

ด่วนมาก

ที่ นร ๐๙๐๑/

๔๑๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๕

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๑๑๕
ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึงควาว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิ
มหานคร พ.ศ. ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว
มีข้อสังเกตปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามสิ่งที่ส่งมาด้วย
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๕๕๘ (นายธนาวัฒน์)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๖๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๑๑๕ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยมีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพื่อให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบิน การขนส่ง การประกอบธุรกิจ การจ้างงาน และการประชุม จึงมีความจำเป็นต้องวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการจราจรขนส่ง การระบายน้ำ การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ให้เป็นระบบเดียวกันทั้งพื้นที่ และมีการวางมาตรการการควบคุมความปลอดภัยทางการบินที่มีประสิทธิภาพ แต่เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีหลายแห่งและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบุคลากร ไม่สามารถที่จะรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาดังกล่าวได้ รวมทั้งไม่สามารถสนับสนุนให้บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นเมืองศูนย์กลางการบินตามวัตถุประสงค์ได้ จึงได้ดำเนินการจัดตั้งสุวรรณภูมิมหานครขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่บทบัญญัติต่าง ๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เน้นในเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนหรือเกี่ยวเนื่องในการพัฒนาพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ข้างต้น ดังนั้น สาระสำคัญจึงมีลักษณะเหมือนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ซึ่งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปในกรณีที่จะต้องการบทบัญญัติที่จะเป็นฐานอำนาจในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบินดังกล่าว

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ด้วยแล้วในเบื้องต้นมีข้อสังเกตในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

๑. การกำหนดเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๔) เป็นไปตามการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้อีก

๒. การกำหนดให้สุวรรณภูมิมหานครมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีฐานะเป็นจังหวัดด้วยในเวลาเดียวกัน (ร่างมาตรา ๗) สามารถกระทำได้ดังเช่นเดียวกับกรณีของกรุงเทพมหานคร แต่จำเป็นต้องกำหนดให้มีบทบัญญัติที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทั้งราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยครบถ้วน และไม่เป็นการขัดแย้งกัน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเฉพาะเป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมพื้นที่จังหวัด) บางส่วนสอดคล้องกันและมีความซ้ำซ้อนในการใช้อำนาจ ดังนั้น ควรมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๓. การกำหนดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ในจังหวัดสมุทรปราการและ กรุงเทพมหานคร (ร่างมาตรา ๔) โดยให้มีพื้นที่และเขตตามที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ ยกเว้นพื้นที่ของสุวรรณภูมิมหานคร) แม้ว่าจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด สมุทรปราการและเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่กำหนดให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติก็ตาม แต่อาจเกิดปัญหา ในการตรวจสอบเขตจังหวัดสมุทรปราการและเขตท้องที่กรุงเทพมหานครได้ว่า เป็นการ เปลี่ยนแปลงตามกฎหมายใด

๔. การกำหนดให้การบริหารสุวรรณภูมิมหานคร ประกอบด้วย สภาสุวรรณภูมิ มหานคร นายกสุวรรณภูมิมหานคร และสภาที่ปรึกษา (ร่างมาตรา ๑๑) นั้น มีลักษณะคล้ายกับ เทศบาลรูปแบบเดิมที่ให้สภาที่ปรึกษาได้ แต่อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาร่าง พระราชบัญญัตินี้ มิได้มีลักษณะเพียงเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการของสุวรรณภูมิ แต่มี ลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในการบริหารราชการอันเป็นอำนาจของนายกสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๓๕) กล่าวคือ อำนาจในการบริหารราชการของสุวรรณภูมิมหานคร ควรเป็นอำนาจ ของนายกสุวรรณภูมิมหานคร ซึ่งในการบริหารราชการของสุวรรณภูมิมหานครนี้ นายกสุวรรณภูมิ มหานคร จะต้องจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาสุวรรณภูมิมหานครและรับผิดชอบในการบริหาร ราชการของสุวรรณภูมิมหานครด้วย การที่นายกสุวรรณภูมิมหานครจะดำเนินการตามคำปรึกษา และข้อเสนอแนะนั้นหรือไม่ สมควรเป็นดุลพินิจของนายกสุวรรณภูมิมหานคร เพราะความ รับผิดชอบในการดำเนินการตามหน้าที่ของสุวรรณภูมิมหานครเป็นของนายกสุวรรณภูมิมหานคร แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาดังกล่าวมีผลให้นายกสุวรรณภูมิมหานครต้อง ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา โดยหากนายกสุวรรณภูมิมหานครไม่ดำเนินการตาม สภาที่ปรึกษาอาจเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ (ร่างมาตรา ๖๔) นอกจากนั้น ยังกำหนดก้าวล่วงไปเป็นอำนาจของสภาสุวรรณภูมิมหานครอีกด้วย และหากสภา สุวรรณภูมิมหานครไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาอาจยุบสภาได้ (ร่างมาตรา ๓๖)

๕. การบริหารงานบุคคลของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๒๖ (๔) และ ร่างมาตรา ๓๙) เมื่อจัดตั้งสุวรรณภูมิมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ใน การบริหารงานบุคคลสมควรกำหนดให้สอดคล้องกันและเอื้อต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์การ จัดตั้งสุวรรณภูมิมหานครเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบิน การขนส่ง การประกอบ ธุรกิจ และการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาจไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานเช่นเดียวกับการ บริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยอาจบริหารงานบุคคลลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร ที่เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะของตน แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบและแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด

๒๖. (อำนาจหน้าที่และรายได้ของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างหมวด ๔ และร่างหมวด ๖ ส่วนที่ ๑) กำหนดไว้เป็นกรณีกว้าง ๆ เพื่อเป็นการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยการพัฒนาพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ แต่ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังคงเป็นเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามปกติ หากประสงค์จะพัฒนาพื้นที่ให้เป็นศูนย์กลางทางอากาศยานแล้ว ควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวว่าจะดำเนินการอย่างไรหรือลักษณะใด อย่างน้อยเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว นอกจากนั้น ในส่วนของรายได้ที่สุวรรณภูมิจะได้รับจากการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นศูนย์กลางทางอากาศยานก็ควรกำหนดให้ชัดเจนด้วย

๗. การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสุวรรณภูมิมหานครของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร่างมาตรา ๖๔) ที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสุวรรณภูมิมหานคร ประธานสภาสุวรรณภูมิมหานคร หรือรองประธานสภาสุวรรณภูมิมหานคร แล้วแต่กรณี ไม่เกินสามสิบวัน ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และเมื่อสอบสวนแล้วเห็นว่าจะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่สุวรรณภูมิมหานคร และในกรณีรัฐมนตรีสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสุวรรณภูมิมหานคร ให้ถือว่ารองนายกสุวรรณภูมิมหานครถูกสั่งพักด้วย กรณีดังกล่าวมิได้กำหนดให้ในระหว่างนั้นผู้ใดจะปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของสุวรรณภูมิได้

๘. การมีส่วนร่วมของประชาชน (ร่างมาตรา ๖๕) น่าจะเข้าซ้อนกับบทบัญญัติที่กำหนดถึงหลักการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสุวรรณภูมิที่ต้องเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (ร่างมาตรา ๔๓ และร่างมาตรา ๔๔)

๙. การกำหนดบทบาทเฉพาะกาลในระยะแรกให้สุวรรณภูมิมหานครมีฐานะเป็นจังหวัด แต่การบริหารงานต้องอยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานคร โดยผู้ว่าราชการสุวรรณภูมิมหานครเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารงานในพื้นที่ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับการบริหารงานขององค์การมหาชน ที่น่าจะนำมาจากรูปแบบของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สมควรทำการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน โดยเฉพาะความต่อเนื่องในการบริหารของสุวรรณภูมิมหานครที่จะต้องบริหารงานในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามร่างมาตรา ๑๐๒ ใช้บังคับ ซึ่งจะมีฐานะเป็นทั้งจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป (ร่างมาตรา ๗)

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า แนวทางการจัดการบริหารในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามร่างพระราชบัญญัตินี้ส่วนใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบการบริหารเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน น่าจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เพราะเมื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเอง ซึ่งจะมีปัญหากับนโยบายของรัฐที่ต้องการพัฒนาพื้นที่เป็นการเฉพาะ การบริหารจัดการพื้นที่นี้จึงอาจกระทำในรูปแบบอื่นได้ ตัวอย่างเช่น

๑. จัดตั้งเป็นเขตพิเศษเฉพาะ โดยไม่ต้องรอให้ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ แต่ให้ยกร่างเป็นกฎหมายเขตเศรษฐกิจสุวรรณภูมิและนำหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ในพื้นที่นี้ โดยให้มีผู้บริหารงานตามนโยบายของคณะกรรมการ และใช้อำนาจแทนรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการบัญญัติไว้ในกฎหมายนี้

๒. จัดตั้งเป็นจังหวัดเฉพาะลักษณะเมืองพิเศษ ที่บริหารโดยระบบราชการและไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีลักษณะแตกต่างจากจังหวัดทั่วไป (แนวความคิดลักษณะนี้มีปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งบัญญัติให้แต่ละจังหวัดอาจมีการบริหารงานแตกต่างกันได้)

๓. จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษโดยมีลักษณะการบริหารและการปฏิบัติงานในรูปแบบเฉพาะที่รัฐสามารถใช้อำนาจกำกับโดยกำหนดกรอบการดำเนินการในบางเรื่องทีนอกเหนือจากหน้าที่พื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้สามารถใช้อำนาจแทนรัฐได้หลายเรื่องตามกรอบที่รัฐกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนการใช้อำนาจในพื้นที่เดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่ารูปแบบใดจะมีความเหมาะสม คงต้องทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