สลค. รับที่ 491
23 มค. 49 16.30 น.

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/(คกอ.๑)/ ๙

คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมาย
และร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี
คณะที่ ๑ ทำเนียบรัฐบาล
กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ มกราคม ๒๕๔๙

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๒
ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. ....
ของคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี
คณะที่ ๑

ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. .... ไปเพื่อคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ตรวจพิจารณา นั้น

คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

๑. การบริหารงานของสุวรรณภูมิมหานครแบ่งเป็น ๒ ระยะ

ระยะแรก เป็นการบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วยกรรมการส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีกรมต่างๆ มีลักษณะการบริหารเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป โดยบัญญัติถึงการบริหารในระยะนี้ไว้ตอนท้ายในส่วนที่เป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งมีอยู่หลายมาตราตั้งแต่ มาตรา ๗๔ ถึง ๑๑๒

ส่วนการบริหารในระยะที่สอง ซึ่งเป็นการบริหารทำนองการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับบัญญัติไว้ในตอนต้น จึงต้องมีบทเฉพาะกาลมิให้นำบทบัญญัติในตอนต้นเกือบทุกมาตรา ร่วม ๕๐ มาตรา มาใช้บังคับเป็นเวลา ๔ - ๘ ปี อันเป็นการแตกต่างจากบทเฉพาะกาลโดยทั่วไป ซึ่งมักจะมีเพียงไม่กี่มาตราและให้มีผลชั่วระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่

/ ร่าง ...

ร่างพระราชบัญญัตินี้อาจเรียงบทมาตราเสียใหม่ตามลำดับเวลาของการบังคับใช้กฎหมาย โดยนำส่วนที่เป็นบทเฉพาะกาลมาบัญญัติในตอนต้น ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น หากจะเทียบกับบุคคลธรรมดาก็เหมือนกับในระยะแรกที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ กฎหมายกำหนด ให้อยู่ภายใต้ปกครองของผู้ปกครอง เมื่อบุคคลนั้นบรรลุนิติภาวะแล้วก็ให้ปกครองตนเองได้

๒. เพื่อให้การบริหารงานของสุวรรณภูมิ ๒ ระยะ มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ควรมีบทบัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามารับรู้และมีส่วนร่วมในกิจการและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารงานของสุวรรณภูมิมหานครตั้งแต่ในระยะแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการบริหารในระยะแรกตามมาตรา ๗๘ อาจให้ผู้แทนฝ่ายประชาชนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการมากขึ้น

๓. มีบทบัญญัติรองรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระหรือจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อัยการ และศาล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ อนึ่ง อำนาจในการเปรียบเทียบปรับตามมาตรา ๔๐ ควรจะมีความเชื่อมโยงกับทางฝ่ายอัยการ อย่างไร หรือไม่

ในคราวประชุมคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติ คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. .... เสร็จแล้ว มีมติเห็นควรให้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ พร้อมความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ตามข้อ ๑ - ๓ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายโสภณ รัตนากร)
ประธานกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติ
ที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑

สำนักนิติธรรม
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘ - ๙
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘(a103/C/u)

รายงานผลการพิจารณา
ของคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. . . . .

หน่วยงานที่เสนอเรื่อง กระทรวงมหาดไทย

๑. สาระสำคัญ

กำหนดให้มีการจัดตั้งสุวรรณภูมิมหานครเป็นนิติบุคคลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นจังหวัด เพื่อบริหารพัฒนาจัดการพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงในบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. การตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรี

ตามเอกสารแนบท้าย

๔. การตรวจพิจารณา

๔.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ของกระทรวงมหาดไทย สืบเนื่องมาจากรัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิขึ้น ในท้องที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบิน การขนส่ง การประกอบธุรกิจ การจ้างงานและการประชุม ซึ่งตามแผนการพัฒนาจะมีการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบขนส่ง การคมนาคม ทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจ การพาณิชย์ ที่อยู่อาศัย เกิดขึ้นภายในรัศมี ๑๐ กิโลเมตร บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีการจ้างงานในธุรกิจเกี่ยวกับกิจการบิน และมีการเคลื่อนย้ายของประชากรตามมา จึงมีความจำเป็นต้องมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการจราจรขนส่ง การระบายน้ำ การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบเดียวกันทั้งพื้นที่ มีการวางมาตรการการควบคุมความปลอดภัยทางการบินที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิหลายแห่งและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร ไม่สามารถรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาดังกล่าวได้ รวมทั้งไม่สามารถสนับสนุนให้บริเวณโดยรอบ

/ท่าอากาศ . . .

