญชีบริษัทลูก หากสินทรัพย์ของบริษัทลูกไม่พอกับหนี้สิน หรือไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นปกตินานเกินกว่า 3 เดือน หรือทั้งสองข้อ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) เห็นว่า ก่อนที่สถาบันการเงินจะดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนด ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเยียวยาหรือแก้ไขปัญหามาชั้นหนึ่งแล้ว จึงถือ

เป็นกรณีที่การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินไม่มั่นคง จึงแก้ไขโดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น และอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเลิกกิจการบริษัทลูกและชำระบัญชีบริษัทลูก

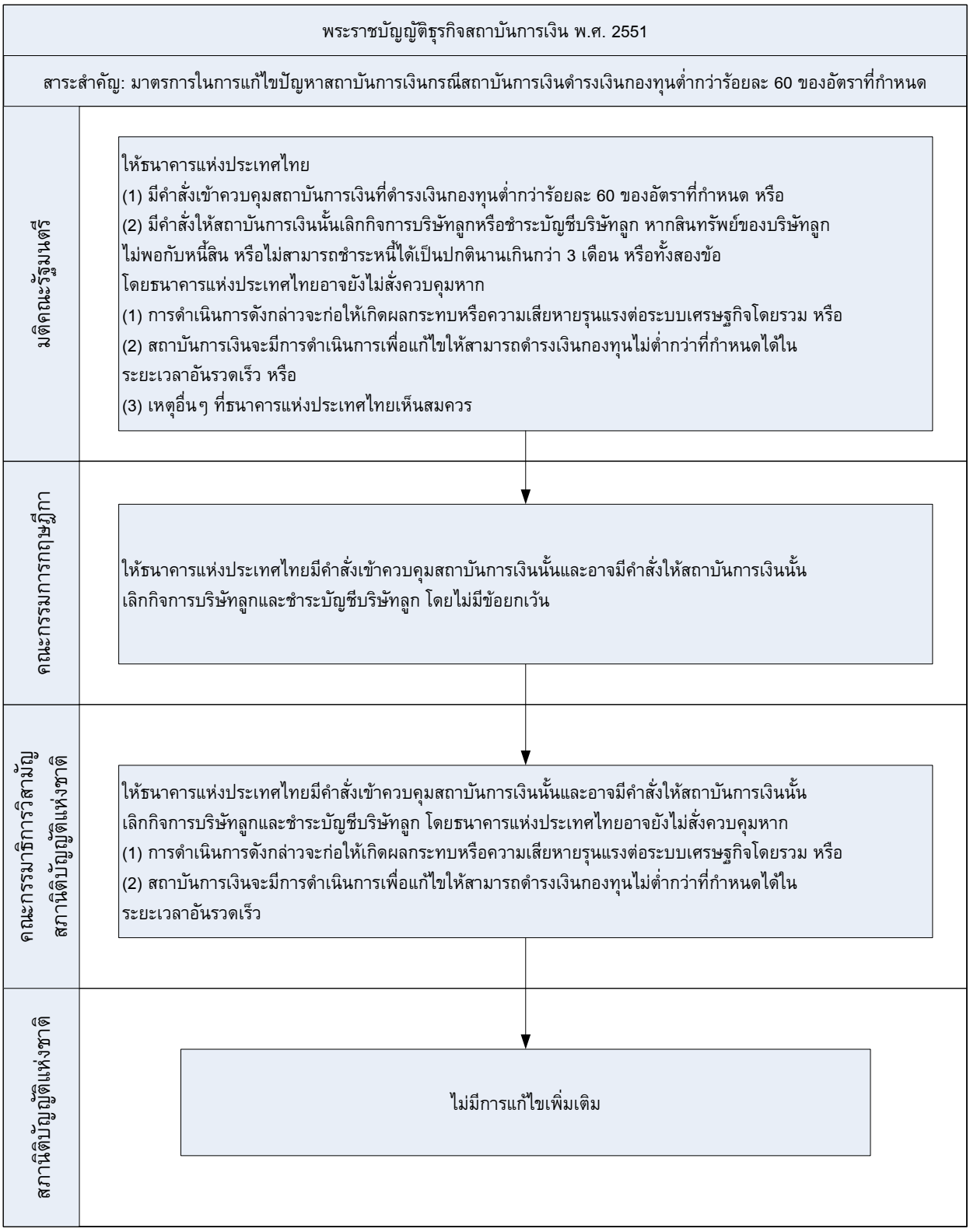
ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- ข้อยกเว้น

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจยังไม่สั่งควบคุมหาก (1) การดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม หรือ (2) สถาบันการเงินจะมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขให้สามารถดำรงเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว หรือ (3) เหตุอื่นๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ตัดข้อยกเว้นดังกล่าวออกทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขกลับโดยเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจยังไม่สั่งควบคุมสถาบันการเงินได้ หาก (1) การควบคุมกิจการจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม หรือ (2) สถาบันการเงินจะมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขให้สามารถดำรงเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ



2) กรณีสถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 35 ของอัตราที่กำหนด

- การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินที่ดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 35 ของอัตราที่กำหนด คณะกรรมการ

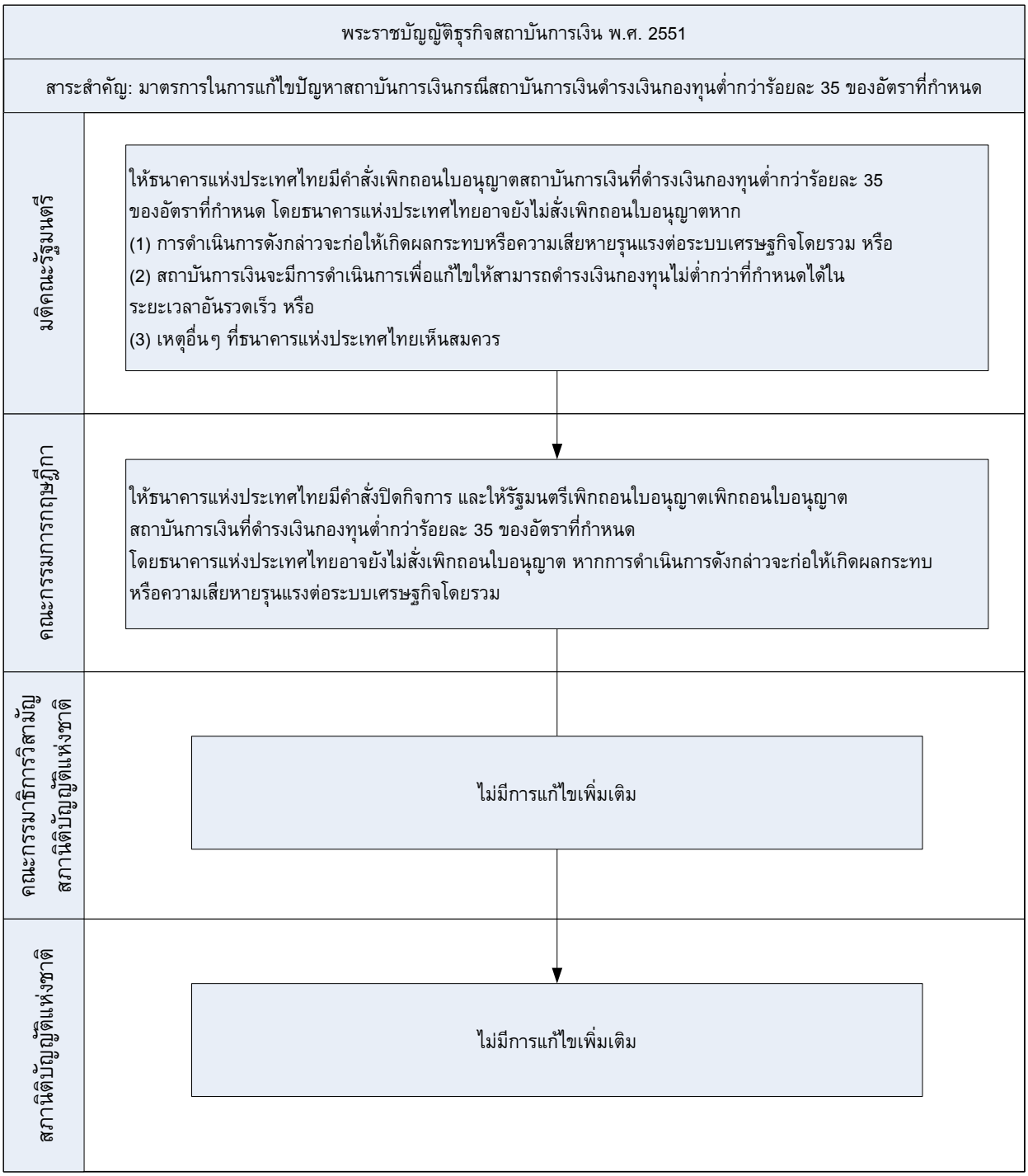
กฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขโดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งปิดกิจการก่อนแล้วจึงให้รัฐมนตรีเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อให้สอดคล้องกับกลไกตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

- ข้อยกเว้น

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกำหนดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจยังไม่สั่งเพิกถอนใบอนุญาต หาก (1) การดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม หรือ (2) สถาบันการเงินจะมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขให้สามารถดำรงเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว หรือ (3) เหตุอื่นๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ตัดข้อยกเว้นดังกล่าวออก คงเหลือไว้เฉพาะข้อยกเว้นการปิดกิจการจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมเท่านั้น

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด



4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งสร้างกติกาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสถาบันการเงิน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่สำคัญเกิดขึ้นในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยลดการใช้ดุลพินิจของธนาคาร

แห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งในประเด็นการกำหนดอัตราการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ การเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (สั่งควบคุมหรือเพิกถอนใบอนุญาต) ขณะที่การแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม โดยให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้นในการผ่อนผันจำนวนผู้ถือหุ้นและสัดส่วนกรรมการ

2. ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินแทบไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติเลย สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าผู้มีส่วนได้เสียจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในชั้นคณะกรรมาธิการอยู่แล้ว ทั้งในฐานะกรรมาธิการเอง และฐานะที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการด้วย

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงสาธารณสุข
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 28 พฤศจิกายน 2549
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 12 ธันวาคม 2549 – 6 มีนาคม 2550
- การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 28 มีนาคม 2550 – 21 ธันวาคม 2550
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 11 กุมภาพันธ์ 2551

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 คือ การกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เนื่องจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 นิยาม

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 10) มีการแก้ไขนิยามที่สำคัญ คือ การแก้ไขคำว่า “เครื่องดื่มแอลกอฮอล์” และตัดนิยามคำว่า “ดีกรี” ออก เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายสุรา และเพิ่มนิยามคำว่า “การสื่อสารการตลาด” เพื่อให้อธิบายนิยามคำว่า “โฆษณา” ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ขณะที่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขนิยามคำว่า “ผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์” โดยตัดข้อความขยายการติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ “จนถึงขนาดมีความบกพร่องในหน้าที่การงาน การเรียน หรือการมีสัมพันธภาพกับผู้ใกล้ชิดหรือบุคคลรอบข้าง” ออก

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้แก้ไขตามที่กรรมาธิการแปรญัตติ

3.2 รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น นายสมภพ เจริญกุล กรรมาธิการวิสามัญขอแปรญัตติแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตาม

พระราชบัญญัติ โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้จะสร้างผลกระทบหลายด้าน จึงควรให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการมองกว้างมากขึ้น

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้แก้ไขตามที่กรรมาธิการแปรญัตติ

3.3 คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการควบคุมการผลิต นำเข้า ขาย โฆษณา และบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดจนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน 29 คน ดังนี้

- นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการ
- ข้าราชการระดับปลัดกระทรวงและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งรวม 11 คน
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 6 คน และผู้แทนองค์กรเอกชนไม่เกิน 8 คน
- อธิบดีกรมควบคุมโรคเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

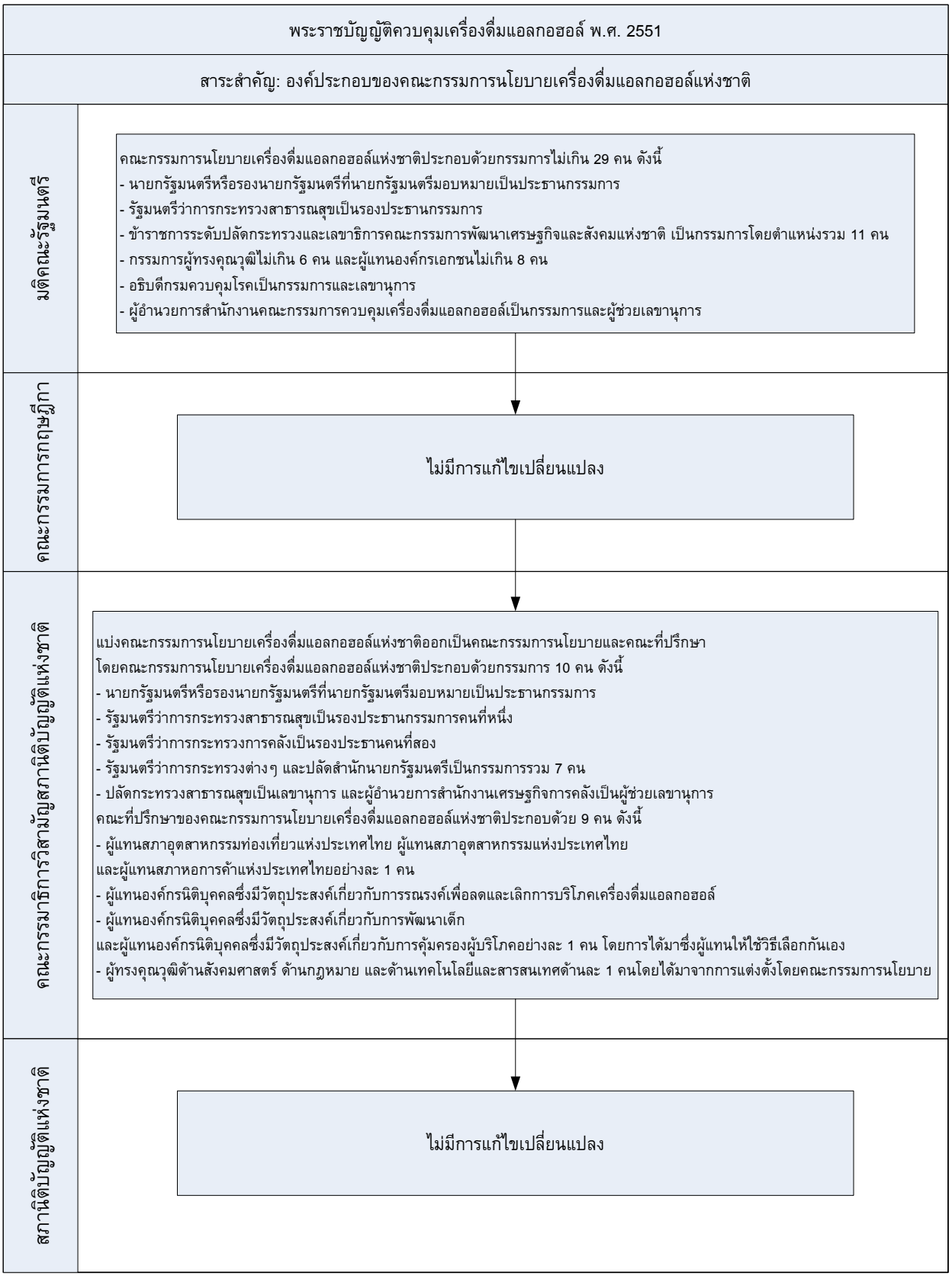
คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขโดยแบ่งคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติออกเป็นคณะกรรมการนโยบายและคณะที่ปรึกษา โดยคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติประกอบด้วยกรรมการ 10 คน ดังนี้

- นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานคนที่สอง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการรวม 7 คน
- ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติประกอบด้วย 9 คน ดังนี้

- ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยอย่างละ 1 คน
- ผู้แทนองค์กรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรณรงค์เพื่อลดและเลิกการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผู้แทนองค์กรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก และผู้แทนองค์กรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างละ 1 คน โดยการได้มาซึ่งผู้แทนให้ใช้วิธีเลือกกันเอง
- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคมศาสตร์ ด้านกฎหมาย และด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศด้านละ 1 คน โดยได้มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบาย

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้แก้ไขตามที่กรรมาธิการแปรญัตติ


พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551
สาระสำคัญ: องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ
มติคณะรัฐมนตรี
คณะกรรมการกฤษฎีกา
คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน 29 คน ดังนี้
- นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการ
- ข้าราชการระดับปลัดกระทรวงและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งรวม 11 คน
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 6 คน และผู้แทนองค์กรเอกชนไม่เกิน 8 คน
- อธิบดีกรมควบคุมโรคเป็นกรรมการและเลขานุการ
- ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
แบ่งคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติออกเป็นคณะกรรมการนโยบายและคณะที่ปรึกษา
โดยคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติประกอบด้วยกรรมการ 10 คน ดังนี้
- นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานคนที่สอง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการรวม 7 คน
- ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ
คณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติประกอบด้วย 9 คน ดังนี้
- ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
และผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยอย่างละ 1 คน
- ผู้แทนองค์กรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรณรงค์เพื่อลดและเลิกการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- ผู้แทนองค์กรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก
และผู้แทนองค์กรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างละ 1 คน โดยการได้มาซึ่งผู้แทนให้ใช้วิธีเลือกกันเอง
- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคมศาสตร์ ด้านกฎหมาย และด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศด้านละ 1 คนโดยได้มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบาย
ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

3.4 คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติกำหนด รวมทั้งเสนอนโยบายหรือมาตรการที่เป็นประโยชน์ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการทั้งสองชุด

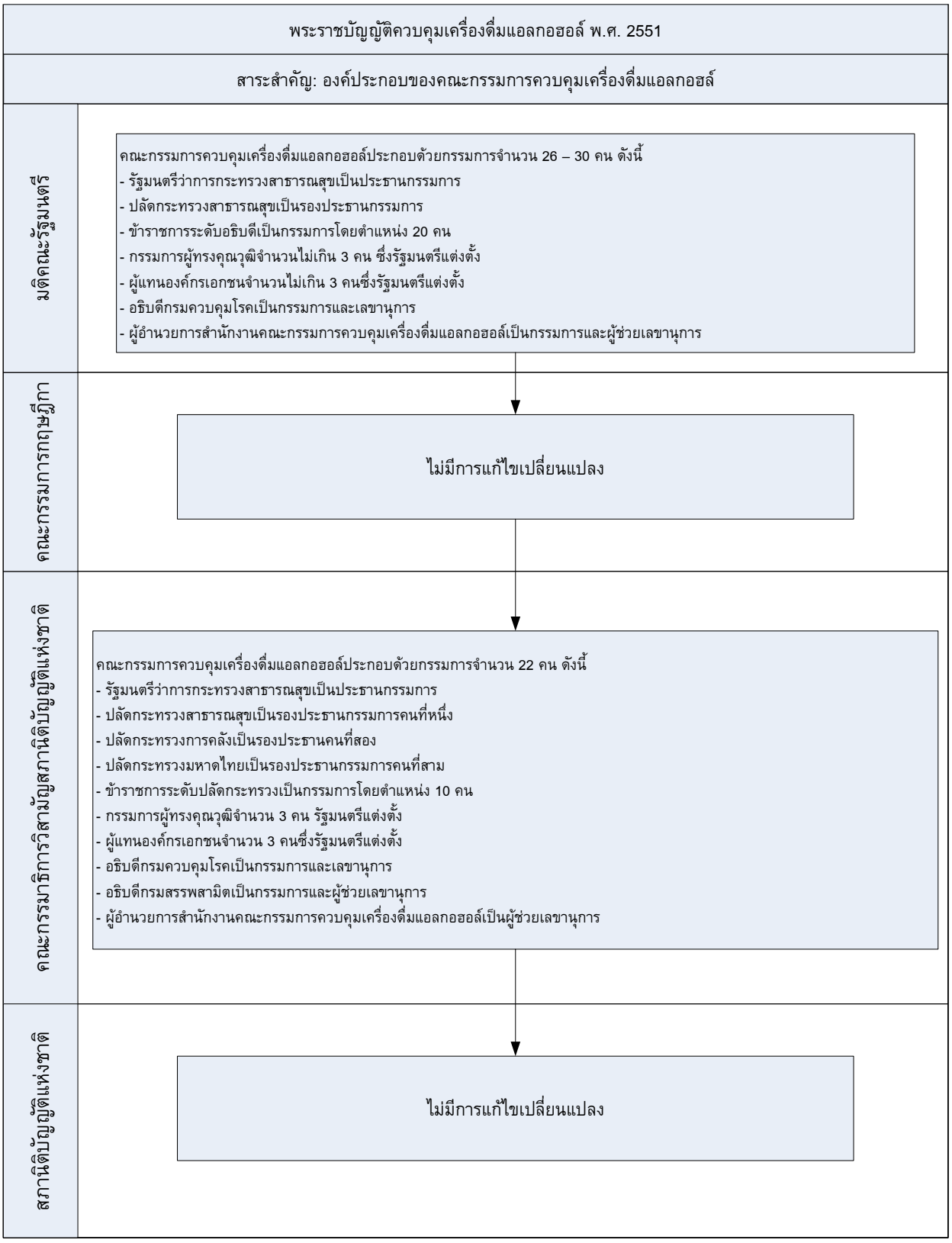
คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 26 – 30 คน ดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ
- ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการ
- ข้าราชการระดับอธิบดีเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 20 คน
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
- ผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนไม่เกิน 3 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
- อธิบดีกรมควบคุมโรคเป็นกรรมการและเลขานุการ
- ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขโดยเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ให้ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 22 คน ดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ
- ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง
- ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานคนที่สอง
- ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สาม
- ข้าราชการระดับปลัดกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 10 คน
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน รัฐมนตรีแต่งตั้ง
- ผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 3 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
- อธิบดีกรมควบคุมโรคเป็นกรรมการและเลขานุการ
- อธิบดีกรมสรรพสามิตเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้แก้ไขตามที่กรรมาธิการแปรญัตติ



3.5 การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) บรรจุภัณฑ์ ฉลาก และคำเตือน (2) สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (3) วิธีการจำหน่าย และ (4) การโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ประเด็นการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงมากที่สุดในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนด (1) ห้ามการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (2) ห้ามการโฆษณาสินค้าที่ใช้เครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (3) ห้ามการโฆษณา หรือนำเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไปแสดงบนผลิตภัณฑ์อื่นใดที่ไม่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์ และ (4) ห้ามการโฆษณาชื่อ หรือเครื่องหมายของบริษัทห้างร้านผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะอนุกรรมาธิการฯ ขึ้นเพื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวโดยเฉพาะ และแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในประเด็นการห้ามการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยกำหนด (1) ห้ามการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโรงภาพยนตร์ตั้งแต่เวลา 5 นาฬิกาถึง 24 นาฬิกา (2) ห้ามการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ในสิ่งพิมพ์สำหรับเด็กหรือเยาวชน หรือสิ่งพิมพ์สำหรับการเรียนการสอนในสถานศึกษา (3) การโฆษณาทางป้ายโฆษณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ (4) ห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สนับสนุนหรือให้ผลประโยชน์ใดๆ ในการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษา การแพทย์ และสาธารณสุข กิจกรรมเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน และกิจกรรมเกี่ยวกับกีฬาสมัครเล่น

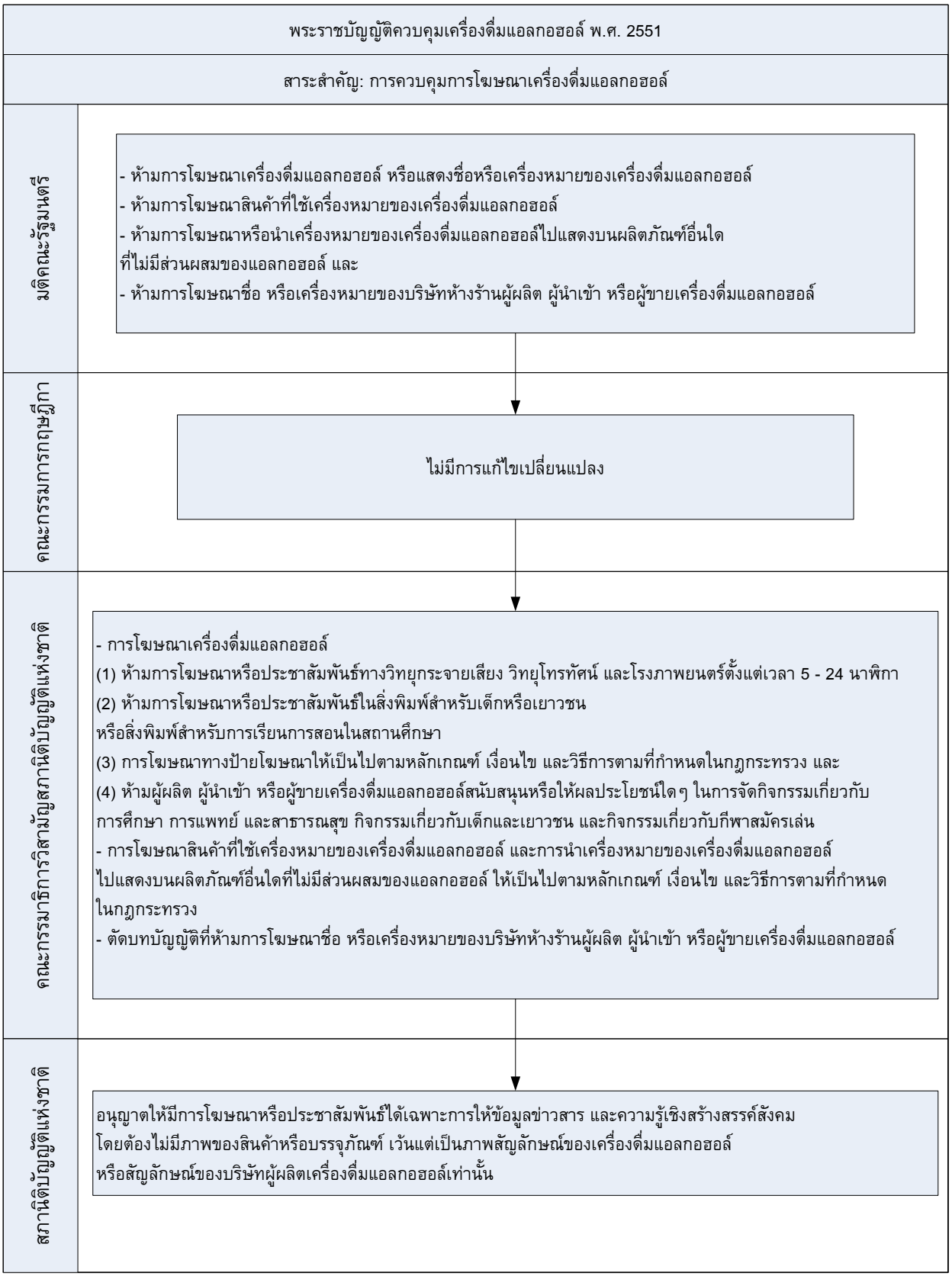
ในประเด็นการโฆษณาสินค้าที่ใช้เครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และการนำเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไปแสดงบนผลิตภัณฑ์อื่นใดที่ไม่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์ คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขโดยกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ขณะที่ประเด็นการห้ามการโฆษณาชื่อ หรือเครื่องหมายของบริษัทห้างร้านผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นถูกตัดออกไป การแก้ไขประเด็นการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นี้ทำให้การแปรญัตติในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เป็นไปอย่างหลากหลายและกรรมาธิการหลายรายขอสงวนความเห็นไว้

ความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในประเด็นดังกล่าวแตกออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกเห็นด้วยตามที่คณะกรรมาธิการเสียงข้างมากแก้ไข กลุ่มที่สอง

ต้องการให้คงไว้ตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ[3] และกลุ่มสุดท้ายต้องการแก้ไขโดยอนุญาตให้มีการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม[4] ในท้ายที่สุด ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการวิสามัญในประเด็นดังกล่าว โดยอนุญาตให้มีการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม โดยต้องเป็นไม่มีภาพของสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ เว้นแต่เป็นภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เท่านั้น

[3] กรรมาธิการที่สงวนความเห็นดังกล่าว ได้แก่ พลตรี จำลอง ศรีเมือง นายอัมมาร์ สยามวาลา นายณรงค์ โชควัฒนา นายณรงค์ สหเมธาพัฒน์ นายบัณฑิต ศรไพศาล และนายแสวง บุญเฉลิมวิภาส

[4] กรรมาธิการที่สงวนความเห็นดังกล่าว ได้แก่ นายสมเกียรติ อ่อนวิมล นายสมชาย แสวงการ และนายกิตติ ลิ้มชัยกิจ


พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551
สาระสำคัญ: การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
มติคณะรัฐมนตรี
- ห้ามการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- ห้ามการโฆษณาสินค้าที่ใช้เครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- ห้ามการโฆษณาหรือนำเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไปแสดงบนผลิตภัณฑ์อื่นใด
ที่ไม่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์ และ
- ห้ามการโฆษณาชื่อ หรือเครื่องหมายของบริษัทห้างร้านผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
คณะกรรมการกฤษฎีกา
ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
คณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- การโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
(1) ห้ามการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโรงภาพยนตร์ตั้งแต่เวลา 5 - 24 นาฬิกา
(2) ห้ามการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ในสิ่งพิมพ์สำหรับเด็กหรือเยาวชน
หรือสิ่งพิมพ์สำหรับการเรียนการสอนในสถานศึกษา
(3) การโฆษณาทางป้ายโฆษณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ
(4) ห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สนับสนุนหรือให้ผลประโยชน์ใดๆ ในการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับ
การศึกษา การแพทย์ และสาธารณสุข กิจกรรมเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน และกิจกรรมเกี่ยวกับกีฬาสมัครเล่น
- การโฆษณาสินค้าที่ใช้เครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และการนำเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
ไปแสดงบนผลิตภัณฑ์อื่นใดที่ไม่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามที่กำหนด
ในกฎกระทรวง
- ตัดบทบัญญัติที่ห้ามการโฆษณาชื่อ หรือเครื่องหมายของบริษัทห้างร้านผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
อนุญาตให้มีการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม
โดยต้องไม่มีภาพของสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ เว้นแต่เป็นภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
หรือสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เท่านั้น

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วยคะแนนเสียง 98 ต่อ 34 (งดออกเสียง 5 คะแนน) และให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งฉบับด้วยคะแนนเสียง 71 ต่อ 36 นับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันมากที่สุดฉบับหนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะในประเด็นการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สะท้อนให้เห็นถึงการประนีประนอมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจากร่างของกระทรวงสาธารณสุขฉบับที่ผ่านความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีข้อกำหนดควบคุมการโฆษณาที่เข้มงวด ไปสู่ร่างฉบับที่ผ่านการแก้ไขโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งผ่อนคลายลง

อย่างไรก็ตาม เมื่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติเห็นชอบให้มีการแก้ไขร่างฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญและต้องลงมติเลือกระหว่างร่างฉบับกระทรวงสาธารณสุขกับข้อเสนอจากการแปรญัตติของกลุ่มกรรมาธิการวิสามัญเสียงข้างน้อย ทำให้ผลลัพธ์ที่ได้นั้นเป็นพระราชบัญญัติซึ่งมีข้อกำหนดควบคุมการโฆษณาที่เปิดเสรียิ่งไปกว่าร่างฉบับคณะกรรมาธิการวิสามัญ วิธีการลงมติดังกล่าวทำให้การประนีประนอมความเห็นของแต่ละฝ่ายมิได้เกิดขึ้นจริง และเป็นข้อสังเกตสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงการคลัง
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 30 พฤศจิกายน 2547 (รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  2 ธันวาคม 2547 – 2 กรกฎาคม 2550 (ใช้เวลา 943 วัน)
- การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
  31 ตุลาคม 2550 – 19 ธันวาคม 2550 (ใช้เวลา 49 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 13 กุมภาพันธ์ 2551

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

- นำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้แทนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน เพื่อลดภาระทางการคลังแก่รัฐ
- กำหนดกลไกต่างๆ ในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติจาก “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก” เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสน เนื่องจากสถาบันจะจ่ายเงินให้ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ต่างจากการประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้รับประกันจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเกิดวินาศภัย

ในขั้นตอนต่อๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.2 บทนิยาม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ตัดนิยามคำว่า “สมาชิก” ออก เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากกำหนดให้ “สถาบันการเงิน” ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายทั้งสิ้น มิได้จำกัดเฉพาะสมาชิกของสถาบันตาม

หลักการเดิม นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ยังได้แก้ไขนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ให้ไม่รวมถึงธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ การกำหนดให้ธนาคารลักษณะดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

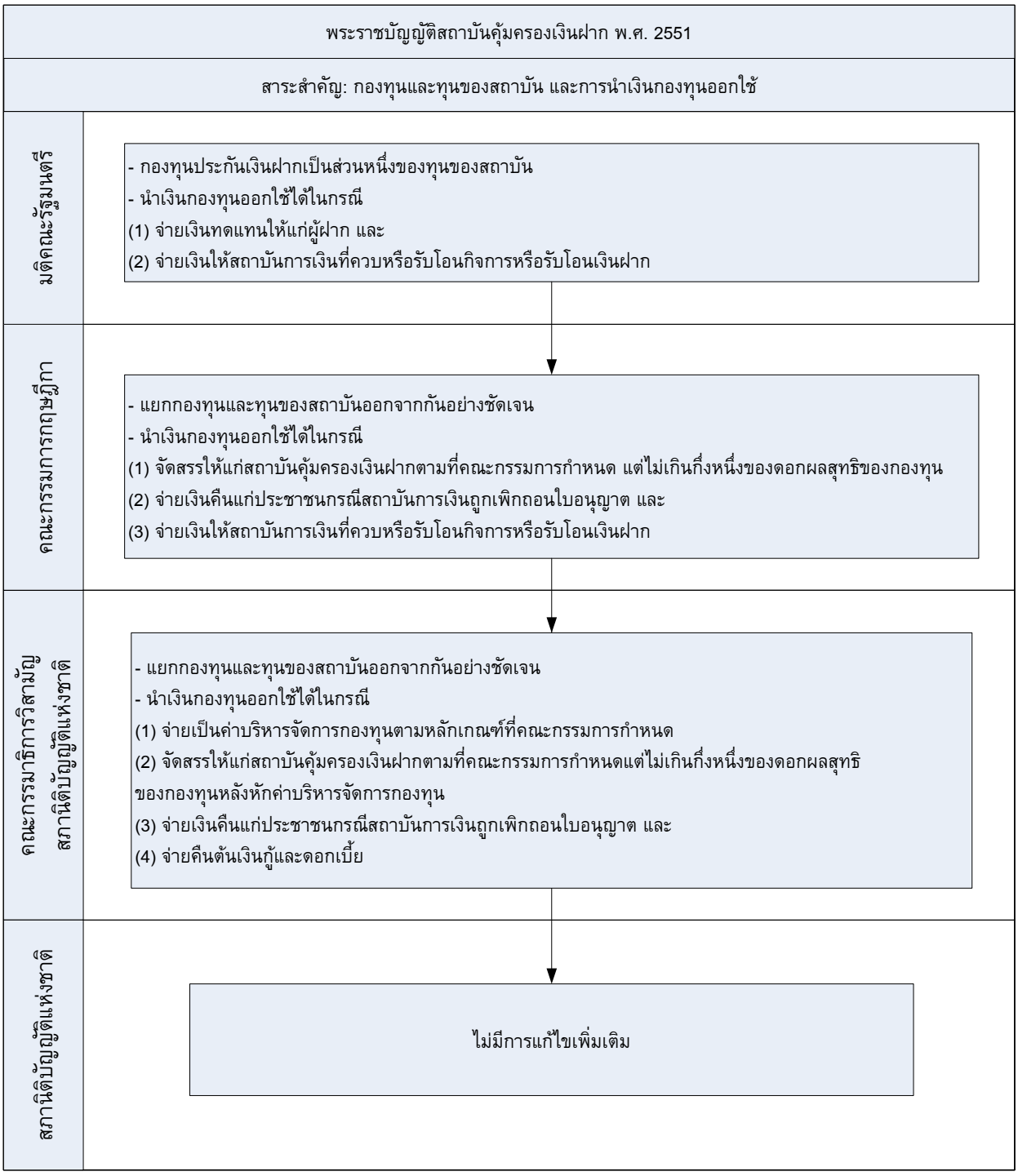
ในขั้นตอนต่อ ๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.3 กองทุนและทุนของสถาบัน และการนำเงินกองทุนออกใช้

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้กองทุนประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของทุนของสถาบัน และกำหนดให้ใช้เงินกองทุนได้ในกรณี 1) จ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก และ 2) จ่ายเงินให้สถาบันการเงินที่ควบหรือรับโอนกิจการหรือรับโอนเงินฝาก ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขโดยแยกกองทุนและทุนของสถาบันออกจากกันอย่างชัดเจน และกำหนดให้นำเงินกองทุนออกใช้ได้ในกรณี 1) จัดสรรให้แก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของดอกผลสุทธิของกองทุน 2) จ่ายเงินคืนแก่ประชาชนกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และ 3) การจ่ายเงินให้สถาบันการเงินที่ควบหรือรับโอนกิจการหรือรับโอนเงินฝาก

คณะกรรมธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้แก้ไของค์ประกอบของทุนของสถาบัน แต่แก้ไขให้กำหนดให้นำเงินกองทุนออกใช้ได้เฉพาะในกรณี 1) จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด 2) จัดสรรให้แก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของดอกผลสุทธิของกองทุนหลังหักค่าบริหารจัดการกองทุน 3) จ่ายเงินคืนแก่ประชาชนกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และ 4) จ่ายคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ



3.4 การค้ำประกันการกู้เงินของสถาบันโดยกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ตัดบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันการกู้เงินของสถาบันออก เนื่องจากขัดกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ที่ห้ามกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้การกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ

ในขั้นตอนต่อ ๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.5 คณะกรรมการสถาบัน

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน และผู้อำนวยการ (รวมจำนวนกรรมการ 4 – 7 คน) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไม่น้อยกว่า 3 แต่ไม่เกิน 5 คน (รวมจำนวนกรรมการ 7 – 9 คน) และกำหนดว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลัง และด้านกฎหมายอย่างน้อยด้านละ 1 คน

ในขั้นตอนต่อ ๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.6 การนำส่งเงินเข้ากองทุน

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้สถาบันต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในอัตราไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนถัวเฉลี่ย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขให้การกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในอัตราไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง

ในขั้นตอนต่อ ๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

3.7 จำนวนเงินที่ได้รับการคุ้มครอง

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (เดิมใช้คำว่าสถาบันประกันเงินฝาก) จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละรายตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สถาบันกำหนดในจำนวนเงินสูงสุดตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขให้สถาบันจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินตามที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากรวมทุกบัญชีมีจำนวนเงินเกินกว่า 1 ล้านบาทให้จ่ายเงินเป็นจำนวน 1 ล้านบาท

ในขั้นตอนต่อ ๆ มาของกระบวนการนิติบัญญัติไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

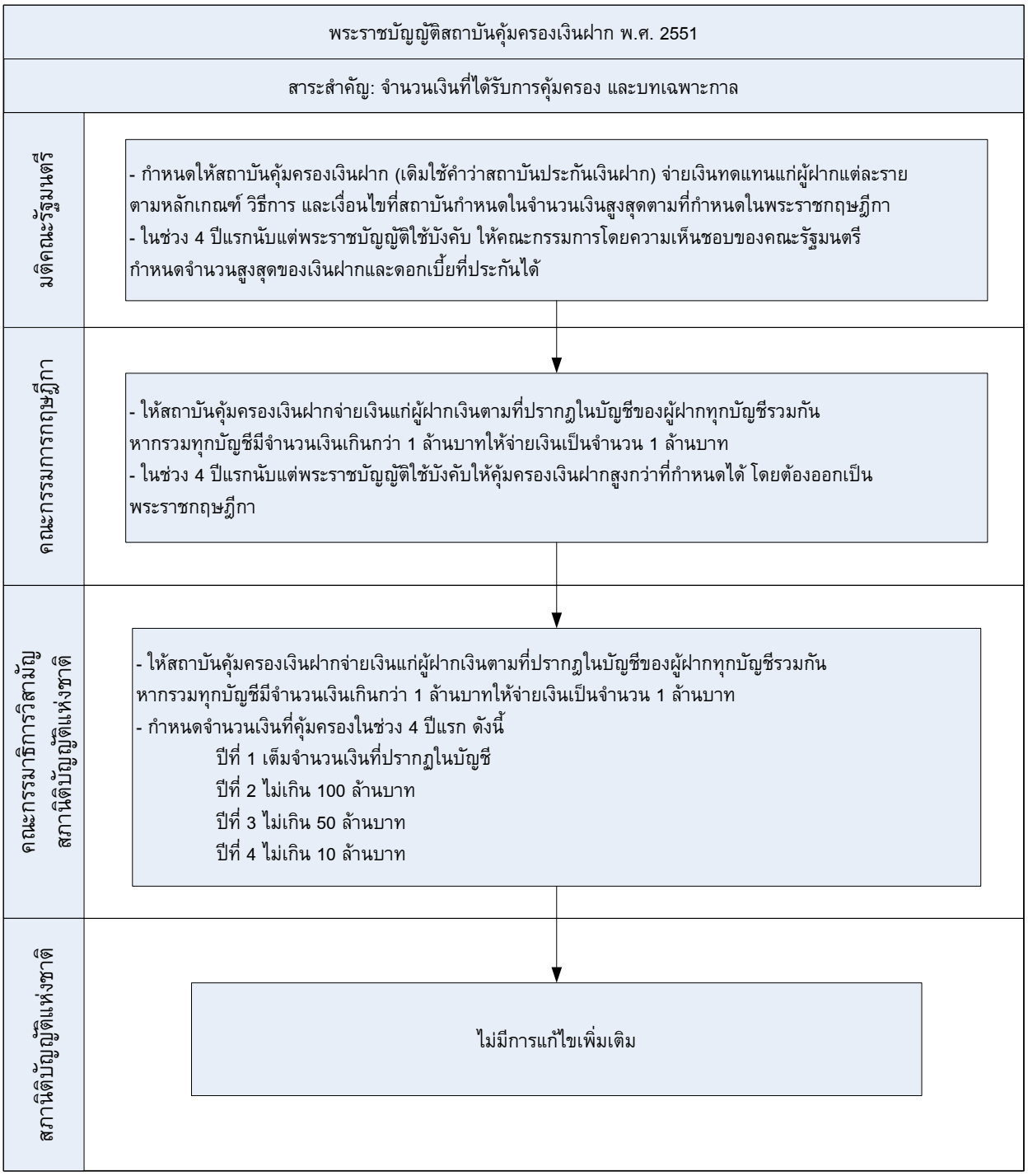
3.8 บทเฉพาะกาล

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการกำหนดให้ยกเลิกการค้ำประกันผู้ฝากเงินโดยรัฐบาลที่มีอยู่ก่อนการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (เดิมใช้คำว่าสถาบันประกันเงินฝาก) โดยในช่วง 4 ปีแรกนับแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ให้คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดจำนวนสูงสุดของเงินฝากและดอกเบี้ยที่ประกันได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) แก้ไขให้การคุ้มครองเงินฝากสูงกว่าที่กำหนดต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ต่อมา คณะกรรมธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขให้จ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยกำหนดจำนวนเงินที่คุ้มครองในแต่ละปี ดังนี้