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นเมืองศูนย์กลางทางการบินตามวัตถุประสงค์ได้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นควรให้มีการจัดตั้งสุวรรณภูมิมหานครเป็นนิติบุคคลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นจังหวัด เพื่อบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ในเขตสุวรรณภูมิมหานครให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ มาเพื่อดำเนินการ

๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๔.๒.๑ กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษใช้ชื่อว่า "สุวรรณภูมิมหานคร"

๔.๒.๒ พื้นที่ของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๖)

รวมเนื้อที่บางส่วนของกรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรปราการจัดตั้งเป็นสุวรรณภูมิมหานคร จำนวนเนื้อที่ ๕๒๑.๗๘๙ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๖,๑๑๘.๑๒๕ ไร่ แบ่งออกเป็น

- พื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย เขตลาดกระบัง และเขตประเวศ เต็มทั้งจำนวน จำนวนเนื้อที่ ๑๗๖.๓๔๙ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๑๐,๒๑๘.๑๒๕ ไร่

- พื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ประกอบด้วย พื้นที่ของอำเภอบางพลี และกิ่งอำเภอบางเสาธง เต็มทั้งจำนวน จำนวนเนื้อที่ ๓๔๕.๔๔ ตารางกิโลเมตร หรือ ๒๑๕,๙๐๐ไร่

๔.๒.๓ การบริหารงานของสุวรรณภูมิมหานคร แบ่งเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

๔.๒.๓.๑ **ระยะแรก กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้**

(๑) กำหนดให้สุวรรณภูมิมหานคร มีฐานะเป็นจังหวัด (ร่างมาตรา ๗๗)

(๒) กำหนดอำนาจหน้าที่ของสุวรรณภูมิมหานครให้สามารถตอบสนองการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยกำหนดให้สุวรรณภูมิมหานครบริหารงานโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสาธารณเทศให้ทั่วถึง ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติโดยทั่วไป และได้รวมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาเป็นอำนาจหน้าที่ของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๔๒)

(๓) โครงสร้างของสุวรรณภูมิมหานคร

(๓.๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานคร จำนวน ๓๐ คน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๒๐ คน

/ผู้ทรงคุณวุฒิ ...

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานฯ แต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานฯ แต่งตั้ง จำนวน ๔ คน โดยมีระยะเวลาการบริหาร ๔ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ กรณีมีความจำเป็นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๔ ปี (ร่างมาตรา ๗๘ และร่างมาตรา ๑๐๒)

(๓.๒) ให้สุวรรณภูมิมหานครมีผู้ว่าการสุวรรณภูมิมหานคร คนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานครแต่งตั้ง (ร่างมาตรา ๘๖)

(๔) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานคร มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ กำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติแผนงาน โครงการ งบประมาณ กำหนดระเบียบการบริหารงานของสุวรรณภูมิมหานครและกำกับดูแลการบริหารงานของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๘๒)

(๕) กำหนดให้การคลัง การงบประมาณ การเงิน การพัสดุ การตรวจสอบภายใน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การวางแผนพัฒนา ฯลฯ ให้เป็นไปตามระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เทศบาลนครปฏิบัติ หรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ร่างมาตรา ๘๓)

(๖) กำหนดให้ผู้ว่าการสุวรรณภูมิมหานครมีอำนาจหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด บูรณาการแผนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งรองผู้ว่าการสุวรรณภูมิมหานครโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานคร บริหารงานบุคคลของสุวรรณภูมิมหานคร วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสุวรรณภูมิมหานคร กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ (ร่างมาตรา ๙๐ - ๙๑ และร่างมาตรา ๒๖)

(๗) กำหนดให้สุวรรณภูมิมีรายได้ จากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากภาครัฐ หรือเอกชน รายได้จากการลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นหรือกิจการพาณิชย์ (ร่างมาตรา ๙๒)

(๘) กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตลาดกระบังและเขตประเวศเป็นเทศบาลนครลาดกระบัง และเทศบาลนครประเวศเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการสุวรรณภูมิมหานคร รวมทั้งกำหนดสถานภาพสมาชิกสภาเขตลาดกระบังและสมาชิกสภาเขตประเวศ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครลาดกระบัง และสมาชิกสภาเทศบาลนครประเวศที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลาดกระบัง และสมาชิกสภาเทศบาลนครประเวศ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๙๕)

/(๙) . . .

(๙) กำหนดให้กรุงเทพมหานครโอนอำนาจหน้าที่ภารกิจในการจัดการสาธารณะที่ดำเนินการในเขตลาดกระบังและเขตประเวศ ตลอดจนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ สิทธิเรียกร้อง เงินงบประมาณ และเงินอุดหนุน ไปเป็นของเทศบาลนครลาดกระบังและเทศบาลนครประเวศ รวมทั้งให้โอนข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครของเขตลาดกระบังและเขตประเวศมาเป็นพนักงานเทศบาลนครลาดกระบังและเทศบาลนครประเวศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปโดยความสมัครใจ (ร่างมาตรา ๙๗)

(๑๐) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในเขตสุวรรณภูมิมหานคร และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ สิทธิเรียกร้อง เงินงบประมาณ และเงินอุดหนุน ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเฉพาะในเขตสุวรรณภูมิมหานคร ไปเป็นของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๙๘)

(๑๑) กำหนดให้รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตสุวรรณภูมิมหานคร โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจและหน้าที่จัดเก็บ และจัดสรรให้สุวรรณภูมิมหานครตามมาตรา ๙๒ (๓) (ร่างมาตรา ๙๙)

(๑๒) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตสุวรรณภูมิมหานครต้องให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนกับสุวรรณภูมิมหานครในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (ร่างมาตรา ๑๐๐)

(๑๓) ให้ส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ดำเนินการในเขตสุวรรณภูมิมหานคร ตลอดจนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ สิทธเรียกร้อง เงินงบประมาณ เงินอุดหนุน และข้าราชการ ลูกจ้าง ไปเป็นของสุวรรณภูมิมหานคร และให้จัดตั้งอำเภอบางพลีและกิ่งอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นเขตบางพลี และเขตบางเสาธง ตามลำดับ โดยให้ขึ้นตรงกับสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๑๐๓)

(๑๔) กำหนดสถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ของจังหวัดสมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเลือกตั้ง อำเภอบางพลี และกิ่งอำเภอบางเสาธง และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในเขตลาดกระบัง และเขตประเวศ (ร่างมาตรา ๑๐๔ ร่างมาตรา ๑๐๕ และร่างมาตรา ๑๐๖)

(๑๕) กำหนดให้มีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๑๐๗)

/(๑๖) . . .

(๑๖) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่หลายหน่วยงานในเขตสุวรรณภูมิมหานครสิ้นสภาพไป และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ สิทธิเรียกร้อง เงินงบประมาณ เงินอุดหนุน และพนักงาน ลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไปเป็นของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๑๐๘)

๔.๒.๓.๒ **ระยะต่อไป เมื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีสาระสำคัญ ดังนี้**

(๑) กำหนดให้แบ่งพื้นที่การบริหารสุวรรณภูมิมหานครเป็นเขต และแขวง (ร่างมาตรา ๙)

(๒) กำหนดให้การบริหารสุวรรณภูมิมหานครประกอบด้วยสภาสุวรรณภูมิมหานคร นายกสุวรรณภูมิมหานคร และสภาที่ปรึกษา โดยมีองค์ประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่กำหนด (ร่างมาตรา ๑๑ - ร่างมาตรา ๓๗)

(๓) ให้นายกสุวรรณภูมิมหานครควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของสุวรรณภูมิมหานครตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสุวรรณภูมิมหานครและพนักงานจ้างของสุวรรณภูมิมหานคร และให้มีปลัดสุวรรณภูมิมหานครคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานจ้างของสุวรรณภูมิมหานคร รองจากนายกสุวรรณภูมิมหานคร โดยรับผิดชอบดูแลราชการประจำของสุวรรณภูมิมหานครให้เป็นไปตามนโยบายหรือตามที่นายกสุวรรณภูมิมหานครมอบหมาย (ร่างมาตรา ๓๘)

(๔) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการสุวรรณภูมิมหานครคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.” เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของสุวรรณภูมิมหานคร โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ วิธีการคัดเลือก คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนอัตราค่าตอบแทนของกรรมการและอนุกรรมการ ให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด (ร่างมาตรา ๓๙)

(๕) ให้สุวรรณภูมิมหานครบริหารงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปโภคตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ให้ทั่วถึงโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตสุวรรณภูมิมหานครตามที่กำหนด (ร่างมาตรา ๔๒)

(๖) กำหนดให้สุวรรณภูมิมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายตามที่กำหนด (ร่างมาตรา ๔๕)

(๗) กำหนดที่มาของรายได้และรายรับสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘)

/(๘) . . .