1) ปีที่ 1 เต็มจำนวนเงินที่ปรากฏในบัญชี
2) ปีที่ 2 ไม่เกิน 100 ล้านบาท
3) ปีที่ 3 ไม่เกิน 50 ล้านบาท
4) ปีที่ 4 ไม่เกิน 10 ล้านบาท

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบการแก้ไขของคณะกรรมาธิการวิสามัญ


พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
สาระสำคัญ: จำนวนเงินที่ได้รับการคุ้มครอง และบทเฉพาะกาล
มติคณะรัฐมนตรี
- กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (เดิมใช้คำว่าสถาบันประกันเงินฝาก) จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละราย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนดในจำนวนเงินสูงสุดตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- ในช่วง 4 ปีแรกนับแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ให้คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดจำนวนสูงสุดของเงินฝากและดอกเบี้ยที่ประกันได้
คณะกรรมการกฤษฎีกา
- ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินตามที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากรวมทุกบัญชีมีจำนวนเงินเกินกว่า 1 ล้านบาทให้จ่ายเงินเป็นจำนวน 1 ล้านบาท
- ในช่วง 4 ปีแรกนับแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับให้คุ้มครองเงินฝากสูงกว่าที่กำหนดได้ โดยต้องออกเป็น พระราชกฤษฎีกา
คณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินตามที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากรวมทุกบัญชีมีจำนวนเงินเกินกว่า 1 ล้านบาทให้จ่ายเงินเป็นจำนวน 1 ล้านบาท
- กำหนดจำนวนเงินที่คุ้มครองในช่วง 4 ปีแรก ดังนี้
ปีที่ 1 เต็มจำนวนเงินที่ปรากฏในบัญชี
ปีที่ 2 ไม่เกิน 100 ล้านบาท
ปีที่ 3 ไม่เกิน 50 ล้านบาท
ปีที่ 4 ไม่เกิน 10 ล้านบาท
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ดังนี้

1. สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นแนวความคิดในการปรับปรุงกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่ปลายปี 2547 และใช้เวลานานกว่า 3 ปีก่อนที่จะสามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกมาได้ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจึงมีเนื้อหาที่ซับซ้อนเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นหลายฉบับ และมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย การผลักดันกฎหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมือง (political will) ของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเจตจำนงทางการเมืองในการออกกฎหมายที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ข้อสังเกตหนึ่ง คือ เนื่องจากมิได้มีกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มิได้เร่งผลักดันให้ออกกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงอาจทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้เวลาค่อนข้างนาน และเมื่อรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เร่งผลักดันกฎหมายฉบับดังกล่าวและกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับอื่นๆที่อยู่ในแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน ไปพร้อมๆ กัน ทำให้สามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมาได้ในที่สุด

2. ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแทบไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติเลย สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าผู้มีส่วนได้เสียจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในชั้นคณะกรรมาธิการอยู่แล้ว ทั้งในฐานะกรรมาธิการเอง และฐานะที่ปรึกษาของคณะกรรมาธิการด้วย

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	กระทรวงการคลัง
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	27 กุมภาพันธ์ 2550 – 16 ตุลาคม 2550 (231 วัน)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	16 ตุลาคม 2550 – 31 ตุลาคม 2550 (15 วัน)
สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา	31 ตุลาคม 2550 – 20 ธันวาคม 2550 (50 วัน)
สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบ	20 ธันวาคม 2550
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	3 มีนาคม 2551

2. หลักการและเหตุผล

แก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยแก้ไขโครงสร้างการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) รวมถึงที่มา และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการและคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการเฉพาะด้าน ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน ตลอดจนการกำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของธนาคาร รวมถึงกำหนดประเภทสินทรัพย์และเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงิน

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

- องค์ประกอบ

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ กำหนดให้คณะกรรมการ ธปท. มีจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย (1) กรรมการโดยตำแหน่งภายใน ธปท. รวมสี่คน ได้แก่ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการอีกสามคน (2) กรรมการโดยตำแหน่งภายนอก ธปท. รวมสองคน (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวมหกคน และให้ประธานกรรมการ ธปท. มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามอนุมาตรา (3) ข้างต้น

ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไของค์ประกอบใหม่ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ (โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเสนอของกระทรวงการคลังที่ข้อ 3.3) โดยให้คณะกรรมการ ธปท. ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าการ เป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง (2) รองผู้ว่าการทุกคน เป็นรองประธาน

กรรมการ (3) กรรมการโดยตำแหน่งภายนอก ธปท. รวมสองคน (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหกคน

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่าการให้ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ ธปท. ขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาลองค์กร เนื่องจากหน้าที่ของคณะกรรมการ ธปท. คือการกำกับดูแลการดำเนินงานของ ธปท. ซึ่งดำเนินงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการ ดังนั้นจึงไม่ควรให้ผู้ว่าการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ธปท. ควบคู่กันตามร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้แก้ไขให้ประธานกรรมการ ธปท. มาจากกระบวนการสรรหา

- วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

ในร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือกทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกประธานกรรมการ ด้วยวิธีการลงมติ จากนั้นจึงแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งฯ ในส่วนของการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออีกห้าคน ให้ประธานกรรมการ ธปท. และผู้ว่าการร่วมกันเสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อขอความเห็นชอบ ในกรณีที่เห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกแจ้งมติให้คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้ง หากไม่เห็นชอบ ให้ประธานกรรมการ ธปท. และผู้ว่าการกลับไปดำเนินการใหม่ ทั้งนี้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อาจพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกมีมติให้ออกโดยคำเสนอแนะของคณะกรรมการ ธปท. ด้วยมติไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมด

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขให้การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเสนอชื่อของผู้ว่าการเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับแต่งตั้ง (กล่าวคือ ไม่น้อยกว่า 12 คน) ต่อคณะกรรมการคัดเลือก จากนั้นคณะกรรมการคัดเลือกจะพิจารณาคัดเลือกรายชื่อเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง และยังแก้ไขให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อรัฐมนตรีให้ออกตามข้อเสนอแนะของผู้ว่าการ

เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน (check and balance) ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการเสนอชื่อของผู้ว่าการและปลัดกระทรวงการคลังต่อคณะกรรมการคัดเลือก โดยผู้ว่าการเสนอเป็นจำนวนไม่เกินสองเท่าและปลัดกระทรวงการคลังเสนอเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง กล่าวคือผู้ว่าการเสนอได้จำนวน 12 คน และปลัดกระทรวงการคลังเสนอได้จำนวน 6 คน จากนั้นคณะกรรมการคัดเลือกจะพิจารณาคัดเลือกรายชื่อเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบและเสนอทูลเกล้าฯ (กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งเอง) ทั้งนี้ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อรัฐมนตรีให้ออกตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ธปท.

3.2 คณะกรรมการคัดเลือก

- องค์ประกอบและบทบาทหน้าที่

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกจำนวนสิบคน จากสาขาต่างๆ เพื่อคัดเลือกประธานกรรมการ ธปท. ผู้ว่าการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขใหม่ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีจำนวนเจ็ดคน เพื่อคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน 4 คณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการ ธปท. คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน

ในขั้นตอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการคัดเลือกมีเจ็ดคน เป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. เพื่อให้สอดคล้องการแยกตำแหน่งผู้ว่าการและประธานกรรมการ ธปท. ออกจากกันในข้อ 3.1

- วิธีการได้มา

ร่างของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ให้วุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ต่อมาร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และร่างของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก

3.3 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

- การเข้าสู่ตำแหน่ง

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับของกระทรวงการคลัง ที่มีหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ได้กำหนดให้ผู้ว่าการมาจากการสรรหาและคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกด้วยวิธีการลงมติ จากนั้นจึงแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งฯ ผู้ว่าการมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ติดต่อกันไม่เกินสองวาระ

ต่อมา อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังที่มี ดร. ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ได้พิจารณาทบทวนหลักการใหม่เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2550 เนื่องจากเห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. เนื่องจากเป็นตำแหน่งสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเงิน อันจะส่งผลต่อนโยบายของประเทศโดยภาพรวม และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการเลือกใช้เครื่องมือดำเนินนโยบายการเงิน (Instrument Independence) ที่สอดคล้องกับเป้าหมายเศรษฐกิจที่กำหนดโดยรัฐบาล (Goal Dependence) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงยกเลิกกระบวนการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ตามความต้องการของคณะรัฐมนตรี และกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการแก้ไขใหม่ โดยให้ผู้ว่าการมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกในขั้นต้น โดยคณะกรรมการคัดเลือกจะต้องเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนเสนอต่อรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐมนตรีสามารถคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการได้จากรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกมาแล้วเท่านั้น

- การพ้นจากตำแหน่ง

ร่างของกระทรวงการคลังกำหนดให้ผู้ว่าการอาจพ้นจากตำแหน่งได้ถ้าคณะกรรมการ ธปท. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนคณะกรรมการ ธปท. ทั้งหมดในขณะนั้นซึ่งจะต้องมีไม่ต่ำกว่าสิบคน โดยจะต้องแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริงประกอบการใช้ดุลยพินิจ ผู้ว่าการซึ่งพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใดจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงินภายในระยะเวลาสองปีนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งนั้น

เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงกำหนดให้ผู้ว่าการอาจพ้นจากตำแหน่งได้ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะมีความบกพร่องในหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง โดยจะต้องแสดงเหตุผลให้ชัดเจน

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติ แก้ไขให้ผู้ว่าการอาจพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีแรกคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือกรณีที่สองคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือ การเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ธปท. เพราะบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง

3.4 คณะกรรมการนโยบายการเงิน

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงิน จำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าการ เป็นประธานกรรมการ (2) รองผู้ว่าจำนวนสองคน ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการ เป็นรองประธานกรรมการ (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ซึ่งคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก และแต่งตั้งโดยผู้ว่าการ จำนวนสี่คน ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขที่มาของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก และรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง แทน และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก้ไขให้ผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ธปท.

3.5 คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินจำนวนสิบเอ็ดคน ได้แก่ (1) ผู้ว่าการ เป็นประธานกรรมการ (2) รองผู้ว่าจำนวนสองคน ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการ เป็นรองประธานกรรมการ (3) กรรมการโดยตำแหน่งภายนอก ธปท. จำนวนสามคน (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ซึ่งคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก และแต่งตั้งโดยผู้ว่าการ จำนวนห้าคน ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขที่มาของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก และรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง แทน และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก้ไขให้ผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ธปท.

3.6 คณะกรรมการระบบการชำระเงิน

ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้คณะกรรมการระบบการชำระเงิน จำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าการ เป็นประธานกรรมการ (2) รองผู้ว่าจำนวนสองคน ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการ เป็นรองประธานกรรมการ (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ซึ่งคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก และแต่งตั้งโดยผู้ว่าการ จำนวนสี่คน และเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการสองชุดข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขที่มาของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก และรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง แทน และในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก้ไขให้ผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ธปท.

3.7 ทุนและเงินสำรอง

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการ กำหนดให้ทุน เงิน และสินทรัพย์อื่นของ ธปท. ที่ต้องแสดงไว้ในบัญชี ได้แก่ (1) บัญชีสำรองธรรมดา เพื่อสะสมกำไรสุทธิหรือหักผลขาดทุน (2) บัญชีสำรองจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยนของสินทรัพย์และหนี้สินต่างประเทศ (3) บัญชีสำรองจากการตีราคาหลักทรัพย์ (4) บัญชีสำรองประเภทอื่นเพื่อความประสงค์เฉพาะ ตามแต่คณะกรรมการ ธปท. จะตั้งไว้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขให้เงินสำรองของ ธปท. ประกอบด้วย (1) เงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เผื่อขาดทุน (2) เงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาสินทรัพย์และหนี้สิน (3) เงินสำรองประเภทอื่นเพื่อความประสงค์เฉพาะ ตามแต่คณะกรรมการ ธปท. จะตั้งไว้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และยังได้ตัดหลักการที่กำหนดให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ธปท. ในกรณีที่ ธปท. มีเงินสำรองธรรมดาไม่เพียงพอชดเชยผลขาดทุนออก เนื่องจากผู้แทนจากกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า ในกรณีที่กระทรวงการคลังจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ธปท. ควรจะพิจารณาเป็นรายกรณีไป ไม่จำเป็นต้องกำหนดบังคับไว้ในกฎหมาย และในขั้นตอนของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนนี้

3.8 การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน และการบริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ธปท. มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินสำรองดังต่อไปนี้ (1) ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน และ (2) บริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศของทางการ และสินทรัพย์อื่นที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ธปท. มีอำนาจในการบริหารจัดการสินทรัพย์ตาม (2) ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ฝาก ซื้อขายทันที ซื้อขายล่วงหน้า ซื้อขายสิทธิที่จะซื้อขายในอนาคต กู้ยืมหรือให้กู้ยืมโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน ฝากเงินตราต่างประเทศและสินทรัพย์ต่างประเทศกับสถาบันการเงิน จ้างสถาบันการเงินเพื่อบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศที่เป็นเงินสำรองระหว่างประเทศ กู้ยืมเงินปริวรรตต่างประเทศ หรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศของทางการตามที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศของทางการสุทธิต่ำกว่าระดับที่จำเป็นต่อการรักษาเสถียรภาพการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน ให้ ธปท. รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอแนวทางแก้ไข และให้รัฐมนตรีรายงานต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบโดยเร็ว

ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขขอบเขตอำนาจของ ธปท. ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ต่างประเทศ (ซึ่งไม่รวมถึงสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา) ซึ่งรวมถึงการนำสินทรัพย์นั้นไปลงทุนหาประโยชน์ด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนด หากเป็นการลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ ให้กระทำได้เฉพาะสินทรัพย์ดังต่อไปนี้ อาทิเช่น ทองคำ เงินตราต่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ในรูปเงินฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินนอกราชอาณาจักร หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของ ธปท. ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และในขั้นตอนของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนนี้

4. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) เจตนารมณ์ของการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ต้องการลดบทบาทของฝ่ายการเมืองออกไปจากกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการ ธปท. ประธานกรรมการ ธปท. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในร่างฉบับแรกที่หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น และอดีตผู้ว่าการ ธปท.) เป็นผู้ผลักดัน สะท้อนลักษณะดังกล่าวได้ชัดเจน คือไม่ต้องการให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทใดๆเลย ในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการ ธปท. ประธานกรรมการ ธปท. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

2) การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล เป็น ดร. ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ส่งผลให้มีการทบทวนหลักการของร่างพระราชบัญญัติในส่วนของการแต่งตั้งผู้ว่าการ ธปท. จากเดิมที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการคัดเลือกและวุฒิสภา ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถมีบทบาทต่อการคัดเลือกผู้ว่าการ ธปท. ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเชิงนโยบายได้เลย จึงได้มีการแก้ไขให้ที่มาของผู้ว่าการ ธปท. มีความยึดโยงกับฝ่ายการเมืองมากขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน อย่างไรก็ตาม เพื่อประกันเป็นความอิสระของ ธปท. ก็ได้กำหนดให้การถอดถอนต้องแสดงเหตุผลให้ชัดเจนว่า มีความบกพร่องในหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างไร

3) การที่ฝ่ายธนาคารแห่งประเทศไทยยินยอมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจปลด-แต่งตั้งผู้ว่าการ ธปท. แทนการสรรหา เนื่องจากต้องการให้กฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติโดยเร็ว และเห็นว่าในส่วนอื่นๆ มีการแก้ไขอยู่ในลักษณะที่ยอมรับได้ (โพสต์ทูเดย์, 15 พฤษภาคม 2550)

4) ฝ่ายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ดร. ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติแห่งชาติ มีความเห็นไม่ตรงกันในหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องที่มาของประธานกรรมการ ธปท. ฝ่ายรัฐมนตรีเห็นว่าประธานกรรมการไม่ได้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลคณะกรรมการด้านนโยบายของ ธปท. จึงไม่จำเป็นต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน จึงกำหนดให้ผู้ว่าการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ธปท. ควบคู่กัน (กรุงเทพธุรกิจ, 28 พฤษภาคม 2550) แต่ฝ่ายสภานิติบัญญัติแห่งชาติแห่งชาติเห็นว่า ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรที่ดีแล้ว ประธานกรรมการ ธปท. ควรแยกออกจากตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. เพื่อให้มีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

5) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ส่วนหนึ่งยังมีความไม่ไว้วางใจ ธปท. เนื่องจากผลพวงของวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 และมาตรการกันสำรอง 30% ทำให้สมาชิก สนช. ส่วนหนึ่งเสนอให้มีการแก้ไข โดยเพิ่มให้กระทรวงคลังสามารถเสนอรายชื่อเพื่อคัดเลือกกรรมการ ธปท. จำนวน 6 คน จากเดิมที่ไม่มีสิทธิเสนอเลย (กรุงเทพธุรกิจ, 18 สิงหาคม 2551)

6) สาระสำคัญของการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกิดขึ้นในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกาและขั้นตอนของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐมนตรีคนใหม่ที่ต้องการแก้ไขหลักการของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงแรงงาน
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 24 เมษายน 2550 (รัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์)
- กระทรวงแรงงานยืนยันให้ สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  25 มีนาคม 2551(รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
  26 เมษายน 2550 – 22 เมษายน 2552 (ใช้เวลา 727 วัน)
- การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร
  2 กันยายน 2552 – 3 มีนาคม 2553 (ใช้เวลา 182 วัน)
- การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา 29 มีนาคม 2553 – 4 พฤษภาคม 2553 (ใช้เวลา 36 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 16 พฤศจิกายน 2553

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 คือ การจ้างงานในปัจจุบันเปลี่ยนจากเดิมที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในสถานประกอบกิจการ เป็นการจ้างโดยมอบงานให้ผู้รับงานไปทำนอกสถานประกอบกิจการ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 สิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้มีหมวดว่าด้วยการควบคุมการรับงานไปทำที่บ้าน สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติในหมวดนี้ คือ การกำหนดวิธีการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) แก้ไขชื่อหมวดเป็น “สิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน” และแก้ไขการใช้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แต่มิได้แก้ไขสาระสำคัญแต่อย่างใด

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.2 ค่าตอบแทน

- **กำหนดระยะเวลาการจ่ายค่าตอบแทน**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทน (ในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้คำว่า “ค่าจ้าง” ก่อนจะเปลี่ยนเป็นคำว่า “ค่าตอบแทน” ในชั้นกฤษฎีกา) ให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่รับมอบงานหรือตามกำหนดที่ตกลงกัน แต่ไม่เกิน 3 วันนับแต่วันที่รับมอบงานที่ทำนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) แก้ไขเป็นไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำนั้น ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขอีกครั้งโดยกำหนดให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่รับมอบงานหรือตามกำหนดที่ตกลงกัน แต่ไม่เกิน 7 วันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำนั้น

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในชั้นวุฒิสภา

- **การหักค่าตอบแทน**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดห้ามผู้จ้างงานหักค่าตอบแทนเว้นแต่เพื่อ (1) ชำระภาษีเงินได้ที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องชำระ (2) ชำระเงินอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (3) ชดใช้ค่าเสียหายหรือสูญหายของทรัพย์สินของผู้จ้างงาน จากการที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (4) ชำระค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายจากการที่ผู้จ้างงานนำงานที่ชำรุดบกพร่องจากการดำเนินงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านไปให้บุคคลภายนอกทำการแก้ไข และ (5) ชำระค่าเสียหายหรือค่าปรับในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำไม่ทันกำหนดเวลาส่งมอบ ทั้งนี้ การหักเงินตาม (3) (4) และ (5) สามารถหักได้กรณีละไม่เกินร้อยละ 10 และรวมกันไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิรับ ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) แก้ไขโดยตัดข้อยกเว้น (4) ออก

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมให้ชัดเจนโดยกำหนดให้การหักภาษีเงินได้ตาม (1) นั้น ผู้จ้างงานต้องออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายทุกครั้ง ขณะที่คณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขโดยกำหนดให้การหักภาษีเงินได้ตาม (1) นั้นให้ดำเนินการตามประมวลรัษฎากร ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก

3.3 ความปลอดภัยในการทำงาน

- **ความปลอดภัยในการทำงานของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปี**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหญิงมีครรภ์และเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปีโดยเฉพาะ การเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเกิดขึ้นในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) เพิ่มเติมข้อกำหนดห้ามผู้ใดให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย โดยให้กำหนดลักษณะงานดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวง

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

- **ลักษณะงานต้องห้าม**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดลักษณะงานที่ห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านดังนี้ (1) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี (2) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตราย (3) งานเกี่ยวกับวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ (4) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย (5) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักรซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย (6) งานที่ต้องทำเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือความเย็นจัดอันอาจเป็นอันตราย และ (7) งานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) เห็นว่า ลักษณะงานตาม (1) (2) และ (3) ครอบคลุมอยู่ใน “งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย” แล้ว จึงแก้ไขโดยตัด (1) (2) และ (3) ออก และแก้ไข (7) เป็นงานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยลักษณะงานต้องห้ามดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

- **ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล และค่าทำศพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกระทรวง ในกรณีผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานที่ผู้จ้างงานส่งมอบให้ทำ เว้นแต่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) แก้ไขโดยกำหนดเพิ่มเติมให้ชัดเจนว่า ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานส่งมอบหรือจัดหาให้ หรือผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขโดยกำหนดเพิ่มเติมให้ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในกรณีผู้รับงานไปทำที่บ้านทุพพลภาพและเพิ่มเติมกรณีอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานเป็นกรณีที่ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบด้วย

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในชั้นวุฒิสภา

3.4 คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน

- **องค์ประกอบ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้านประกอบด้วย (1) ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน ได้แก่ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน (4) ผู้แทนฝ่ายผู้จ้างงานและฝ่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งฝ่ายละ 5 คน รวม 20 ตำแหน่ง โดยมีผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) แก้ไขโดยเพิ่มผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกรรมการอีก 1 ตำแหน่ง และลดผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนฝ่ายผู้จ้างงานและฝ่ายผู้รับงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเหลืออย่างละ 3 คน รวมคณะกรรมการ 15 ตำแหน่ง โดยให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมเป็นเลขานุการ 1 คน และผู้ช่วยไม่เกิน 2 คน

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขให้คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้านประกอบด้วย (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ (2) ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน (3) กรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน ได้แก่ อธิบดีกรมการจัดหางาน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน (5) ผู้แทนฝ่ายผู้จ้างงานและฝ่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านฝ่ายละ 5 คน โดยให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นเลขานุการ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมเป็นผู้ช่วยไม่เกิน 2 คน ทั้งนี้ การได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายผู้จ้างงานและฝ่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านเปลี่ยนจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีไปเป็นการเลือกกันเอง

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในชั้นวุฒิสภา

- **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ**

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเกี่ยวนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมถึงมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) แก้ไขโดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยอัตราค่าตอบแทนดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าค่าตอบแทนลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เวลาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาค่อนข้างนาน คือ ประมาณ 2 ปีเศษ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในชั้นนี้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ และปรับปรุงการใช้ถ้อยคำ การแก้ไขตามแบบวิธีการเขียนกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจน รัดกุม และบังคับใช้ได้ง่ายขึ้น เช่น การกำหนดว่าวัตถุใดเป็นวัตถุอันตราย หรือการกำหนดกรณีที่ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาล

2. คณะกรรมการกฤษฎีการมีแนวโน้มที่จะลดจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการลง และกำหนดให้มีสัดส่วนของกรรมการจากภาครัฐมากกว่าเอกชน

3. การแก้ไขในชั้นสภาผู้แทนราษฎรมักมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มสิทธิประโยชน์และการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าการแก้ไขในชั้นอื่น ตัวอย่างเช่น การเพิ่มประเด็นเรื่องค่าฟื้นฟูสมรรถภาพกรณีอุบัติเหตุ เป็นต้น

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- หน่วยงานเจ้าของเรื่อง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ 30 ตุลาคม 2550 (รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์)
- สคก. ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ
  6 พฤศจิกายน 2550 – 4 มิถุนายน 2551 (ใช้เวลา 211 วัน)
- การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร 4 มีนาคม 2552 – 24 มีนาคม 2553 (ใช้เวลา 385 วัน)
- การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา 26 เมษายน 2553 – 30 พฤษภาคม 2553
  (ใช้เวลา 34 วัน)
- คณะกรรมาธิการร่วมกัน 29 กันยายน 2553 – 26 พฤศจิกายน 2553
  (ใช้เวลา 58 วัน)
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 19 ธันวาคม 2553

2. เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 คือ การตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ยังมีข้อบกพร่องในการดำเนินการหลายประการ และมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

3. ประเด็นสำคัญและการแก้ไข

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จำนวน 3 คน ด้านกิจการโทรคมนาคมหรือเทคโนโลยีที่

เกี่ยวข้อง 3 คน และด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ หรือการคุ้มครองผู้บริโภคจำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 9 คน

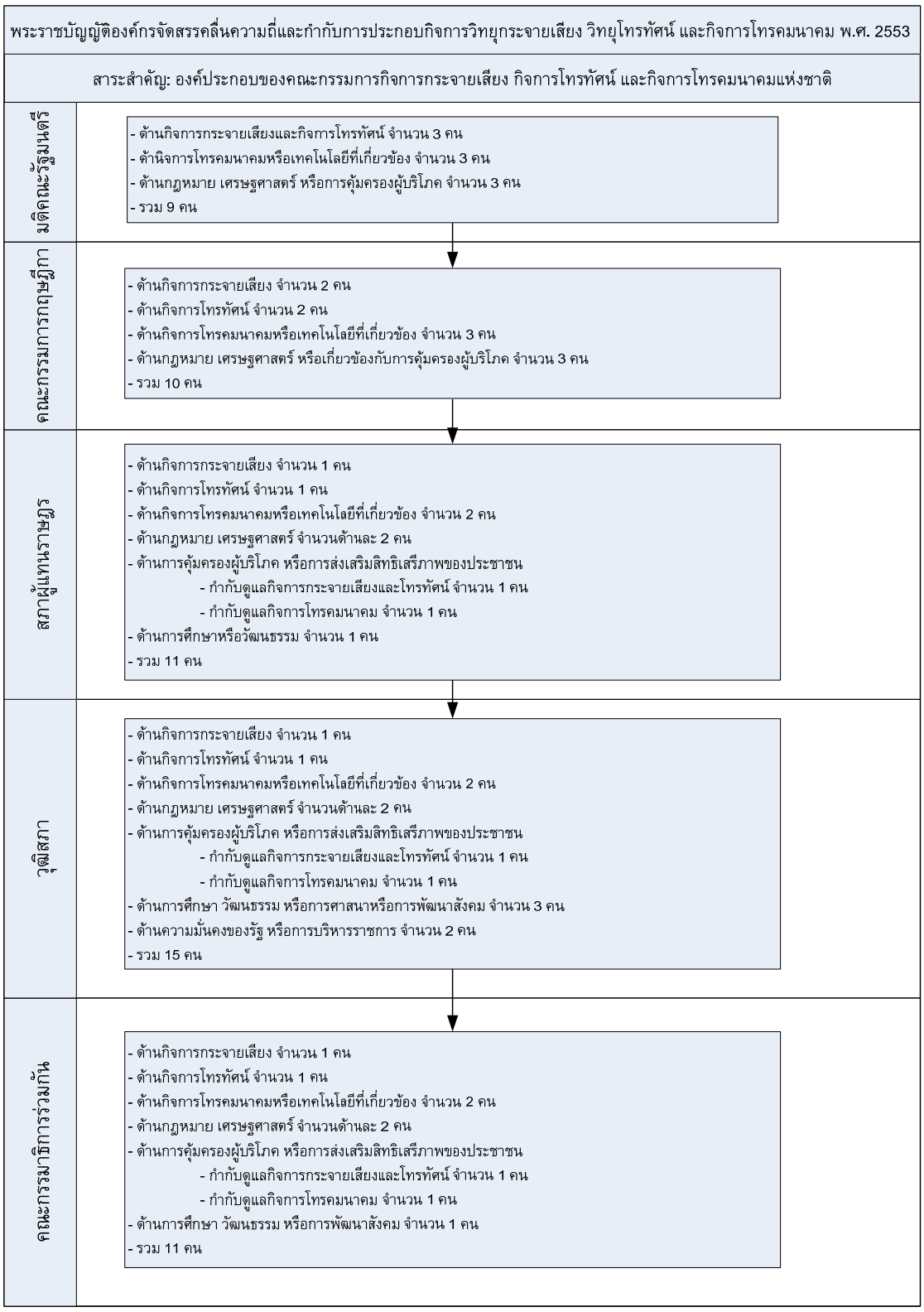
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขให้แยกผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ออกเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียง จำนวน 2 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการโทรทัศน์ จำนวน 2 คน เพื่อมิให้เกิดปัญหาว่า จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ด้านละกี่คน ทำให้คณะกรรมการฯ เพิ่มเป็น 10 คน

สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขโดยลดจำนวนผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียง และด้านกิจการโทรทัศน์ เหลือด้านละ 1 คน ด้านกิจการโทรคมนาคมหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องเหลือ 2 คน เพิ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เป็นด้านละ 2 คน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค หรือส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็น 2 คน โดยแบ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอย่างละ 1 คน นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังมติเพิ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาหรือวัฒนธรรมอีก 1 คน ทำให้คณะกรรมการฯ เพิ่มเป็น 11 คน

วุฒิสภาต้องการแก้ไขผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาหรือวัฒนธรรม ให้รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านการศาสนาหรือการพัฒนาสังคมด้วย และเพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญด้านนี้เป็น 3 คน และเพิ่มผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงของรัฐ หรือการบริหารราชการอีก 2 คน รวมจำนวนคณะกรรมการฯ 15 คน อย่างไรก็ดี สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา ทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน

คณะกรรมาธิการร่วมกันมีมติเห็นชอบกับร่างของสภาผู้แทนราษฎร แต่แก้ไขให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาสังคมได้ตามร่างของวุฒิสภา รวมคณะกรรมการฯ ทั้งสิ้น 11 คน (ดูภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 องค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม



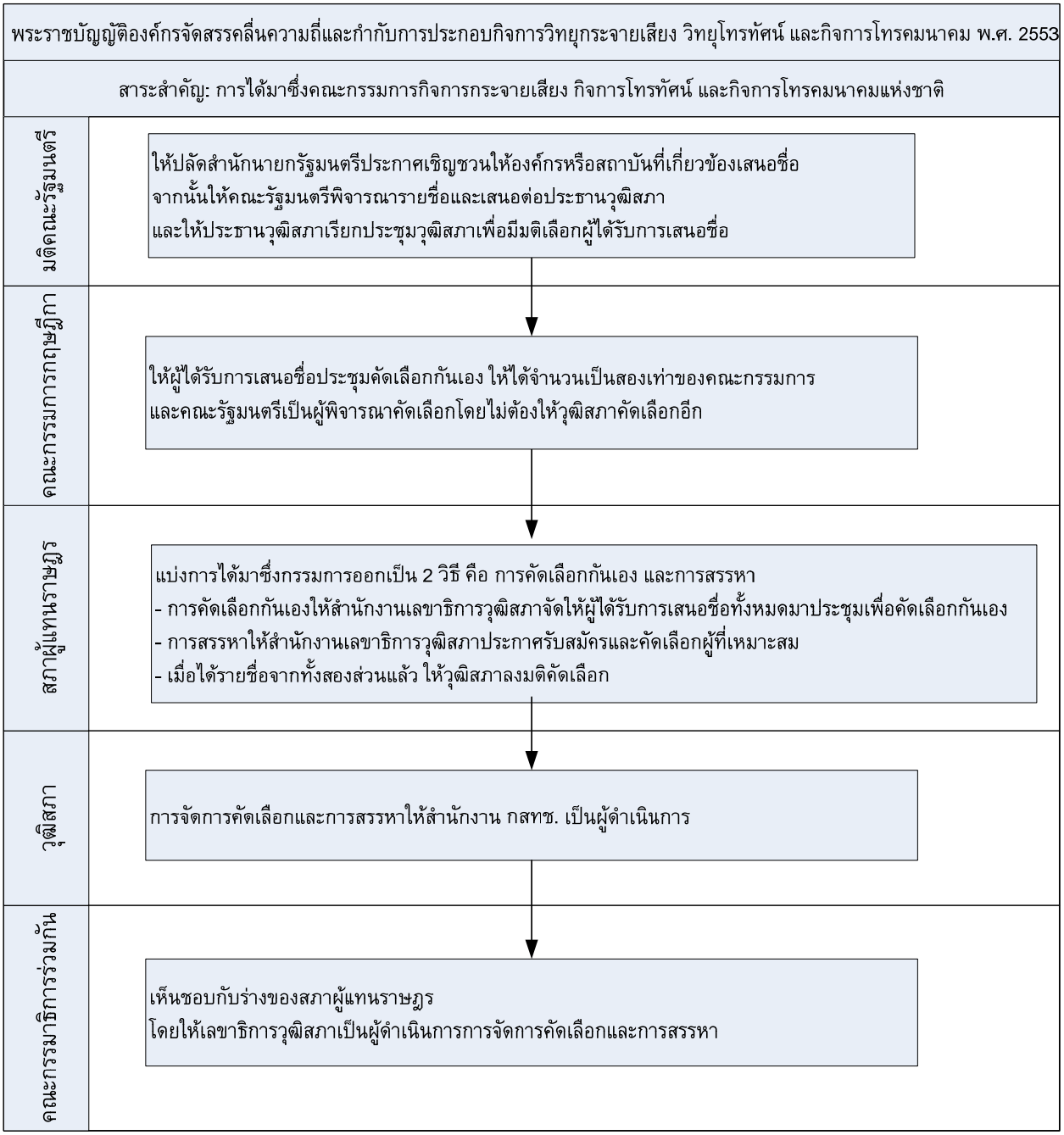
3.2 การได้มาซึ่งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการฯ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบนั้น ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ประกาศเชิญชวนให้องค์กรหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสม จากนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณารายชื่อเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะลงมติเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการ กระบวนการดังกล่าวถูกแก้ไขโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อคัดเลือกกันเอง และอำนาจแก่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกในขั้นตอนสุดท้ายโดยไม่ต้องผ่านวุฒิสภา เพื่อลดขั้นตอนในการคัดเลือกกรรมการให้สั้นลง และสามารถแต่งตั้งกรรมการได้เร็วยิ่งขึ้น

ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งคณะกรรมการฯ โดยกำหนดให้ผู้ที่เหมาะสมมาจาก 2 ส่วน ได้แก่ การคัดเลือกกันเองจากการเสนอชื่อขององค์กรหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง และการสรรหาโดยการประกาศรับสมัคร และคัดเลือกโดยเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อได้รายชื่อจากทั้งสองส่วนแล้ว ให้วุฒิสภาลงมติคัดเลือก

วุฒิสภาเปลี่ยนแปลงหน่วยงานด้านธุรการในการจัดการคัดเลือกและสรรหาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไปเป็นสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา ทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน โดยคณะกรรมาธิการร่วมกันมีมติเห็นชอบกับร่างของสภาผู้แทนราษฎร (ดูภาพที่ 2)

ภาพที่ 2 การได้มาซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



3.3 การกำกับดูแลการประกอบกิจการ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแบ่งการกำกับดูแลการประกอบกิจการออกเป็นการกำกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการกำกับกิจการโทรคมนาคมแยกออกจากกัน สาระสำคัญในส่วนนี้คือ (1) ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

และจัดสรรค่าธรรมเนียมบางส่วนเข้ากองทุน (2) ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับอนุญาต จะโอนแก่กันมิได้ (3) การใช้คลื่นความถี่ และการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม ตามลำดับ และ (4) ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่มิได้ประกอบกิจการซึ่งใช้คลื่นความถี่นั้นภายในระยะเวลาที่ กสทช. กำหนด หรือใช้คลื่นความถี่ในกิจการนอกวัตถุประสงค์ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการประกอบกิจการ ให้ กสทช. มีอำนาจดำเนินการเพื่อแก้ไขให้ถูกต้อง หรือถอนคืนการใช้คลื่นความถี่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้ชัดเจนว่า ผู้ที่ประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาต เมื่อ กสทช. อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แล้วให้ถือว่าอนุญาตให้ประกอบกิจการ และมีและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและสถานีวิทยุคมนาคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำขออนุญาตด้วย

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่รายปีได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้รับใบอนุญาต แทนที่จะเป็นการกำหนดอัตราโดย กสทช. และกำหนดเพิ่มเติมให้การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องดำเนินการโดยวิธีการประมูล ตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด

สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.4 การจัดทำแผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ กสทช. จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) ตารางกำหนดคลื่นความถี่ทั้งหมดที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ (2) แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ระหว่างประเทศ และ (3) รายละเอียดเกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ กสทช. จัดทำแผนแม่บทกิจการการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยต้องมีแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการ และกำหนดหน้าที่ของ กสทช. ในการสนับสนุน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขเพิ่มเติมโดยเปลี่ยนการจัดทำแผนแม่บทกิจการการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ไปเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการและแนวทางการดำเนินงานระยะ 5 ปี โดยในแผนดังกล่าวต้องประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมกิจการ รวมถึงแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) กำหนดให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นกฎตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากมีผู้ใดเห็นว่า แผนปฏิบัติการดังกล่าวขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐหรือประชาชน ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปเป็นแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และเพิ่มเติมให้ต้องมีการจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในการประกอบกิจการบริการชุมชน เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่ของการอนุญาตประกอบกิจการ ต่อมา ที่ประชุมวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้แผนแม่บทดังกล่าวต้องมีการกำหนดรายละเอียดคลื่นความถี่เพื่อใช้งานด้านความมั่นคงของรัฐอย่างเพียงพอ และเหมาะสม และคณะกรรมาธิการร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมโดยเปลี่ยนเป็นการคำนึงถึงการใช้งานด้านความมั่นคงของรัฐตามความจำเป็น

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ การจัดทำแผนดำเนินการให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนั้นมิได้มีเนื้อหาในส่วนนี้ แต่ถูกเพิ่มเข้ามาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) กำหนดให้มีการจัดทำแผนดำเนินการให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม โดยให้ กสทช. จัดทำแผนเป็นรายปี เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และกำหนดกระบวนการเพื่อให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ประเด็นสุดท้าย คือ การส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ตามที่กำหนดไว้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ กสทช. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมชุมชนให้สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการชุมชน โดยรายได้ของผู้ประกอบกิจการบริการชุมชนต้องมาจากรายได้การบริจาค การอุดหนุน

หรือรายได้อื่นซึ่งมิใช่การโฆษณาหรือการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยกำหนดให้การประกอบกิจการของชุมชนสามารถหารายได้ให้เพียงพอต่อการดำเนินกิจการได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนด หากมีรายได้เกินกว่าที่กำหนดให้รายได้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กิจการนั้นตั้งอยู่

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.5 กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุน ขึ้นในสำนักงาน กสทช. 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และกองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขโดยรวมกองทุนทั้งสองเข้าด้วยกันและเปลี่ยนชื่อเป็น “กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ” และแก้ไขวัตถุประสงค์และที่มาของเงินกองทุนให้ชัดเจนขึ้น รวมถึงกำหนดให้ชัดเจนว่า เงินกองทุนให้ใช้ได้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้เท่านั้น และเงินที่มาจากกิจการใด ให้ใช้เฉพาะเพื่อกิจการนั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดสรรเงินกองทุนเพื่อให้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์อีกด้วย

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขโดยเพิ่มเติมให้เงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่เป็นรายได้ของกองทุนด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุน และกำหนดให้ กสทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดสรรเงินทุนเพื่อใช้จ่ายของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนต้องเปิดเผยรายละเอียดและการดำเนินการจัดสรรเงินกองทุนให้ประชาชนทราบด้วย

สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.6 การส่งรายได้ของสำนักงาน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการกำหนดให้รายได้ของสำนักงาน กสทช. มาจาก (1) รายได้จากการดำเนินงาน (2) รายได้จากทรัพย์สิน (3) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และ (4) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ โดยรายได้ดังกล่าวหลังหัก (1) รายจ่าย

สำหรับการดำเนินงาน (2) ค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม (3) เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนพัฒนากิจการการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (4) กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ หากรายได้ของสำนักงานไม่เพียงพอ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขโดยเพิ่มเติมให้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นรายได้ของสำนักงาน กสทช. ด้วย

สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.7 การตรวจสอบภายในสำนักงาน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นจำนวน 2 – 4 คน ซึ่งวุฒิสภาแต่งตั้ง กรรมการต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และด้านกิจการโทรคมนาคมอย่างน้อยด้านละ 1 คน โดยมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขที่มาของคณะกรรมการดังกล่าว โดยให้ กสทช. แต่งตั้งแทนที่จะเป็นวุฒิสภา เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง และแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งเป็นคราวละ 3 ปี แต่ไม่สามารถสามารถดำรงตำแหน่งติดกันเกิน 2 วาระติดต่อกัน เพื่อป้องกันมิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ กสทช. ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ยังเพิ่มเติมให้ต้องมีกรรมการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างน้อย 1 คน

คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขโดยกำหนดให้คณะกรรมการมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีก 4 คน โดยเพิ่มกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 1 คน โดยให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการดำเนินการคัดเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ จำนวนสองเท่าของกรรมการ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาคัดเลือกต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

3.8 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับรัฐบาลและรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารคลื่นความถี่ นโยบายกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ขณะที่ กสทช. มีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการติดต่อประสานงานกับ กสทช.

ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แก้ไขให้ กสทช. ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้เหตุผลว่า การกำหนดให้ กสทช. ต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของ กสทช.

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการยังกำหนดให้ กสทช. มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลหรือร่วมดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ในกรณีที่จะต้องมีการเจรจาหรือทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมถึงทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอีกด้วย

ในขั้นตอนนิติบัญญัติต่อ ๆ มานั้น มิได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมแต่อย่างใด

4. ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ดังนี้

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และการได้มาซึ่งคณะกรรมการฯ เป็นประเด็นที่มีข้อขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน ในท้ายที่สุด คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างของสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ ทั้งที่กรรมาธิการจากวุฒิสภาสามารถคุมเสียงข้างมากได้ในคณะกรรมาธิการร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากการที่ตำแหน่งประธาน รองประธานและเลขานุการเป็นของกรรมาธิการจากวุฒิสภา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะวุฒิสภามีอำนาจต่อรองในคณะกรรมาธิการร่วมกันน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา และกลับไปใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ วุฒิสภายังสามารถผลักดันบางประเด็นที่ตนต้องการได้ในชั้นคณะกรรมาธิการร่วมกัน เช่น การขยายระยะเวลาในการนำรายได้ค่าสัมปทานของรัฐวิสาหกิจส่งเป็นรายได้แผ่นดินจาก 1 ปี เป็น 3 ปี

2. การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่มีการตั้งคณะกรรมการมักมีการแปรญัตติเพื่อให้มีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปเป็นคณะกรรมการด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นตัวอย่างหนึ่งของการผลักดันประเด็นที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ด้านการศาสนา หรือกลุ่มผลประโยชน์ด้านความมั่นคง

3. ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้อำนาจ กสทช. ค่อนข้างสูง ในกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นต่อๆ มาจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของ กสทช. มากขึ้น เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่รายปีได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้รับใบอนุญาต แทนที่จะเป็นการดุลพินิจโดย กสทช. ในกำหนดอัตราเอง

พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	กระทรวงมหาดไทย
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	18 สิงหาคม 2552 - 20 ตุลาคม 2552 (63 วัน)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	20 ตุลาคม 2552 - 11 พฤศจิกายน 2552 (22 วัน)
ร่างเข้าสู่วาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	11 พฤศจิกายน 2552 - 25 พฤศจิกายน 2552 (15 วัน)
สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ	25 พฤศจิกายน 2552
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	25 พฤศจิกายน 2552 - 12 พฤษภาคม 2553 (168 วัน)
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	4 สิงหาคม 2553
วุฒิสภารับหลักการ	16 สิงหาคม 2553
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	16 สิงหาคม 2553 - 5 ตุลาคม 2553 (50 วัน)
วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม	5 ตุลาคม 2553
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	29 ธันวาคม 2553

2. หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องมาจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ประกอบกับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นเป็นระยะ และที่ผ่านมาการแก้ปัญหายังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบ มีเอกภาพทั้งในเรื่องนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบังคับบัญชา และการปฏิบัติ รวมทั้ง ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีมาเป็นระยะเวลานาน ตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐบาล ได้ตั้งองค์กรขึ้นมาคือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท 43) ในปี พ.ศ. 2524 ปฏิบัติการปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบเรื่อยมา จนกระทั่ง ศอ.บต. ถูกยุบไปในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2545 โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 จนกระทั่งมาถึงก่อนการร่างพระราชบัญญัตินี้ ภารกิจหลักในการจัดการความขัดแย้งในภาคใต้ อยู่ที่ฝ่ายทหาร คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

3. ประเด็นสำคัญ

3.1 คำนิยามของ “จังหวัดชายแดนภาคใต้”และ “ฝ่ายพลเรือน”

ในร่างของคณะรัฐมนตรีระบุว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายถึง จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล สงขลา และจังหวัดอื่นหรือบางพื้นที่ของจังหวัดอื่นในภาคใต้ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา จังหวัดสงขลาได้ถูกตัดออกไป กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 20 ตุลาคม 2552 เพื่อให้เพิ่มจังหวัดสงขลากลับเข้าไปอีกครั้ง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ต่อเนื่องและมีปัญหาเช่นเดียวกันกับจังหวัดที่เหลือ อีกทั้งได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 28 มีนาคม 2551 ได้ประกาศกำหนดพื้นที่อำเภอเทพา จะนะ นาทวี และสะบ้าย้อย ของจังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่ย่านอันตราย จึงเห็นว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรจะครอบคลุมถึงจังหวัดสงขลาด้วย

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนฯ ได้แก้ไขคำนิยามของจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ โดยกำหนดให้หมายถึง จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา และสงขลาเฉพาะอำเภอจะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย โดยให้ตัดจังหวัดสตูลออกไป รวมถึงตัดการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้จังหวัดอื่นหรือบางพื้นที่ของจังหวัดอื่นเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไป เนื่องจากเห็นว่าเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดสตูลมีค่อนข้างน้อย และจังหวัดสงขลาก็มีเหตุการณ์ความไม่สงบเพียงบางอำเภอเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสภาผู้แทนฯ เห็นว่าร่างกฎหมายนี้มิได้มีแต่มิติเรื่องความมั่นคงเท่านั้น แต่ยังมีเหตุผลเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและความร่วมมือด้านอื่นๆ รวมถึงเห็นว่าจังหวัดที่เป็นเขตชายแดนทั้ง 5 จังหวัดมีอัตลักษณ์ที่คล้ายคลึงกัน จึงเห็นว่าควรจะให้ขอบเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไปเหมือนเดิมคือ “จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล และสงขลา” ซึ่งต่อมาที่ประชุมวุฒิสภาก็มิได้แก้ไขคำนิยามดังกล่าว

ในส่วนของ “ฝ่ายพลเรือน” ร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ครอบคลุมถึง หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่ฝ่ายทหารหรือฝ่ายตุลาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารหรือฝ่ายตุลาการ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขโดยให้เพิ่มหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ฝ่ายอัยการเข้าไปด้วย เมื่อถึงการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนฯ ได้แก้ไขความหมายใหม่ โดยให้หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ใช่ทหารประจำการ พนักงานอัยการ ตะโต๊ะยุติธรรม ผู้พิพากษา และตุลาการ และไม่มีการแก้ไขในชั้นของที่ประชุมสภาผู้แทนฯ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้แก้ไขกลับไปเป็นคำนิยามแบบเดิมคือ “หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ”

3.2 บทบาทหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาทบทวนและปรับปรุงนโยบายทุกรอบระยะเวลาห้าปี คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขกระบวนการใหม่โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ยังต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบด้วย และวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องพิจารณาให้ความเห็นก่อน

3.3 บทบาทหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ร่างคณะรัฐมนตรีกำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงให้สอดคล้องกับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคงให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขขั้นตอนใหม่ โดยให้ภายหลังคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรปรับปรุงแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการที่จัดทำขึ้น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนฯ ได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำเล็กน้อย แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ และไม่มีการแก้ไขในเชิงเนื้อหาสาระอีกเลยในขั้นตอนต่อมา

3.4 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)

ในร่างคณะรัฐมนตรีให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน และกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานต่างๆ อีกจำนวนหนึ่ง โดยกพต. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ (1) พิจารณาจัดทำ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา แผนงาน โครงการ และคำของบประมาณของหน่วยงานของรัฐในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในขั้นตอนของคณะกรรมการ

กฤษฎีกาได้แก้ไขในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ กพต. ให้สอดคล้องกับมาตราอื่นๆ โดยให้ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ ศอ.บต. เสนอ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนฯ แก้ไขใหม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานเองโดยตรง และให้รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน และปรับเปลี่ยนให้ฝ่ายการเมือง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เข้ามาเป็นกรรมการแทนฝ่ายราชการที่ส่วนใหญ่เป็นปลัดกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ยังเพิ่มอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งคือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตพัฒนาพิเศษและกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษที่ ศอ.บต. เสนอ การพิจารณาในขั้นตอนของวุฒิสภา ยังคงมีการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการอยู่บ้าง แต่ไม่ส่งผลต่อสาระสำคัญและอำนาจหน้าที่หลัก

3.5 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ในส่วนของ ศอ.บต. ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง เป็นหัวหน้าส่วนราชการ และกำหนดให้ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สำคัญ ได้แก่ (1) จัดทำและบูรณาการ แผนงานโครงการในด้านการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ กพต. กำหนด และให้นำเสนอต่อ กพต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (2) เสนอแนะหรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนที่เกี่ยวข้องจัดทำแก้ไขหรือปรับปรุงแผนงาน โครงการ และการขอจัดตั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางและนโยบายที่คณะรัฐมนตรีและ กพต. กำหนด ตลอดจนประสานงานติดตามและประเมินผลให้การดำเนินงานตามแผนงาน หรือโครงการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (3) ขอตั้งงบประมาณและดำเนินงานตามแผนงาน โครงการต่อเนื่องจากแผนงาน โครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะส่งผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา โดยศอ.บต. ต้องจัดทำสรุปสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกหกเดือน ให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอรายงานพร้อมด้วยข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้ง และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงคนหนึ่งเป็นเลขาธิการศอ.บต. และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขใหม่ให้ ศอ.บต. อยู่ในบังคับบัญชาของเลขาธิการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สำคัญได้แก่ (1) จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายสร้างเสริมสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเสนอ กพต. ให้ความเห็นชอบ (2) จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (3) เสนอแนะและบูรณาการ แผนงาน และโครงการในด้านการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ และให้ทำรายงานต่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด และได้แก้ไขให้เลขาธิการ ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

เมื่อถึงขั้นตอนของรัฐสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนฯ ได้แก้ไขกลับไปให้ ศอ.บต. อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และเพิ่มตำแหน่งผู้อำนวยการ ศอ.บต. โดยให้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้อำนวยการ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของ ศอ.บต. และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. อาทิเช่น ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ ในกรณีจำเป็น ศอ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพต. อาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจและกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและพัฒนาได้ แก้ไขระยะเวลาและขั้นตอนการจัดทำรายงาน โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกหนึ่งปี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอรัฐสภาเพื่อรับทราบ และได้แก้ไขให้เลขาธิการ ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ ศอ.บต. ในส่วนนี้ยังไม่มีการแก้ไขในที่ประชุมสภาผู้แทนฯ

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา แก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ ศอ.บต. และกำหนดให้ ศอ.บต. จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ความเห็นก่อนเสนอ กพต. ให้ความเห็นชอบ ในส่วนนี้ที่ประชุมใหญ่ไม่เห็นด้วย โดยได้ลงมติให้ยกเลิกตำแหน่งผู้อำนวยการ ศอ.บต. และแก้ไขให้เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขโครงสร้างองค์กรมากพอสมควร อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรก็มิได้คัดค้านการแก้ไขของวุฒิสภาแต่อย่างใด

3.6 สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจาก ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการแล้ว ความสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ยังอยู่ที่การส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชน โดยร่างของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มี “สภาเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนสิบคน

(2) ผู้แทนสถาบันการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนสิบคน

(3) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนสิบคน

(4) กำนันและผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนสิบคน
(5) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม และกลุ่มอาชีพต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนสิบคน
(6) ผู้นำศาสนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนสิบคน
(7) หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนสิบคน
(8) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบคน

กำหนดให้สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี ติดต่อกันไม่เกินสองวาระ และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ติดตาม เสนอแนะการปฏิบัติงานของ ศอ.บต.
(2) ติดตาม และเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเลขาธิการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
(3) ติดตาม และเสนอแนะนโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณของ ศอ.บต. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
(4) เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อเลขาธิการ และรายงานการเสนอแนะและการให้คำปรึกษาดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

ความน่าสนใจอยู่ตรงที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขรูปแบบการได้มาของสมาชิกใหม่ โดยไม่กำหนดจำนวนที่แน่นอนในแต่ละสาขา แต่กำหนดแบบรวมไปเป็นกลุ่มเดียว โดยให้มีสมาชิกจำนวนไม่เกินห้าสิบคนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการสรรหาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนสถาบันการศึกษา ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม และกลุ่มอาชีพต่างๆ ผู้นำศาสนา หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร โดยสมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนฯ ได้แก้ไขชื่อใหม่เป็น “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสี่สิบเอ็ดคน ด้วยวิธีการคัดเลือกกันเองหรือเสนอแต่งตั้ง และเพิ่มผู้แทนจากภาคประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น เช่น ผู้แทนกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและอิหม่ามประจำมัสยิด ผู้แทนซึ่งมีความเข้าใจในการพัฒนาสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวิถีชีวิต ผู้แทนจากบุคลากรทางการศึกษา และสถาบันศึกษาปอเนาะ และผู้แทนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา ผู้แทนกลุ่มสตรี ผู้แทนสื่อมวลชน เป็นต้น โดยสมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ติดต่อกันไม่เกินสองวาระ และแก้ไขให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุงเพื่อเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา

(2) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงานกับ ศอ.บต.

(3) ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติการของ ศอ.บต แล้วรายงานต่อ ผู้อำนวยการ ศอ.บต. และนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(4) ให้ความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการ ศอ.บต. หรือเลขาธิการ

ที่ประชุมสภาผู้แทนฯ ได้เพิ่มผู้แทนเจ้าอาวาสในพระพุทธศาสนา และผู้แทนศาสนาอื่น เข้าไปด้วย และในขั้นตอนของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของลักษณะต้องห้ามของสมาชิก แต่ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

5. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่การรับหลักการของคณะรัฐมนตรี การตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปจนถึงการรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ใช้เวลาค่อนข้างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติอื่น (ประมาณ 4 เดือน) สาเหตุมาจากการเร่งรัดของรัฐบาลในการออกกฎหมายให้ทันสมัยประชุม ส่วนที่ใช้เวลาค่อนข้างนานคือการพิจารณาของคณะกรรมมาธิการวิสามัญ และการรอสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ (รวมกันประมาณ 8 เดือน) ขณะที่ขั้นตอนที่เหลือใช้เวลาในระดับปกติ

2) ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการดึงเอาอำนาจในการจัดการความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับมาอยู่ที่ฝ่ายพลเรือน จากเดิมอยู่ที่ฝ่ายทหาร โดยลักษณะการจัดตั้ง ศอ.บต. จะคล้ายคลึงกับที่เคยใช้ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

3) ร่างของกระทรวงมหาดไทยมีแนวโน้มจะให้อำนาจต่อกระทรวงมหาดไทยค่อนข้างมาก เช่น การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอแนะรายชื่อข้าราชการระดับสูงที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ ศอ.บต. ต่อนายกรัฐมนตรี หรือ การให้มีผู้ช่วยเลขาธิการตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งต่อมาจะถูกตัดออกไปภายหลังการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปรับให้อำนาจมาอยู่กับนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยตรง

4) คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทค่อนข้างมากในการปรับปรุงแก้ไขร่างที่ผ่านมาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น การตัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการนิยามขอบเขตของจังหวัดชายแดนภาคใต้ การปรับให้ฝ่ายการเมือง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของกระทรวงต่างๆ เข้ามาเป็นกรรมการแทนตัวแทนจากฝ่ายราชการ และเพิ่มกรรมการที่เป็นผู้แทนประชาชน ในคณะกรรมการ กพต.

5) คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ ศอ.บต. ในส่วนที่เป็นอำนาจแบบอ่อน (soft power) เข้าไปหลายประการ เช่น การเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ การส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่คนไทยที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา การเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดี ฯลฯ ขณะที่ร่างเดิมจะเน้นอำนาจแบบแข็ง (hard power) เช่น การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การดำเนินการ การกำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติงาน เป็นต้น

6) คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีลักษณะเป็น “สภาประชาชน” ค่อนข้างมาก โดยมีการแก้ไขในส่วนขององค์ประกอบและจำนวนเพื่อให้ได้ที่มาของสมาชิกจากประชาชนในกลุ่มต่างๆ ให้กว้างขวางขึ้น เช่น ผู้แทนจากบุคลากรทางการศึกษา และสถาบันศึกษาปอเนาะ และผู้แทนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา

7) การแก้ไขของวุฒิสภาส่วนใหญ่ เป็นการแก้ไขในรายละเอียดส่วนย่อย เช่น แก้ไขถ้อยคำ มีประการเดียวที่แก้ไขในระดับโครงสร้างอำนาจ คือการยกเลิกตำแหน่งผู้อำนวยการ ศอ.บต. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แก้ไขให้มีขึ้นในร่างก่อนหน้านี้ทิ้งไป

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	5 มิถุนายน 2550 - 14 กรกฎาคม 2552 (770 วัน)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	14 กรกฎาคม 2552
ร่างเข้าสู่วาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	7 ตุลาคม 2552 - 11 พฤศจิกายน 2552 (35 วัน)
สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ	11 พฤศจิกายน 2552
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	11 พฤศจิกายน 2552 - 11 มิถุนายน 2553 (212 วัน)
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	16 กันยายน 2553
วุฒิสภารับหลักการ	4 ตุลาคม 2553
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	4 ตุลาคม 2553 - 8 พฤศจิกายน 2553 (35 วัน)
วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม	15 พฤศจิกายน 2553
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	17 มีนาคม 2554

2. หลักการและเหตุผล

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ส่งเสริมเกษตรกรในการผลิตผลิตผลทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหาร ดำเนินการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรทำกิน เป็นต้น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 เนื่องจากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และโครงสร้างหน้าที่เดิมไม่สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 ที่กระทรวงการคลังมีนโยบายให้โอนงานกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จากเดิมที่กรมบัญชีกลางรับผิดชอบในการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงิน ไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้บริหารจัดการกองทุนทั้งระบบ

3. ประเด็นสำคัญ

3.1 องค์ประกอบของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ร่างของกระทรวงเกษตรฯ กำหนดให้กองทุนประกอบด้วย (1) เงินที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (2) เงินค่าธรรมเนียมการส่งออกและนำเข้า (3) ดอกผลของเงินกองทุน (4) เงินกู้ที่รัฐบาลกู้เพื่อสมทบกองทุน (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ ในส่วนนี้มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 อยู่สองประการ ประการแรก เพิ่มให้มีเงินค่าธรรมเนียมจากการนำเข้า (กฎหมายเดิมกำหนดเฉพาะเงินค่าธรรมเนียมจากการส่งออก) โดยให้

เหตุผลว่า สภาพสินค้าขาดแคลนภายในประเทศที่เคยเกิดขึ้นในอดีตได้เปลี่ยนไปสู่สภาพการแข่งขันจากสินค้าต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องเก็บค่าธรรมเนียมการนำเข้าควบคู่กับค่าธรรมเนียมการส่งออก และประการที่สอง ตัดข้อความที่ว่า “ให้จัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายรับที่ได้จากค่าธรรมเนียมฯ เป็นเงินทุนหมุนเวียน” ออกไป เนื่องจากต้องการให้การบริหารจัดการเงินกองทุนอยู่ในดุลยพินิจของของคณะกรรมการกองทุน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขเพิ่มเติมให้กองทุนประกอบด้วย เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สินที่โอนมาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่มีมาก่อนหน้านี้ ส่วนองค์ประกอบที่เหลือยังคงเดิม และได้เพิ่มเอาข้อกำหนดที่ให้กองทุนจัดสรรเงินกองทุนจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของ “ค่าธรรมเนียมการส่งออกและนำเข้า” เป็นเงินทุนหมุนเวียน กลับมาอีกครั้งเหมือนในกฎหมายเดิม

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้แก้ไขที่มาของแหล่งทุน แต่ได้แก้ไขให้ต้องจัดสรรเงินกองทุนจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของ “เงินกองทุนทั้งหมด” เป็นเงินทุนหมุนเวียน และกำหนดให้การจัดสรรเงินกองทุนให้คำนึงถึงเกษตรกรที่ประสบความเดือดร้อนเป็นหลักก่อน

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้เพิ่มเติมให้กองทุนอาจมาจาก “เงินหรือทรัพย์สินที่รับโอนมาตามกฎหมาย” ได้ด้วย แต่ที่ประชุมใหญ่วุฒิสภาไม่เห็นด้วย

จากรายงานประจำปี 2551 ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร งบเงินกองทุนมาจาก

- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (พรีเมี่ยมข้าว) ตั้งแต่ปี 2518 จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกการจัดเก็บในวันที่ 31 มกราคม 2529 รวมวงเงินจัดเก็บทั้งสิ้น 9,996.85 ล้านบาท
- เงินช่วยเหลือจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจำนวน 10 ล้านดอยช์มาร์ค เมื่อปี 2523 สำหรับให้ อ.ต.ก. จัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อจำหน่ายและนำเงินส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2546 มีเงินคงเหลือนำส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจำนวน 85.73 ล้านบาท (ในภายหลังได้มอบให้กับสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ 45 ล้านบาท และมูลนิธิชัยพัฒนา 20 ล้านบาท)
- เงินทุนจัดหาที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2540 จำนวน 1,200 ล้านบาท (เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,297.62 ล้านบาท)
- งบเงินกองทุนพิเศษเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ปอ ซึ่งได้มาจากเงินค่าธรรมเนียมการส่งออกปอไปนอกราชอาณาจักร จำนวน 1.25 ล้านบาท และเงินบริจาคของสมาคมโรงงานทอกระสอบ จำนวน 50 ล้านบาท

จากข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2551 งบเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีสินทรัพย์สุทธิ 8,761 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นเงินสดและเทียบเท่าเงินสด 4,131 ล้านบาท และในรอบปีบัญชี 2551 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีรายได้จากการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 98.54 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่มาจากดอกเบี้ยเงินฝากจำนวน 94.16 ล้านบาท

ในส่วนของค่าใช้จ่าย กองทุนมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 872.63 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายในโครงการแก้ไขปัญหาเมล็ดพันธุ์ล้นตลาดปี 2550 ของกรมปศุสัตว์จำนวน 9.89 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในโครงการจัดหาที่ดินเพื่อฟื้นฟูคุณภาพชีวิตชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนสิรินธร ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจำนวน 711.93 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในโครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อจัดหาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 3 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีนำเข้าจากต่างประเทศ จำนวน 4.5 ล้านบาท

3.2 การใช้จ่ายเงินกองทุน

ร่างของกระทรวงเกษตรฯ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเดิม กำหนดให้การใช้จ่ายเงินจากกองทุนสามารถทำได้เพื่อกิจการต่างๆ ที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517	**ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. .... (ฉบับกระทรวงเกษตรฯ)**
1. การส่งเสริมการผลิตผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารโดยวิธีการจัดหาปัจจัยการผลิตในราคาเหมาะสม, ให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อการลงทุน, จัดหาที่ดินทำกิน, หรือดำเนินการอื่นใด 2. การพยุงราคาผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารในประเทศไทย โดยวิธีการซื้อหรือรับจำนำผลผลิตในราคาที่รัฐมนตรีกำหนด, ขายในประเทศหรือส่งออก, หรือดำเนินการอื่นใด	1. การส่งเสริมเกษตรกรในการผลิตผลิตผลทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหาร 2. การสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้เกษตรกร 3. ดำเนินการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรทำกิน 4. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพผลผลิต 5. ส่งเสริมการขายและการตลาด 6. ดำเนินการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อขจัดภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม 7. พยุงราคา และรักษาเสถียรภาพของราคา 8. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รวมส่วนของกฎหมายเดิมและร่างของกระทรวงเกษตรฯ เข้าด้วยกัน โดยส่วนสำคัญที่แก้ไขคือ จากกฎหมายเดิมที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดราคาการซื้อหรือรับจำนำผลผลิต ให้คณะกรรมการเป็นผู้ทำหน้าที่นี้แทน ส่วนที่เหลือเป็นการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อย

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมกิจการที่จะได้รับเงินจากกองทุนขึ้นอีกหนึ่งประเภท คือ การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาผลผลิต การแปรรูป และการตลาด และเพิ่มเติมให้

องค์กรเกษตรกรสามารถเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติจัดสรรเงินกองทุนได้ จากร่างเดิมที่กำหนดให้ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่สามารถเสนอได้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในส่วนนี้ เพียงแต่เพิ่มเติมว่าสามารถใช้เงินกองทุนในการจัดหาแหล่งน้ำให้เกษตรกรได้ด้วย จากร่างเดิมที่กำหนดเฉพาะการจัดหาที่ดินทำกินเท่านั้น

จากรายงานประจำปี 2551 ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 872.63 ล้านบาท ที่สำคัญอาทิเช่น

- โครงการแก้ไขปัญหาเมล็ดพันธุ์ล้นตลาดปี 2550 ของกรมปศุสัตว์จำนวน 9.89 ล้านบาท
- โครงการจัดหาที่ดินเพื่อฟื้นฟูคุณภาพชีวิตชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนสิรินธร ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจำนวน 711.93 ล้านบาท
- โครงการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อจัดหาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 3 ล้านบาท
- การบริหารจัดการโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีนำเข้าจากต่างประเทศ จำนวน 4.5 ล้านบาท

3.3 การบริหารจัดการกองทุน

ร่างของกระทรวงเกษตรฯ กำหนดให้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี) เป็นผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกและนำเข้า และลดหรือยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมการนำเข้าได้ (จากเดิมกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เพียงคนเดียว)
- คณะกรรมการมีอำนาจให้ความเห็นชอบโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการส่งเสริมการผลิต โครงการพยุงราคา ซึ่งคล้ายคลึงกับกฎหมายเดิม นอกจากนี้ร่างใหม่ได้เพิ่มเติมสาระสำคัญขึ้นอีกสองประการคือ (1) เพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการในการบริหารกองทุนให้เพิ่มขึ้นจากกฎหมายเดิม เช่น อำนาจในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และ (2) เพิ่มเติมในกรณีที่โครงการข้างต้นมีวงเงินเกินกว่า 100 ล้านบาท ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้าไม่เกินนั้น คณะกรรมการมีอำนาจจัดสรรได้เลย
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเพียงคนเดียว (เดิมกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รักษาการร่วมด้วย)

ในส่วนของความเห็นจากกระทรวงอื่นๆ ที่มีต่อร่างของกระทรวงเกษตรฯ นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่าการนำเงินกองทุนไปหาดอกผลโดยนำฝากออมทรัพย์ หรือฝากประจำกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลก็ตาม ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน ขณะที่กระทรวงพาณิชย์เห็นว่า ควรเพิ่มเติมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รักษาการร่วมด้วย เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดชนิดหรือประเภทของผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหารที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกและนำเข้า และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม

คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขเฉพาะในส่วนของการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติร่วมกัน

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขในส่วนของการลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกหรือนำเข้าผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารเข้ามาในราชอาณาจักร ที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ (G2G) ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนของการบริหารจัดการกองทุน แต่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การใช้อำนาจลดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกหรือนำเข้าของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีนั้น ควรกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินที่ชัดเจนและโปร่งใส

3.4 คณะกรรมการกองทุน

ร่างของกระทรวงเกษตรฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ซึ่งไม่แตกต่างจากในกฎหมายเดิม ที่แตกต่างคือ มีการตัดกรรมการบางส่วนออกไป เช่น เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง และเพิ่มเติมกรรมการใหม่ที่มาจาก ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ประธานสภาหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย และประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย

ในส่วนของความเห็นจากกระทรวงอื่นๆ ต่อร่างของกระทรวงเกษตรฯ นั้น กระทรวงพาณิชย์เห็นว่า ควรเพิ่มเติมให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดูแลเศรษฐกิจภาพรวม และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขที่ดูแลผลิตภัณฑ์อาหาร เข้าเป็นกรรมการด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขให้ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ ตัดปลัดกระทรวงการคลังออกจากกรรมการ และเพิ่มเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมบัญชีกลางกลับเข้ามา

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมปลัดกระทรวงการคลังเข้ามาเป็นกรรมการอีกครั้ง และตัดประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย และประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ออกจากการเป็นกรรมการ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา แก้ไขการสรรหาผู้แทนองค์กรเกษตรกรให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชายและหญิง และต้องมีผู้แทนด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านหนึ่งคน

6. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) ร่างของกระทรวงเกษตรฯ มีลักษณะการขยายอำนาจไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ มากขึ้น เช่น การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกและนำเข้าร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเพียงคนเดียว เป็นต้น

2) กฎหมายปัจจุบันคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ความเสมอภาคทางเพศ และความหลายทางอาชีพ ในคณะกรรมการมากขึ้นกว่ากฎหมายฉบับเดิม

3) กฎหมายปัจจุบันต้องการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิในการบริหารจัดการมากขึ้นจากกฎหมายเดิม จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจอนุมัติจัดสรรเงินกองทุน ในวงเงิน 100 ล้านบาท โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี

4) ทิศทางการอภิปราย และผลการลงคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเป็นไปในทางเดียวกัน คือสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าว ด้วยคะแนนสนับสนุน 332 เสียง จากจำนวนผู้อยู่ในห้องประชุมทั้งหมด 347 คน

5) ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 ใกล้เคียงกับช่วงเวลาที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบการทำนาเกลือสมุทรเป็น “เกษตรกรรม” และผู้ทำนาเกลือเป็น “เกษตรกร” ส่งผลให้ผู้มีอาชีพทำนาเกลือสมุทร สามารถขึ้นทะเบียนเกษตรกรที่จะสามารถขอรับการช่วยเหลือจากภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้ได้

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	กระทรวงการคลัง	
คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ	20 ตุลาคม 2552 - 28 กันยายน 2553	(343 วัน)
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ	28 กันยายน 2553	
สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ	13 ตุลาคม 2553	
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	13 ตุลาคม 2553 - 26 มกราคม 2554	(105 วัน)
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	2 กุมภาพันธ์ 2554	
วุฒิสภารับหลักการ	14 กุมภาพันธ์ 2554	
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา	14 กุมภาพันธ์ 2554 - 22 มีนาคม 2554	(36 วัน)
วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม	28 มีนาคม 2554	
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	11 พฤษภาคม 2554	

2. หลักการและเหตุผล

จัดตั้งกองทุนการออมขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญแก่สมาชิกเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพ ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบ สร้างระบบการออมเงินขณะที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อลดความเสี่ยงของประชาชนที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ

3. ประเด็นสำคัญ

3.1 ผู้มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกกองทุน

ร่างของกระทรวงการคลังกำหนดขอบเขตความครอบคลุมประชาชนสัญชาติไทย อายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมกรณีชราภาพตามกฎหมายอื่น ที่มีการจ่ายสมทบของนายจ้างหรือรัฐบาล หรืออยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญของภาครัฐ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้แก้ไขช่วงอายุให้สมาชิกต้องบรรลุนิติภาวะขึ้นไปจึงจะเข้าเป็นสมาชิกได้

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีนายกรณ์ จาติกวนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น เป็นประธานคณะกรรมาธิการ ได้แก้ไขช่วงอายุใหม่เป็น 15 - 60 ปีบริบูรณ์ เพื่อขยายฐานของสมาชิกให้มากขึ้น และในการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่สภา

ผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา และที่ประชุมใหญ่วุฒิสภาก็มิได้แก้ไขในส่วนนี้เพิ่มเติมอีก

3.2 การจ่ายเงินสะสมและสมทบเข้ากองทุน

ร่างของกระทรวงการคลังกำหนดการจ่ายเงินเข้ากองทุนจาก 2 ฝ่ายคือ ผู้ออมจ่ายสะสม และรัฐบาลจ่ายสมทบ โดยผู้ออมจ่ายสะสมขั้นต่ำเดือนละ 100 บาท และจ่ายสะสมเพิ่มเติมได้อีกไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท ขณะที่รัฐบาลจ่ายสมทบตามอายุของผู้ออม ดังนี้

1. ผู้ออมอายุต่ำกว่า 20 ปี รัฐบาลไม่จ่ายสมทบ
2. ผู้ออมอายุตั้งแต่ 20 – 30 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบเดือนละ 50 บาท
3. ผู้ออมอายุตั้งแต่ 30 – 50 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบเดือนละ 80 บาท
4. ผู้ออมอายุมากกว่า 50 – 60 ปี รัฐบาลจ่ายสมทบเดือนละ 100 บาท

ขณะที่ผู้ทุพลภาพ ไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน และยังคงได้รับสิทธิบางส่วนจากการที่รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบกึ่งหนึ่งของปกติให้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้แก้ไขให้ผู้ออมต้องจ่ายสะสมขั้นต่ำเดือนละ 50 บาท แต่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้กำหนดการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลใหม่ โดยให้เป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม สูงสุดไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่จะต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

1. กรณีสมาชิกอายุไม่เกิน 30 ปี ให้จ่ายในอัตราเงินสมทบต่อเงินสะสม ร้อยละ 50 แต่ต้องไม่เกิน 3,000 บาทต่อปี
2. กรณีสมาชิกอายุเกิน 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี ให้จ่ายในอัตราเงินสมทบต่อเงินสะสม ร้อยละ 80 แต่ต้องไม่เกิน 4,800 บาทต่อปี
3. กรณีสมาชิกอายุเกิน 50 ปี ให้จ่ายในอัตราเงินสมทบต่อเงินสะสม ร้อยละ 100 แต่ต้องไม่เกิน 6,000 บาทต่อปี

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร มิได้แก้ไขในส่วนของจำนวนเงินขั้นต่ำของผู้ออม และอัตราเงินสมทบของรัฐบาล เพียงแต่เพิ่มเติมว่า จะต้องมีการทบทวนกฎกระทรวงที่กำหนดอัตราเงินสมทบสูงสุดทุก 5 ปี และที่ประชุมใหญ่สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา และที่ประชุมใหญ่วุฒิสภาก็มิได้แก้ไขในส่วนนี้เพิ่มเติมอีก

3.3 การจ่ายเงินออกจากกองทุน

ร่างของกระทรวงการคลังกำหนดให้จ่ายเงินกองทุนแก่สมาชิกหรือทายาทในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่สมาชิกสิ้นสภาพเพราะอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้สมาชิกมีสิทธิได้รับบำนาญจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์จากเงินสะสมและเงินสมทบ ไปตลอดอายุขัย และคืนเงินให้กับผู้มีสิทธิรับผลประโยชน์ หากเสียชีวิตก่อนอายุ 80 ปี
2) กรณีที่สมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีความสามารถในการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน สมาชิกอาจเลือกรับบำเหน็จไม่เกินจำนวนเงินสะสม และผลประโยชน์เงินสะสม ณ เวลาที่เกิดเหตุทุพพลภาพ หรือสมาชิกอาจเลือกที่ไม่รับบำเหน็จ และให้คงเงินสะสมในบัญชีไว้ โดยรัฐบาลจะจ่ายสมทบฝ่ายเดียวจำนวนกึ่งหนึ่งของกรณีปกติ เพื่อเป็นเงินสำหรับจ่ายบำนาญเมื่ออายุครบ 60 ปี
3) กรณีที่สมาชิกมีอายุครบ 50 ปี และมีเหตุจำเป็นตามประกาศของคณะกรรมการ สมาชิกสามารถรับเงินจากกองทุนในอัตราไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสม
4) กรณีที่สมาชิกสิ้นสภาพเพราะถึงแก่ความตายก่อนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้จ่ายเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์จากเงินสะสมและเงินสมทบให้แก่ทายาท ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้มีการแก้ไขใหม่บางส่วน โดยยกเลิกกรณีที่สมาชิกมีอายุครบ 50 ปี ตามข้อสามข้างต้น และทดแทนด้วยกรณีที่สมาชิกสิ้นสภาพเพราะลาออกจากกองทุน ให้สมาชิกมีสิทธิได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมจากกองทุน ส่วนเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ตกเป็นของกองทุน ในขณะที่กรณีสมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ตามข้อสองข้างต้น ได้แก้ไขใหม่ ให้สมาชิกสามารถขอรับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมทั้งหมดหรือบางส่วนจากกองทุนก็ได้ โดยให้ขอรับได้เพียงครั้งเดียว

ประเด็นที่มีการถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การจ่ายเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์จากเงินสะสมและเงินสมทบให้แก่ทายาท ในกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตายก่อนอายุ 60 ปี เนื่องจากมีกรรมาธิการบางท่านเห็นว่าควรเปิดช่องให้สมาชิกมีสิทธิแสดงเจตนาที่จะมอบเงินบำนาญจากกองทุนให้กับคนอื่นที่ไม่ใช่ทายาท ด้วยเหตุที่ว่าทายาทที่มีอยู่อาจไม่ได้ดูแลสมาชิกตามสมควร จึงปรารถนาที่จะมอบเงินบำนาญให้กับผู้อื่นมากกว่าหากตนเองเสียชีวิต แต่คณะกรรมาธิการเห็นว่าควรยึดตามประเพณีปฏิบัติ คือทายาทตามลำดับที่มีในกฎหมายเสียก่อน ได้แก่ บุตร สามีหรือภรรยา และบิดามารดา หากไม่มีทายาทจึงค่อยจ่ายให้แก่บุคคลอื่นตามที่ได้แสดงเจตนาไว้

ต่อมาในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้แก้ไขในกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตายก่อนอายุ 60 ปี ให้จ่ายเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์แก่บุคคลซึ่งสมาชิกได้แสดงเจตนาไว้ต่อกองทุน หากไม่ได้แสดงเจตนาจึงค่อยจ่ายให้ทายาทตามลำดับ

สำหรับเงินบำนาญโดยประมาณ ตัวแทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ชี้แจงตัวเลขประมาณการเงินบำนาญที่สมาชิกจะได้รับในแต่ละเดือน อาทิเช่น ถ้าสมาชิกจ่ายสะสมเดือนละ 50 จะได้รับบำนาญเดือนละ 625.96 บาท ถ้าจ่ายสะสมเดือน 400 บาท จะได้รับบำนาญเดือนละ 3,471.24 บาท และถ้าจ่ายสะสมเดือนละ 1,100 บาท จะได้เงินบำนาญเดือนละ 8,649.63 บาท ภายใต้สมมติฐานว่าสมาชิกส่งเงินสะสมเท่ากันทุกเดือน ตั้งแต่อายุ 20 ปีจนถึง 60 ปี โดยมีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนร้อยละ 4.6 ต่อปี

3.4 คณะกรรมการ

ในร่างของกระทรวงการคลังและร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) กำหนดให้คณะกรรมการประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบัญชี และด้านการเงิน ด้านละ 1 คน จำนวน 3 คน ผู้แทนสมาชิกจำนวน 5 คน และให้เลขาธิการสำนักงานกองทุนเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายบริหารกิจการกองทุน และกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยได้เพิ่มกรรมการจากฝ่ายราชการ 3 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการชุมชนอีกหนึ่งคน และเพิ่มกรรมการที่มาจากผู้รับบำนาญจำนวนหนึ่งคน เพื่อให้มีตัวแทนจากผู้ที่ผ่านกระบวนการของกองทุนนี้มาทั้งหมด จึงน่าจะเข้าใจข้อดีข้อเสียที่เกิดขึ้นกับกองทุน

ประเด็นที่กรรมาธิการและสภาผู้แทนราษฎรให้ความสนใจอภิปรายถึงกันมาก คือเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการว่าจะต้องไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายหรือบุคคลล้มละลายทุจริต เนื่องจากการกำหนดเช่นนี้อาจเป็นการจำกัดสิทธิที่เข้มงวดมากเกินไปเมื่อเทียบกับกรรมการรูปแบบอื่นๆ อีกประเด็นหนึ่งคือเรื่องการไม่กำหนดระยะเวลาเว้นวรรคให้กับคนที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการ ซึ่งในประการแรกกรรมาธิการชี้แจงในสภาว่าต้องการให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการบริหารกองทุน

กรรมการจึงไม่ควรเป็นผู้ประสบความล้มเหลวทางการเงินมาก่อน ส่วนประการหลังกรรมาธิการยอมตามผู้อภิปรายในที่ประชุมสภา โดยแก้ไขให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเว้นวรรคก่อนเป็นเวลาหนึ่งปีก่อนมาเป็นกรรมการ

ต่อมาในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้มีการแก้ไขช่วงเวลาเป็นสามปี และไม่มีการแก้ไขในส่วนนี้อีกในการพิจารณาลำดับต่อมา

3.5 การบริหารกองทุน

ร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนต้องลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินทุน ผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้จากการลงทุนจะเป็นไปตามสภาวะเศรษฐกิจแต่ละช่วง แต่รัฐบาลก็ได้มีหลักประกันว่าถ้าผลประโยชน์ของเงินสะสมและเงินสมทบที่ได้รับตลอดช่วงอายุการเป็นสมาชิกว่าจะได้ไม่น้อยไปกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่ง ถ้าผลตอบแทนต่ำกว่านี้กองทุนจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่สมาชิก

ในส่วนนี้ไม่มีการแก้ไขจนกระทั่งถึงการพิจารณาของวุฒิสภา ได้มีความพยายามเสนอแก้ไขสัดส่วนเงินลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง จากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 80 แต่คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย สุดท้ายจึงคงไว้ที่ร้อยละ 60 เช่นเดิม

4. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นฝ่ายราชการ คือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ตามความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการจัดตั้งระบบการออมสำหรับผู้สูงอายุ

2) เมื่อพิจารณาการเสนอแก้ไขตลอดทั้งกระบวนการ ผู้วิจัยพบว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขไม่มากนัก โดยในส่วนสำคัญของร่างกฎหมาย คือเรื่องการจ่ายเงินสะสม และเงินสมทบ ไม่มีการแก้ไขโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลย

3) การจัดตั้งระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชรา เป็นหนึ่งในนโยบายตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ของนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในส่วนของนโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังปรากฏในคำแถลงว่ารัฐบาลดังนี้ “สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยเน้นบทบาทของสถาบันทางสังคม ชุมชน และเป็นเครือข่ายในการคุ้มครองทางสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริม

การนำศักยภาพผู้สูงอายุมาใช้ในการพัฒนาประเทศ การถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาสู่สังคม ส่งเสริมการออม และสร้างระบบประกันชราภาพ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุอย่างมั่นคง”

4) เนื้อหาการเสนอแก้ไขสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ เป็นไปในทางที่เพิ่มเติมหรือคุ้มครองสิทธิของสมาชิก และขยายขอบเขตของกรรมการกองทุนให้ครอบคลุมภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น ขณะที่วุฒิสภามีแนวโน้มแก้ไขไปในทางเพิ่มการควบคุมและกำกับตรวจสอบให้เข้มงวดยิ่งขึ้น

5) ทิศทางการอภิปราย และผลการลงคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเป็นไปในทางเดียวกัน คือสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าว ด้วยคะแนนสนับสนุน 324 เสียง จากจำนวนผู้อยู่ในห้องประชุมทั้งหมด 334 คน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

1. ลำดับเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน่วยงานเจ้าของเรื่อง	คณะกรรมการ ป.ป.ช.
ร่างเข้าสู่วาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	18 มิถุนายน 2551
สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ	29 เมษายน 2552
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จ	13 สิงหาคม 2552
สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	23 กันยายน 2552
วุฒิสภารับหลักการ	5 ตุลาคม 2552
คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จ	18 พฤศจิกายน 2552
วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม	24 พฤศจิกายน 2552
สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบและ ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน	29 กันยายน 2553
ทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ	22 พฤศจิกายน 2553
วันที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	5 มกราคม 2554
วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	18 เมษายน 2554

2. หลักการและเหตุผล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป และให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฯ คือประธานกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติฯ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ สาระสำคัญคือการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใน 4 ประเด็น ได้แก่ การปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เช่น การปรับปรุงนิยาม “เจ้าหน้าที่รัฐ” และการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด, การปรับปรุงกลไกและเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน, การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, และการบริหารจัดการองค์กร

3. ประเด็นสำคัญ

a. การปรับปรุงนิยาม "เจ้าหน้าที่รัฐ"

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปรับปรุงแก้ไขนิยามของ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" และนิยามของ "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" เสียใหม่ โดยในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก้ไขเพิ่มเติมตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้สอดคล้องและครอบคลุมถึงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้เพิ่มเติมตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม รวมถึงกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมบทนิยามขึ้นใหม่ว่าด้วย "ผู้บริหารระดับสูง" และ "ผู้อำนวยการกอง" เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 250(3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในส่วนนี้ไม่มีการแก้ไขอีกในสาระสำคัญขั้นตอนต่อมา

b. การแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการสรรหาและการเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการสรรหาและการเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามมาตรา 206 และมาตรา 246 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา การสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาจำนวนเก้าคน เพื่อให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อบางส่วนหรือทั้งหมด ให้ส่งรายชื่อกลับไปเพื่อดำเนินการสรรใหม่ เว้นแต่คณะกรรมการสรรหาทั้งหมดจะมีมติเป็นเอกฉันท์ยืนยันบัญชีรายชื่อดังกล่าว

ในส่วนของคุณสมบัติของกรรมการ จะต้องเคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความหรือผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมาย และจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา 102 และ 205

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้มีการแก้ไขส่วนนี้อีกเล็กน้อย ส่วนใหญ่เป็นประเด็นเรื่องถ้อยคำ และปรับแก้ลักษณะต้องห้าม โดยยกเลิกเงื่อนไขระยะเวลาการพ้นกำหนดห้าปีที่วุฒิสภามีมติให้

ถอดถอนออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดเคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว แม้ว่าจะเกินห้าปีไปแล้ว ก็ยังต้องห้ามการเป็นกรรมการ ป.ป.ช.

3.3 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อประธานวุฒิสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นด้วย ... ได้มีการแก้ไขให้หมายรวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

3.4 การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการแทนได้ โดยพนักงานไต่สวนจะแต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 6 หรือเทียบเท่าขึ้นไป แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร (นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ เป็นประธานกรรมาธิการ) ได้มีการแก้ไขนิยามของพนักงานไต่สวนใหม่ โดยกำหนดให้แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ในส่วนนี้ไม่มีการแก้ไขอีกในขั้นต่อมา

นอกจากนี้ ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนที่มีวุฒิการศึกษาทางกฎหมายในระดับเนติบัณฑิต สามารถยื่นคำร้องต่อศาลหรือมีอำนาจฟ้องคดีเองได้ และพนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบอำนาจมีอำนาจดำเนินการในศาลได้เช่นเดียวกับทนายความ ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนที่สำเร็จปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ทำงานเพียงพอ โดยไม่จำเป็นต้องมีวุฒิระดับเนติบัณฑิตก็ได้

ประเด็นนี้กลายเป็นข้อขัดแย้งขึ้น เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภาแก้ไขถ้อยคำใหม่ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนที่มีวุฒิการศึกษาในระดับเนติบัณฑิตหรือมีวุฒิการศึกษาปริญญาตรีทางกฎหมาย...” และยังได้แก้ไขถ้อยคำในอีกวรรคหนึ่งว่า “พนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบอำนาจมีอำนาจดำเนินการในศาลได้เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ” ประเด็นนี้เป็นหนึ่งในการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้น

คณะกรรมาธิการร่วมกัน (นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ เป็นประธานกรรมาธิการ) ได้พิจารณาถึงประเด็นเรื่องวุฒิการศึกษาของพนักงานไต่สวน และถ้อยคำที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าพนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายนั้นจะสามารถว่าความในศาลได้หรือไม่ โดยคณะกรรมาธิการลงมติว่าโดยยึดถ้อยคำของวุฒิสภาเป็นหลัก และเพิ่มเติมข้อความว่า “จะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้...”

3.5 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การปฏิบัติหน้าที่ในส่วนวิธีดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการไต่สวนข้อเท็จจริง ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย แต่อำนาจในการจับกุมคุมขังบุคคล ให้แจ้งเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมในกรณีการได้มาซึ่งตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ หรือมอบหมายให้พนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมดำเนินการกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนได้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา แก้ไขถ้อยคำใหม่ โดยตัดข้อความที่ว่า “อำนาจในการจับกุมคุมขังบุคคล ให้แจ้งเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ” ออกไปโดยไม่ได้บัญญัติข้อความใหม่เพิ่มเติม ประเด็นนี้เป็นหนึ่งในการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้น

คณะกรรมาธิการร่วมกันลงมติให้แก้ถ้อยคำใหม่เป็น “อำนาจในการจับและคุมขังบุคคล คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย อาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการก็ได้”

3.6 การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแจ้งหน่วยงานหรือสถาบันการเงินให้ดำเนินการจัดให้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานอันจะเป็นประโยชน์ต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้เข้าถึงข้อมูลได้

3.7 อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหากมีพฤติการณ์ปรากฏ หรือมีเหตุให้ควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันเป็นลักษณะการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้นได้ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้ชั่วคราวได้ ในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.8 การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากมีการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ได้ต่อไป และดำเนินคดีต่อไปได้เลย โดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ จากนั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมว่า การดำเนินการของพนักงานสอบสวนข้างต้นนั้น ไม่ถือเป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน อาจเรียกสำนวนจากพนักงานสอบสวนมาดำเนินการใหม่

3.9 เขตอำนาจและวิธีพิจารณาคดีของศาล

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ในกรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณายึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลให้เป็นไปโดยใช้ระบบไต่สวน คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมว่า ให้นำวิธีพิจารณาคดีข้างต้น มาใช้ในกรณีที่คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหารด้วย

3.10 การคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ให้ถ้อยคำหรือเบาะแส

สิ่งใหม่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการร่ำรวยผิดปกติ โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครอง จะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีมาตรการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งเนื้อหาในส่วนมิได้มีการแก้ไขในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา

3.11 กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้น คือ “กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริต” มีวัตถุประสงค์หลักๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และใช้สำหรับเป็นเงินรางวัลและสินบนนำจับ ซึ่งคณะกรรมาธิการอธิบายว่าที่ผ่านมา สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีเงินจากกองทุนหรือเงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายในส่วนนี้ได้ แตกต่างจาก ปปง. ที่สามารถหักเปอร์เซ็นต์จากการยึดทรัพย์สินได้

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมใหญ่สภาผู้แทนราษฎร ไม่เห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า เป็นการเพิ่มเติมที่อยู่เหนือหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่รัฐบาลเองก็ยังมิได้ยืนยันว่าจะสามารถจัดสรรแหล่งรายได้มาให้ได้

3.12 กรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มเติมให้มีกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินหกคน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขให้เหลือกรรมการจำนวนสามคน และเพิ่มเติมกระบวนการสรรหาแต่งตั้ง โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนเก้าคนจากภาคส่วนต่างๆ เช่น สมาคมครู สภาทนายความ สภาแรงงาน สภาหอการค้า เป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้ง

ต่อมา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ได้แก้ไขให้กรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน แต่ไม่เกินห้าคน ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

4. ข้อสังเกต

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) ร่างกฎหมายนี้เสนอโดยองค์กรอิสระ คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สามารถเสนอกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาได้โดยตรง

2) เนื้อหาในร่างกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ “ใหม่” ให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนใน

3) การแก้ไขในเนื้อหาสาระส่วนใหญ่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวิธีการพิจารณาดำเนินคดี ขณะที่การแก้ไขของวุฒิสภาจะเป็นการแก้ไขระดับรอง เช่น ถ้อยคำ หรือเงื่อนไข รายละเอียดปลีกย่อย อย่างไรก็ตามโครงสร้างและหลักการใหญ่ของกฎหมายยังคงเป็นไปตามร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4) ผลการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร จำนวนผู้เข้าประชุมทั้งสิ้น 283 คน เห็นด้วย 268 คน ไม่เห็นด้วย 7 คน

บทที่ 4 บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

4.1 ความนำ

คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทสำคัญในกระบวนการยกร่างและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ส่วนราชการ กระทรวง หรือกรมต่างๆ จัดทำขึ้นแล้ว จักส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาทั้งในแง่เนื้อหาและแบบของกฎหมายต่อไป โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในประเด็นว่าด้วยอำนาจหน้าที่ ที่มา คุณสมบัติ และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการกฤษฎีกา รวมถึงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น อายุ ภูมิหลังด้านการศึกษา ภูมิหลังด้านอาชีพ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง รวมถึงข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ระยะเวลาที่ใช้ และบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนสุดท้าย คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงข้อสังเกตบางประการและข้อเสนอแนะ

อนึ่ง ในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยจำกัดขอบเขตของการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

4.2 วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น ตามแนวทางของสถาบันที่ปฤกษาราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับ Conseil d'Etat หรือ Council of State ของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแทนกรมร่างกฎหมาย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม อีกทั้งยังมีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ราษฎร

ได้รับความเสียหายจากการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา[1]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้น เพื่อปรับปรุงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และกลไกการทำงานให้มีความทันสมัยสมควรแก่กาล และได้รวมคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีหมวดว่าด้วยกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ จวบจนกระทั่งได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2542 งานในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงถูกโอนไปยังศาลปกครอง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 4 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4) และ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 5) ตามลำดับ การแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีความสำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 3) และ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 5) วิวัฒนาการของเนื้อหาในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับงานพิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญมีดังนี้

4.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แยกคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (มาตรา 6 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2522) กล่าวเฉพาะในส่วนของกรรมการร่างกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการ (1) จัดทำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี (2) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี และ (3) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย (มาตรา 7)

ต่อมา เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการโอนงานวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยังศาลปกครอง จึงมีการแก้คำนิยามของ “กรรมการกฤษฎีกา” เสียใหม่ โดยให้ “กรรมการกฤษฎีกา” หมายความถึง “กรรมการร่างกฎหมาย” เท่านั้น และยกเลิก “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ที่เคยถูกนับรวมเป็น “กรรมการกฤษฎีกา” ด้วย (มาตรา 3 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2542) ส่วนอำนาจหน้าที่ 3 ประการในงานร่างกฎหมายยังคงดำรงอยู่เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันโดยไม่มีการแก้ไขปรับปรุง

[1] รายงานประจำปี 2551 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

4.2.2 กรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดที่มาของกรรมการร่างกฎหมายให้มาจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี (มาตรา 11 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2522) ทั้งนี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง (มาตรา 6) และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (มาตรา 11)

กรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการกฤษฎีกา) ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า (2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด (3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนกฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี (4) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 (5) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย (มาตรา 13 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2522)

ต่อมา พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4) ได้มีการแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งของกรรมการกฤษฎีกา โดยเพิ่มเติมว่า กรรมการกฤษฎีกาต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 7 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2542) และยังกำหนดด้วยว่ากรรมการกฤษฎีกาจะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะเดียวกันไม่ได้ (มาตรา 5 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2542) แต่ข้อห้ามดำรงตำแหน่งขณะเดียวกันดังกล่าวนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2551 (มาตรา 3 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2551)

บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 5) ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยลดทอนอำนาจของฝ่ายบริหารในการคัดเลือกคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่มาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเปลี่ยนจากการได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี เป็นการได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกระบวนการดำเนินการคัดเลือกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง กระบวนการคัดเลือกเริ่มต้นจากให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการคัดเลือกรายชื่อผู้มีคุณสมบัติ (ตามมาตรา 13) ในจำนวนที่เหมาะสม เสนอต่อคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น

กรรมการและเลขานุการ เมื่อได้ผลการคัดเลือกจึงแจ้งผลให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปเท่านั้น (มาตรา 13/1)

นอกจากนั้น ในประเด็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา แม้ว่ายังคงกำหนดวาระไว้ที่คราวละ 3 ปีดังเดิม แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมด้วยว่า ไม่ให้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ (มาตรา 12) ซึ่งหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่องไปตลอดชีวิต จนกว่าจะตาย ลาออก หรือมีคุณสมบัติต้องห้ามอื่นๆ ตามมาตรา 14

ต่อมา ได้มีการออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง หลักเกณฑ์การคัดเลือกและการพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรเป็นกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2552 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการกฤษฎีกาไว้ดังนี้

(1) เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
(2) สำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเนื่องจากดำรงตำแหน่งที่สำคัญในทางกฎหมายหรือการบริหารราชการแผ่นดินขณะได้รับการแต่งตั้ง จะมีการพิจารณาสับเปลี่ยนเพื่อให้บุคคลอื่นที่ดำรงตำแหน่งเดียวกันในภายหลังหรือตำแหน่งอื่นที่จำเป็นมาดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่ได้แสดงความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จำเป็นในการทำหน้าที่
(3) ให้คำนึงถึงการเฉลี่ยประสบการณ์ตามสายงานด้านต่างๆ เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกามีผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้านในสัดส่วนที่เหมาะสม
(4) ให้คำนึงถึงการเฉลี่ยประสบการณ์ในอดีตกับปัจจุบัน ระหว่างผู้ที่เป็นข้าราชการบำนาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอาวุโส กับข้าราชการประจำ
(5) ให้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เป็นกลางและปฏิบัติงานได้อย่างอิสระโดยไม่อยู่ในระหว่างการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีอาชีพที่ขัดแย้งต่อการให้ความเห็นทางกฎหมายในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ยกเว้นเป็นผู้ที่เคยเป็นกรรมการกฤษฎีกามาก่อนเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเป็นการแต่งตั้งต่อเนื่องกัน
(6) ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประโยชน์ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับและการมาประชุมโดยสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในจำนวนที่เหมาะสมไม่เกินคณะละ 10 คน เพื่อเสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการคัดเลือกพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการใช้หลักเสียงข้างมาก และเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการายงานผลการพิจารณาคัดเลือกให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

4.2.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดให้กรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการกฤษฎีกา) ทำงานแบบประชุมปรึกษาหารือกันเป็นคณะ แต่ละคณะมีกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน และในกรณีที่มีปัญหาสำคัญให้ประชุมปรึกษาหารือกันโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการกฤษฎีกา) ซึ่งมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมาก

ต่อมา พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 3) ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (มาตรา 15 ทวิ) โดยมีประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

หนึ่ง มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างชัดเจนขึ้น โดยให้กรรมการกฤษฎีกาคำนึงถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย

สอง ในกรณีที่กรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กรรมการกฤษฎีกาจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมาย และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

บทบัญญัติในประเด็นหลังเปิดโอกาสให้กรรมการกฤษฎีกาสามารถเสนอความคิดเห็นให้มีการทบทวนหลักการของร่างกฎหมายได้ กระทั่งสามารถใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการปรับปรุงแก้ไขหลักการของร่างกฎหมายได้อีกด้วย แม้ว่าจะต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

4.2.4 การป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดห้ามมิให้กรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการกฤษฎีกา) ผู้มีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในเรื่องที่ปรึกษาหารือ เข้าร่วมปรึกษาหารือในเรื่องนั้น โดยให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจวางระเบียบให้กรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการ

กฤษฎีกา) ที่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอันเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เข้าร่วมปรึกษาหารือในกิจการของกรรมการร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราวตลอดระยะเวลาที่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นอยู่ได้ (มาตรา 17)

บทบัญญัติในส่วนนี้ยังใช้ต่อเนื่องมา โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขจนถึงปัจจุบัน

4.2.5 คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 3) ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติหมวด 2 ทวิ ว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ขึ้นเพื่อจัดทำแผนการหรือโครงการพัฒนากฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นมา ในกรณีที่เห็นว่า (1) *ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน* เมื่อกฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควรหรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือ (2) *ควรมีการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่* เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็น และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจัดทำแผนการหรือโครงการพัฒนากฎหมายแล้ว จักนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยอาจของบประมาณเพิ่มเติมได้ เมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานพร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่ได้กล่าวมา อาจจัดให้มีการวิจัย การสัมมนา หรือการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือบุคคลต่างๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้ (มาตรา 17 ตรี จัตวา และเบญจ)

ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายประกอบด้วย กรรมการกฤษฎีกา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวน 9-15 คน โดยให้กรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งเป็นประธาน มีกรรมการกฤษฎีกาอื่นเป็นกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนั้น ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ (มาตรา 17 ทวิ) นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ ทั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการ

มีอำนาจเชิญผู้แทนหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้ และได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับกรรมการกฤษฎีกา (มาตรา 17 ฉ สัตต และอัฏฐ)

4.2.6 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 62)

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(2) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

(3) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

(4) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(5) ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านกฎหมายและการร่างกฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป

(6) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน

(7) จัดพิมพ์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเผยแพร่ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับ

(8) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(9) ศึกษาและรวบรวมข้อมูล รวมทั้งจัดให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ และงานวิจัยกฎหมายหรือวิชาอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4) ซึ่งได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยร้องทุกข์ เนื่องจากได้โอนงานส่วนดังกล่าวไปยังศาลปกครอง และได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่บางประการจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ การเผยแพร่ความเข้าใจด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดพิมพ์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเผยแพร่ การจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงาน และการศึกษาวิจัย

4.2.7 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปในราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบขึ้นต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ (มาตรา 63)

4.2.8 การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 5) กำหนดให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะได้ โดยสามารถแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่พิจารณาหรือเสนอร่างกฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาได้ ทั้งนี้ ในการเข้าร่วมประชุมดังกล่าว ให้นับเป็นองค์ประชุมและได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับกรรมการกฤษฎีกา แต่ไม่มีสิทธิลงมติ (มาตรา 11)

นอกจากนั้น ในกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2551 ยังกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านกฎหมายตามความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในอัตราที่คำนวณแล้วไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนของข้าราชการอัยการ (มาตรา 63/1) ทั้งนี้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ ณ ขณะนั้นเป็นนักกฎหมายกฤษฎีกาตามกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงใหม่ (มาตรา 10 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2551) และยังเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย นิติกร หรือเจ้าหน้าที่อื่นของหน่วยงานรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย มาปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในฐานะผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจนกว่าจะแล้วเสร็จ เพื่อให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว (มาตรา 63/2)

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน ยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งๆ และข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถสลับการดำรงตำแหน่งกันเป็นระยะเวลา 1-3 ปีได้ เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน แลกเปลี่ยนประสบการณ์และพัฒนาข้าราชการ (มาตรา 66)

4.3 ใครคือคณะกรรมการกฤษฎีกา?

4.3.1 คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ

กรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 108 คน เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2552 โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี (ยกเว้นประธานกรรมการกฤษฎีกาของแต่ละคณะที่ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง) กรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับแต่งตั้งจะแยกกันไปปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละคณะตามความเหมาะสม

ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการแบ่งกรรมการกฤษฎีกาออกเป็นคณะและการแต่งตั้งประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยคำนึงถึงกลุ่มกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ความเหมาะสมของการเฉลี่ยการปฏิบัติหน้าที่ตามปริมาณงานของแต่ละกลุ่มกฎหมาย และการเฉลี่ยความรู้ความสามารถในแต่ละด้านของกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้เกิดองค์ประกอบที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ขณะที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาต่อไป แต่ในกรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งประธานกรรมการกฤษฎีกาคนใหม่ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอรายชื่อจากกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี) แต่งตั้ง ทั้งนี้ ระเบียบฯ กำหนดหลักเกณฑ์ว่าให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่ประธานกรรมการกฤษฎีกาของคณะที่จะได้รับการแต่งตั้ง ความมีประสบการณ์สูงในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการกฤษฎีกาอย่างต่อเนื่อง ผลงานปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงให้เห็นถึงการเสนอความคิดเห็นเป็นที่ยุติของงานร่างกฎหมายและงานให้ความเห็นทางกฎหมายอย่างเหมาะสม และการดำรงตำแหน่งในระดับสูงของการบริหารราชการแผ่นดินหรือกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไป

ต่อมา ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 2/2552 เรื่องการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นคณะ จำนวน 12 คณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

คณะที่ 1 (กฎหมายการเมืองการปกครอง) - นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน

คณะที่ 2 (กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน) - ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม เป็นประธาน

คณะที่ 3 (กฎหมายการเงิน) - นายปลั่ง มีจุล เป็นประธาน

คณะที่ 4 (กฎหมายคมนาคม) - ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นประธาน

คณะที่ 5 (กฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม) - นายวัฒนา รัตนวิจิตร เป็นประธาน

คณะที่ 6 (กฎหมายการค้าระหว่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา) - ศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ เป็นประธาน

คณะที่ 7 (กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ) - ศาสตราจารย์สรรเสริญ ไกรจิตติ เป็นประธาน

คณะที่ 8 (กฎหมายการศึกษา) - ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.เกษม สุวรรณกุล เป็นประธาน

คณะที่ 9 (กฎหมายสวัสดิการสังคม) - ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล เป็นประธาน

คณะที่ 10 (กฎหมายสาธารณสุข) - นายสวัสดิ์ โชติพานิช เป็นประธาน

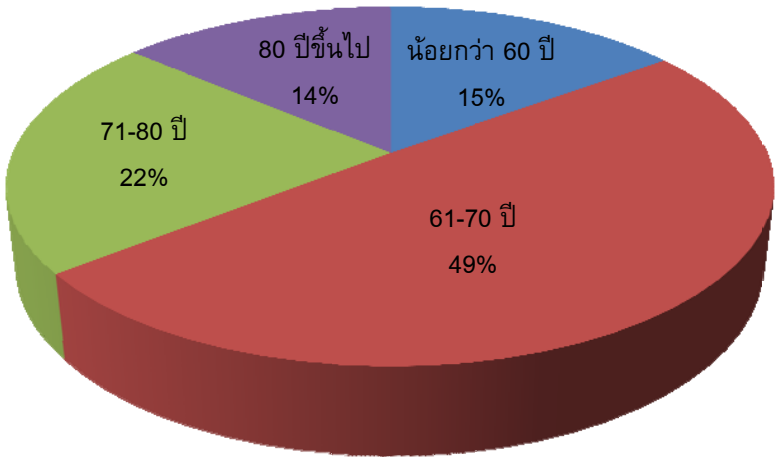
คณะที่ 11 (กฎหมายกระบวนการยุติธรรม) - ศาสตราจารย์โสภณ รัตนากร เป็นประธาน

คณะที่ 12 (กฎหมายการคลัง) - ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร เป็นประธาน

4.3.2 อายุของกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันมีอายุในช่วง 61-70 ปีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 49 ของทั้งหมด รองลงมาคือช่วงอายุ 71-80 ปี คิดเป็นร้อยละ 22 ของทั้งหมด ช่วงอายุน้อยกว่า 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 15 ของทั้งหมด และช่วงอายุ 80 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 14 ของทั้งหมด โดยรวมแล้ว กรรมการกฤษฎีกาที่มีอายุเกิน 60 ปี และ 70 ปี มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 85 และร้อยละ 36 ตามลำดับ ส่วนอายุเฉลี่ยของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันอยู่ที่ 68.5 ปี กรรมการกฤษฎีกาที่มีอายุมากสูงสุดมีอายุ 87 ปี ส่วนต่ำที่สุดมีอายุ 50 ปี[2]

ภาพที่ 4.1 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันจำแนกตามช่วงอายุต่าง ๆ

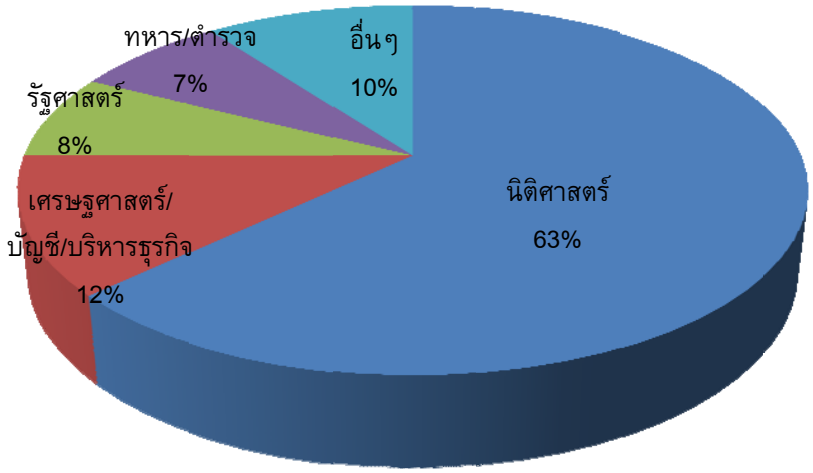


[2] คณะผู้วิจัยไม่สามารถสืบหาอายุของกรรมการกฤษฎีกาบางคนได้ ตัวเลขอายุเฉลี่ยที่คำนวณได้จึงมาจากอายุของกรรมการกฤษฎีกาเท่าที่มีข้อมูล

4.3.3 ภูมิหลังด้านการศึกษาของกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันจบการศึกษาในสาขานิติศาสตร์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 63 ของทั้งหมด รองลงมาคือสาขาเศรษฐศาสตร์/บัญชี/บริหารธุรกิจ และรัฐศาสตร์ คิดเป็นร้อยละ 12 และร้อยละ 8 ตามลำดับ นอกจากนั้น จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษาด้านทหารและตำรวจ ร้อยละ 7 และอื่นๆ อีกร้อยละ 10 ของทั้งหมด

ภาพที่ 4.2 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันจำแนกตามสาขาวิชาที่จบการศึกษา



4.3.4 ภูมิหลังด้านอาชีพของกรรมการกฤษฎีกา

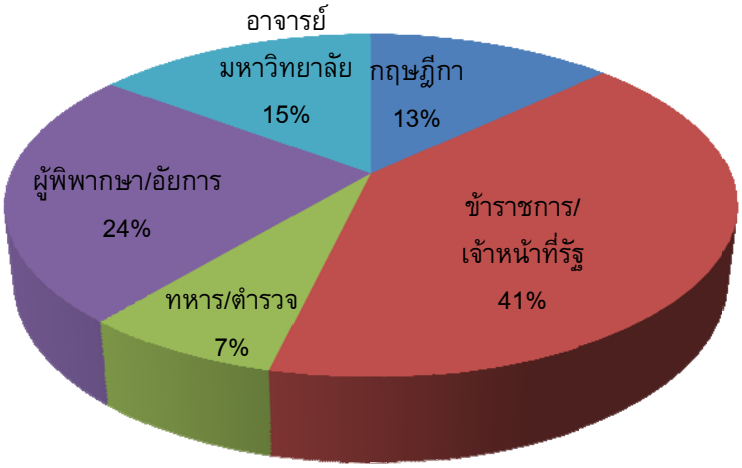
ภูมิหลังด้านอาชีพของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบัน เรียงตามลำดับ ได้แก่ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ คิดเป็นร้อยละ 41 ผู้พิพากษา/อัยการ ร้อยละ 24 อาจารย์มหาวิทยาลัย ร้อยละ 15 รับราชการหรือเคยรับราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ้อยละ 13 และทหาร/ตำรวจ ร้อยละ 7 กล่าวโดยสรุป กรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่มีภูมิหลังมาจากภาครัฐและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม (แต่ต่างสังกัด) ที่เหลือเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย นอกจากนั้น สัดส่วนของกรรมการที่มีประสบการณ์ทำงานในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีจำนวนถึงร้อยละ 13 ของทั้งหมด (โปรดดูภาพที่ 4.3 ประกอบ)

4.3.5 ระยะการดำรงตำแหน่งของกรรมการกฤษฎีกา (หรือกรรมการร่างกฎหมาย)

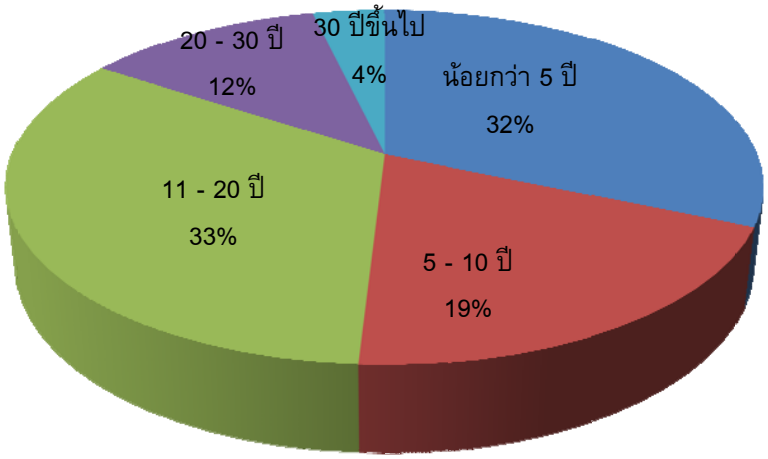
กรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกามาอย่างต่อเนื่อง โดยร้อยละ 33 ดำรงตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกามาแล้ว 11-20 ปี ร้อยละ 19 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 5-10 ปี ร้อยละ 12 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 20-30 ปี และร้อยละ 4 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 30 ปีขึ้นไป ส่วนกรรมการ

กฤษฎีกาที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วน้อยกว่า 5 ปี มีสัดส่วนร้อยละ 32 ส่วนจำนวนปีที่ดำรงตำแหน่งของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 12 ปี (โปรดดูภาพที่ 4.4 ประกอบ)

ภาพที่ 4.3 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันตามภูมิหลังอาชีพ

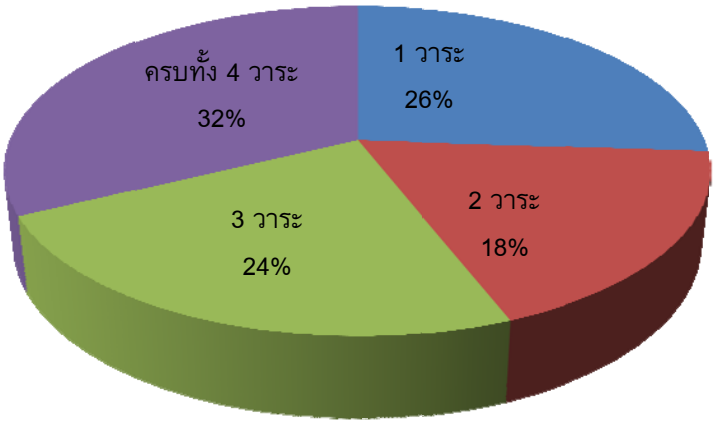


ภาพที่ 4.4 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันจำแนกตามระยะเวลาดำรงตำแหน่งจนถึงปัจจุบัน



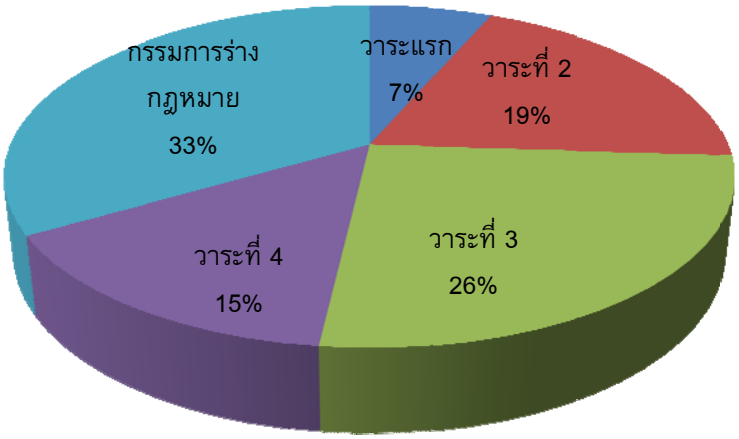
หากพิจารณาจำนวนวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาจำนวน 4 ชุด (แต่ละชุดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน พบว่า มีกรรมการกฤษฎีกาดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องครบทั้ง 4 วาระ ร้อยละ 32 ดำรงตำแหน่ง 3 วาระ ร้อยละ 24 ดำรงตำแหน่ง 2 วาระ ร้อยละ 18 และดำรงตำแหน่ง 1 วาระ ร้อยละ 26

ภาพที่ 4.5 สัดส่วนของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง 4 ชุดตามจำนวนวาระการดำรงตำแหน่ง



กล่าวเฉพาะกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบัน มีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ครั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายร้อยละ 33 ของทั้งหมด และมีผู้ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 4 วาระ ร้อยละ 15 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 3 วาระ ร้อยละ 26 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 2 วาระ ร้อยละ 19 และดำรงตำแหน่งเป็นวาระแรก ร้อยละ 7

ภาพที่ 4.6 สัดส่วนของกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันตามจำนวนวาระการดำรงตำแหน่ง



4.4 บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกระบวนการนิติบัญญัติ (ขั้นฝ่ายบริหาร)

4.4.1 ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

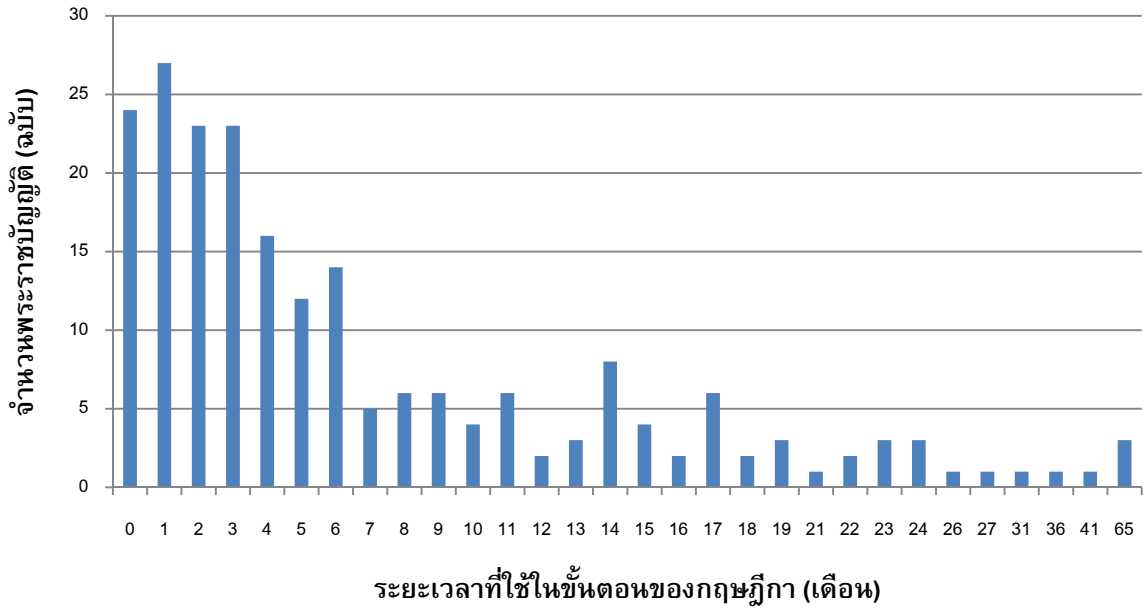
งานวิจัยนี้ศึกษาระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 335 ฉบับ ที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2553 โดยแบ่งระยะเวลาออกเป็น 3 ช่วง ตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ (1) *ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา* ซึ่งเริ่มตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้ว จนกระทั่งส่งร่างฉบับที่พิจารณาแล้วเสร็จกลับไปยังคณะรัฐมนตรี (2) *ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร* ตั้งแต่รับร่างพระราชบัญญัติไว้ในระเบียบวาระ จนมีมติเห็นชอบในวาระที่ 3 และ (3) *ขั้นตอนของวุฒิสภา* ตั้งแต่รับร่างพระราชบัญญัติไว้ในระเบียบวาระ จนมีมติเห็นชอบในวาระที่ 3

งานศึกษาพบว่า ในภาพรวม ค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติจนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นในราชกิจจานุเบกษา อยู่ที่ประมาณ 26 เดือน 2 วัน ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 27 เดือน 24 วัน (เฉพาะข้อมูลของพระราชบัญญัติ 153 ฉบับที่มีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ จากจำนวนพระราชบัญญัติซึ่งประกาศบังคับใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2553 รวมทั้งสิ้น 335 ฉบับ)

หากกล่าวเฉพาะระยะเวลาใน*ขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา* จากข้อมูลของพระราชบัญญัติจำนวน 213 ฉบับในช่วงเวลาที่ศึกษา พบว่า ค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ที่ประมาณ 8 เดือน 22 วัน ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประมาณ 8 เดือน 16 วัน ในขณะที่*ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร* จากกลุ่มตัวอย่าง 119 ฉบับ มีค่าเฉลี่ย 4 เดือน 5 วัน ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประมาณ 3 เดือน 17 วัน และ*ขั้นตอนของวุฒิสภา* จากกลุ่มตัวอย่าง 117 ฉบับ มีค่าเฉลี่ย 1 เดือน 12 วัน ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประมาณ 1 เดือน 14 วัน

อนึ่ง ข้อมูลเฉลี่ยที่แสดงนี้นับเฉพาะระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติจนแล้วเสร็จ สามารถประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์เท่านั้น ไม่ได้นับร่างกฎหมายที่ยังคงค้างอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือตกหล่นพ้นไปจากกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว

ภาพที่ 4.7 แสดงจำนวนพระราชบัญญัติตามระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของกฤษฎีกา



4.4.2 บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

คณะผู้วิจัยได้เลือกพระราชบัญญัติจำนวน 21 ฉบับมาศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดถึงการเปลี่ยนแปลงของหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายเมื่อผ่านการพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติขั้นตอนต่างๆ ผลการศึกษาวิเคราะห์ในชั้นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่า บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐาน

การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐาน ทั้งในด้านโครงสร้าง เนื้อหา และการใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมาย เป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พบเห็นได้อยู่บ่อยครั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องยกร่างมานั้นมักมีรูปแบบที่ไม่ได้มาตรฐาน และไม่มีความรัดกุมจนอาจก่อให้เกิดปัญหาเมื่อมีการบังคับใช้ได้

จากพระราชบัญญัติที่เลือกมาศึกษาจำนวน 21 ฉบับพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย ทั้งในด้าน*โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติ* เช่น ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเปลี่ยนแปลงการจัดหมวดและการเรียงลำดับโครงสร้างร่างกฎหมายเสียใหม่ ในด้าน*เนื้อหา* เช่น ร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออม โดยแก้ไขประเด็นเงินที่รัฐบาลจะต้องจ่ายสมทบจากการกำหนดเป็นมูลค่าคงที่เป็นร้อยละของจำนวนเงินที่สมาชิกจ่ายสมทบ และในด้าน*การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย* เช่น ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน โดยแก้คำว่า “งบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน” เป็น “งบการเงิน” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 เป็นต้น

แนวทางการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐานนี้ เป็นคุณลักษณะเด่นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้มีความรัดกุมและชัดเจนขึ้น

แนวทางที่ 2 การแก้ไขหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมาย

นอกเหนือไปจากการปรับร่างกฎหมายให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐานแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีการแก้ไขหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมาย ซึ่งมีทั้งกรณีที่เป็นการแก้ไขตามการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขตามที่คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องการแก้ไขเพิ่มเติม และการแก้ไขโดยดุลยพินิจของคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง

การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตามการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มักเป็นไปตามข้อสังเกตจากมติคณะรัฐมนตรีที่ให้มีการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างการแก้ไข เช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองครองเงินฝาก โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตัดอำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันการกู้ยืมเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อมิให้เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวเป็นไปตามความเห็นของสำนักงบประมาณ

ตัวอย่างการแก้ไขตามที่คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น การแก้ไขประเด็นที่มาของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเดิมร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมาจากการสรรหาและคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือก ด้วยวิธีการลงมติ จากนั้นจึงแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งฯ แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และมีการทบทวนหลักการใหม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยยกเลิกกระบวนการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก และกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ตามที่คณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนใหม่ต้องการ

ขณะที่การแก้ไขโดยดุลยพินิจของคณะกรรมการกฤษฎีกาเองเป็นกรณีที่แตกต่างไปจากการแก้ไขตามการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการแก้ไขตามที่คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องการแก้ไขเพิ่มเติม เพราะการแก้ไขทั้งสองกรณีแรกนั้น คณะรัฐมนตรีมักให้ความเห็นชอบร่างที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว แต่การแก้ไขโดยดุลยพินิจของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น หน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือคณะรัฐมนตรีอาจไม่เห็นชอบกับการแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตัวอย่างในกรณีนี้ คือ การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ ฉบับที่ 2 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขหลักการและสาระสำคัญในประเด็นกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ทำให้กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของเรื่องขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จอีกครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไปก่อนหน้านี้

แนวทางที่ 3 การเสนอทางเลือกในการแก้ไข

ในบางกรณี คณะกรรมการกฤษฎีกาใช้แนวทางการเสนอทางเลือกในการแก้ไขร่างกฎหมายแทนที่จะเสนอการแก้ไขโดยดุลยพินิจของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพียงอย่างเดียว ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า การยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่จะทำให้การแบ่งแยกงานสืบสวนสอบสวนระหว่างหน่วยงานรัฐมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มิได้เลือกที่จะคัดค้านร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หากแต่เสนอทางเลือกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยจัดทำร่างออกเป็นสองแบบ แบบแรก คือการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และยกร่างพระราชบัญญัติใหม่เฉพาะส่วนที่จำเป็น แบบที่สอง คือ คงร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเอาไว้ แต่แก้ไขในรายละเอียดให้คล้ายกับแบบแรก ในท้ายที่สุด คณะรัฐมนตรีมิได้เห็นชอบทางเลือกที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอเพิ่ม แต่มีมติเห็นชอบร่างแบบที่สอง ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ

แนวทางที่ 4 การค้างการพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเลือกวิธีค้างการพิจารณาในกระบวนการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีผลทำให้การตรวจพิจารณาใช้ระยะเวลายาวนาน การค้างการพิจารณาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากหลายเหตุผล ทั้งจากความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนหาข้อสรุปมิได้ หรือจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ใช้เวลาตรวจพิจารณา 934 วัน) หรือจากการที่รัฐบาลขาดเจตจำนงทางการเมืองที่จะผลักดันร่างพระราชบัญญัติให้ลุล่วง เช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (ใช้เวลาตรวจพิจารณา 943 วัน) เป็นต้น

4.5 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น อายุ ภูมิหลังด้านการศึกษา ภูมิหลังด้านอาชีพ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง รวมถึงข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ระยะเวลาที่ใช้ และบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

หนึ่ง กรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการเกษียณและเป็นนักกฎหมาย

กรรมการกฤษฎีกาเกือบทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรม ทหาร/ตำรวจ หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย โดยไม่มีกรรมการที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจ นักกฎหมายเอกชน หรือนักพัฒนาสังคมในองค์กรพัฒนาเอกชนเลย เหตุผลหลักเนื่องมาจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งในระดับสูง กล่าวคือ เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น มิเช่นนั้นก็ต้องเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือมีประสบการณ์ในการร่างกฎหมายไม่น้อยกว่า 10 ปี

ในแง่ของอายุ กรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เป็นผู้อาวุโสในระบบราชการไทย กรรมการกฤษฎีกาที่มีอายุเกิน 60 ปี และ 70 ปี มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 85 และร้อยละ 36 ตามลำดับ โดยอายุเฉลี่ยของคณะกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบันอยู่ที่ 68.5 ปี

นอกจากนั้น แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้กรรมการกฤษฎีกาต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในความเป็นจริง คณะกรรมกฤษฎีกาส่วนใหญ่จบการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ คิดเป็นร้อยละ 63 ส่วนผู้จบการศึกษาในสาขาเศรษฐศาสตร์/บัญชี/บริหารธุรกิจ และรัฐศาสตร์ คิดเป็นร้อยละ 12 และร้อยละ 8 เท่านั้น

บทบัญญัติตามกฎหมายเช่นนี้ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นศูนย์รวมของอดีตข้าราชการเกษียณและเป็นนักกฎหมายเป็นหลัก กรรมการกฤษฎีกาที่พึงปรารถนาตามกฎหมายคืออดีตข้าราชการที่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้พิพากษาศาลสูง นักวิชาการด้านกฎหมาย และนักยกร่างกฎหมาย ด้วยการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเช่นนี้ จึงมีโอกาสสูงที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีระดับความเป็นอนุรักษนิยมสูง คิดแบบราชการ ยึดติดแบบวิถีของราชการ และมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและสังคมไทยร่วมสมัย ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจมีความรู้ความเข้าใจในสาขาวิชาอื่นนอกเหนือจากสาขากฎหมายอย่างจำกัด ทั้งที่องค์ความรู้ด้านอื่น เช่น เศรษฐศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ มีความจำเป็นในการพิจารณาร่างกฎหมาย ยกร่างกฎหมาย หรือให้ความเห็นด้านกฎหมาย

ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการจำกัดอายุของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ให้เกินกว่า 70 ปี และควรปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีความหลากหลายขึ้น ทั้งในแง่ภูมิหลังด้านการศึกษาและด้านวิชาชีพ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการร่างกฎหมายประจำและนักกฎหมายกฤษฎีกาในกลุ่มงานร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นนักเทคนิคทางกฎหมายและคอยให้ความช่วยเหลือด้านธุรการและด้านศึกษารวบรวมข้อมูลอยู่แล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงน่าจะมีความหลากหลายได้มากขึ้น โดยมีผู้เชี่ยวชาญใน

สาขาวิชาต่างๆ หลากหลายขึ้น ซึ่งจะช่วยให้มุมมองในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายกว้างขวางและลึกซึ้งขึ้นด้วย

สอง กรรมการกฤษฎีกาดำรงตำแหน่งกันอย่างต่อเนื่องยาวนาน

ตามกฎหมาย กรรมการกฤษฎีกาสามารถดำรงตำแหน่งได้อย่างต่อเนื่องยาวนานโดยไม่จำกัดอายุและไม่จำกัดจำนวนวาระ (กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการกฤษฎีกาไว้วาระละ 3 ปี แต่ไม่ได้กำหนดว่าเป็นได้กี่วาระติดต่อกัน) ตราบเท่าที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับตำแหน่งประธานกรรมการกฤษฎีกาสามารถดำรงตำแหน่งได้อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะเสียชีวิต หรือลาออกหรือมีคุณสมบัติต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา 4 ชุดที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า มีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องครบทั้ง 4 วาระ ร้อยละ 32 ดำรงตำแหน่ง 3 วาระ ร้อยละ 24 และดำรงตำแหน่ง 2 วาระ ร้อยละ 18 ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งวาระเดียวมีเพียงร้อยละ 26 เท่านั้น ในแง่หนึ่ง การดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องยาวนานก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญชำนาญการและความแน่นอนในการร่างกฎหมาย แต่ในอีกแง่หนึ่ง ก็เป็นการปิดช่องไม่ให้ผู้มีความรู้ความสามารถคนอื่นๆ ที่มาพร้อมกับแนวคิดใหม่ได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่ และทำให้เกิดสภาพผูกขาดในการทำหน้าที่ อันนำมาซึ่งการขาดพัฒนาการ ขาดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ และประสิทธิภาพที่ถดถอยลง

คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจำกัดวาระของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั่วไปไม่ให้เกิน 2 วาระ และประธานกรรมการกฤษฎีกาไม่ให้เกิน 3 วาระ

สาม คณะกรรมการกฤษฎีกามีแนวโน้มที่จะมีระดับความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากขึ้น

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ครั้งสำคัญคือ การแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2534 ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน และ พ.ศ. 2551 ในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เกิดขึ้นภายหลังจากรัฐประหารและฝ่ายข้าราชการประจำกลับมามีอำนาจกำกับควบคุมรัฐเหนือฝ่ายการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองครั้งส่งผลในเชิงเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างสำคัญในทางที่เพิ่มระดับความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารให้มากขึ้น

ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี พ.ศ. 2534 ได้เปิดช่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถเสนอความคิดเห็นให้มีการทบทวนหลักการของร่างกฎหมายได้ กระทั่งสามารถใช้ดุลยพินิจในการปรับปรุงแก้ไขหลักการของร่างกฎหมายได้เองด้วย แม้ว่าจะต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป (มาตรา 15 ทวิ) ในแง่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาร่างกฎหมายเพิ่มมากขึ้น จนก้าวล่วงไปสู่การกำหนดนโยบายผ่านการปรับปรุงแก้ไขหลักการและสาระสำคัญของกฎหมาย แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะยังคงอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าจะยอมรับร่าง

กฎหมายที่ผ่านการแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ก็ตาม แต่หากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายมากเสียจนต้นทุนในการแก้ไขปรับปรุงใหม่สูงมากหรือคณะรัฐมนตรีเองไม่มีความต้องการที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีจะมีน้อย ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีดุลยพินิจมาก

นอกจากนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี พ.ศ. 2534 ยังมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งมีอำนาจเสนอขอแก้ไขกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง เช่น มีลักษณะจำกัดเสรีภาพของบุคคลหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น และมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายใหม่ที่จำเป็นต้องมี เช่น กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและการบริหารราชการ เป็นต้น โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสามารถดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานพร้อมร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปได้ ในแง่นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่ได้มีบทบาทเพียง ‘ตั้งรับ’ หรือเฝ้ารอการพิจารณาร่างกฎหมายที่ส่งมาจากฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถมีบทบาทเชิง ‘รุก’ ในการเสนอขอแก้ไขกฎหมายหรือเสนอร่างกฎหมายที่คิดว่ามีความจำเป็นได้

จากการพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจำนวน 21 ฉบับ ซึ่งได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในภายหลัง คณะผู้วิจัยพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในกระบวนการดังกล่าว 4 แนวทาง ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐาน การแก้ไขหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมาย การเสนอทางเลือกในการแก้ไข และการค้างการพิจารณา

สำหรับกฎหมายหลายฉบับ คณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในการช่วยพัฒนาคุณภาพกฎหมายให้ดีขึ้นทั้งในแง่เนื้อหาและรูปแบบภายใต้หลักการและสาระสำคัญที่กำหนดมาจากฝ่ายบริหาร แต่สำหรับกฎหมายหลายฉบับ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ใช้ดุลยพินิจในการแก้ไขหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายจนแตกต่างไปจากร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งบางฉบับฝ่ายบริหารก็ไม่ยอมรับการแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกาและให้กลับไปใช้ร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี ในบางกรณี คณะกรรมการกฤษฎีกาเลือกที่จะจำกัดการใช้ดุลยพินิจของตน โดยเสนอทางเลือกในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายเป็นสองแนวทางให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกเอง ซึ่งมีการยกร่างกฎหมายรองรับไว้สำหรับทั้งสองแนวทาง นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเลือกใช้ดุลยพินิจผ่านช่องทางการค้างพิจารณาร่างกฎหมายในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายอย่างยิ่งหรือในกรณีที่ไม่มีความชัดเจนในเชิงนโยบายจากฝ่ายบริหารจนยากที่จะทำงานต่อจนแล้วเสร็จ

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี พ.ศ. 2551 นั้น มีความสำคัญในแง่การเปลี่ยนแปลงที่มาของคณะกรรมการกฤษฎีกา จากเดิมที่คณะรัฐมนตรีให้คำแนะนำเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มา

เป็นการคัดเลือกจากกระบวนการภายในของคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารเหลือเพียงการแจ้งผลการคัดเลือกเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนดให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งจากเดิมที่มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

นอกจากนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี พ.ศ. 2551 ยังกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกาโดยให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนของข้าราชการอัยการอีกด้วย

ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาควรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในหลายครั้งส่งผลกระทบในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น การแก้ไขหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายบางฉบับอาจทำให้การดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปหรือรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายบางประการได้

ตัวอย่างของการเชื่อมโยงเชิงอำนาจระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ฝ่ายบริหารอาจมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยในบางระดับเพื่อยกระดับระบบความรับผิดชอบ (accountability) ของคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น ให้ที่ประชุมประธานกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการคัดเลือกกรรมการกฤษฎีกาจากบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมตามกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอมาในจำนวนเป็น 2 เท่าของจำนวนกรรมการกฤษฎีกาทั้งหมด แล้วให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนกรรมการกฤษฎีกาทั้งหมด หรือให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในคณะกรรมการคัดเลือกร่วมกับประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ หรือให้กรรมการกฤษฎีกาได้รับการรับรองจากรัฐสภาเช่นเดียวกับตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย เพื่อให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีที่มาจากอำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง

สี่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมน้อยมาก

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบันมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับภาคประชาสังคมโดยตรงในหมวดคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเท่านั้น โดยระบุว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดให้มีการวิจัย การสัมมนา หรือการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือบุคคลต่างๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนตามความเหมาะสมแก่กรณีได้ (มาตรา 17 เบญจ) แต่ในหมวดที่ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งกล่าวถึงอำนาจหน้าที่และกระบวนการในการจัดทำร่างกฎหมายและการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ และภาคที่ว่าด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่มีเนื้อความตอนใดที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับภาคประชาสังคมเลย เว้นแต่ในมาตรา 62(5) ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอนหนึ่งว่า "... รวมทั้งเผยแพร่ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป" แต่นั่นก็มิได้สะท้อนบทบาทเชิงรุกของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบหรือแสดงความคิดเห็นต่อกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยทั่วไป การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นมาชี้แจงประกอบการพิจารณา แต่ผู้แทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ เช่น ตัวแทนภาคประชาชน แทบจะไม่มีโอกาสได้เข้าชี้แจงในชั้นนี้ ทำให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายภายในของรัฐบาลมีอคติคล้อยตามภาคราชการเป็นหลัก และมีลักษณะอนุรักษนิยมสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการประจำระดับสูง ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินภาครัฐ ขณะที่ภาคประชาชนสาขาต่างๆ ไม่มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาเลย จะมีบ้างก็เพียงอาจารย์คณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยจำนวนไม่มาก ปัญหาอคติคล้อยตามภาคราชการในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกายิ่งมากขึ้น

หากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเช่นในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีการออกแบบระบบความผิดชอบที่เหมาะสม ให้องค์กรอิสระอื่นๆ และสาธารณชนสามารถร่วมตรวจสอบและกำกับการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มากขึ้น เช่น การมีข้อกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ไม่ใช่เฉพาะในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเท่านั้น) การเปิดโอกาสให้มีตัวแทนภาคประชาสังคมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมอันเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

ทางออกที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเพิ่มระดับความโปร่งใส (transparency) ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา รวมถึงรายงานการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกชุด ให้สามารถสืบค้นได้โดยง่ายผ่านทางเว็บไซต์ เป็นต้น

ห้า คณะกรรมการกฤษฎีกาใช้เวลาในการปฏิบัติภารกิจค่อนข้างล่าช้า

งานศึกษาเชิงประจักษ์ที่แสดงไว้ในส่วนต้นชี้ว่า ค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติจนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นในราชกิจจานุเบกษา อยู่ที่ประมาณ 26 เดือน โดยขั้นตอนของสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ค่าเฉลี่ยประมาณ 8 เดือน) ใช้เวลายาวนานกว่าขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร (ค่าเฉลี่ยประมาณ 4 เดือน) และขั้นตอนของวุฒิสภา (ค่าเฉลี่ยประมาณ 1 เดือน)

เหตุผลประการสำคัญของความล่าช้าคือการที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีกลไกการทำงานแบบประชุมปรึกษาหารือกันเป็นคณะ หรือเป็น 'องค์กรประชุม' ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำหรือเป็นอดีตข้าราชการประจำที่เกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งไม่ได้ทำงานประจำในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่อำนาจในการตัดสินใจหลักทั้งในงานพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายกลับรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะจะประชุมกันประมาณสัปดาห์ละ 2 ครั้ง โดยมีข้าราชการประจำในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านธุรการและด้านศึกษาและรวบรวมข้อมูล การทำงานด้วยการประชุมสัปดาห์ละ 2 ครั้ง (โดยทั่วไปเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย 1 ครั้ง และการให้ความเห็นทางกฎหมาย 1 ครั้ง) เป็นข้อจำกัดในการบรรลุประสิทธิผลของการทำงานโดยตัวของมันเอง และผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานยังขึ้นอยู่กับวิถีการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ ซึ่งอาจมีแนวปฏิบัติภายในคณะหรือมีวัฒนธรรมการทำงานภายในคณะที่แตกต่างกัน ทำให้บางคณะมีแนวโน้มที่จะทำงานช้า ในขณะที่บางคณะมีแนวโน้มที่จะทำงานเสร็จเร็ว

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับปัจจุบันพยายามจะเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายหรือนิติกรของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายมาปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในฐานะผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ ซึ่งหากใช้ประโยชน์จากช่องทางนี้คงมีส่วนช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ที่ผ่านมาไม่แน่ชัดว่ามีการใช้ประโยชน์จากช่องทางนี้มากน้อยเพียงใด

กระนั้น ความล่าช้าในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่สามารถกล่าวโทษไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพียงฝ่ายเดียวได้ เพราะร่างกฎหมายที่มาถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีคุณภาพแตกต่างกัน บ่อยครั้งที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมายที่มีคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์ของการเป็นกฎหมายที่ดี ทั้งในระดับเนื้อหาสาระและรูปแบบ สาเหตุอาจเนื่องมาจากไม่ได้มีการกลั่นกรองร่างกฎหมายในขั้นตอนของการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างมีคุณภาพเพียงพอ เช่น ไม่ได้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามบทตรวจสอบ 10 ประการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547[3] หรือหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมาย

[3] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เห็นชอบให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็นในการตรากฎหมายต้องดำเนินการตรวจสอบ (checklist) ตามบทตรวจสอบ 10 ประการ ในการเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้ (1) วัตถุประสงค์และ

ยังไม่มีความชัดเจนในเชิงนโยบายเกี่ยวกับเนื้อหาสาระหลักของร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงานยังมีความเห็นขัดแย้งกันและกันอยู่โดยยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนของฝ่ายบริหาร

เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเปิดช่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม กระทั่งแก้ไขหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายได้ด้วย (มาตรา 15 ทวิ) หากร่างกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับไม่มีคุณภาพและไม่มีความชัดเจนในเชิงนโยบายจากฝ่ายบริหารมากเท่าใด คณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมมีโอกาสที่จะใช้ดุลยพินิจในการแก้ไขปรับปรุงหรือ ‘ลงมือทำใหม่’ ได้มากเท่านั้น ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายก็ยาวนานขึ้นด้วย

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติ หน่วยราชการบางแห่งมอบหมายให้ข้าราชการระดับล่างมาเป็นผู้ชี้แจงในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือไม่ทราบข้อมูลที่จำเป็นมากเพียงพอ ซึ่งส่งผลให้กระบวนการพิจารณามีความล่าช้า เนื่องจากไม่สามารถให้คำตอบหรือตัดสินใจเชิงนโยบายด้วยตัวเองได้ทันที

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาควรมีการกำหนดระบบหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ผูกติดกับ ‘ตัวบุคคล’ หรือ ‘คณะบุคคล’ มากจนเกินไป การพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จในเวลาที่เหมาะสมควรจะเป็นตัวชี้วัดคุณภาพการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สำคัญอันหนึ่ง นอกจากนั้น ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาในทางที่เพิ่มบทบาทหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจให้ข้าราชการประจำในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามากขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ชั้นกรรมการร่างกฎหมายประจำขึ้นไป เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการร่างกฎหมายมายาวนานเพียงพอ

นอกจากการเพิ่มบทบาทหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจให้กรรมการร่างกฎหมายประจำมากขึ้นแล้ว อาจพิจารณาถึงการเพิ่มจำนวนของกรรมการร่างกฎหมายประจำจากปัจจุบันที่มีอยู่เพียง 8 คนด้วยการเปิดโอกาสให้อดีตข้าราชการที่เคยสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหน่วยงานราชการอื่นที่มีประสบการณ์สูงในการร่างกฎหมาย (แต่ปัจจุบันเกษียณอายุราชการแล้ว) มาดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายประจำสมทบ โดยทำงานประจำแบบรับเงินเดือน ไม่ใช่เบี้ยประชุม อาจเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเพิ่มจำนวนบุคลากรเพื่อทำให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายรวดเร็วขึ้นได้ รวมถึงการเพิ่ม

เป้าหมายของภารกิจ (2) ใครควรเป็นผู้นำภารกิจ (3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย (4) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย (5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า (6) ความพร้อมของรัฐ (7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ (9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ และ (10) การรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับมีความคุ้มค่าในเชิงของภารกิจแห่งรัฐ

จำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ จากปัจจุบันที่มีอยู่คณะละ 1 คน เป็น 2 คน เพื่อกระจายความรับผิดชอบในการทำงานด้านธุรการและศึกษาข้อมูลของแต่ละคณะให้กว้างขวางขึ้น ด้วยหวังว่าจะทำให้งานแล้วเสร็จเร็วขึ้น

ในระยะยาว ควรมีการพิจารณาถึงการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ เพื่อแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นรายฉบับตามความเหมาะสม รวมถึงการพิจารณาถึงการแยกภารกิจในการจัดทำร่างกฎหมายและภารกิจในการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐออกจากกันโดยเด็ดขาด เช่น แก้กฎหมายเพื่อกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย*กรรมการร่างกฎหมาย* ซึ่งทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียว (อาจจะรวมถึงหน้าที่ในการเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายด้วย) และ*กรรมการให้ความเห็นทางกฎหมาย* ซึ่งทำหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียว จากเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกาต้องทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปพร้อมกัน ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(ส่วนที่จะรับหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย)แต่ละคณะสามารถให้ความสำคัญกับหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ถูกกระทบจากการต้องไปทำหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายซึ่งเรียกร้องให้ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนมากกว่า

ข้อเสนอแนะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างยิ่ง คือ การปรับปรุงกลไกการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้มีคุณภาพมากขึ้น โดยควรจะมีการบังคับใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ส่วนราชการที่มีความจำเป็นในการตรากฎหมายต้องดำเนินการตรวจสอบตามบทตรวจสอบ 10 ประการก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อยกระดับคุณภาพของร่างกฎหมายให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ ความพร้อมของกลไกรัฐ ความเหมาะสมและคุ้มค่าของกฎหมาย รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย หรือในกรณีที่ส่วนราชการไม่ดำเนินการตามบทตรวจสอบ 10 ประการ คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจไม่รับพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวและส่งกลับคืนให้หน่วยราชการไปดำเนินการตามบทตรวจสอบ 10 ประการเสียก่อน

นอกจากการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนนิติบัญญัติตามบทบัญญัติมาตรา 76 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550[4] รวมถึงการใช้บังคับและการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวด้วย เพื่อให้การดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายในชั้นของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ มีระเบียบแบบแผน และมีความคงเส้นคงวา

[4] มาตรา 76 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน”

ภาคผนวกบทที่ 4: รายชื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาชุดปัจจุบัน

รายชื่อกรรมการกฤษฎีกา	คณะที่สังกัด
นายกมลชัย รัตนสกาววงศ์	4
คุณหญิงกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา	8
นายการุณ กิตติสถาพร	6
นายเกษม สุวรรณกุล	8
นายเกษมสันต์ วิลาวรรณ	9
นายเกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์	11
นายโกวิทย์ โปษยานนท์	3
นายเข็มชัย ชุติวงศ์	12
นายคณิต ณ นคร	11
นายคัมภีร์ แก้วเจริญ	5
นายเคียง บุญเพิ่ม	7
นางจริยา เจียมวิจิตร	10
นายจเร อำนวยวัฒนา	7
นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช	5
หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล	3
นายเฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ	7
นางโฉมศรี อารยะศิริ	2
พลเรือเอก ชลินทร์ สาครสินธุ์	4
นายชัยเกษม นิติสิริ	3
นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	3
นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์	5
นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ	6
นายเชาวน์ สายเชื้อ	1
พลตำรวจเอก ดรุณ โสตถิพันธุ์	1
นายดิเรก สุนทรเกตุ	11
นายทักษพล เจียมวิจิตร	8
คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์	2
นายธงทอง จันทรางศุ	8

รายชื่อกรรมการกฤษฎีกา	คณะที่สังกัด
นายธรรมนิตย์ สุมันตกุล	7
นายธานิศ เกศวพิทักษ์	12
นายธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	4
นายนคร ศิลปอาชา	9
นายนพนิธิ สุริยะ	9
นายนรนิติ เศรษฐบุตร	8
นายนิพนธ์ ฮะกีมี	9
คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์	1
นายบดี จุณณานนท์	12
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	2
นายบุญปลูก ชายเกตุ	8
พลตำรวจเอก บุญเพ็ญ บำเพ็ญบุญ	9
พลเอก ประพาพ กุลพิจิตร	2
นายประสงค์ วินัยแพทย์	3
นายประสิทธิ์ โฆวิไลกูล	7
นายปรีชา วัชราภัย	1
นายปลั่ง มีจุล	3
นายปัญญา ถนอมรอด	12
นายปิ่นทิพย์ สุจริตกุล	3
นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต	4
นายปิยะสกล สกลสัตยาทร	10
นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	7
นางสาวพจนีย์ ธนวรานิช	3
นายพชร ยุติธรรมดำรง	6
นายพนัส สิมะเสถียร	12
พลเอก พิชิต ยูวะนิยม	10
นายพรชัย นุชสุวรรณ	3
คุณพรทิพย์ จาละ	12
นางสาวพวงเพชร สารคุณ	9

รายชื่อกรรมการกฤษฎีกา	คณะที่สังกัด
นายพิชัยศักดิ์ หรยางกูร	6
นายเพ็ง เพ็งนิติ	4
นายไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล	9
นายมนู เลียวไพโรจน์	5
นายมีชัย ฤชุพันธุ์	1
นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์	1
นายยรรยง พวงราช	6
นายรองพล เจริญพันธุ์	11
นายเรวัต ฉ่ำเฉลิม	11
นายวัฒนา รัตนวิจิตร	5
นายวันชัย ศารทูลทัต	4
นายวิฑูรย์ ตั้งตรงจิตต์	10
นายวิฑูรย์ อึ้งประพันธ์	10
นายวิลาศ สิงหวิสัย	2
นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ	11
นายวิษณุ เครืองาม	2
นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ	5
นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์	12
นายศรีราชา เจริญพานิช	8
นายศิริ เกวลินสฤษดิ์	7
นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	12
นายสงขลา วิชัยขัทคะ	5
นายสบโชค สุขารมณ์	6
นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	10
นายสมชัย ฤชุพันธุ์	12
นายสมชาย พงษธา	10
นายสมยศ เชื้อไทย	4
นายสรรเสริญ ไกรจิตติ	7
นายสวัสดิ์ โชติพานิช	10

รายชื่อกรรมการกฤษฎีกา	คณะที่สังกัด
นายสีมา สีมานันท์	2
นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย	6
นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์	2
นางสุดาศิริ วศวงศ์	9
นายสุเทพ เจตนาการณ์กุล	6
นายสุนทร มณีสวัสดิ์	9
นายสุประดิษฐ์ หุตะสิงห์	10
พลตำรวจเอก สุพาสน์ จีระพันธุ	11
นายสุรชัย ภู่ประเสริฐ	1
นายสุรพล นิติไกรพจน์	8
นายสุรินทร์ นาควิเชียร	8
นายโสภณ รัตนากร	11
นายอมร จันทรสมบูรณ์	4
พลอากาศเอก อมร แนวมาลี	4
นายอรุณ ภาณุพงศ์	6
นายอักขราทร จุฬารัตน	5
นายอัชพร จารุจินดา	2
พลเอก อัฏฐพร เจริญพานิช	11
นายอารีย์ วงศ์อารยะ	1
นายอาษา เมฆสวรรค์	1
นายอำนัคฆ์ คล้ายสังข์	5
นายอำพน กิตติอำพน	7

บทที่ 5 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ: บทสำรวจสภาพปัญหาและข้อเสนอ

5.1 ความนำ

เนื้อหาในบทนี้เป็นบทสำรวจเบื้องต้นว่าด้วยสภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย และข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ

งานศึกษาพบว่า กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในระดับต่ำมากในทุกขั้นตอน ทั้งในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร และกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา นอกจากนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติ ภาคประชาชนยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากช่องทางดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก ภาระต้นทุนของการเสนอร่างกฎหมายอยู่ในระดับสูง โดยภาคประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระดังกล่าว ทั้งยังเผชิญกับปัญหาทางเทคนิคบางประการซึ่งส่งผลกีดขวางการมีส่วนร่วม

เนื้อหาของรายงานแบ่งเป็นสามหัวข้อหลัก *หัวข้อแรก* เป็นความนำ *หัวข้อที่สอง* กล่าวถึงบทสำรวจว่าด้วยสภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา รวมถึงข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป *หัวข้อที่สาม* กล่าวถึงบทสำรวจสภาพปัญหาของกระบวนการจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 รวมถึงข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

5.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาในระดับต่ำมากในทุกขั้นตอน ตัวอย่างของปัญหา ได้แก่ การขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ที่เกี่ยวเนื่องกับร่างกฎหมาย การขาดการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม การขาดข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการติดตามและตรวจสอบร่างกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมถึงในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาด้วย

5.2.1 ปัญหาในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

1) กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวเนื่องกับร่างกฎหมายนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้บัญญัติให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวเนื่องกับร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ[1] กล่าวในส่วนของฝ่ายบริหาร แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีผลใช้บังคับ แต่ระเบียบดังกล่าวบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรงเท่านั้น ไม่ได้บังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายในฝ่ายบริหาร

นอกจากนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 อนุมัติ “คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำให้หน่วยงานรัฐต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะมากขึ้นในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย แต่กฎกติกาทั้งสองก็ไม่ได้ถูกใช้บังคับอย่างจริงจัง และไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจน รวมทั้ง กฎกติกาทั้งสองเปิดช่องให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจว่าจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายหรือไม่ก็ได้

ปกรณ์และคณะ (2551) ชี้ว่า แม้ว่าหน่วยงานรัฐผู้จัดทำร่างกฎหมายอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะมากขึ้นในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่กระบวนการดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนมากไม่ต้องการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เพราะมีทัศนคติในการปฏิบัติราชการในลักษณะปกปิดมากกว่าเปิดเผย อีกทั้งในการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการสรุปหลักการ สาระสำคัญ หรือข้อมูลพื้นฐานของร่างกฎหมาย ทำให้ภาคประชาชนสามารถทำความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างจำกัด บ่อยครั้งความคิดเห็นเป็นไปในทางเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำอันเป็นเรื่องทางเทคนิคกฎหมาย มากกว่าจะแสดงความคิดเห็นว่าด้วยสาระสำคัญของร่างกฎหมาย

---

[1] กระนั้น บทบัญญัติมาตรา 81(3) ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้ “จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้ง การปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวอาจสะท้อนเจตนารมณ์ให้เกิดการรับฟังความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายในบางระดับ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ไม่ได้กล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานราชการ

จากประสบการณ์ของคณะผู้วิจัยพบว่า การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายบางครั้งเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและลดระดับความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การต่อต้านร่างกฎหมายจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายกลายเป็นประเด็นสาธารณะ มากกว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อมุ่งหวังการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายให้ดีขึ้น การรับฟังความคิดเห็นบางครั้งถูกจัดขึ้นในเวลากระชั้นชิดและกระทำกันในวงแคบ อีกทั้ง เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว กลับมีการเดินหน้าผลักดันร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการขั้นต่อไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้พิจารณาถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านและจริงจัง

2) *กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม*

นอกจากการขาดบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อร่างกฎหมายในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ (ซึ่งรวมถึงการจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารด้วย) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องมีการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

การนำเสนอร่างกฎหมายจึงเป็นเรื่องของนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ บ่อยครั้งไม่มีเหตุผลรองรับ ที่สำคัญ โดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีการทำวิจัยประเมินผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบ รอบด้าน และเป็นไปตามหลักวิชาการ รวมถึงการศึกษาทางเลือกอื่นนอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายที่เสนอ

3) *ภาคประชาชนขาดข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่อยู่ในกระบวนการจัดทำ รวมถึงข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับหลักการและเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่ถูกนำเสนอหรือผ่านการแก้ไขปรับปรุงในขั้นตอนต่างๆ*

ปัญหาสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติคือ ภาคประชาชนไม่มีข้อมูลว่ารัฐบาลกำลังผลักดันร่างกฎหมายหรือมีแผนการยกร่างกฎหมายฉบับใดอยู่บ้าง ร่างกฎหมายที่ถูกนำเสนอมีหลักการและเนื้อหาสาระอย่างไร หลักการและเนื้อหาสาระเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อผ่านขั้นตอนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหาร เช่น การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเสมือนองค์กรที่ปรึกษาด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ปัญหาในส่วนนี้เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารมากกว่าในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งมีการเปิดเผยข้อมูลของร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของรัฐสภาทางเว็บไซต์อย่างโปร่งใส เนื่องจาก รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

(มาตรา 142) บัญญัติให้ *"ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก"* แต่ในส่วนของกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารไม่มีบทบัญญัติทำนองนี้ด้วย จึงยากจะเข้าถึงข้อมูลในระดับหน่วยราชการ คณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อไม่มีข้อมูลที่จำเป็นเหล่านี้ ภาคประชาชน รวมถึงสื่อสารมวลชน ย่อมไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมประเมินผลกระทบ และตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่

4) การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[2]

การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยทั่วไปจะเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นมาชี้แจงประกอบการพิจารณา แต่ผู้แทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ เช่น ตัวแทนภาคประชาชน แทบจะไม่มีโอกาสเข้าชี้แจงในชั้นนี้ ทำให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายภายในของรัฐบาลมีอคติคล้อยตามภาคราชการเป็นหลัก และมีลักษณะอนุรักษ์นิยมสูง

มิพักต้องกล่าวถึงด้วยว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกามาจากผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ เช่น ข้าราชการประจำระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรม และอดีตข้าราชการประจำระดับสูง เช่น อดีตปลัดกระทรวง อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ขณะที่ภาคประชาชนสาขาต่างๆ ไม่มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาเลย จะมีบ้างก็เพียงอาจารย์คณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยจำนวนน้อยเท่านั้น

งานศึกษาของ มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย (2549) ชี้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาชุดที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่ทำการศึกษาประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงจำนวน 40 คน จาก 108 คน คิดเป็นร้อยละ 37 ของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งหมด

5.2.2 ปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร (ซึ่งอาจมีการพิจารณาร่างกฎหมายทำนองเดียวกันที่ถูกนำเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยภาคประชาชนร่วมด้วยพร้อมกัน) ในวาระที่หนึ่ง ก็จะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณารายละเอียดเรียง

[2] โปรดดูเนื้อหาในบทที่ 5 ของรายงานวิจัยฉบับนี้ประกอบ

ตามลำดับมาตรา (กรณีของวุฒิสภาก็เช่นเดียวกัน) ในทางปฏิบัติทั่วไปจะพบว่า ภาคประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในชั้นกรรมาธิการน้อยมาก เนื่องจาก คณะกรรมาธิการเกือบทั้งหมดจะประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล เช่น ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตัวแทนจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีเพียงกรณีส่วนน้อยเท่านั้นที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายโดยตรง

โดยทั่วไป การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในชั้นกรรมาธิการทำได้เพียงการยื่นข้อเรียกร้องต่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมาย การขออนุญาตเข้าร่วมสังเกตการณ์หรือร่วมรับฟังการถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมาธิการ หรือการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องให้มีการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมาย ซึ่งหากการเคลื่อนไหวกลายเป็นประเด็นสาธารณะอาจส่งผลให้คณะกรรมาธิการเชิญเข้าชี้แจงในที่ประชุมกรรมาธิการเพื่อรับฟังข้อเรียกร้อง

5.2.3 ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

1) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวาง

รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมาย (ตั้งแต่ในขั้นตอนของฝ่ายบริหาร) ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นๆ อย่างรอบด้าน โดยมีการกำหนดรูปแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่เหมาะสมให้ชัดเจน รวมถึงการออกแบบกฎกติกาเพื่อให้เกิดการพิจารณาผลของการรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจัง เช่น การกำหนดให้ต้องมีการบันทึกและเผยแพร่ผลของการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นประกอบแนบท้ายการนำเสนอร่างกฎหมาย ในรายงานควรนำเสนอความเห็นตอบ (response) ของหน่วยงานผู้ยกร่างกฎหมายต่อผลการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละประเด็นด้วย

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะควรเริ่มต้นตั้งแต่ชั้นของการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ก่อนหน้าที่จะนำเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลักการ เนื่องจากผลลัพธ์ของการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจักช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจข้อเท็จจริงของปัญหา มีโอกาสได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากภาคส่วนต่างๆ อย่างรอบด้านและรอบคอบมากขึ้น ตระหนักถึงผลกระทบอันเกี่ยวเนื่องกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพของการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ต้นทาง

งานวิจัยของปกรณ์และคณะ (2551) ทำการศึกษาด้านกฎหมายเปรียบเทียบ (สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเยอรมนี) พบว่า แต่ละประเทศกำหนดหลักเกณฑ์กลางหรือแนวปฏิบัติกลางให้แต่ละหน่วยงานยึดถือปฏิบัติแบบเดียวกันในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีองค์ประกอบหลักร่วมกัน ดังนี้

- กำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางที่สุด ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน รวมถึงประชาชนทั่วไป
- เปิดเผยข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบอย่างสมบูรณ์ ได้แก่ สภาพและสาเหตุของปัญหา แนวทางที่เป็นไปได้ต่างๆ ในการแก้ปัญหานั้น มาตรการที่หน่วยงานรัฐเสนอให้ตราขึ้นเป็นกฎหมาย และสาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าว
- ใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นหลายแนวทางพร้อมกัน เช่น ทางไปรษณีย์ ทางอินเทอร์เน็ต การจัดประชุมสัมมนา เป็นต้น
- หน่วยงานของรัฐต้องมีการแสดงความคิดเห็นตอบต่อความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบอย่างเปิดเผย พร้อมแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือคัดค้านความคิดเห็นที่ได้รับตามแต่ละประเด็น รวมถึงแนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

2) การประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายหรือกระบวนการแก้ไขกฎหมายต้องผ่านการประเมินผลกระทบของกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (legislative impact assessment หรือ regulatory impact analysis - RIA) ทั้งผลที่เกิดขึ้นโดยตรงทันที และผลคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ผ่านการวิเคราะห์ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายอีกทอดหนึ่ง เพื่อให้เราสามารถชั่งน้ำหนักและประเมินคุณค่าของการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายในมิติของประสิทธิภาพ (ผลกระทบต่อสวัสดิการของสังคมส่วนรวม) ได้

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 OECD รณรงค์ให้ประเทศต่างๆ ทำการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมายอย่างเป็นระบบ (efficiency test) เช่น การกำหนดให้การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎหมาย และตั้งแต่ปี ค.ศ.2001 สหภาพยุโรปกำหนดให้มีการทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายสำหรับกฎกติกาที่สำคัญ ดังเช่นในกรณีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1999 กฎหมายใหม่ทุกฉบับต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (economic impact analysis) ก่อนประกาศใช้ โดยต้องมีการวิเคราะห์ประเด็นพื้นฐาน ดังนี้

- ความจำเป็นและโอกาสความน่าจะเป็นของการออกกฎหมายนั้น
- ผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

- ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม
- กฎกติกาทางเลือกนอกเหนือจากการออกกฎหมายนั้น
- ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายนั้น

นอกจากนี้ สำหรับกฎหมายที่มีความสำคัญมากและส่งผลกระทบในวงกว้างต้องดำเนินการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ด้วย กระบวนการเหล่านี้ช่วยวาดผังของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจของตัวละครต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ในบางกรณีอาจมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อการกระจายรายได้ด้วย ทั้งหมดนี้ช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายและการออกแบบเชิงสถาบันเป็นไปอย่างมีคุณภาพมากขึ้น

3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างโปร่งใส

รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ภาครัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเปิดเผยและโปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ง่ายและสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหาร ตัวอย่างของข้อมูลเช่น บัญชีรายชื่อและเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติที่แต่ละหน่วยงานกำลังจัดทำและเตรียมผลักดันเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ สถานะของร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับในขั้นตอนต่างๆ และรายละเอียดการปรับปรุงแก้ไขในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา ความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4) การปฏิรูปเชิงสถาบันของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และกลไกการทำงานในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรมีการปฏิรูป ประเด็นสำคัญคือ การทบทวนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อปรับบทบาทให้เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลอย่างแท้จริง การปรับสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้หลากหลายขึ้น โดยเพิ่มตัวแทนจากภาคประชาชนและนักวิชาการมากขึ้น ลดความเป็นตัวแทนของราชการลง และการปฏิรูปกลไกการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ทำงานได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนได้มากขึ้น

5) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในชั้นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

ควรออกแบบระบบที่เปิดโอกาสให้มีตัวแทนภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาในชั้นกรรมาธิการเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการมากขึ้น

5.3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550

สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิทธิที่ถูกให้ความสำคัญและพัฒนามาโดยตลอด ด้วยเหตุผลเชิงหลักการในอุดมคติและความจำเป็นของสถานการณ์ ในบรรดาสิทธิการมีส่วนร่วมต่างๆ สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถือเป็นพัฒนาการสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติ เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจสภาพปัญหาของกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านการจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนในประเทศไทยและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

5.3.1 หลักการและบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชน

กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน คือการที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายได้โดยตรง โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ตนจัดทำ ส่งเข้าสู่กระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และฉบับปี พ.ศ.2550

หลักที่มาของกระบวนการเกิดขึ้นจากแนวคิด “ประชาธิปไตยทางตรง” หรือ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy) ซึ่งถูกนำเสนอขึ้นมาเป็นทางเลือกหนึ่งท่ามกลางกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลังวิกฤตการเมือง พ.ศ. 2535 โดยมีเป้าหมายเพื่อชดเชยจุดอ่อนของระบบ “ประชาธิปไตยตัวแทน” (representative democracy) ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการมอบอำนาจให้แก่ “นักเลือกตั้ง” ซึ่งสัมพันธ์โยงใยกับปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การคอร์รัปชั่น และความล้มเหลวในการบริหารประเทศจนนำไปสู่วิกฤตการเมืองซ้ำซาก ท่ามกลางสภาพการณ์ดังกล่าวได้มีการเสนอแนวคิดว่าจำเป็นต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในฐานะพลเมืองเจ้าของประเทศสามารถมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองโดยตรง เพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของผู้แทนจากการเลือกตั้ง รวมถึงนำเสนอผลักดันในประเด็นที่ลำพังระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่มีศักยภาพจะสร้างผลลัพธ์เหล่านั้นขึ้นมาได้เอง สุดท้ายเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 อันเป็นผลสำเร็จรูปธรรมของกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองถูกผลักดันออกมา แนวคิด “กฎหมายภาคประชาชน” ก็ถูกบรรจุเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 รวมถึงมีการพัฒนาต่อยอดในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 โดยรัฐธรรมนูญฉบับหลังนี้ได้เพิ่มเติมสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540

1) สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้การรับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนเป็นครั้งแรก โดยมีบทบัญญัติดังนี้

"มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3[3] และหมวด 5[4] แห่งรัฐธรรมนูญนี้
คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าช่อง การตรวจสอบรายชื่อ ช่องทางในการเสนอร่างกฎหมาย และหลักปฏิบัติต่าง ๆ โดยกำหนดให้ประชาชนที่ต้องการนำเสนอร่างกฎหมายต้องจัดทำร่างกฎหมายพร้อมสรุปสาระสำคัญ และหลักการกำกับในแต่ละมาตราโดยสังเขป รวมถึงต้องมีเนื้อหาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ในส่วนของการส่งร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการสามารถดำเนินการได้สองช่องทาง ดังต่อไปนี้

ช่องทางที่หนึ่ง การระดมรายชื่อ โดยการลงนามลายมือชื่อพร้อมสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ไม่ต่ำกว่าห้าหมื่นชื่อ เสนอให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องก่อนจะส่งไปปิดประกาศรายชื่อในพื้นที่ที่เจ้าของชื่ออาศัยอยู่ และเปิดให้ผู้ที่มีชื่อในรายชื่อคัดค้านภายในยี่สิบวัน หากไม่มีการคัดค้านหรือคัดค้านแต่รายชื่อยังคงเกินเกณฑ์ห้าหมื่นชื่อให้ส่งร่างกฎหมายเข้าที่ประชุมสภาฯ แต่หากในขั้นตอนตรวจสอบหรือคัดค้านรายชื่อส่งผลให้รายชื่อไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำแล้ว ให้ประธานรัฐสภาแจ้งต่อผู้แทนการเสนอร่างกฎหมาย (ภาคประชาชน) ให้หารายชื่อเพิ่มเติมภายในสามสิบวัน หากครบกำหนดยังคงมีรายชื่อไม่ครบให้จำหน่ายเรื่อง แต่หากสามารถผ่านขั้นตอนเหล่านี้ได้ให้ส่งเรื่องเข้าสู่การพิจารณาโดยกระบวนการรัฐสภา

ช่องทางที่สอง การเสนอร่างกฎหมายผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยประชาชนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปเข้าชื่อนำเสนอร่างกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น "เจ้าภาพ" ในการประชาสัมพันธ์ ระดมรายชื่อ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องส่งร่างกฎหมายให้กับคณะกรรมการ

[3] หมวด 3 ได้แก่ หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

[4] หมวด 5 ได้แก่ หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เลือกตั้งประจำจังหวัดหรือตัวแทนที่คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้ง และให้คณะกรรมการเหล่านี้กำหนดกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ ช่วยประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งภายในจังหวัดทราบ รวมถึงกำหนดสถานที่และระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับให้ประชาชน (พร้อมบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน) มาลงชื่อภายในจังหวัดที่ตนมีสิทธิ์เลือกตั้ง เว้นแต่จะร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่อใช้สิทธิลงชื่อนอกเขตจังหวัดนั้นๆ ซึ่งขั้นตอนเปิดให้ลงชื่อนี้ต้องดำเนินการไม่ต่ำกว่าเก้าสิบวัน เมื่อครบกำหนดเวลาและได้รายชื่อเกินเกณฑ์ขั้นต่ำ ให้คณะกรรมการเลือกตั้งรับรายชื่อทั้งหมดไปตรวจสอบ หากรายชื่อไม่บกพร่องหรือบกพร่องแต่ยังคงไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ ให้คณะกรรมการส่งเรื่องต่อไปยังประธานรัฐสภา หากประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องให้ส่งร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาโดยกระบวนการรัฐสภา

นอกจากขั้นตอน วิธีการข้างต้นแล้ว พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดโทษต่อผู้ที่กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบตามกฎหมาย หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยกำหนดให้มีโทษจำคุกหนึ่งถึงห้าปี หรือปรับหนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550

รัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 ถูก “ฉีกทิ้ง” และนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ซึ่งถูกร่างขึ้นท่ามกลางกระแสความคิดที่มุ่งหมายถ่วงดุลและลดทอนอำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ร่างฯ เห็นว่าเป็นสาเหตุของความวุ่นวายและวิกฤตการเมือง ดังนั้น กระบวนการจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งที่มีนัยยะของการโอนถ่ายอำนาจนิติบัญญัติจาก “นักเลือกตั้ง” มาสู่ประชาชนโดยตรง จึงได้รับการส่งเสริมและต่อยอดอย่างสอดคล้องไปกับทิศทางกระแสคิดดังกล่าว โดยมีการบัญญัติเรื่อง “กฎหมายภาคประชาชน” ไว้ในหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน มาตรา 163 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย”

จะสังเกตได้ว่าบทบัญญัติข้างต้น มีประเด็นสำคัญซึ่งถูกปรับแก้อยู่ด้วยกันสองประเด็น ประเด็นแรกคือมีการลดจำนวนรายชื่อขั้นต่ำของผู้ร่วมเข้าชื่อจากห้าหมื่นรายชื่อเหลือเพียงหนึ่งหมื่นรายชื่อ และประเด็นที่สองคือการเพิ่มพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพิจารณากฎหมายโดยรัฐสภา ทั้งการเปิดให้ประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าชี้แจงหลักการของพระราชบัญญัติ และการบังคับให้ในคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม

ในเรื่องของกฎหมายบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จวบจนปัจจุบันยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชน การดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวจึงให้นำ พ.ร.บ. เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

5.3.2 สถิติการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนที่ผ่านมา

จวบจนปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 15 ปีที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องทางให้กับกระบวนการ “กฎหมายภาคประชาชน” ในหัวข้อนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลและสรุปสถิติเพื่อตอบคำถามสำคัญคือ กระบวนการนำเสนอกฎหมายโดยประชาชนนี้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ตั้งต้นมากน้อยเพียงใด เพื่อทำการประเมินดังกล่าวในที่นี้จึงสรุปเจตนารมณ์ของกระบวนการ โดยจัดแบ่งเป็นหัวข้อได้ 3 ประเด็น ได้แก่

(1) เจตนารมณ์ที่มุ่งพัฒนาพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน โดยเจตนารมณ์ดังกล่าวประเมินได้จากปริมาณร่างกฎหมายที่ถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด

(2) เจตนารมณ์ที่มุ่งชดเชยจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยตัวแทน โดยเจตนารมณ์ดังกล่าวประเมินได้จากเนื้อหาของร่างกฎหมายว่าสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ภาคประชาชนนำเสนอนั้นผูกพันกับผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม และมีกรณีตัวอย่างที่สะท้อนถึงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่กระบวนการในชั้นรัฐสภาไม่มีศักยภาพจะทำได้

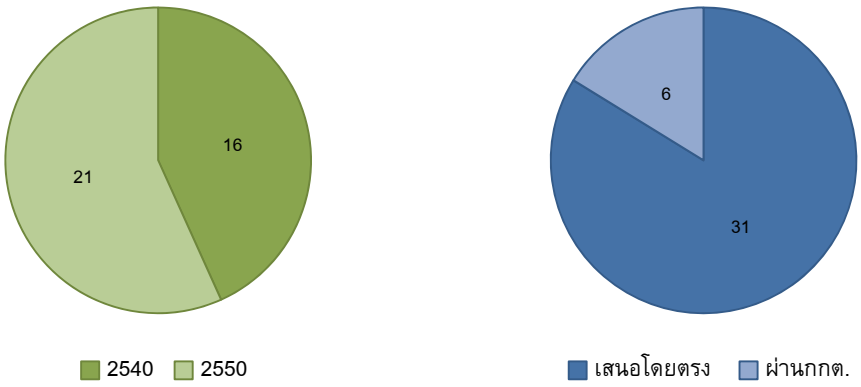
(3) เจตนารมณ์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชน เจตนารมณ์ดังกล่าวประเมินได้จากการพิจารณา “วงจรชีวิต” ของกฎหมาย ว่าร่างกฎหมายของภาคประชาชนนั้นประสบผลสำเร็จคือผ่านกระบวนการนิติบัญญัติออกมาบังคับใช้ได้มากน้อยเพียงใด และร่างกฎหมายฉบับประชาชนที่ตกไปนั้น เกิดขึ้นในกระบวนใดและด้วยเหตุผลใด

1) การประเมินการมีส่วนรวมของภาคประชาชน

กระบวนการนำเสนอกฎหมายภาคประชาชนถูกออกแบบมาเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นกลไกเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรง ดังนั้น การพิจารณาความสำเร็จของกระบวนการในเบื้องต้นจึงควรพิจารณาจากจำนวนของร่างกฎหมายของภาคประชาชนนับแต่กระบวนการดังกล่าวถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญ

จากข้อมูลภาพรวม (โปรดดู ตารางที่ 5.1ก ในภาคผนวก) พบว่าในระยะเวลาประมาณ 10 ปี (ไม่นับระหว่าง พ.ศ.2540-2542 ที่ พ.ร.บ.เข้าชื่อเสนอกฎหมายยังไม่บังคับใช้ และ พ.ศ.2549-2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญถูกประกาศยกเลิก) มีกฎหมายภาคประชาชนที่สามารถระดมรายชื่อผู้สนับสนุนผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ (ห้าหมื่นรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และหนึ่งหมื่นรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) ทั้งสิ้น 37 ฉบับ ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ 36 ฉบับ และร่างรัฐธรรมนูญ 1 ฉบับ เฉลี่ยแล้วตกปีละประมาณ 4 ฉบับ ซึ่งหากพิจารณาประกอบกับข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการเท่าที่รวบรวมได้ มีร่างกฎหมายอีกกว่า 10 ฉบับที่อยู่ระหว่างระดมรายชื่อ และอีกจำนวนมากที่เริ่มทำการยกร่าง ทั้งหมดนี้ชี้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจัดอยู่ในระดับ “คึกคัก” เป็นไปตามความคาดหวังต่อกระบวนการดังกล่าว ดังนั้นประเด็นเรื่องความพร้อมและตื่นตัวของภาคประชาชนจึงไม่ใช่ปัญหาหลักสำหรับกระบวนการเสนอกฎหมายนี้

ภาพที่ 5.1 จำนวนกฎหมายภาคประชาชน จำแนกตามช่วงเวลาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ.2550 (ซ้าย) และจำแนกตามช่องทางการใช้สิทธิ (ขวา)



ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

หากพิจารณาตามช่วงเวลาการใช้สิทธิจะพบว่า จากร่างกฎหมายทั้งสิ้น 37 ฉบับ มีทั้งสิ้น 16 ฉบับที่เป็นการใช้สิทธิระหว่างบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2540 คือระหว่างปี พ.ศ.2542-2548 (พ.ศ.2542 เป็นปีแรกที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542) ในขณะที่ในเวลาเพียงประมาณ 4 ปี หลังการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีการนำเสนอกฎหมายโดยใช้สิทธิดังกล่าวถึง 21 ฉบับ สถิติดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนถึงพัฒนาการ “ความตื่นตัว” ของภาคประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลา ซึ่งปัจจัยสำคัญมาจากการปรับลดเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนกฎหมายจากห้าหมื่นรายชื่อลดเหลือหนึ่งหมื่นรายชื่อ ทำให้ต้นทุนที่ภาคประชาชนต้องแบกรับลดลง จึงสรุปได้ว่าการปรับลดข้างต้นนี้ส่งดีต่อกระบวนการ

หากพิจารณาในแง่ของช่องทางการใช้สิทธิจะพบว่า ร่างกฎหมาย 31 ฉบับมีตัวแทนภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการระดมรายชื่อด้วยตนเอง ในขณะที่มีเพียง 6 ฉบับที่เป็นการใช้สิทธิเข้าชื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมาเป็นผู้ดำเนินการระดมรายชื่อ และทั้ง 6 ฉบับนี้ เกิดขึ้นระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ทั้งสิ้น ซึ่งสะท้อนว่าช่องทางการนำเสนอร่างกฎหมายผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่เป็นที่นิยมของภาคประชาชน

2) การประเมินเนื้อหาของร่างกฎหมายภาคประชาชน

กระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชนถือเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ที่ถูกนำมาใช้เพื่อถ่วงดุลกับ “ประชาธิปไตยตัวแทน” ซึ่งถูกมองว่าถูกครอบงำโดยอำนาจ “รัฐ” และ “ทุน” ดังนั้นการพิจารณาความสำเร็จของกระบวนการดังกล่าวส่วนหนึ่งจึงควรมาจากการพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมายภาคประชาชนว่าสามารถชดเชยจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนได้หรือไม่ ดังนั้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมิน เราจึงควรตั้งต้นจากการทำความเข้าใจถึงจุดอ่อนของเนื้อหากฎหมายที่ออกโดยกระบวนการแบบรัฐสภาทั่วไป

หากยึดเอามุมมองตามเจตนารมณ์ของ “ประชาธิปไตยทางตรง” จะพบว่า ในระบบประชาธิปไตยตัวแทนที่อ้างอิงสิทธิอำนาจจากการเป็นตัวแทนของทั้งประเทศผ่านกลไกการเลือกตั้งและหลักเกณฑ์เสียงข้างมาก อำนาจรัฐที่ได้มาจากสภาพดังกล่าวมักถูกครอบงำจากข้าราชการ อำนาจนอกระบบ และนายทุนทั้งในและนอกประเทศ ในทางปฏิบัติอำนาจรัฐจึงไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามเพื่อกลบเกลื่อนสภาพการณ์ดังกล่าว สิ่งที่เกิดขึ้นคือกระบวนการออกและบังคับใช้กฎหมายตามปกตินั้น มักจะอ้างอิง “ผลประโยชน์แห่งชาติ” อย่างเลื่อนลอย นอกจากนี้ อำนาจรัฐยังมุ่งใช้วาทกรรมดังกล่าวในการบังคับใช้กฎหมายและลงโทษผู้เห็นต่าง (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2552: น. 104-118) ดังนั้น กระบวนการภาคประชาชนซึ่งเป็นปฏิกิริยาตอบโต้สภาพการณ์ดังกล่าว จึงยืนอยู่บนฐานคิดที่ว่า “ชาติ” นั้นประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายไม่อาจกล่าวอย่างเหมารวมเป็นเอกภาพในนามผลประโยชน์แห่งชาติได้ ทุกกลุ่มต่างมีประเด็นนำเสนอของตนเอง ดังนั้นเนื้อหา

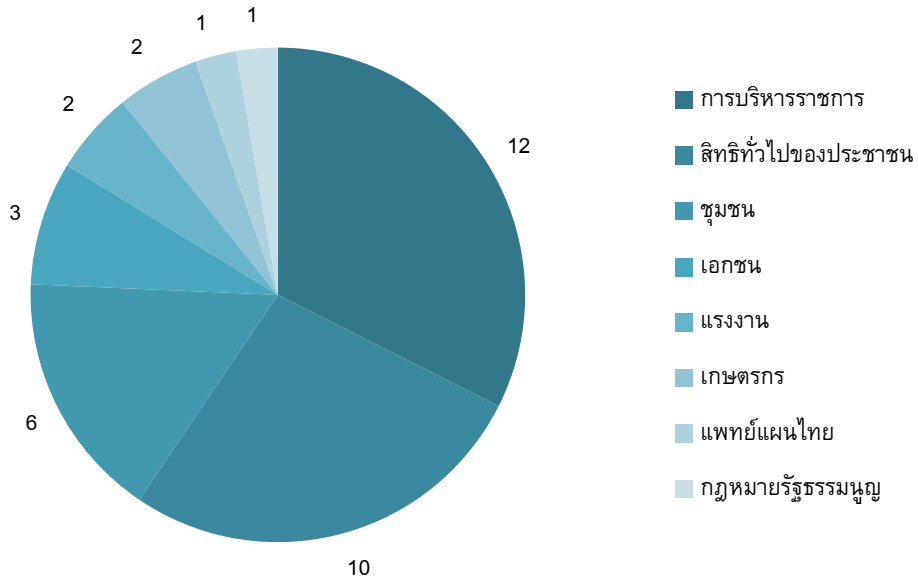
กฎหมายที่ภาคประชาชนนำเสนอนั้นก็ควรจะมีลักษณะสำคัญคือ นำเสนอโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีตัวตนอยู่จริงในสังคมและมีผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ กรอบแนวคิดดังกล่าวคือเกณฑ์ประเมินหลักที่จะใช้ตรวจทานเนื้อหาของร่างกฎหมายภาคประชาชน

จากข้อมูลการใช้สิทธิผ่านกระบวนการดังกล่าวพบว่าจากร่างกฎหมายทั้งสิ้น 37 ฉบับ (โปรดดูตารางที่ 5.2ก ในภาคผนวก) เป็นกฎหมายที่นำเสนอโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม รวม 24 ฉบับ ได้แก่ ประชาชนทั่วไป 10 ฉบับ ชุมชน 6 ฉบับ เอกชน 3 ฉบับ แรงงาน 2 ฉบับ เกษตรกร 2 ฉบับ และแพทย์แผนไทย 1 ฉบับ นอกจากนั้นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและข้าราชการ 12 ฉบับ และกฎหมายรัฐธรรมนูญ 1 ฉบับ

ในแง่ของประเด็นผลักดัน กฎหมายที่นำเสนอโดยกลุ่มผลประโยชน์ประกอบด้วยประเด็นผลักดันต่างๆ ได้แก่ สิทธิประชาชนโดยทั่วไป 9 ฉบับ สิทธิชุมชน 5 ฉบับ จัดตั้งองค์กร 4 ฉบับ สวัสดิการแรงงาน 2 ฉบับ สาธารณสุขชุมชน 1 ฉบับ สิทธิเอกชน 1 ฉบับ พาณิชย์ 1 ฉบับ การเงิน 1 ฉบับและสิ่งแวดล้อม 1 ฉบับ ซึ่งเนื้อหาโดยสรุปของร่างกฎหมายแทบทั้งหมดนี้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่ผูกพันกับกลุ่มผลประโยชน์ของตน

แม้ว่าหากพิจารณาในทางปฏิบัติหรือวิเคราะห์ในเชิงลึกอาจพบว่าบางฉบับอาจล้มเหลวในทางปฏิบัติหรือมีเจตนาแอบแฝง แต่งานวิจัยฉบับนี้มุ่งพิจารณาที่เจตนารมณ์เบื้องต้นของผู้เสนอกฎหมายเป็นสำคัญ จึงสรุปได้อย่างคร่าวๆ ว่าจากร่างกฎหมายทั้งหมดนี้ มีกว่าร้อยละ 65 ที่ผ่านเกณฑ์ทางเนื้อหาตามที่กล่าวไป โดยยังไม่นับรวมร่างกฎหมายอีก 12 ฉบับที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในทำนองเดียวกัน หากวิเคราะห์ลงลึกอาจพบว่าประเด็นของร่างกฎหมายบางฉบับอาจจะแฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ของกลุ่มผลประโยชน์ไม่มากก็น้อย เช่น ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ. .... หากพิจารณาโดยเนื้อหาจะพบว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งสนใจในประเด็นเรื่องสิทธิสตรีกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าจะเป็นเพียงกฎหมายการจัดโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป

ภาพที่ 5.2 จำนวนกฎหมายภาคประชาชน จำแนกตามเนื้อหาของร่างกฎหมาย



ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากข้อมูลข้างต้น สิ่งที่น่าสนใจคือร่างกฎหมายหลายฉบับได้รับการยอมรับว่าเป็นร่างกฎหมายที่ “ก้าวหน้า” มีคุณภาพ และคาดการณ์ได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติตามปกติไม่มีศักยภาพจะนำเสนอประเด็นเหล่านี้ได้ด้วยตนเอง เช่น ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่มีการทำงานวิจัยสนับสนุนและเคลื่อนไหวรณรงค์มากว่า 10 ปี และมุ่งชดเชยจุดอ่อนของร่างกฎหมายในหัวเรื่องเดียวกันที่เสนอโดยภาครัฐ (ธีรพรรณ ใจมั่น, 2542: น. 132), ร่าง พ.ร.บ.แรงงานทั้ง 2 ฉบับที่นำเสนอการจัดสวัสดิการอย่างครอบคุลมเป็นระบบ หรือแม้กระทั่งร่าง พ.ร.บ. เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 2 ฉบับที่ภาคประชาชนนำเสนอก็เกิดจากการทำวิจัย รวบรวมข้อมูล เพื่อมุ่งชดเชยจุดอ่อนของ พ.ร.บ ในเรื่องเดียวกันฉบับก่อนหน้า

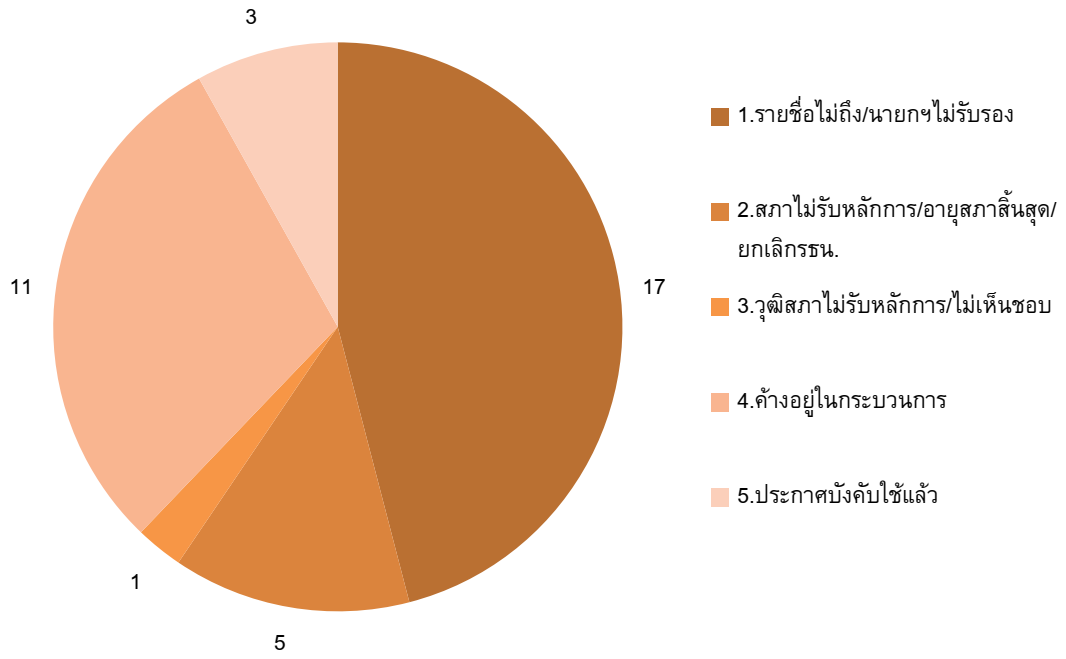
ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ล้วนแต่สะท้อนว่าในแง่ของเนื้อหาแล้วส่วนใหญ่ถือว่ามีคุณภาพผ่านเกณฑ์ มีเพียงฉบับเดียวที่ถูกวิจารณ์ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เหมาะสมคือ พ.ร.บ.เงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นหลัก ดังนั้นจึงอาจมีผู้กล่าวอ้างว่าควรมีการกำหนดเกณฑ์ไว้คัดกรองกฎหมายภาคประชาชนเพื่อป้องกันร่างกฎหมาย “ไร้คุณภาพ” หรือเกินเลยขอบเขตจนเกินไป อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นน่าจะสรุปได้ว่ากระบวนการนำเสนอกฎหมายภาคประชาชนมีแนวโน้มที่จะสร้างกฎหมาย “น้ำดี” มากกว่าจะสร้างอันตรายให้แก่ส่วนรวม ดังนั้น การกำหนดกรอบเพื่อกำกับกระบวนการเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชนจึงควรตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าจะกำหนดอย่างไรจึงจะไม่เป็นการล่วงเกินเสรีภาพของประชาชน รวมถึงไม่เป็นการปิดโอกาสลองผิดลองถูก ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่จะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพส่วนร่วมทางการเมืองในระยะยาว

3) การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการ

จากข้อมูลสถิติเกี่ยวกับ “วงจรชีวิตของกฎหมาย” (โปรดดูตารางที่ 5.3ก ในภาคผนวก) หากแบ่งกระบวนการทั้งหมดเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง กระบวนการตรวจสอบรายชื่อ หลักเกณฑ์หมวด 3 และ 5 ตามรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงินโดยนายกรัฐมนตรี ขั้นตอนที่สอง กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนที่สาม กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา จะพบว่า

- ในขั้นตอนที่หนึ่ง ร่างกฎหมาย “ตาย” รวมทั้งสิ้น 17 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 46 โดยมีสาเหตุมาจากจำนวนรายชื่อหลังผ่านกระบวนการตรวจสอบนั้นมีไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ห้าหมื่นคน และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 กำหนดไว้หนึ่งหมื่นคน) รายชื่อไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำตั้งแต่ต้นในกรณีที่ใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการระดมรายชื่อแทนภาคประชาชน และนายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรองในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
- ในขั้นตอนที่สอง ร่างกฎหมาย “ตาย” รวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 14 โดยมีสาเหตุมาจากการสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎร การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และการลงมติไม่รับหลักการ
- ในขั้นตอนที่สาม ร่างกฎหมาย “ตาย” รวมทั้งสิ้น 1 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 2 มีสาเหตุมาจากวุฒิสภาลงมติไม่รับหลักการ
- ร่างกฎหมายค้างอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติ 11 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 30 โดยอยู่ในระหว่างตรวจสอบรายชื่อ 1 ฉบับ อยู่ในระหว่างขั้นตอนพิจารณาโดยสภาฯ เนื่องจากอายุสภาฯ สิ้นสุดอายุลง 8 ฉบับ และอยู่ระหว่างการพิจารณาโดยวุฒิสภา 1 ฉบับ
- ร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการทั้งหมดจนถึงขั้นประกาศบังคับใช้มี 3 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 8 โดยในที่นี้ควรหมายเหตุเพิ่มเติมว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการร่างกฎหมายฉบับประชาชนเหล่านั้นเพื่อใช้พิจารณาประกอบร่างกฎหมายหลักในหัวเรื่องเดียวกันซึ่งเสนอโดยรัฐบาล

ภาพที่ 5.3 จำนวนกฎหมายภาคประชาชน จำแนกตามวงจรชีวิตของกฎหมาย



ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

จากข้อมูลสถิติข้างต้นสรุปได้ว่ากระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชนนั้นล้มเหลวหากวัดในเชิงประสิทธิผล เพราะมีเพียงกฎหมาย 3 ฉบับเท่านั้นที่ผ่านกระบวนการทั้งหมดจนถึงขั้นประกาศบังคับใช้ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วเป็นการใช้ร่างกฎหมายภาคประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหลักในหัวเรื่องเดียวกันที่นำเสนอโดยรัฐบาล

ในส่วนนี้มีประเด็นคาบเกี่ยวที่ควรกล่าวถึงคือ ร่างกฎหมายสำคัญเช่นร่างกฎหมายป่าชุมชน ร่างกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือร่างกฎหมายสุขภาพแห่งชาติ โดยทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่าเป็นผลสำเร็จของกระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชน แต่แท้จริงแล้วร่างกฎหมายฉบับที่ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาเป็นร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยรัฐบาล ซึ่งจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ สะท้อนถึงประเด็นต่างๆ ต่างกันออกไป ในส่วนของฉบับแรกคือร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พบว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ออกมาใน พ.ศ. 2550 นั้น มีเนื้อหา “กลับหัวกลับหาง” จากเจตนารมณ์ของภาคประชาชนซึ่งสะท้อนถึงการที่ภาคประชาชนไม่สามารถต่อรองผลประโยชน์ในรัฐสภาได้ตามเจตนารมณ์ของกระบวนการ (ส่วนหนึ่งเป็นเพราะร่างกฎหมายถูกพิจารณาในช่วงที่สภาฯ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งภาคประชาชนไม่มีตัวแทนอยู่ในชั้นกรรมาธิการ) ในขณะที่ พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้นกลับเป็นตัวอย่างที่สะท้อนถึงอำนาจต่อรองที่เพิ่มขึ้นของภาคประชาชนอันเนื่องจากกระบวนการดังกล่าว เพราะแม้ว่าร่างกฎหมายฉบับภาคประชาชนจะเข้าสภาฯ ไม่ทัน แต่ก็เป็นตัวเร่งให้พรรคการเมืองนำเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการคล้ายคลึงกันเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นจำนวนรายชื่อที่ระดมได้กว่าห้าหมื่นคนก็มีส่วนช่วยให้ภาคประชาชนสามารถเจรจาต่อรองรับโควตา

ตัวแทนในชั้นกรรมาธิการวิสามัญทั้งในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยได้รับโควตาจากพรรคการเมืองต่างๆ และในส่วนของร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาตินั้น ถือได้ว่าผ่านออกมาบังคับใช้โดยมีเนื้อหาตรงตามเจตนารมณ์ของภาคประชาชนผู้ผลักดัน อย่างไรก็ตามยังไม่อาจถือได้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นผลสำเร็จของกระบวนการ เพราะการพิจารณาร่างกฎหมายกระทำโดยรัฐบาล และสภาฯ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจึงน่าจะมาจากความสามารถหรือความใกล้ชิดส่วนบุคคลมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจาก ภาคประชาชนผู้ผลักดันร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในแง่ของประสิทธิภาพ ประเมินโดยการพิจารณาเวลาที่ใช้ในแต่ละขั้นตอนพบว่า

- ในขั้นตอนที่หนึ่งมีร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการจนแล้วเสร็จ 30 ฉบับ เฉลี่ยแล้วใช้เวลาในการพิจารณาต่อหนึ่งฉบับประมาณ 343 วัน
- ในขั้นตอนที่สองมีร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการจนแล้วเสร็จ 10 ฉบับ เฉลี่ยแล้วใช้เวลาในการพิจารณาต่อหนึ่งฉบับประมาณ 359 วัน
- ในขั้นตอนที่สามมีร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการจนแล้วเสร็จ 4 ฉบับ เฉลี่ยแล้วใช้เวลาในการพิจารณาต่อหนึ่งฉบับประมาณ 468 วัน

รวมแล้วร่างกฎหมายภาคประชาชนหนึ่งฉบับเมื่อเข้าสู่กระบวนการจวบจนแล้วเสร็จ จะใช้เวลารวม 1,170 วัน หรือประมาณ 3 ปี โดยหากเปรียบเทียบกับอายุสภาฯ โดยเฉลี่ยนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 พบว่า สภาฯ สมัยหนึ่งมีอายุเพียง 1,187 วันเท่านั้น ทำให้อนุมานได้ว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่ร่างกฎหมายภาคประชาชนฉบับหนึ่งจะสามารถผ่านกระบวนการต่างๆ ได้แล้วเสร็จทันในสภาฯ แต่ละสมัย สะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติอย่างชัดเจน

4) สรุปผลการประเมิน

จากการประเมินตามหลักเกณฑ์สามประการที่กล่าวไปตั้งแต่ต้น ในที่นี้สามารถสรุปได้ว่ากระบวนการนำเสนอกฎหมายภาคประชาชนนั้นไม่ประสบปัญหาในเรื่องความตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หรือเรื่องคุณภาพของร่างกฎหมาย แต่ในแง่ของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการกลับล้มเหลวอย่างชัดเจน ดังนั้นในหัวข้อต่อไปซึ่งเป็นการสำรวจสภาพปัญหาจึงจะมุ่งพิจารณาไปที่ตัวช่องทางกระบวนการเป็นหลัก ว่ามีประเด็นใดบ้างที่เป็นอุปสรรคหรือปัญหาต่อกระบวนการนำเสนอกฎหมายภาคประชาชน

5.3.3 การสำรวจสภาพปัญหา

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการนำเสนอกฎหมายของภาคประชาชนที่ควรหยิบยกมาพิจารณาเป็นหลักนั้นได้แก่ตัวกระบวนการของการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายซึ่งส่งผลให้การนำเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในหัวข้อนี้จึงจะเป็นการสำรวจสภาพปัญหาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการเป็นหลัก โดยจะนำเสนอปัญหาที่พบเรียงตามลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายและการระดมรายชื่อ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายและการระดมรายชื่อ ได้แก่

ก.) กระบวนการ “กฎหมายภาคประชาชน” ไม่ได้รับความสนใจจากสังคม

ในกระบวนการนำเสนอร่างกฎหมายโดยทั่วไป ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะผลักดันร่างกฎหมายที่ต้องการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาโดยรัฐสภาได้โดยตรง ในขณะที่ร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้นจำเป็นต้องอ้างอิงความชอบธรรมจากการสนับสนุนของพลังสังคม ดังนั้นความเป็นไปได้ของการผลักดันร่างกฎหมายภาคประชาชนให้เกิดขึ้นย่อมสัมพันธ์โดยตรงกับการผลักดันประเด็นนั้นๆ ให้เป็นที่รับรู้ของสังคมในวงกว้าง หากร่างกฎหมายที่ภาคประชาชนนำเสนอเป็นที่รับรู้ในวงกว้างก็จะช่วยอำนวยความสะดวกในการระดมความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ในสังคม หรือฝ่ายวิชาการที่จะช่วยสร้างองค์ความรู้สนับสนุน รวมถึงง่ายต่อการการระดมรายชื่อในลำดับต่อไป นอกจากนี้ การนำเสนอและอภิปรายถกเถียงประเด็นผลักดันในพื้นที่สาธารณะยังเท่ากับเป็นการระดมความชอบธรรมให้กับร่างกฎหมายนั้นๆ ในทางอ้อม กล่าวคือหากกระแสสังคมมีท่าทีขานรับก็จะส่งผลให้เกิดแรงจูงใจที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะตอบรับร่างกฎหมายภาคประชาชนไปด้วยโดยปริยาย ในขณะที่หากร่างกฎหมายนั้นๆ มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างก็จะทำให้เกิดการสะท้อนความคิดเห็นต่างๆ อย่างกว้างขวาง บรรยากาศเหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นฐานคิดของกระบวนการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงพบว่า “กฎหมายภาคประชาชน” นั้น ยังไม่ได้รับความสนใจจากสังคมในภาพรวมตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะในแง่การมีอยู่ของกระบวนการ หรือเนื้อหาของร่างกฎหมายต่างๆ ที่นำเสนอผ่านกระบวนการดังกล่าว จากประเด็นปัญหาข้างต้นนี้ทำให้กฎหมายภาคประชาชนขาดพลังสนับสนุนจากพลังทางสังคมซึ่งจะทำให้กระบวนการในขั้นต่อๆ ไปดำเนินการได้ยากลำบากขึ้นไปโดยปริยาย จากปัญหาดังกล่าวประเด็นเรื่องการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้จึงเป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญ (สารี อ๋องสมหวัง, 2545: น. 23)

ข.) ภาคประชาชนขาดความเชี่ยวชาญในการทำงานทางวิชาการและจัดทำร่างกฎหมาย

โดยทั่วไป ในการนำเสนอประเด็นเพื่อนำไปสู่การผลักดันร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการที่เป็นทางการนั้น ประเด็นต่างๆ ที่ต้องการนำเสนอจะถูกเขียนขึ้นใหม่ด้วย “ภาษากฎหมาย” เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อนทางความหมาย ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาในการทำความเข้าใจ หรือการตีความที่ไม่ตรงกัน (นภดล เฮงเจริญ, 2545) รวมทั้งต้องมีการแปลเจตนารมณ์ของตนไปสู่ร่างกฎหมายที่ถูกต้องตามรูปแบบ มีการวางกลไก และวิธีบังคับใช้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้แล้วในการจัดทำร่างกฎหมายหนึ่งๆ ยังต้องอาศัยองค์ความรู้คาบเกี่ยวกับประเด็นที่ตนมุ่งนำเสนอ ซึ่งต้องการการศึกษาวิจัยทางวิชาการประกอบ ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายนี้ส่งผลอย่างสำคัญต่อความเป็นไปได้ของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน

เช่นนี้แล้ว นอกจากการรวมกลุ่มของภาคประชาชนเพื่อผลักดันร่างกฎหมายตามเจตนารมณ์แล้ว ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายยังหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทาง “ภาษากฎหมาย” และองค์ความรู้คาบเกี่ยว สภาพการณ์เหล่านี้ทำให้ในทางปฏิบัติ กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนประสบความยากลำบากกว่าการจัดทำร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากภาคประชาชนไม่ได้มีบุคลากร หรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายให้คำปรึกษา หรือจัดทำร่างกฎหมายตามคำเรียกร้อง การประสานงานหาผู้เชี่ยวชาญในประเด็นต่างๆ มาสนับสนุนกระบวนการยกร่างเป็นเรื่องยากลำบาก หรือในบางกรณีไม่สามารถจัดหาได้ สุดท้ายแล้วปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ช่องทางการนำเสนอร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้นถูกลดทอนความเป็นไปได้ รวมถึงทำให้กระบวนการมีต้นทุนทั้งในแง่ระยะเวลาและตัวเงินที่สูงขึ้นโดยภาคประชาชนต้องเป็นผู้แบกรับต้นทุนเหล่านั้นไว้เอง

ในปัจจุบันเท่าที่รวบรวมได้พบว่ามีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนประมาณ 8 ประเด็นที่ยังอยู่ระหว่างการสรุปเจตนารมณ์และจัดทำออกมาในรูปแบบร่าง พ.ร.บ. ได้แก่ประเด็นเรื่องการป้องกันและต่อต้านการทรมาน เรื่องภาพยนตร์และวีดิทัศน์ เรื่องการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฉบับใหม่ เรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ เรื่องการคุ้มครองวิชาชีพสื่อ เรื่องระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร ginjv’การกระทำอันเป็นการล้มล้างระบอบประชาธิปไตย และเรื่องสัญชาติ ตัวอย่างที่จะช่วยสะท้อนปัญหาในประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดได้ดีคือกรณีจัดทำร่าง พ.ร.บ. ภาพยนตร์และวีดีทัศน์ ของเครือข่ายคนดูหนัง ซึ่งเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2551 โดยเป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการการเซ็นเซอร์ของรัฐ จากการดำเนินการพบว่าแม้ที่ประชุมจะสามารถสรุปเจตนาร่วมของกลุ่มออกมาได้ และน่าจะระดมความร่วมมือจากสังคมได้ไม่ยากแต่กลับประสบปัญหาในเรื่องของการจัดทำร่างกฎหมายออกมาอย่างเป็นทางการ ทำให้จวบจนปัจจุบันยังคงไม่มีการเคลื่อนไหวใช้สิทธิตามกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (“*ช่วยกันตัด เฉือน หั่น พ.ร.บ. ภาพยนตร์*”, 2553) หรือในกรณีร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนนั้นพบว่า ในขั้นตอนจัดทำร่างกฎหมายใช้เวลาในการจัดทำประมาณ 10 ปี

(พ.ศ. 2534-2542) (ธีรพรรณ ใจมั่น, 2542: น. 133) เหล่านี้ล้วนสะท้อนถึงอุปสรรคในขั้นตอนดังกล่าวทั้งสิ้น

ค.) ต้นทุนการประชาสัมพันธ์สาระของร่างกฎหมายและการระดมรายชื่อ

เพื่อเป็นการยืนยันว่าร่างกฎหมายภาคประชาชนที่เสนอขึ้นนั้นเกิดขึ้นเป็นเจตนารมณ์ที่มีน้ำหนัก และไม่ได้เป็นการโยนอำนาจให้แก่เสียงข้างน้อยนอกสภาอย่างฉาบฉวย ขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงระบุไว้ว่า การจะผลักดันร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาโดยสภาจำเป็นต้องอาศัยการระดมรายชื่อสนับสนุนเกินเกณฑ์ขั้นต่ำคือหนึ่งหมื่นชื่อ (แก้ไขจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดไว้ห้าหมื่นรายชื่อ) อย่างไรก็ตาม กฎหมายยกให้เป็นหน้าที่ของภาคประชาชนในการเคลื่อนไหวประชาสัมพันธ์ และระดมรายชื่อด้วยตนเอง

ที่ผ่านมา เพื่อประชาสัมพันธ์และระดมรายชื่อ ภาคประชาชนจำเป็นต้องระดมทรัพยากรจากเครือข่ายจัดตั้งหรือผู้สนับสนุน รวมถึงต้องสรรหาวิธีการสร้างสรรค์ต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เช่นการจัดกิจกรรม การแสดงนอกสถานที่เพื่อประชาสัมพันธ์สาระของร่างกฎหมาย และเปิดให้ประชาชนผู้สนใจมาร่วมลงชื่อในงาน การจัดเวทีเสวนาต่างๆ หรือการสรรหาวิธีการเพื่อแย่งชิงพื้นที่ให้สื่อสาธารณะนำเสนอประเด็นของตน ซึ่งเหล่านี้ล้วนแต่ซ้ำเติมให้ต้นทุนในการเคลื่อนไหวสูงขึ้นไปโดยปริยาย สุดท้ายแล้วภาคประชาชนประสบปัญหาทั้งเรื่องระยะเวลาและเงินทุน แม้ว่า พ.ร.บ. เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้ประชาชนหนึ่งร้อยคนขึ้นไปสามารถเข้าชื่อกันเพื่อขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น “เจ้าภาพ” อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสามารถแบ่งเบาภาระของภาคประชาชนได้ ซึ่งจะกล่าวถึงปัญหาดังกล่าวในลำดับต่อไป

ดังตัวอย่างในกรณีร่างกฎหมายป่าชุมชนโดยเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ อิสริยะ (2552) ได้ศึกษาและพบปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่ การปฏิบัติจริงตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดมีต้นทุนสูง ต้นทุนที่ชัดแจ้ง ได้แก่ ต้นทุนในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติประมาณ 450,000 บาท และต้นทุนในกระบวนการรวบรวมรายชื่อห้าหมื่นรายชื่อประมาณ 1,223,960 บาท รวมต้นทุนที่ชัดแจ้งทั้งสิ้นประมาณ 1,673,960 บาท ซึ่งเครือข่ายภาคประชาชนผู้ผลักดันร่างกฎหมายต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าว นอกจากนั้น การรวบรวมรายชื่อและหลักฐานเป็นไปด้วยความยากลำบากและใช้เวลานานกว่า 1 ปี การตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานก็เป็นไปด้วยความล่าช้า ใช้เวลานานมากกว่า 1 ปี อีกทั้งยังมีการข่มขู่ให้ผู้ร่วมลงชื่อถอนชื่อออก เช่นเดียวกับงานของ สมเกียรติและคณะ (2550) ที่ศึกษาสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของภาคประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ไว้ว่า การรวบรวมรายชื่อประชาชนจำนวนมากทำได้ยากและมีต้นทุนสูง และประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระ (burden) ในภาคปฏิบัติ

ตัวอย่างของร่างกฎหมายที่อยู่ในขั้นตอนของการประชาสัมพันธ์และระดมรายชื่อ เช่น ร่าง พ.ร.บ. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ร่าง พ.ร.บ. สิทธิบัตร (ฉบับที่...) ร่าง พ.ร.บ. ยา ร่าง พ.ร.บ. ยกเลิกกฎหมายด้านความมั่นคงที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย ร่าง พ.ร.บ. การเข้าถึงยา ซึ่งทุกฉบับที่กล่าวมานี้ล้วนแต่ใช้เวลาดำเนินการระดมรายชื่อเกิน 1 ปีแล้วทั้งสิ้น (สืบค้นข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ได้ใน http://ilaw.or.th ซึ่งเป็นเว็บไซต์รวบรวมเรื่องราวเกี่ยวกับกฎหมายภาคประชาชน)

ง.) ปัญหาเรื่องเงื่อนไขการเป็น “ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง”

การลงชื่อเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าประชาชนที่มีสิทธิลงชื่อได้ต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และได้ใช้สิทธินั้นในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ทั้งนี้เพราะการเลือกตั้งถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่พลเมือง ดังนั้นการไม่ไปเลือกตั้งจึงต้องเสียสิทธิตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ หนึ่งในสิทธิเหล่านั้นคือสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

นอกจากประเด็นถกเถียงในทางหลักการที่ว่าสมควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่พลเมืองต้องรับผิดชอบหรือไม่แล้ว ในทางปฏิบัติคุณสารี อ๋องหวัง (สารี อ๋องสมหวัง, 2545: น. 23) ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้ใน “เอกสารสรุปบทเรียน: การรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอกฎหมาย” ว่าหากการระดมรายชื่อสนับสนุนกฎหมายภาคประชาชนเกิดขึ้นในช่วงที่มีการเลือกตั้งติดต่อกันหลายครั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางคนอาจจะลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายในขณะที่ได้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งครั้งก่อนหน้าที่จะลงชื่อ แต่ในช่วงระยะเวลาระหว่างที่ร่างกฎหมายจะเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบรายชื่อ หากมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นอีก และผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนนั้นๆ ไม่ได้ไปใช้สิทธิก็จะทำให้รายชื่อของผู้มีสิทธิคนดังกล่าวตกไป เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบพิจารณาจากการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายเป็นสำคัญ ปัญหาดังกล่าวทำให้การระดมรายชื่อมีอุปสรรคเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการที่ภาคประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายไม่สามารถประเมินได้ว่าร่างกฎหมายนั้นมีรายชื่อสนับสนุนเพียงพอหรือไม่ เพราะสามารถตรวจสอบได้ว่ามีผู้ร่วมลงชื่อจำนวนเท่าใดที่จะถูกคัดทิ้งเนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าว

จ.) ปัญหาการนำเสนอกฎหมายผ่านช่องทางขอวคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พ.ร.บ. เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งหนึ่งร้อยคนขึ้นไปมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมาเป็น “เจ้าภาพ” รับเอาร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอมาดำเนินการประชาสัมพันธ์ระดมรายชื่อ โดยกำหนดให้ต้องทำการระดมรายชื่อไม่ต่ำกว่า 90 วัน (ระบุใน “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. 2542” พิจารณาหมวด 2 ข้อ 9) ซึ่งนับแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาพบว่ามีร่างกฎหมายที่ใช้ช่องทางดังกล่าวเพียง 6 ฉบับ ซึ่งทั้งหมดเป็นการใช้สิทธิ์ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดย พ.ร.บ. 6 ฉบับนี้ได้แก่ร่าง พ.ร.บ.

สภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. จดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. ตั้งจังหวัดชุมแพ พ.ศ. ... และร่างพ.ร.บ. ตั้งจังหวัดภูเวียง พ.ศ. .... แต่มีเพียง 2 ฉบับที่เมื่อเสร็จสิ้นการระดมรายชื่อแล้วมีรายชื่อถึงเกณฑ์ขั้นต่อตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ ร่างพ.ร.บ. สภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. ... และร่างพ.ร.บ. ตั้งจังหวัดภูเวียง พ.ศ. .... ในขณะที่อีก 4 ฉบับตกไปเนื่องจากเมื่อครบกรอบระยะเวลาที่เปิดให้มีการระดมรายชื่อพบว่ามีผู้มาลงรายชื่อสนับสนุนไม่เพียงพอ

หากพิจารณาบทบัญญัติ ตามระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ได้ระบุไว้ว่าให้ทำการระดมรายชื่ออย่างต่ำเก้าสิบวัน และมีการกำหนดให้การระดมรายชื่อนั้นต้องมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด (หมวด 2 ข้อ 10) ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้เองที่เป็นเหตุให้ร่างกฎหมายหลายฉบับตกไป จึงควรพิจารณาว่าจำเป็นหรือไม่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องระบุระยะเวลาสิ้นสุดของกระบวนการ หรือหากมีการระบุระยะเวลาสิ้นสุดจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ตกไปโดยปริยาย

ปัญหาอีกประการหนึ่งของช่องทางดังกล่าว คือหากพิจารณาวิธีการประชาสัมพันธ์เพื่อทำการระดมรายชื่อโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะสังเกตได้ว่าเป็นการ “ประชาสัมพันธ์เชิงรับ” กล่าวคือเป็นการปิดประกาศไว้ที่สถานที่ราชการ เช่น ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ดังนั้นข่าวสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายจึงไม่เป็นที่ทราบกันในวงกว้าง

2) ปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบร่างกฎหมายโดยรัฐสภา

กระบวนการนำเสนอกฎหมายภาคประชาชนนั้น จะเริ่มเป็นทางการเมื่อมีการยื่นร่างกฎหมายและรายชื่อผู้สนับสนุนแก่ประธานรัฐสภา ขั้นตอนในชั้นนี้ประกอบด้วย การตรวจสอบรายชื่อผู้สนับสนุนและการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายตรงตามหมวด 3 และ 5 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากการสำรวจพบว่าในขั้นตอนนี้มีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ก.) ปัญหาเกี่ยวกับเอกสาร

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ว่า การลงชื่อของประชาชนเพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายต้องใช้ทั้งสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน เพื่อเป็นการยืนยันตัวตนของผู้ลงชื่อว่าเป็นพลเมืองผู้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ในทางปฏิบัติ เมื่อภาคประชาชนเคลื่อนไหวล่ารายชื่อ ทะเบียนบ้านกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การระดมรายชื่อเป็นไปอย่างยากลำบากเพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้พกเอกสารดังกล่าวติดตัว

รวมถึงทำให้ในขั้นกระบวนการตรวจสอบรายชื่อหลังจากนำเสนอกฎหมายแก่ประธานรัฐสภาไปแล้วนั้นต้องใช้ระยะเวลายาวนาน และยุ่งยากขึ้นโดยไม่จำเป็น

นอกจากปัญหาเรื่องสำเนาทะเบียนบ้านแล้ว ยังพบว่าในขั้นตอนตรวจสอบรายชื่อนั้นเป็นไปในลักษณะเคร่งครัด กล่าวคือหากมีความคลาดเคลื่อนทางตัวอักษร ตัวเลขเพียงเล็กน้อยรายชื่อจะถูกคัดทิ้งทันที (ปัทมา, 2552: น. 5) จากข้อเท็จจริงพบว่า จากร่างกฎหมายภาคประชาชนทั้ง 31 ฉบับที่เป็นการระดมรายชื่อโดยภาคประชาชนกันเอง (อีก 6 ฉบับดำเนินการผ่านคณะกรรมการเลือกตั้ง) มีถึง 4 ฉบับที่เมื่อกระบวนการตรวจสอบเอกสารแล้วเสร็จ เหลือรายชื่อผู้ลงชื่อสนับสนุนไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ. สภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... ร่าง พ.ร.บ.กองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. .... และ ร่างพ.ร.บ. ป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ....

ในกรณีของร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ... ก็มีรายชื่อที่ถูกคัดทิ้งเนื่องจากปัญหาเรื่องเอกสารกว่า 5,504 รายชื่อ จาก ทั้งหมด 62,412 ที่ส่งต่อรัฐสภา หรือเกือบหนึ่งในสิบ (สารี, 2545: 17) เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าข้อจำกัดด้านเอกสารได้กลายเป็นสาเหตุให้เจตจำนงของประชาชนจำนวนมากถูกคัดทิ้ง และกลายเป็นอุปสรรคสำคัญอุปสรรคหนึ่งของกระบวนการนำเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชน

ข.) การตีความและข้อจำกัดของขั้นตอนตรวจสอบหลักเกณฑ์ว่าสอดคล้องกับหมวด 3 และ 5 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามที่ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้นต้องสอดคล้องกับ หมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และ หมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในเรื่องหลักเกณฑ์ปฏิบัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแต่เพียงผู้เดียว

จากหลักการและข้อกำหนดข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาสองประการ ประการแรกคือการตีกรอบในรูปแบบดังกล่าวและยกอำนาจการพิจารณาให้แก่ประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวเท่ากับเป็นการนำเอาเจตจำนงของประชาชน (ผู้สนับสนุนกฎหมาย) ไปอยู่ภายใต้อำนาจและวิจารณญาณของประธานรัฐสภาซึ่งเป็นตัวบุคคล จึงอาจนำไปสู่การบั่นทอนเสรีภาพของประชาชน และประการที่สอง ด้วยข้อจำกัดของกฎเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ปิดโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดร่างกฎหมาย “น้ำดี” ในเนื้อหาประเด็นต่างๆ ที่นอกเหนือไปจากเนื้อหาหมวด 3 และ 5 ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยอ้อมแล้วเท่ากับว่าเจตนารมณ์ของกระบวนการที่มุ่งจะเติมเต็มจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนย่อมถูกลดทอนลงไป

จากข้อมูลสถิติพบว่ามีร่างพ.ร.บ. อยู่สองฉบับด้วยกันที่ตกไปในกระบวนการตรวจสอบหลักเกณฑ์หมวด 3 และ 5 คือ ร่าง พ.ร.บ. เงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... และ ร่าง พ.ร.บ. การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ... กรณีหลังนี้ช่วยสะท้อนถึงปัญหาในกระบวนการดังกล่าวได้ดี เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นคือกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน หรือ FTA watch ซึ่งเป็นผู้ผลักดันร่างกฎหมายได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เนื่องจาก ร่าง พ.ร.บ. การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ... ถูกนายชัย ชิดชอบ ประธานรัฐสภาในขณะนั้นตีความว่าเป็นเรื่องที่บัญญัติอยู่ในหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ (คณะรัฐมนตรี) ในขณะที่ภาคประชาชนผู้นำเสนอยืนยันว่าเนื้อหาร่างกฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูล การให้รัฐบาลชี้แจงถึงหลักการและสาระสำคัญ รวมถึงสิทธิในนำเสนอความเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลและรัฐสภาเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยภาคประชาชนเห็นว่าประธานรัฐสภาจงใจตีความอย่างเคร่งครัดต่างจากกรณีอื่นๆ ก่อนหน้า

ค.) กระบวนการตรวจสอบรายชื่อเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายภาคประชาชนเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาโดยรัฐสภา เพื่อตรวจสอบความเป็นพลเมือง และสิทธิของผู้ลงชื่อ รวมถึงเพื่อเป็นการป้องกันการแอบอ้างรายชื่อโดยเจ้าตัวไม่ยินยอม จึงได้กำหนดให้มีขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อขึ้น

จากข้อเท็จจริงพบว่า กระบวนการตรวจสอบดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญของภาคประชาชนทั้งนี้เพราะกระบวนการมักเป็นไปอย่างล่าช้า ในแง่ของระยะเวลาโดยเฉลี่ย ร่างกฎหมาย 1 ฉบับ ใช้เวลาพิจารณาในขั้นตอนนี้ประมาณ 343 วัน หรือเกือบหนึ่งปี (ในที่นี้รวมระยะเวลาพิจารณาให้คำรับรองโดยนายกรัฐมนตรีในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินด้วย) กรณีที่ใช้ระยะเวลาตรวจสอบนานที่สุดคือ กรณี ร่าง พ.ร.บ. วิชาชีพแพทย์แผนไทย โดยใช้เวลา 953 วัน หรือเกือบ 3 ปี ส่วนในแง่ของประสิทธิผลพบว่ามีร่างกฎหมายถึง 17 ฉบับที่ตกไปในขั้นตอนนี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพราะเหตุผลเรื่องเอกสารไม่ครบหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาไม่ให้คำรับรอง

นอกจากเรื่องระยะเวลาแล้ว กรณีศึกษาร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ... ยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการทำงานที่ไม่เป็นระบบ ซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพและความไม่ใส่ใจของระบบราชการ โดยหลังจากที่ภาคประชาชนนำส่งรายชื่อต่อประธานรัฐสภา รายชื่อเหล่านั้นถูกส่งไปตรวจสอบสิทธิ ซึ่งทั้งรัฐสภา และคณะกรมการเลือกตั้งต่างรับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น โดยทั้งสองหน่วยงานใช้ฐานข้อมูลคนละชุดและระบบประมวลคนละแบบ ทำให้การโอนถ่ายข้อมูลระหว่างหน่วยงานทั้งสองประสบปัญหาความล่าช้า และเมื่อดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปให้กรมการปกครองอีกทอดหนึ่ง เนื่องจากต้องไปรับผิดชอบภารกิจเลือกตั้งซ่อม โดยระหว่างขั้นตอนการตรวจสอบและโอนถ่ายข้อมูลนั้นมีรายชื่อตกหายไปอีกด้วย สรุป

รวมแล้วขั้นตอนการตรวจสอบนี้ใช้เวลาไปทั้งสิ้น 229 วัน (26 มี.ค. - 9 พ.ย. 2544) นอกจากนี้ยังต้องนำรายชื่อดังกล่าวไปปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนมาร้องคัดค้านรายชื่อของตนอีก 20 วัน (26 พ.ย.-15 ธ.ค. 2544) กว่าประธานรัฐสภาจะได้รับแจ้งผลการดำเนินการตรวจสอบรายชื่อใช้เวลาอีก 45 วัน (29 ม.ค. 2545) รวมแล้วใช้เวลาทั้งสิ้น 294 วัน สุดท้ายร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่รัฐสภาไม่ทันร่างพระราชบัญญัติเรื่องเดียวกันที่รัฐบาลเป็นผู้นำเสนอ จากกรณีศึกษานี้จะเห็นได้ว่ากระบวนการในขั้นตอนนี้ทั้งล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

3) ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาโดยรัฐสภา

ขั้นตอนในชั้นนี้ประกอบด้วย ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ซึ่งขั้นตอนรายละเอียดต่างๆ มีหลักเกณฑ์ปฏิบัติเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไปที่เสนอโดยรัฐบาลหรือ ส.ส. จากการสำรวจพบว่ามีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ก.) ร่างกฎหมายภาคประชาชนสิ้นสุดตามอายุสภาฯ

โดยทั่วไปแล้วร่างกฎหมายใดๆ ที่เสนอโดยรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ (ส.ส. เข้าชื่อกันมากกว่า 20 คน) เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากอายุของสภาฯ หมดลง หรือมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 163 ตามรัฐธรรมนูญ ระบุไว้ว่าร่างกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นจะค้างพิจารณาไว้เพื่อรอรัฐบาลจากการเลือกตั้งครั้งต่อไปมาร้องขอให้ดำเนินการพิจารณาต่อภายในหกสิบวัน สิ่งที่น่าสนใจคือร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนนั้นใช้กฎเกณฑ์เดียวกับข้างต้น กล่าวคือหากมีการยุบสภาฯ หรือสภาฯ หมดวาระ ร่างกฎหมายของภาคประชาชนที่อยู่ในขั้นตอนตรวจสอบรายชื่อหรือขั้นตอนการพิจารณาโดยสภาฯ ก็จะค้างพิจารณาไว้เช่นกัน กฎเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อนำมาใช้กับร่างกฎหมายภาคประชาชนเช่นนี้แล้วถือได้ว่ามีปัญหาทั้งทางหลักการและทางปฏิบัติ ในทางหลักการคือร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้นไม่ได้มีที่มาจากเจตจำนงของฝ่ายรัฐบาล หรือ ส.ส. จึงไม่ควรยุติลงตามอายุรัฐบาลหรือสภาฯ ในลักษณะเช่นเดียวกับร่างกฎหมายโดยทั่วไปที่จำเป็นต้องตกไปเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลและ ส.ส. ที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาในครั้งต่อไปได้ดำเนินการตามเจตจำนงของตน ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการที่ร่างกฎหมายภาคประชาชนต้องรอให้รัฐบาลจากการเลือกตั้งครั้งต่อไปมาเป็นผู้ร้องขอให้ดำเนินการต่อถือได้ว่าเป็นการยกเอาเจตจำนงของรัฐบาลมาอยู่เหนือเจตจำนงของประชาชนผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ตั้งต้นของกระบวนการนำเสนอกฎหมายภาคประชาชน

ในทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์ดังกล่าวถือได้ว่าอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบจัดกรองร่างกฎหมาย หรือสภาฯ ในฐานะผู้พิจารณา ดำเนินการเกี่ยวร่างกฎหมายภาคประชาชนอย่างล่าช้าเพื่อดึงเวลาไว้จนกว่าอายุสภาจะหมดลง ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ต้องการให้ร่าง

กฎหมายนั้นๆ ผ่านขั้นตอนไป ยังไม่นับว่าโดยทั่วไปร่างกฎหมายของภาคประชาชนก็ไม่ค่อยได้รับความใส่ใจจากสมาชิกสภาฯ เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว (สารี อ๋องสมหวัง, 2545: 23)

นอกจากนี้ข้อมูลระยะเวลาโดยเฉลี่ยยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เอาใจใส่หรือเจตนาแอบแฝงที่จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายต้องสิ้นสุดไปตามแนวทางดังกล่าว โดยขั้นตอนการพิจารณาโดยรัฐสภานั้น ร่างกฎหมายหนึ่งฉบับใช้เวลาพิจารณาโดยเฉลี่ย 827 วัน หรือ 2 ปีกว่า ในขณะที่ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาสภาฯ ชุดหนึ่งมีอายุเฉลี่ย 1,187 วันเท่านั้น หรือประมาณ 3 ปีเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในสภาพการณ์ดังกล่าว หากให้ร่างกฎหมายภาคประชาชนผูกพันกับอายุสภา ก็โอกาสที่ร่างกฎหมายจะตกไปสูงมาก

ข.) ภาคประชาชนไม่มีพื้นที่ในรัฐสภา (ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550)

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เมื่อร่างกฎหมายภาคประชาชนเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาโดยรัฐสภาแล้ว กระบวนการไม่ได้กำหนดกลไกที่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอีก (มีเพียงให้ภาคประชาชนจัดทำหลักการและคำอธิบายชี้แจงประกอบร่างกฎหมายที่ตนผลักดันเข้าไป) ซึ่งหากพิจารณาในทางหลักการ กระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชนนั้นเกิดขึ้นบนกระแสคิดที่มองว่ารัฐสภานั้นถูกครอบงำโดย “รัฐ” และ “ทุน” จึงจำเป็นต้องเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงด้วยตนเองเพื่อถ่วงดุล หรือนำเสนอประเด็นที่กระบวนการตามปกติไม่มีศักยภาพพอจะนำเสนอได้เอง ดังนั้นการที่ภาคประชาชนถูกกีดกันพื้นที่ภายในรัฐสภาย่อมเท่ากับเป็นการผิดเจตนารมณ์โดยพื้นฐานของกระบวนการ เพราะเป็นการปิดพื้นที่ภาคประชาชนออกจากการมีส่วนร่วมตรวจสอบถ่วงดุล และคืนอำนาจการตัดสินใจสู่โครงสร้างอำนาจเดิม

จากสภาพข้างต้นทำให้ภาคประชาชนไม่มีโอกาสได้สื่อสารกับสมาชิกรัฐสภาเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกัน รวมถึงในกระบวนการแปรญัตติต่างๆ อาจทำให้หลักการและสาระสำคัญที่ภาคประชาชนต้องการนำเสนอถูกบิดเบือน จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาพบว่า เพื่อยืนยันในหลักการและสาระของร่างกฎหมาย ภาคประชาชนมักจะอาศัยการเคลื่อนไหวกดดันและต่อรองเพื่อขอพื้นที่ในรัฐสภา เช่น ขอเข้าไปชี้แจงหลักการในขั้นลงมติรับ-ไม่รับหลักการ หรือขอโควตากรรมาธิการจากพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. ซึ่งวิธีการเหล่านี้ถือได้ว่าล้วนแต่เป็นวิธีการ “นอกระบบ” อันเนื่องมาจากระบบไม่ได้เปิดพื้นที่ให้ ดังนั้นจะสำเร็จมากน้อยแค่ไหนจึงเป็นเรื่องของการต่อรองทางการเมืองซึ่งขึ้นกับความสามารถและความเข้มแข็งของภาคประชาชนเป็นสำคัญ

จากข้อมูลพบว่าในระหว่างที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 บังคับใช้นั้น มีเพียง 2 กรณีคือ ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ. ... และร่าง พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ... ที่มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย โดยกรณีแรกมีภาคประชาชนผู้ผลักดันเข้าไปเป็นตัวแทนจำนวน 8 คน จาก

ทั้งหมด 35 คน ในขณะที่กรณีหลังมีตัวแทนรวม 8 คน จากทั้งหมด 47 คน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าการที่ภาคประชาชนผู้ผลักดันร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้รับพื้นที่ในรัฐสภาเกิดขึ้นจากความเข้มแข็งของตัวบุคคลและองค์กรผู้ผลักดันจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นพัฒนาการของกระบวนการเอง เพราะในกรณีอื่นๆ พบว่าภาคประชาชนไม่ได้รับพื้นที่ในรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่งแล้วเมื่อรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

ค.) ร่างกฎหมายภาคประชาชนถูกแก้ไขสาระสำคัญโดยร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยรัฐบาล

ปัญหาเรื่องร่างกฎหมายภาคประชาชนมักจะถูกปรับแก้สาระสำคัญนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาฯ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาในอีกลักษณะหนึ่งด้วย นั่นคือกรณีที่รัฐบาลจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายใหม่อีกฉบับหนึ่งของตนเองเข้าสู่สภาก่อนที่ร่างกฎหมายภาคประชาชนจะผ่านขั้นตอนต่างๆ เข้าสู่สภาฯ ในกรณีดังกล่าวร่างกฎหมายของภาคประชาชนที่สุดท้ายสามารถเข้ามาสู่ขั้นตอนพิจารณาโดยรัฐสภา (เช่น ผลักดันผ่าน ส.ส. ให้ช่วยรับเรื่อง หรือเร่งดำเนินการขั้นตอนต่างๆ จนเสร็จสิ้น) มักจะถูกใช้เป็นร่างพิจารณาประกอบร่างกฎหมายหลักที่นำเสนอโดยฝ่ายรัฐบาล ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับรัฐบาลไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายภาคประชาชนได้

นอกจากกรณี ร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งภาคประชาชนไม่สามารถนำเสนอกฎหมายเข้าสภาฯ ได้ทันการนำเสนอร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันโดยรัฐบาล กรณีร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ... น่าจะช่วยสะท้อนปัญหาดังกล่าวได้ดี โดยกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นประเด็นที่อ่อนไหวและส่งผลสะเทือนอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีเนื้อหาคาบเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง โดยเฉพาะแพทย์และพยาบาลที่รู้สึกว่าตนตกเป็นเหยื่อของเนื้อหาร่างกฎหมาย ความรู้สึกดังกล่าวนำมาสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านของบุคลากรทางการแพทย์ทั่วประเทศ ต่อมาการเคลื่อนไหวคัดค้านส่งผลให้กระบวนการนำเสนอกฎหมายภาคประชาชนถูกดึงเวลาให้ยืดเยื้อออกไป สุดท้ายรัฐบาลได้นำเสนอร่างกฎหมายในหัวเรื่องเดียวกันโดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ภาคประชาชนผู้ผลักดันร่างกฎหมายมีความเห็นว่าร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้นมีหลักการและสาระสำคัญถูกแก้ด้วยกันหลายส่วน โดยมีประเด็นสำคัญห้าประเด็น (“ค้านแก้กม. จาก “คุ้มครองผู้เสียหาย” เป็น “ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี”, 2553) ดังนี้

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ... ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน

ประเด็น	ร่างพ.ร.บ. ภาคประชาชน	ร่าง พ.ร.บ. รัฐบาล	สรุปความแตกต่าง
ชื่อกฎหมาย	“ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ...”	“ร่างพระราชบัญญัติสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. ...”	ลดทอนความสำคัญของการชดเชยความเสียหายลงไป
เพิ่มขั้นตอนการไกล่เกลี่ย	เน้นการชดเชยความเสียหายที่รวดเร็วเป็นธรรมโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด	เพิ่มขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	หลักการดำเนินการเดิมมุ่งเน้นการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรมโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด
การจัดโครงสร้างสำนักงาน	ให้มีสำนักงานคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี	ให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เป็นสำนักงานเลขานุการ	เดิมเสนอให้มีสำนักงานคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขซึ่งจะมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ
องค์ประกอบของคณะกรรมการจ่ายเงินชดเชยความเสียหาย	ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ สื่อสารมวลชน การแพทย์และสาธารณสุข และด้านสิทธิมนุษยชน	ปรับแก้องค์ประกอบให้มีสัดส่วนของผู้ประกอบวิชาชีพเพิ่มขึ้น	ปรับแก้องค์ประกอบให้มีสัดส่วนของผู้ประกอบวิชาชีพเพิ่มขึ้น ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขที่มีผู้ประกอบวิชาชีพจำนวนมาก
สิทธิการฟ้องคดีของผู้เสียหาย	หากผู้เสียหายหรือทายาทฟ้องคดีต่อศาล ให้ชะลอการพิจารณาคำร้อง และหากเป็นการฟ้องร้องภายหลังได้รับเงินชดเชยไปแล้วและมีการตัดสินให้ผู้ให้บริการจ่ายค่าเสียหายให้ถือเอาเงินชดเชยของกองทุนเป็นส่วนหนึ่งของเงินค่าสินไหมทดแทน	หากผู้เสียหายหรือทายาทฟ้องคดีต่อศาล ให้ให้ยุติการดำเนินการและตัดสิทธิที่จะยื่นคำร้อง ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้พิจารณาว่าจะจ่ายเงินจากกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้แทนผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่	เท่ากับเป็นการบังคับให้ผู้เสียหายเลือกระหว่างจะยอมรับงดชดเชย หรือจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ที่มา: โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (http://ilaw.or.th)

อีกกรณีศึกษาหนึ่งที่ควรกล่าวถึงในที่นี้คือกรณีผลักดันร่าง พ.ร.บ. กองทุนสินไหมทดแทนผู้ประสบภัยจากรถยนต์ พ.ศ. ... ซึ่งภาคประชาชนนำเสนอให้มีการปฏิรูประบบจ่ายเงินชดเชยจากเดิมที่กำหนดให้รถยนต์ทุกคันต้องทำประกันภัยกับบริษัทเอกชน โดยรัฐช่วยสนับสนุนเงินทุน แต่พบว่างบประมาณกว่าครึ่งถูกนำไปใช้ในการจ่ายเป็นค่าบริหารจัดการให้แก่บริษัทเอกชน และขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินยุ่งยากไม่เป็นธรรมทำให้ผู้เสียหายเลือกใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ไม่ถึงครึ่ง จากสภาพการณ์เหล่านี้ ภาคประชาชนจึงเสนอให้ยกเลิกค่าใช้จ่ายเหล่านี้ให้ประชาชนไปใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพทั่วหน้าแทน และให้มีการจัดตั้งกองทุนสินไหมสำหรับกรณีทุพลภาพหรือเสียชีวิต รวมถึงกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ สิ่งที่น่าสนใจคือภายหลังภาคประชาชนเริ่มผลักดันร่างกฎหมายพบว่าภาครัฐคือคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีแนวโน้มที่จะร่วมกับบริษัทประกันภัยเอกชนไม่ยอมเปิดเผยข้อเท็จจริง และรับเอาข้อเสนอจากบริษัทเหล่านั้นคือการประนีประนอมด้วยการเพิ่มขอบเขตการชดเชยเยียวยาตามระบบเดิมแทนมาเป็นประเด็นหลักในการพิจารณาเบี่ยงเบนไปจากแนวทางที่ภาคประชาชนต้องการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนจะมีอุปสรรค และไม่อาจไปถึงฝั่งฝันที่ต้องการได้ทุกฉบับ แต่ช่องทางการนำเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนก็เป็นแรงกระตุ้นและผลักดันให้รัฐบาลต้องเสนอร่างของฝ่ายบริหารเข้าสู่รัฐสภา เพื่อประกบร่างกฎหมายของภาคประชาชน แม้ว่าต่อมาจะใช้ร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณาแต่ท้ายที่สุดกฎหมายก็ออกมาใช้บังคับ ตัวอย่างเช่น กรณีของร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ประกาศใช้แล้วเมื่อปี 2545) และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ประกาศใช้แล้วเมื่อปี 2553)

4) ปัญหาอื่นๆ ที่ควรพิจารณา

นอกจากปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากตัวกระบวนการเองแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ร่างกฎหมายภาคประชาชนจำนวนมากต้องตกไปได้แก่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง จากข้อเท็จจริงพบว่ามีร่างกฎหมายภาคประชาชนถึง 5 ฉบับจาก 37 ฉบับที่ตกไปเนื่องจากการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภาคประชาชนถูกยกเลิกไปด้วยในขณะนั้น

5.3.4 ข้อเสนอเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการจัดทำและผลักดันร่างกฎหมายโดยภาคประชาชน

1) ข้อเสนอเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

สมเกียรติและคณะ (2550) ได้เสนอข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชน โดยมีหลักการเพื่อการลดภาระต้นทุนของภาคประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายและสร้างหลักประกันในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน โดยมีข้อเสนอดังนี้

(1) ให้ปรับลดจำนวนขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ได้ปรับลดลงจากห้าหมื่นคนเหลือหนึ่งหมื่นคนแล้ว)

(2) ให้รัฐอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้กระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชน โดยจัดหาพื้นที่ศูนย์กลางในการรวบรวมรายชื่อ เช่น ที่ว่าการอำเภอ หากประชาชนไปร่วมลงชื่อในพื้นที่ศูนย์กลางที่รัฐจัดหาให้ ให้รัฐอำนวยความสะดวกเป็นผู้ถ่ายเอกสารให้โดยไม่คิดมูลค่า

ในกรณีของการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน อาจริเริ่มจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง เมื่อยื่นร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา ให้รัฐสภานำร่างกฎหมายดังกล่าวประกาศให้ทราบโดยทั่วกันทางเว็บไซต์รัฐสภา และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าวมาลงชื่อสนับสนุนเพิ่มเติมได้ที่รัฐสภาในเงื่อนเวลาที่กำหนด

(3) กำหนดให้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน ต้องได้รับการพิจารณาจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยมิชักช้า เช่น ภายใน 3 เดือน

(4) กำหนดให้ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการต้องมีตัวแทนจากภาคประชาชนผู้ร่วมลงนามเสนอร่างกฎหมายเข้าร่วมเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วยในสัดส่วนที่เหมาะสม (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้มีผู้แทนประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าร่วมชี้แจงหลักการของร่างกฎหมายและเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในรัฐสภาในสัดส่วน 1 ใน 3 ของคณะกรรมาธิการทั้งหมด)

(5) หากรัฐสภาไม่เห็นชอบร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ ให้มีการทำประชามติ หากร่างกฎหมายผ่านการทำประชามติ ให้ถือว่ารัฐสภาเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าว

(6) นอกจากสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนเดียวกับที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อยับยั้งร่างกฎหมายได้ และนำร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการจัดทำประชามติ

(7) ให้ภาระในการพิสูจน์สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นเสนอร่างกฎหมาย (หรือยื่นคัดค้านร่างกฎหมายตามข้อ (6)) ตกเป็นของรัฐ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบรายชื่อ

(8) หากตรวจสอบพบว่า มีรายชื่อที่ไม่ถูกต้อง เช่น ใช้ชื่อปลอม เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีบทลงโทษทางกฎหมาย แต่รายชื่อที่ไม่ถูกต้องไม่ถือเป็นเหตุให้กระบวนการยื่นเสนอหรือคัดค้านร่างกฎหมายเป็นโมฆะ ตราบเท่าที่รายชื่อที่เหลือมีจำนวนขั้นต่ำเท่ากับจำนวนรายชื่อที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากข้อเสนอของ สมเกียรติและคณะ (2550) แล้ว ตัวอย่างของข้อเสนออื่นๆ ของภาคประชาชน ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความน่าสนใจ ได้แก่

(1) การยกเลิกการใช้ทะเบียนบ้านเป็นหลักฐานประกอบการเสนอร่างกฎหมาย

(2) การยกเลิกข้อกำหนดให้ภาคประชาชนต้องนำเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ โดยอาจกำหนดให้เสนอเพียงสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่พึงปรารถนา แล้วให้องค์กรให้บริการร่างกฎหมายของภาครัฐ (ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา องค์กรว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมาย ฝ่ายวิชาการของรัฐสภา หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่) เป็นผู้ยกร่างให้เป็นกฎหมายตามความต้องการของภาคประชาชน

(3) การเพิ่มบทบาทของภาครัฐในการช่วยประชาสัมพันธ์ร่างกฎหมายที่ภาคประชาชนกำลังรวบรวมรายชื่อ

(4) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเสนอร่างกฎหมายนอกเหนือจากร่างกฎหมายตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ หรือหากจะจำกัดให้ภาคประชาชนเสนอร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับบางหมวดของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ควรให้อำนาจในการชี้ขาดว่าร่างกฎหมายที่ภาคประชาชนเสนอสอดคล้องกับหมวดนั้นๆ หรือไม่เป็นอำนาจของประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(5) การแก้ปัญหาเรื่องการพิจารณาตีความคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ด้วยการพิจารณาการใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายก่อนลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมาย ในหลายกรณี ประชาชนได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุดก่อนที่จะลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมาย แต่หลังจากนั้น เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างระดมรายชื่อ หากเกิดการเลือกตั้งขึ้นอีกแล้วประชาชนคนนั้นๆ ไม่ได้ไปใช้สิทธิ กระบวนการตรวจสอบรายชื่อก็จะพิจารณาคัดรายชื่อเหล่านี้ให้ตกไป เนื่องจากพิจารณาโดยยึดเอาการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเป็นสำคัญ ในที่นี้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากภาคประชาชนผู้เคลื่อนไหวไม่สามารถประเมินได้ว่ารายชื่อที่ระดมได้มานั้นเพียงพอหรือไม่ เพราะรายชื่อจำนวนมากอาจถูกคัดทิ้งเนื่องจากเกณฑ์การพิจารณาในลักษณะดังกล่าว

(6) ในกรณีของการระดมรายชื่อผ่านการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ยกเลิกการจำกัดระยะเวลาสิ้นสุดการเข้าชื่อสนับสนุน (90 วัน)

(7) กำหนดให้การเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการระดมรายชื่อสามารถทำผ่านคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อให้สะดวกต่อการดำเนินการในพื้นที่ จากปัจจุบันที่ประชาชนผู้ดำเนินการต้องร้องขอต่อส่วนกลาง ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมสูงขึ้นต่อผู้ดำเนินการที่มีภูมิลำเนาอยู่ในต่างจังหวัด

(8) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถทำการระดมรายชื่อโดยกระบวนการทั้งสองช่องทางคู่ขนานพร้อมกันไป กล่าวคือ ภาคประชาชนดำเนินการเอง และภาคประชาชนร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งช่วยเป็น “เจ้าภาพ” อีกช่องทางหนึ่ง

(9) การกำหนดกรอบระยะเวลาของการตรวจสอบหลักฐานและการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นรัฐสภาอย่างชัดเจนโดยไม่ชักช้า

(10) หากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาฯ นำเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาในประเด็นเดียวกับร่างกฎหมายภาคประชาชน แต่ภาคประชาชนยังดำเนินการไม่ถึงขั้นตอนการพิจารณาโดยรัฐสภา เช่น กำลังอยู่ในระหว่างการรวบรวมรายชื่อ ให้นำร่างกฎหมายภาคประชาชนนั้นๆ เข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาโดยรัฐสภาได้ทันที โดยให้ประชาชนผู้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายและรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนแจ้งต่อรัฐ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ต้นเมื่อจัดทำร่างกฎหมายแล้วเสร็จและจะเริ่มต้นกระบวนการรวบรวมรายชื่อ

(11) การออกแบบกระบวนการเพื่อมิให้ร่างกฎหมายของภาคประชาชนต้องตกไปเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ให้มีการดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายของภาคประชาชนต่อไปในกระบวนการที่ยังค้างอยู่ได้โดยไม่ต้องรอการร้องขอให้ดำเนินการต่อจากรัฐบาลชุดใหม่

2) ร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายฉบับใหม่

ในปัจจุบัน มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และสถาบันพระปกเกล้า ได้จัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเดิมในทางที่ลดต้นทุนและอุปสรรคของการผลักดันร่างกฎหมายฉบับประชาชน ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับถูกดำเนินการในฐานะร่างกฎหมายฉบับประชาชน โดยสามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบหนึ่งหมื่นรายชื่อแล้ว และได้ยื่นต่อประธานรัฐสภาเรียบร้อยแล้วด้วย

เนื้อหาสาระของร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของ มสช. และสถาบันพระปกเกล้ามีหลักการและสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน หัวใจสำคัญคือการให้การสนับสนุนทางวิชาการ งบประมาณ และส่งเสริมกระบวนการเสนอร่างกฎหมายประชาชน

ในส่วนของการสนับสนุนทางวิชาการ ร่างของสถาบันพระปกเกล้ากำหนดให้องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในการจัดทำร่างกฎหมายและเอกสารประกอบหรือให้ความเห็นร่างกฎหมายและเอกสารประกอบ และให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 90 วันนับแต่ได้รับการร้องขอ ส่วนร่างของ มสช. บัญญัติให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถร้องขอให้สำนักเลขาธิการรัฐสภาหรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมาย

ในส่วนของการสนับสนุนด้านงบประมาณ ทั้งสองร่างบัญญัติให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากกองทุนสภาพัฒนาการเมือง (ร่างของ มสช.) และกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (ร่างของสถาบันพระปกเกล้า)

และในส่วนของการส่งเสริมกระบวนการเสนอร่างกฎหมายประชาชนอื่นๆ ทั้งสองร่างมีแนวทางใกล้เคียงกัน โดยกำหนดเงื่อนเวลาที่ชัดเจนในการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ เช่น ให้ใช้เอกสารประกอบเพียงบัตรประชาชน (ร่างของสถาบันพระปกเกล้า) หรือบัตรประชาชนหรือสำเนาทะเบียนบ้านอย่างใดอย่างหนึ่ง (ร่างของ มสช.) การตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อโดยประธานรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน (ร่างของสถาบันพระปกเกล้า) หรือ 30 วัน (ร่างของ มสช.) นอกจากนั้น ยังระบุให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดระเบียบวาระการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคำนึงถึงความรวดเร็วและต่อเนื่องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าวและประชาชนทั่วไป (ร่างของสถาบันพระปกเกล้า) และแนวปฏิบัติว่าด้วยการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย (ร่างของ มสช.)

กระนั้น ร่างกฎหมายทั้งสองไม่มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่นำร่างกฎหมายบรรจุในวาระการประชุมเพื่อพิจารณาโดยเร็ว และการเปิดโอกาสให้เสนอร่างกฎหมายนอกเหนือจากร่างกฎหมายตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 6 บทสรุปเชิงสังเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะสรุปข้อค้นพบและผลการศึกษาในการวิจัยนี้ในเชิงสังเคราะห์ โดยใช้กรอบแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์การเมืองตามความเป็นจริงว่าด้วยกฎหมาย” (positive political economy of law) ซึ่งบุกเบิกโดย McNollGast (2007) ในการสังเคราะห์ และจะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

6.1 ลักษณะเฉพาะของกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย

ก่อนอื่น คณะผู้วิจัยขอสรุปถึงลักษณะเฉพาะของกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยที่จะมีผลต่อการวิเคราะห์และสังเคราะห์ในบทนี้ 3 ประการ คือประการที่หนึ่ง ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary democracy) ซึ่งโดยทั่วไป รัฐสภาจะประกอบด้วย 2 สภา (bicameral parliament) คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งนี้ วุฒิสภามักจะมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะมีผลก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในบางช่วง โดยเฉพาะหลังการรัฐประหาร ก็มักจะมีการจัดตั้งรัฐสภาที่มีสภาเดียว เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งตั้งขึ้นหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2549

ประการที่สอง พรรคการเมืองซึ่งได้เสียงข้างมาก หรือได้เสียงมากที่สุด ในสภาผู้แทนราษฎรมักจะเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มักต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้เกิดรัฐบาลผสม ซึ่งไม่มีเสถียรภาพ และมักไม่อยู่ครบตามวาระตลอด 4 ปี หากมีความขัดแย้งในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทั้งนี้ที่ผ่านมา มีเพียงรัฐบาลเดียวที่สามารถอยู่ได้จนครบวาระคือ รัฐบาลทักษิณสมัยแรก (พ.ศ. 2544-2548) การต่อรองกันในกระบวนการนิติบัญญัติจำนวนไม่น้อยจึงเป็นการต่อรองในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเองในเวทีต่างๆ เช่น ในคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการกฤษฎีกามากกว่าการต่อรองระหว่างพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา

ประการที่สาม นอกจากคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้ผู้ที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ) และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 หมื่นคน (เฉพาะร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มักแบ่งร่างพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาออกเป็น 2 ประเภท

คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องได้การรับรองจากนายกรัฐมนตรี

6.2 ความต้องการที่แตกต่างกันของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ

การศึกษาพบว่า ฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งรวมถึงหน่วยราชการ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามักมีความต้องการในการออกกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

6.2.1 หน่วยราชการ

การยกร่างพระราชบัญญัติในประเทศไทยมักริเริ่มโดยหน่วยราชการ ซึ่งในหลายกรณี หน่วยราชการมักต้องการร่างพระราชบัญญัติให้เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนมากที่สุด เช่น ให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น สะดวกต่อการปฏิบัติงานของตน และให้ตนมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ (discretionary power) ในการบังคับใช้กฎหมายมากที่สุด นอกจากนี้ ยังพบว่า หน่วยราชการมักใช้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการเพิ่มทรัพยากรต่างๆ ของตน ทั้งกำลังคนและงบประมาณ

ตัวอย่างของการที่หน่วยราชการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการเพิ่มอำนาจและทรัพยากรของตน ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งเสนอโดยกระทรวงพาณิชย์เมื่อปี พ.ศ. 2550 กฎหมายดังกล่าวมีผลในการแปลงสภาพกรมการประกันภัยให้เป็นสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานนอกระบบราชการ อันมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้น และองค์กรมีงบประมาณมากขึ้นจากการกำหนดให้บริษัทประกันภัยต้องส่งเงินสมทบในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.5 ของเบี้ยประกันภัยเป็นรายได้ของสำนักงาน (คิดเป็นเงินสมทบที่สามารถจัดเก็บได้สูงสุดถึง 2.1 พันล้านบาทต่อปีในปี 2553) ทั้งนี้ การเรียกเก็บและการนำส่งเงินสมทบนั้นจะเป็นไปตามดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีหลักเกณฑ์กำกับการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวเลย[1]

6.2.2 คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักไม่มีแรงจูงใจที่จะออกพระราชบัญญัติใหม่ ๆ เพราะการการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป สามารถใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายที่มีอยู่ได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ การออกพระราชบัญญัติใหม่ยังใช้เวลาค่อนข้างนาน เมื่อเปรียบเทียบกับอายุเฉลี่ย

[1] อย่างไรก็ตาม ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขให้คณะกรรมการฯ กำหนดอัตราเงินสมทบโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงาน ซึ่งทำให้มีหลักเกณฑ์กำกับการใช้ดุลพินิจมากขึ้น

ของรัฐบาล จึงยากที่รัฐบาลจะใช้การออกกฎหมายใหม่เป็นผลงานในการหาเสียงกับประชาชน การออกพระราชบัญญัติใหม่จึงมักจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่เกิดการติดขัดจากข้อกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านในช่วงแรก รัฐบาลทักษิณใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นมาดำเนินการก่อน ต่อมาเมื่อต้องการกำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงได้ผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติ

ความต้องการที่แตกต่างกันดังกล่าวระหว่างคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งและหน่วยราชการ ซึ่งเป็นฝ่ายประจำ ทำให้การออกพระราชบัญญัติจำนวนมาก เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ในรัฐบาลสุรยุทธ์ ซึ่งรัฐมนตรีหลายคนมีภูมิหลังมาจากข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการตัดสินใจที่จะออกพระราชบัญญัติ หน่วยราชการและฝ่ายการเมืองมักร่วมมือกันออกแบบร่างพระราชบัญญัติให้เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด เช่น

- ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งเสนอโดยกระทรวงเกษตรฯ และผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีบทบัญญัติที่ขยายอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เช่น ให้อำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออกและนำเข้าร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
- ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ให้อำนาจแก่หน่วยราชการและคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงในการเพิ่มเติมคดีพิเศษในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงยุติธรรมเมื่อปี พ.ศ. 2550 ก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มอำนาจของกระทรวงฯ ให้สามารถขยายของเขตของการสอบสวนคดีพิเศษให้กว้างขึ้น
- ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. 2552 ให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยค่อนข้างมาก เช่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอแนะรายชื่อข้าราชการระดับสูงที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ต่อนายกรัฐมนตรี หรือ การให้มีผู้ช่วยเลขาธิการตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งต่อมาถูกตัดออกไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยปรับให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี
- ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ยังคงอำนาจในการออกใบอนุญาต ตลอดจนการออกกฎกระทรวงและประกาศตามกฎหมายไว้ที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งที่มีการตั้งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยขึ้นเป็นองค์กรอิสระแล้ว

6.2.3 รัฐสภา

คงไม่เป็นการเกินจริง หากเราจะกล่าวว่า เป้าหมายที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่คือการได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกในสมัยหน้า ในกระบวนการนิติบัญญัติ เราจึงพบว่า สภาผู้แทนราษฎร มักให้ความสำคัญต่อสิทธิ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนมีความอ่อนไหวต่อความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตน เช่น ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาผู้แทนราษฎรเสนอให้มีการเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ การอำนวยความสะดวกแก่คนไทยที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา การเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ในขณะที่ร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเน้นการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ การกำกับ เร่งรัดและติดตามการปฏิบัติงาน เป็นต้น หรือในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขให้เพิ่มสิทธิประโยชน์แก่ประชาชน โดยกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทุพพลภาพ และเพิ่มเติมให้นายจ้างรับต้องผิดชอบในกรณีอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานด้วย

ในขณะเดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรก็มักมีความต้องการที่ใกล้เคียงกับความต้องการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจ เนื่องจากการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กลไกที่เชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรก็คือ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล)

จากการศึกษา พบว่า ในหลายกรณี สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้กลับไปเหมือนร่างของคณะรัฐมนตรี เช่น สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนหมู่บ้านได้เหมือนร่างของคณะรัฐมนตรี ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจเกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีเนื้อหาไม่ตรงกับความต้องการของตน เนื่องจากมีต้นทุนต่างๆ เช่น ต้นทุนด้านเวลา ดังจะกล่าวต่อไป

ในขณะที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในลักษณะที่สนองความต้องการของคณะรัฐมนตรีและประชาชน วุฒิสภาซึ่งไม่ต้องกังวลกับการได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกมักมีแนวโน้มที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้มีความรัดกุมและสร้างกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล เช่น ในร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ วุฒิสภาพยายามจำกัดการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดคดีพิเศษให้แคบลง

การศึกษายังพบว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความต้องการที่ใกล้เคียงกับความต้องการของหน่วยราชการค่อนข้างมาก ซึ่งน่าจะมีเหตุผลมาจากการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากเป็นข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ นอกจากนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายเศรษฐกิจ เช่น ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน และร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก คณะผู้วิจัยยังพบว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมักประกอบไปด้วยตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็แก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากขึ้น เช่น แก้ไขร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

6.3 กรอบความคิดในการสังเคราะห์

กรอบแนวคิด “เศรษฐศาสตร์การเมืองตามความเป็นจริงว่าด้วยกฎหมาย” (positive political economy of law) ที่จะใช้ในการสังเคราะห์ผลการศึกษานี้ อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีเกม (game theory) อย่างง่าย ทั้งนี้ ทฤษฎีเกมจะถือว่า ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติจะเกิด “เกม” (game) ระหว่างผู้เล่นแต่ละฝ่ายที่มีความต้องการที่แตกต่างกัน โดยผู้เล่นแต่ละฝ่ายนั้น จะคิดถึงปฏิกริยาโต้ตอบของผู้เล่นอื่นที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะเลือกการกระทำของตน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ตนต้องการมากที่สุด เช่นเดียวกับที่ผู้เล่นหมากรุกจะต้องไตร่ตรองก่อนว่าคู่แข่งจะเดินหมากอย่างไร ก่อนที่ตนจะตัดสินใจเดินแต่ละก้าว

เราอาจเรียกเกมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในกระบวนนิติบัญญัติว่า “เกมนิติบัญญัติ” (legislative game) บทสังเคราะห์นี้ จะนำเสนอกรอบในการวิเคราะห์เกมนิติบัญญัติ และใช้กรอบดังกล่าวในการศึกษาเกมนิติบัญญัติในประเทศไทย 6 เกมคือ[2]

1. เกมระหว่างหน่วยราชการกับคณะรัฐมนตรี
2. เกมระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับคณะรัฐมนตรี
3. เกมระหว่างคณะกรรมาธิการวิสามัญกับสภาผู้แทนราษฎร
4. เกมระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร
5. เกมระหว่างคณะกรรมาธิการร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร
6. เกมระหว่างประชาชนกับสภาผู้แทนราษฎร

ก่อนที่จะอธิบายถึงเกมนิติบัญญัติแต่ละเกม ผู้เขียนขออธิบายแนวคิดพื้นฐานซึ่งจำเป็นต่อการทำความเข้าใจเกมนิติบัญญัติโดยรวมคือ การแสดงความต้องการในการออกกฎหมายในแบบจำลอง และ

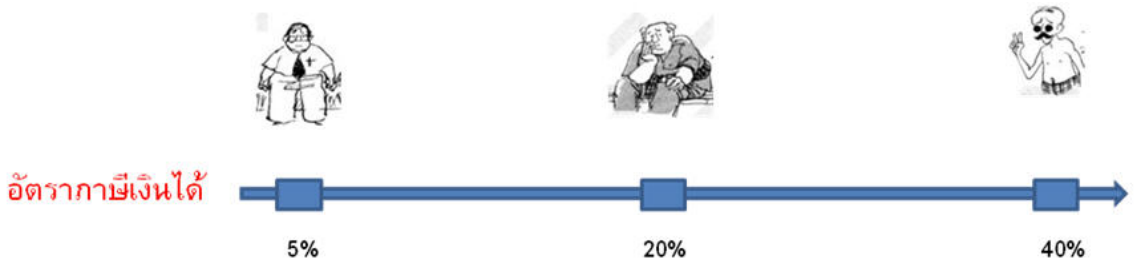
[2] ผู้สนใจการใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์การออกกฎหมายในต่างประเทศ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก McNollGast (2007) และ Cooter (2000)

เกมพื้นฐาน 2 รูปแบบ คือ “เกมต่อรอง” (bargaining game) และ “เกมมอบหมายงาน” (delegation game)

6.3.1 ความต้องการในการออกกฎหมาย

ตามแบบจำลองที่จะใช้ต่อไปนี้ ความต้องการ (preference) ในการออกกฎหมายของผู้เล่นแต่ละฝ่าย สามารถแทนได้ด้วยจุดบนเส้นตรง เช่น ในกรณีของการออกพระราชบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีเงินได้ ผู้ที่มีฐานะร่ำรวยอาจต้องการให้อัตราภาษีอยู่ที่ระดับต่ำเช่น ร้อยละ 5 ในขณะที่คนชั้นกลางต้องการให้อัตราภาษีอยู่ที่ระดับสูงขึ้นเช่น ร้อยละ 20 ในขณะที่คนยากจนต้องการให้อัตราภาษีอยู่ที่ระดับสูงมาก เช่น ร้อยละ 40 เป็นต้น ดังสามารถแสดงได้ในภาพที่ 6.1 ความต้องการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าในเชิงปริมาณอื่นๆ เช่น อัตราโทษในกฎหมาย ก็สามารถแสดงด้วยจุดบนเส้นตรงได้ในลักษณะเดียวกัน

ภาพที่ 6.1 อัตราภาษีเงินได้ที่ต้องการจัดเก็บ



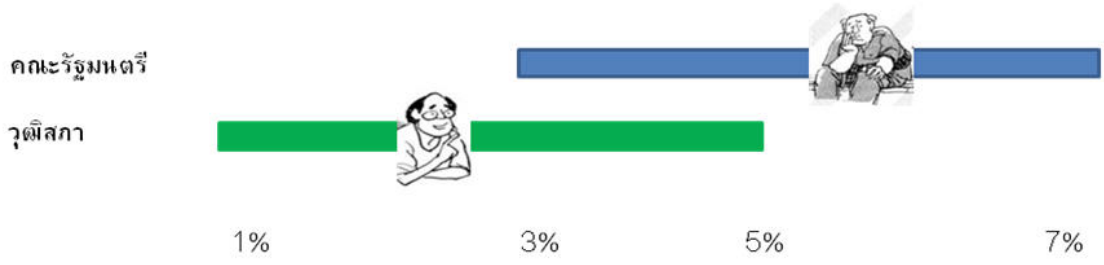
นอกจากจุดบนเส้นตรงจะสามารถแสดงความต้องการต่อนโยบายในเชิงปริมาณแล้ว ความต้องการที่ไม่ได้อยู่ในรูปเชิงปริมาณ แต่สามารถเปรียบเทียบกันได้ ก็สามารถแสดงได้ในรูปแบบที่คล้ายกัน ตัวอย่างเช่น ในการออกพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมการโฆษณาสุราทางสื่อโทรทัศน์ ฝ่ายต่างๆ อาจมีความต้องการในการควบคุมการโฆษณาสุราในระดับที่แตกต่างกัน เช่น ห้ามโฆษณาโดยสิ้นเชิงทั้งวัน (ควบคุมมากที่สุด) ห้ามโฆษณาก่อน 22:00 น. (ปานกลาง) หรือให้โฆษณาได้โดยเสรี (เสรีมากที่สุด) เป็นต้น (ดูภาพที่ 6.2)

ภาพที่ 6.2 ความต้องการในการควบคุมการโฆษณาสุราทางสื่อโทรทัศน์



ในทางปฏิบัติ ความต้องการในการออกกฎหมายของแต่ละฝ่าย อาจไม่ได้อยู่ในรูปของจุด แต่อยู่ในรูปของช่วง เช่น คณะรัฐมนตรีอาจต้องการให้อัตราภาษีอยู่ที่ร้อยละ 5 มากที่สุด แต่ก็ยอมรับได้หากอัตราภาษีอยู่ระหว่างร้อยละ 3-7 แต่หากอัตราภาษีอยู่นอกช่วงดังกล่าว ก็จะยอมรับไม่ได้ เพราะถือว่าแย่กว่าสถานภาพปัจจุบัน (status quo) เช่น คณะรัฐมนตรีอาจเชื่อว่า หากเก็บภาษีในอัตราสูงเกินไปก็อาจจะทำให้เกิดตลาดมืดสำหรับสินค้าดังกล่าว ในขณะที่หากเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำเกินไป ก็อาจจะทำให้อัตราดังกล่าวกลายเป็นบรรทัดฐานจนไม่สามารถปรับขึ้นได้ในอนาคต ในทำนองเดียวกัน วุฒิสภาอาจต้องการให้อัตราภาษีอยู่ที่ร้อยละ 3 มากที่สุด แต่ก็อาจยอมรับได้หากอัตราภาษีอยู่ระหว่างร้อยละ 1-5 เป็นต้น ในกรณีนี้ ความต้องการของทั้งสองฝ่ายสามารถแสดงได้ตามภาพที่ 6.3

ภาพที่ 6.3 ความต้องการแสดงในรูปของช่วงที่ยอมรับได้



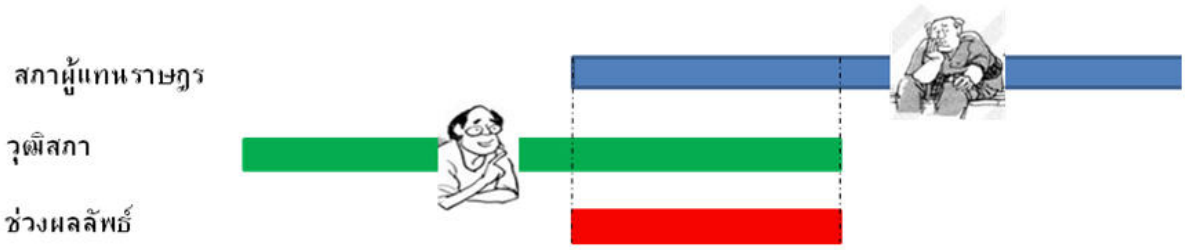
เกมในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยมีรูปแบบพื้นฐาน 2 รูปแบบ คือ หนึ่ง “เกมต่อรอง” (bargaining game) ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรที่เกี่ยวข้องมีฐานะเสมอกัน ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจที่เหนือกว่าองค์กรอื่น การจะออกกฎหมายใดๆ จึงต้องใช้การเจรจาต่อรองระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง และสอง “เกมมอบหมายงาน” (delegation game) ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรที่เกี่ยวข้ององค์กรหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกองค์กร

6.3.2 เกมต่อรอง

เกมต่อรอง (bargaining game) เกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรที่เกี่ยวข้องมีฐานะเสมอกัน ไม่สามารถสั่งการกันได้ จึงต้องใช้การเจรจาต่อรอง ทั้งนี้ หากการต่อรองไม่ประสบความสำเร็จ ก็จะไม่สามารถผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวออกมาได้ ตัวอย่างของเกมต่อรองในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ การบัญญัติกฎหมายในสหรัฐอเมริกา จะต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งถูกออกแบบให้มีอำนาจใกล้เคียงกัน ไม่สามารถหักล้างมติ (overrule) ของกันและกันได้ นอกจากนี้ การออกกฎหมายในสหรัฐ ยังต้องได้รับความยินยอมจากประธานาธิบดีด้วย ซึ่งทำให้กระบวนการนิติบัญญัติในสหรัฐเป็นเกมต่อรองระหว่างทั้ง 3 ฝ่ายคือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและประธานาธิบดี

ภาพที่ 6.4 แสดงตัวอย่างของเกมต่อรองระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยที่ทั้งสองสภามีช่วงของความต้องการที่แตกต่างกัน ช่วงในการต่อรอง (bargaining interval) ในเกมดังกล่าวคือส่วนที่ทับซ้อน (overlap) กันซึ่งในกรณีนี้แสดงด้วย “ช่วงผลลัพธ์” โดยผลลัพธ์ของการต่อรองจะต้องอยู่ในช่วงดังกล่าว แต่จะอยู่ ณ จุดใดนั้น จะไม่สามารถบอกได้ล่วงหน้า (indeterminate) หากไม่ทราบโครงสร้างและขั้นตอนในการเจรจาต่อรอง[3]

ภาพที่ 6.4 ตัวอย่างของเกมต่อรอง (bargaining game) ในกระบวนการนิติบัญญัติ



6.3.3 เกมมอบหมายงาน

เกมมอบหมายงานประกอบด้วยผู้เล่น 2 ฝ่ายคือ “นาย” (principal) และ “บ่าว” (agent) โดยนายจะมอบหมายงานให้บ่าวทำตามความต้องการของตน[4] ในกระบวนการนิติบัญญัติ การมอบหมาย

[3] ในกรณีที่รู้โครงสร้างการเจรจาต่อรอง เราก็จะทราบผลของการเจรจาที่แน่นอน เช่น หากในการเจรจา สภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเสนอและวุฒิสภาเป็นฝ่ายพิจารณาว่าจะรับข้อเสนอหรือไม่ โดยไม่สามารถแก้ไขได้ สภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอจุดที่ตนชอบมากที่สุด ซึ่งวุฒิสภายังยอมรับข้อเสนอดังกล่าว

[4] มีผู้เสนอให้ใช้คำว่า “ตัวการ” และ “ตัวแทน” แทนคำว่า principal และ agent ตามลำดับ โดยทั้งสองคำเป็นคำในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า คำว่า “ตัวการ” และ “ตัวแทน” เป็นคำที่ใช้ในบริบทที่มีบุคคลที่สาม (third party)

งานเป็นสิ่งที่มักไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เนื่องจาก การจัดทำกฎหมายเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลามาก และต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษ ในขณะที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีเวลาในการประชุมและมีความเชี่ยวชาญที่จำกัด จึงต้องมอบหมายให้คณะกรรมาธิการฯ (กรณีของรัฐสภา) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรณีของคณะรัฐมนตรี) ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายให้แทน

ปัญหาในการมอบงานก็คือ นายมักจะไม่สามารถควบคุมให้บ่าวทำตามความต้องการของตนได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากบ่าวเองก็มีความต้องการของตน ซึ่งมักแตกต่างไปจากนาย ในทางเศรษฐศาสตร์ ปัญหานี้เรียกว่า “ปัญหาระหว่างนายและบ่าว” (principal-agent problem) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบ่าวจะไม่สนองความต้องการนายทั้งหมดในการจัดทำร่างกฎหมาย นายก็อาจจะยอมรับร่างกฎหมายที่บ่าวเสนอมา หากมีต้นทุนต่างๆ สูง ในการแก้ไขให้เป็นไปตามความต้องการของตน เช่น

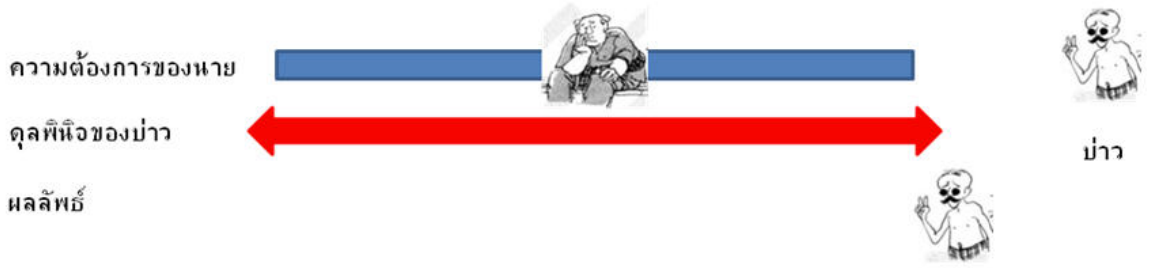
- ต้นทุนเทคนิค เช่น นายไม่มีความเชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายเอง จึงไม่สามารถแก้ไขร่างกฎหมายที่บ่าวยกร่างมา
- ต้นทุนด้านเวลา กล่าวคือ นายจะต้องเสียเวลาในการรอคอยต่อไป หากมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายที่บ่าวยกร่างมาอีกครั้งหนึ่ง หรือ
- ต้นทุนการเมือง เช่น นายอาจเกรงว่า หากไม่ยอมรับร่างกฎหมายที่บ่าวยกร่างมาให้เลยบ่อยครั้ง ตนก็อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากบ่าวอีกในอนาคต

ภาพที่ 6.5 แสดงตัวอย่างของปัญหาดังกล่าว โดยช่วงของ “ผู้ใหญ่มา” แสดงตำแหน่งความต้องการของนาย (principal) ในขณะที่ ตำแหน่งของ “ไอ้จ่อย” แสดงตำแหน่งความต้องการที่แท้จริงของบ่าว (agent) จากภาพจะเห็นว่า นายและบ่าวมีความต้องการที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากบ่าวเลือกที่จะจัดทำร่างกฎหมายในช่วงที่ใกล้ความต้องการของนายพอควร คือขยายช่วงความต้องการของ “ผู้ใหญ่มา” ออกไปทั้งสองด้านเล็กน้อย ซึ่งแทนด้วยหัวลูกศรในภาพ นายก็ยอมรับร่างกฎหมายดังกล่าว เพราะไม่คุ้มกับต้นทุนที่จะปรับปรุงแก้ไข แต่หากบ่าวเลือกที่จะจัดทำร่างกฎหมายตามความต้องการของตนโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของนายอย่างเพียงพอ ร่างกฎหมายก็จะหลุดออกจากช่วงดังกล่าว ในกรณีนี้ นายจะไม่ยอมรับร่างกฎหมายนั้น เพราะแตกต่างจากความต้องการของตนมากเกินไป ด้วยเหตุนี้ บ่าวจะมีดุลยพินิจ (discretion) เฉพาะในช่วงที่เขียนว่า “ดุลยพินิจ” โดยบ่าวจะเลือกจุดในช่วงดังกล่าวที่ใกล้เคียงกับความต้องการของตนมากที่สุด ซึ่งในกรณีนี้คือ หัวลูกศรด้านขวามือ ดังจะเห็นในส่วนผลลัพธ์ในภาพว่า บ่าวได้ปรับตำแหน่งของตนมาอยู่ใกล้กับความต้องการของนายมากขึ้น

ในกรณีที่บ่าวมีดุลยพินิจสูง ก็จะดูเสมือนว่า บ่าวมีอำนาจต่อรอง (bargaining power) กับนายมาก อย่างไรก็ตาม อำนาจต่อรองที่เพิ่มขึ้นนี้ ไม่ได้เปลี่ยนฐานะให้บ่าวกลายเป็นนายหรือนายกลายเป็นบ่าว เนื่องจากความเป็นนายหรือบ่าว จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ฝ่ายใดมีอำนาจในการตัดสินใจสุดท้าย

เกี่ยวข้อง ในขณะที่คำว่า “นาย” และ “บ่าว” เป็นคำที่มุ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายเป็นหลัก จึงเหมาะสมกว่าเมื่อใช้ในบริบทของเกมระหว่างทั้งสองฝ่าย

ภาพที่ 6.5 เกมมอบหมายงาน (delegation game) ในกระบวนการนิติบัญญัติ



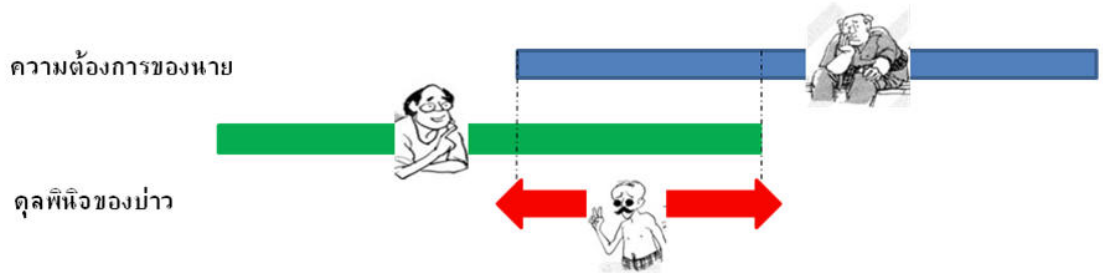
(จากภาพจะเห็นว่า บ่าวได้เลือกตำแหน่งที่แตกต่างจากความต้องการที่แท้จริงของตนเข้ามาใกล้ความต้องการของนายมากขึ้น)

นอกจากเกมพื้นฐานทั้งสองแล้ว ในทางปฏิบัติ ยังมีเกมที่ผสมผสานเกมทั้งสองเข้าด้วยกัน เช่น ในกรณีที่มีนายหลายราย (multiple-principal game) ภาพที่ 6.6 แสดงกรณีที่มีนาย 2 ราย โดยนายแต่ละคนสามารถยอมรับกฎหมายที่อยู่ในช่วงที่แตกต่างกัน การที่มีนายหลายรายซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน จะทำให้บ่าวมีดุลยพินิจมากน้อยแตกต่างกันออกไปแล้วแต่กรณี ดังนี้ (Cooter, 2000)

1. ในกรณีที่นายแต่ละรายสามารถแก้ไขร่างกฎหมายที่บ่าวนำเสนอได้โดยลำพัง โดยไม่ต้องอาศัยความร่วมมือของนายรายอื่น บ่าวจะมีดุลยพินิจน้อยกว่ากรณีมีนายคนเดียว เนื่องจากต้องจัดทำร่างกฎหมายให้อยู่ในช่วงที่นายทุกรายยอมรับได้ มิฉะนั้นจะถูกแก้ไข (ดูภาพที่ 6.6 (ก))
2. ในกรณีที่นายแต่ละราย<u>ไม่</u>สามารถแก้ไขร่างกฎหมายที่บ่าวนำเสนอได้โดยลำพัง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือของนายรายอื่น บ่าวจะมีดุลยพินิจมากกว่ากรณีมีนายคนเดียว โดยบ่าวจะสามารถเลือกจัดทำร่างกฎหมายอย่างไรก็ได้ แต่ต้องอยู่ในช่วงที่นายแต่ละรายไม่สามารถร่วมมือกันแก้ไขได้ ซึ่งหมายความว่า ร่างกฎหมายจะต้องเป็นที่ยอมรับของนายอย่างน้อยหนึ่งราย (ดูภาพที่ 6.6 (ข))

ภาพที่ 6.6 เกมมอบงานที่มีนายหลายราย ในกระบวนการนิติบัญญัติ

(ก) กรณีนายแต่ละรายสามารถแก้ไขร่างกฎหมายของบ่าวได้โดยลำพัง



(ข) กรณีนายแต่ละรายไม่สามารถแก้ไขร่างกฎหมายของบ่าวได้โดยลำพัง



**หมายเหตุ: ในภาพ "ผู้ใหญ่มา" และ "เฒ่าหยอย" แทนนาย ส่วน "ไอ้จ่อย" แทนบ่าว*

6.4 เกมต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะใช้กรอบแนวความคิดที่กล่าวมาข้างต้นในการวิเคราะห์เกมต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

6.4.1 เกมนิติบัญญัติระหว่างหน่วยราชการกับคณะรัฐมนตรี

ตามทฤษฎีเกม หน่วยราชการเป็น "บ่าว" ของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่หน่วยราชการนั้นสังกัด อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ของหน่วยราชการอาจสอดคล้องหรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ของคณะรัฐมนตรีก็ได้ จากกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ที่กล่าวมาข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการกับคณะรัฐมนตรีเป็นเกมมอบงาน (delegation game) ดังแสดงในภาพที่ 6.7 ในกรณีนี้ หน่วยราชการมีความต้องการที่จุดด้านขวาดังแสดงตำแหน่งของ "ไอ้จ่อย" ซึ่งแตกต่างจากความ

ต้องการของคณะรัฐมนตรีที่แสดงด้วยช่วงของ “ผู้ใหญ่มา” อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีมีต้นทุนในการแก้ไขร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นโดยหน่วยราชการ จึงต้องยอมรับร่างกฎหมายที่อยู่ในช่วงที่ใหญ่ขึ้น โดยรวมถึงช่วงหัวลูกศรด้วย ดังนั้น หน่วยราชการจะสามารถเสนอร่างกฎหมายที่ใกล้เคียงกับความต้องการของตนมากที่สุด แต่คณะรัฐมนตรียังยอมรับ ซึ่งแสดงด้วยจุดปลายสุดของหัวลูกศรด้านขวา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ “ไอ้จ่อย” ด้านล่าง

ภาพที่ 6.7 เกมนิติบัญญัติระหว่างหน่วยราชการกับคณะรัฐมนตรี



6.4.2 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีความต้องการที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ เกมระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับคณะรัฐมนตรีนั้น จะเป็นเกมมอบงาน (delegation game) โดยสมบูรณ์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีดุลยพินิจน้อย เพราะคณะรัฐมนตรีจะยอมรับเฉพาะร่างกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วดีขึ้น หรือมีต้นทุนแก้ไขสูงเท่านั้น เช่น มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างหรือหมวดหมู่ของกฎหมายจนยากจะแก้ไขไปในรูปแบบอื่น

ตัวอย่างของการที่คณะรัฐมนตรีต้องโอนอ่อนตามท่าทีของคณะกรรมการกฤษฎีกาเนื่องจากมีต้นทุนสูงในการดำเนินการต่อไป ได้แก่ การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมไปพิจารณายกร่างกฎหมายให้มีมาตรการรองรับเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือในการใช้เช็ค อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ซึ่งมีท่าทีที่ค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว กลับไม่ได้กำหนดมาตรการใดๆ ไว้รองรับ นอกจากให้คำแนะนำกว้างๆ ว่า ควรใช้มาตรการทางการบริหารด้วยการออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ท่าทีดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่มั่นใจที่จะดำเนินการต่อไป และมีผลทำให้ความพยายามในการยกเลิกความผิดทางอาญาในการใช้เช็คไม่ประสบความสำเร็จ (ดูรายละเอียดใน สมเกียรติและคณะ, 2554)

ส่วนตัวอย่างที่คณะรัฐมนตรีขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติกลับไปเป็นร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) ซึ่ง คณะกรรมการ

กฤษฎีกาแก้ไขสาระสำคัญในประเด็นกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วย และขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามร่างฉบับที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีอำนาจดุลยพินิจสูงในกรณีที่รัฐบาลกำลังจะหมดวาระลง จากการใช้กลยุทธ์ถ่วงเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนไม่เห็นด้วย ซึ่งอาจทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ได้รับการผลักดันต่อไปเมื่อรัฐบาลหมดวาระลง วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการขัดขวางร่างกฎหมาย ซึ่งมีความเสี่ยงน้อยในการเผชิญหน้ากับคณะรัฐมนตรี กรณีการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ในช่วงปลายของรัฐบาลสุรยุทธ์ อาจเข้าข่ายกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้เวลานานมาก จนในปัจจุบันก็ยังไม่เสร็จสิ้น ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการที่กรรมการกฤษฎีกาบางคนไม่ต้องการให้มีการออกกฎหมายดังกล่าว

ในกรณีที่กระทรวงต่างๆ มีความต้องการแตกต่างกัน ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในรัฐบาลผสม โดยกระทรวงหนึ่งสามารถขัดขวางร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยกระทรวงอื่นได้ เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับคณะรัฐมนตรีจะกลายเป็นเกมมอบงานที่มีนายหลายราย (multiple-principal delegation game) ซึ่งนายแต่ละรายไม่สามารถแก้ไขร่างกฎหมายของบ่าวได้โดยลำพัง กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีดุลยพินิจมากในการร่างพระราชบัญญัติ (ดูภาพที่ 6.8) เช่น สามารถเลือกที่ล้มร่างกฎหมายนั้นเพื่อรักษาสถานภาพปัจจุบัน (status quo) ได้ หากตรงกับความต้องการของตน

ภาพที่ 6.8 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับคณะรัฐมนตรี



กรณีของร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอในขณะที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีท่าทีคัดค้าน เป็นตัวอย่างที่อาจเข้าข่ายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเล่นเกมกับนายหลายรายดังกล่าวข้างต้น ในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมายังคณะรัฐมนตรี โดยไม่ได้ดำเนินการยกร่างให้เสร็จสิ้น โดยอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาต่างๆ เช่น ไม่มีวิธีการคิดอัตราภาษีและไม่ได้กำหนดวิธีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ซึ่งมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป

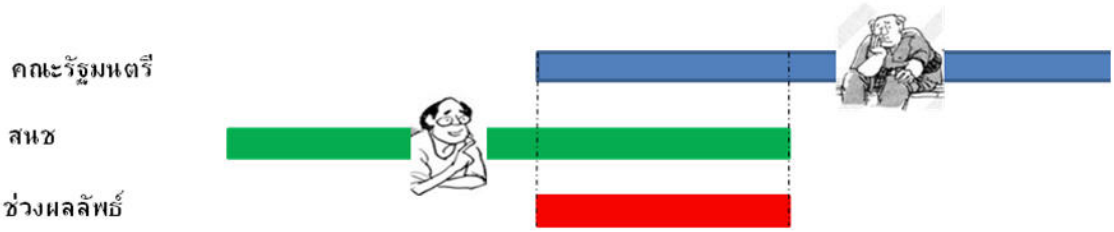
6.4.3 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า โดยทั่วไป ความต้องการสภาผู้แทนราษฎรจะสอดคล้องกับความต้องการของคณะรัฐมนตรี เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในสภาวะปรกติจึงเป็นเกมที่ไม่น่าสนใจนัก อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากเสียงข้างมากในสภา เช่น ในกรณีของรัฐบาลและรัฐสภาซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร ความต้องการของรัฐสภา (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) อาจแตกต่างจากความต้องการของคณะรัฐมนตรีอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นที่คณะรัฐประหารไม่ได้มีผลประโยชน์โดยตรง เพราะไม่มีกลไกใดๆ ในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเลย ตัวอย่างของความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่

- ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ในประเด็นที่มาของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่า คณะรัฐมนตรีควรมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ธปท. เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการเลือกใช้เครื่องมือดำเนินนโยบายการเงิน (instrument independence) แต่ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายเศรษฐกิจที่กำหนดโดยรัฐบาล (goal dependence) ในขณะที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องการให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือก
- ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในประเด็นการห้ามการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบัญญัติควบคุมการโฆษณาที่เข้มงวด กลายเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็มีความเห็นก็แตกออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งแสดงถึงการขาดความเชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การขาดความเชื่อมโยงดังกล่าวยังปรากฏอย่างชัดเจนในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้เสนอ ทั้งที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้ให้การสนับสนุน แต่สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้หลายฉบับ ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ว่าคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเสมือน “บ่าว” ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติใน “เกมมอบหมายงาน” (delegation game) อย่างไรก็ตาม ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องให้ความยินยอมก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะสามารถเสนอได้ จะเกิดการเจรจาต่อรองระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ในลักษณะของ “เกมต่อรอง” (negotiation game) ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะได้รับการเสนอก็ต่อเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี มีความต้องการไม่ต่างกันมากนัก โดยผลในการต่อรองกันจะอยู่ใน “ช่วงในการต่อรอง” ซึ่งทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ตามภาพที่ 6.9

ภาพที่ 6.9 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)



6.4.4 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ กับสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นตัวแทนไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียด เกมระหว่างคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ กับสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็น “เกมมอบหมายงาน” (delegation game) ทั้งนี้ หากคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง ความต้องการของคณะกรรมาธิการวิสามัญก็น่าจะใกล้เคียงกับความต้องการของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มักยึดระบบโควต้า เช่น แบ่งเป็นโควต้าของรัฐบาลและฝ่ายค้าน โดยสัดส่วนของแต่ละฝ่ายตามโควต้าดังกล่าว อาจไม่ใกล้เคียงกับสัดส่วนจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้ความต้องการของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แตกต่างจากความต้องการของสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างมาก

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ยังอาจถูกกลุ่มผลประโยชน์พยายามโน้มน้าว (lobby) ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ตน ซึ่งอาจทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญแตกต่างจากความต้องการของสภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรจะยอมรับเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ไม่แตกต่างจากความต้องการของตนมากเกินไป ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จะได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนราษฎรก็ต่อเมื่อ ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นในสายตาของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎรมีต้นทุนสูงที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปในแนวทางอื่น

ตัวอย่างของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่ทำให้เกิดต้นทุนในการแก้ไขสูงคือ ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งได้ถูกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แก้ไขโครงสร้างการคัดเลือกคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จากเดิมที่มีเฉพาะวิธีการคัดเลือกกันเอง เป็นวิธีการคัดเลือกกันเองร่วมกับวิธีการ

สรรหา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปอย่างรวดเร็ว เพราะพรรคฝ่ายค้านมีมติไม่เข้าร่วมประชุมด้วยเหตุผลความขัดแย้งทางการเมืองในขณะนั้น จึงไม่มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสภาผู้แทนราษฎร

6.4.5 เกมนิติบัญญัติระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร

โดยทั่วไป เรามักถือว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรต่างทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระจากกัน โดยวุฒิสภาในฐานะ “สภาสูง” ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ตามกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีเกมนั้น วุฒิสภาทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็น “บ่าว” (agent) ของสภาผู้แทนราษฎรในเกมมอบหมายงาน (delegation game) ในลักษณะที่แทบไม่แตกต่างจากคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คณะหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะยอมรับเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาปรับปรุงให้ดีขึ้นในมุมมองของตนเท่านั้น หรือจำเป็นต้องยอมรับเพราะมีต้นทุนสูงที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปในแนวทางอื่น ทั้งนี้ ตัวอย่างของต้นทุนที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่

ก. เวลาที่จะต้องสูญเสียไปกับการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันระหว่างทั้งสองสภา และกระบวนการต่อเนื่องหลังจากนั้น ซึ่งต้องมีการเสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ต่อทั้งสองสภา และหากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ก็ต้องยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน จนกระทั่งครบ 180 วัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถนำกลับมาพิจารณาอีกครั้ง เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ข. ความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีกับวุฒิสภาที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งอาจทำให้คณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความร่วมมือจากวุฒิสภาในเรื่องอื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในอนาคต

นัยเชิงนโยบายซึ่งเกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ข้างต้นก็คือ หากเราต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่อย่างเต็มที่ในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ เราก็ควรลดหน้าที่อื่นๆ ของวุฒิสภาให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเกรงใจวุฒิสภาน้อยลง ซึ่งจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณากลั่นกรองมีคุณภาพดีขึ้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ที่คณะทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญสมาชิกวุฒิสภาบางรายมาหารือถึงแนวทางในการคัดเลือก กสทช. ล่วงหน้าโดยหวังว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาอย่างรวดเร็วและไม่มีปัญหาในอนาคต ทั้งที่หากวุฒิสภาไม่เห็นด้วย สภาผู้แทนราษฎรก็ยัง

สามารถยืนยันร่างของตนได้ การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สะท้อนให้เห็นถึงความเกรงใจของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อวุฒิสภา

6.4.6 เกมนิติบัญญัติระหว่างคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ กับสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้แต่ละสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง โดยหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ พิจารณา ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากสภาใดสภาหนึ่ง เช่น สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน จนกระทั่งครบ 180 วัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถนำกลับมาพิจารณาอีกครั้ง เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ มีฐานะเป็นเสมือน “บ่าว” (agent) ของสภาผู้แทนราษฎรในเกมมอบหมายงาน (delegation game) กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะยอมรับเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ได้ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นตามมุมมองของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับวุฒิสภาเท่านั้น เพราะอาจทำให้คณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความร่วมมือจากวุฒิสภาในเรื่องอื่นๆ ในอนาคต เช่นเดียวกับกรณีเกมระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวมาข้างต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ล้วนมีฐานะเป็นเสมือน “บ่าว” ของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม “บ่าว” แต่ละราย มีดุลยพินิจที่แตกต่างกัน ดังนี้

- คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ มีดุลยพินิจมากกว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจาก ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ (take it or leave it) โดยไม่สามารถเลือกให้ความเห็นชอบเฉพาะบางมาตราได้ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกให้ความเห็นชอบหรือเลือกแก้ไขร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เป็นรายมาตรา ซึ่งทำให้คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ สามารถนำเอาประเด็นที่ตนมีความต้องการมาก แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้คัดค้านอย่างรุนแรงรวมเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติได้ ในขณะที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถทำในลักษณะเดียวกันได้น้อยกว่า นอกจากนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ร่างกฎหมายนั้นจะถูก

ยับยั้งไว้ก่อน จนกระทั่งครบ 180 วัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถนำกลับมาพิจารณาอีกครั้ง (เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน) ในขณะที่จะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

- คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ มีดุลยพินิจน้อยกว่าวุฒิสภา เนื่องจาก การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ เป็นขั้นตอนสุดท้ายแล้ว ซึ่งทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องกังวลที่จะเสียเวลาอีก หากไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ โดยเฉพาะกรณีของร่างพระราชบัญญัติด้านการเงิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในขณะที่หากไม่รับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรจะยังไม่สามารถผลักดันร่างพระราชบัญญัติให้มีผลเป็นกฎหมายได้ทันที แต่ต้องไปตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันฯ ก่อน

ดังนั้น วุฒิสภา จึงเป็น “บ่าว” ที่มีดุลยพินิจมากที่สุด รองลงมาคือ คณะกรรมาธิการร่วมกันฯ และ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ

6.4.7 เกมนิติบัญญัติระหว่างประชาชนกับสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 และ 2550 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 หมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และกำหนดให้คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

ในทางการเมือง ผู้แทนราษฎรถือว่าเป็น “ตัวแทน” หรือ “บ่าว” ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการนิติบัญญัติตามมุมองของทฤษฎีเกมนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น กลับมีฐานะเสมือนเป็น “บ่าว” ของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุที่ว่าในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรจะให้ความเห็นชอบเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ความต้องการของประชาชน ใกล้เคียงกับความต้องการของตนเท่านั้น ในกรณีที่ความต้องการของสภาผู้แทนราษฎรสะท้อนความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าความต้องการของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรก็อาจขัดขวางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ถ่วงเวลาในการบรรจุเข้าวาระ ถ่วงเวลาในการพิจารณา หรือเสนอร่างของคณะรัฐมนตรี หรือร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาแข่งขันด้วย

อย่างไรก็ตาม หากตัดสินใจที่จะไม่รับร่างพระราชบัญญัติของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาถึงต้นทุนทางการเมือง (political cost) ที่ตนจะต้องแบกรับ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับพลังกดดันของประชาชน ทั้งนี้ ต้นทุนทางการเมืองดังกล่าวจะไม่สูงนัก หากประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีจำนวนไม่มาก หรือไม่สามารถรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น

จากการวิเคราะห์ข้างต้น การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด แม้จะช่วยให้ประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติมีโอกาสในการนำเสนอแนวคิดของตนก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้เปลี่ยนฐานะของประชาชนให้พ้นจากความเป็น “บ่าว” ของสภาผู้แทนราษฎร เพราะถึงที่สุดแล้ว เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายอยู่เช่นเดิม

แนวทางที่น่าจะมีประสิทธิผลมากกว่าในการเพิ่มอำนาจต่อรองให้ประชาชนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติก็คือ การกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งประชาชนเข้าชื่อเสนอ แต่ไม่ผ่านการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรตามเวลาที่กำหนด หรือผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแต่ถูกแก้ไขในสาระสำคัญจนประชาชนผู้เสนอกฎหมายไม่ยอมรับ จะต้องไปสู่กระบวนการประชามติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งจะเปลี่ยนฐานะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย หรือ กลายเป็น “นาย” ของรัฐสภาได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการทำประชามติเป็นกระบวนการที่มีต้นทุนสูงมาก จึงควรจะจำกัดเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่มีประชาชนจำนวนมากเข้าชื่อเสนอ เช่น เกินกว่า 1 แสนคนขึ้นไป เป็นต้น โดยอาจกำหนดระยะเวลาในการทำประชามติดังกล่าวพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป

6.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา และการสังเคราะห์ในบทนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทยในแต่ละขั้นตอน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนของฝ่ายบริหาร

คณะรัฐมนตรีควรดำเนินการ หรือควรกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- คณะรัฐมนตรีควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนนิติบัญญัติตามบทบัญญัติมาตรา 76 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 รวมถึงการใช้บังคับและการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยไม่อนุญาตให้หน่วยงานรัฐเสนอกฎหมายที่ไม่อยู่ใน

แผนดังกล่าว เว้นแต่เหตุจำเป็นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายในชั้นของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ

- คณะรัฐมนตรีควรตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของหน่วยงานรัฐ โดยใช้บทตรวจสอบ (checklist) 10 ประการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เพื่อลดการตรากฎหมายที่ไม่จำเป็นและไม่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดภาระของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย และไม่เพิ่มภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น
- หน่วยงานรัฐควรประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน รวมถึงประชาชนทั่วไป
- หน่วยงานรัฐควรรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวเนื่องกับร่างกฎหมายนั้น โดยในกระบวนการดังกล่าวจะต้องมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ สาระสำคัญและข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องของกฎหมาย ตลอดจนข้อมูลการประเมินผลกระทบ ให้ประชาชนสามารถทำความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยง่าย โดยมีกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม
- หน่วยงานรัฐควรแสดงความคิดเห็นตอบต่อความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบอย่างเปิดเผย พร้อมแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือคัดค้านความคิดเห็นที่ได้รับตามแต่ละประเด็น รวมถึงนำเสนอแนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย
- ในการรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ คณะรัฐมนตรีควรสรุปความต้องการทางนโยบายที่ชัดเจนก่อนส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงในเชิงเทคนิค โดยในกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่มีความเร่งด่วน ควรกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

ขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินการในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

- ปรับสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้หลากหลายขึ้น โดยเพิ่มตัวแทนจากภาคประชาชนและนักวิชาการมากขึ้น ลดความเป็นตัวแทนของราชการลง และจำกัดอายุสูงสุด
- เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณามีโอกาสเข้าชี้แจงในที่ประชุม หรือจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย

- เพิ่มความโปร่งใสในการพิจารณาร่างกฎหมาย เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา รวมถึงรายงานการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกชุด ให้สามารถสืบค้นได้โดยง่ายผ่านทางเว็บไซต์ เป็นต้น
- กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ผูกติดกับ 'ตัวบุคคล' หรือ 'คณะบุคคล' มากจนเกินไป และคำนึงถึงระยะเวลาที่เหมาะสมในการพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จ
- เพิ่มบทบาทในการร่างกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามากขึ้น โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายประจำ รวมถึงเพิ่มจำนวนของผู้ปฏิบัติงานในบางตำแหน่งสำคัญ เช่น กรรมการร่างกฎหมายประจำ และเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะ เป็นต้น

ขั้นตอนของรัฐสภา

- ส่งเสริมให้ตัวแทนประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมาธิการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ง่ายยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องมีกรรมาธิการบางส่วนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาประกอบด้วย กำหนดให้เปิดเผยบันทึกการประชุมทุกครั้งของคณะกรรมาธิการฯ ต่อสาธารณะ และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมหรือจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมาธิการฯ ที่มีความสำคัญ

การเสนอกฎหมายโดยประชาชน

- กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนมาก (เช่น ตั้งแต่ 1 แสนคนขึ้นไป) ที่ไม่ผ่านการรับรองจากรัฐสภา หรือผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแต่ถูกแก้ไขในสาระสำคัญจนประชาชนผู้เสนอกฎหมายไม่ยอมรับ จะต้องไปสู่กระบวนการประชามติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป
- อำนวยความสะดวกให้การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนทำได้ง่ายขึ้น โดยดำเนินการดังนี้
    - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายหรือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น สภาพัฒนาการเมือง หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ควรมีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการยกร่างกฎหมายในทางเทคนิค
    - ให้ใช้เฉพาะบัตรประจำตัวประชาชนและลายมือชื่อ โดยไม่ต้องใช้สำเนาทะเบียนบ้าน ในการร่วมลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

- กำหนดให้สามารถใช้รายชื่อซึ่งประชาชนรวบรวมกันเองรวมเข้ากับรายชื่อที่รวบรวมผ่าน กกต. ได้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการรวบรวมรายชื่อของประชาชน
- สร้างกลไกอำนวยความสะดวกให้ประชาชนผู้เสนอกฎหมายและประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชนทุกขั้นตอน เช่น จัดทำเว็บไซต์ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน
- กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์โดยการสนับสนุนของรัฐสภาหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง และให้สิทธิแก่ผู้เสนอร่างกฎหมายสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสื่อในกำกับของรัฐในการอภิปรายถกเถียงและนำเสนอสาระสำคัญต่อสังคมในวงกว้าง
- ส่งเสริมการเสนอกฎหมายโดยประชาชนในระดับระดับท้องถิ่น เช่นเดียวกับในระดับชาติ โดยปรับปรุงกฎหมายการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติได้จริง เช่น กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร้อยละ 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในท้องถิ่นนั้น สามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น

การสนับสนุนการมีส่วนร่วมอื่นๆ ของประชาชน

ควรส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยในการเฝ้าระวังกฎหมาย (legislative watch unit) ในภาควิชาการหรือภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้มากขึ้นในระยะยาว โดยหน่วยดังกล่าวสามารถทำหน้าที่อย่างครบวงจร ดังนี้

- การจัดทำระบบติดตาม (tracking system) ร่างกฎหมายซึ่งกำลังจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการติดตามของสื่อมวลชนและประชาชนที่สนใจ
- การจัดทำรายงานสรุปอธิบายและวิเคราะห์ร่างกฎหมายในรูปแบบที่ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าใจได้ง่าย
- การจัดกิจกรรมสัมมนา หรือประชุมระดมสมองกับภาควิชาการ หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่สนใจ ตลอดจนการแถลงข่าวเพื่อสร้างความตื่นตัวให้เกิดขึ้นในสังคม
- การช่วยเหลือประชาชนในการยกร่างกฎหมาย หรือการจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย ในลักษณะที่สมาชิกรัฐสภาหรือตัวแทนภาคประชาชนในคณะกรรมาธิการสามารถนำไปใช้ในการแปรญัตติและอภิปรายได้

เอกสารอ้างอิง

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, จารีย์ ปิ่นทอง, อิสร์กุล อุณหเกตุ และทรงพล สงวนจิตร (2554). “นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายเช็ค”, รายงานการวิจัยในโครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ (เล่มที่ 3), สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

McNollGast (2007) “The Political Economy of Law” in Handbook of Law and Economics, edited by, edited by Mitchell Polinsky and Steven Shavell, North Holland

Cooter, Robert D. (2000) “The Strategic Constitution”, Princeton University Press