(๘) ให้รัฐจัดสรรภาษีและอากรที่รัฐจัดเก็บได้ในพื้นที่สุวรรณภูมิมหานครในแต่ละปี นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ ให้แก่สุวรรณภูมิมหานคร ในจำนวนที่เหมาะสมตามความจำเป็น เพื่อให้สุวรรณภูมิมหานครสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ร่างมาตรา ๔๙)

(๙) กำหนดวิธีการบริหารงบประมาณของสุวรรณภูมิมหานคร (ร่างมาตรา ๕๔ ถึงร่างมาตรา ๕๙)

(๑๐) กำหนดให้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทน ค่าเบี้ยประชุม และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ของนายกสุวรรณภูมิมหานคร รองนายกสุวรรณภูมิมหานคร ประธานสภาสุวรรณภูมิมหานคร รองประธานสภาสุวรรณภูมิมหานคร ประธานสภาที่ปรึกษา สมาชิกสภาที่ปรึกษา เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย (ร่างมาตรา ๖๐)

(๑๑) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสุวรรณภูมิมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (ร่างมาตรา ๖๑ ถึงร่างมาตรา ๖๔)

(๑๒) กำหนดให้สุวรรณภูมิมหานครต้องส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ร่างมาตรา ๖๕)

(๑๓) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับสุวรรณภูมิมหานคร และระหว่างสุวรรณภูมิมหานครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ (ร่างมาตรา ๖๖ ถึงร่างมาตรา ๗๓)

๔.๓ **ตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖** เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานด้วยการให้มีสิทธิถอดถอนสมาชิกสภาสุวรรณภูมิมหานคร และนายกสุวรรณภูมิมหานคร ได้หากเห็นว่าประพฤติตนในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสุวรรณภูมิมหานคร ฯ ซึ่งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสุวรรณภูมิมหานครต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนมีการกำหนดวิธีการหลักเกณฑ์ การติดตาม และการประเมินผลการปฏิบัติงานของสุวรรณภูมิมหานคร เพื่อให้มีการปฏิบัติงานที่ดีและมีมาตรฐาน รวมทั้งกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สิทธิในการเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ

/๔.๔ . . .

๔.๔ **ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือแก่คณะรัฐมนตรีโดยไม่จำเป็นหรือสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีหรือไม่** เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

๔.๕ **ตรวจสอบความสอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย ๓ หลักการ ๑๕ แนวทาง** ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าสอดคล้องกับหลักการที่ ๒ คือการพัฒนากฎหมายตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล และแนวทางที่ ๒ คือการจัดให้มีกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งอยู่ในกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย

๔.๖ **ตรวจสอบความสอดคล้องกับแผนนิติบัญญัติและแผนพัฒนากฎหมาย** ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้อยู่ในแผนพัฒนากฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติ

๕. ข้อเท็จจริง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. .... ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า

๕.๑ ในการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. .... นั้น กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาถึงหลักการปกครองท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับได้นำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาเป็นต้นแบบในการดำเนินการยกร่าง โดยพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าว และปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๕.๒ ร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น โดยให้องค์กรดังกล่าวมีความเข้มแข็ง มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนครอบคลุมทุกด้าน และมีรายได้เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมหานครเป็นเมืองศูนย์กลางการบิน การขนส่ง การประกอบธุรกิจการจ้างงานฯ เพื่อให้การบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ในเขตดังกล่าวเป็นไปอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ โดยกำหนดสาระสำคัญคือ แบ่งการปกครองสุวรรณภูมิมหานครออกเป็น ๒ ระยะ ได้แก่

ระยะที่หนึ่ง ให้การบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นไปตามบทเฉพาะกาลร่างมาตรา ๗๔ - ร่างมาตรา ๑๑๒ โดยให้มีการปกครองในรูปแบบคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานคร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ภายในเขตพื้นที่สุวรรณภูมิมหานครจะยังคงอยู่ แต่ส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคจะถูกยุบเลิกไปทั้งหมด

/ ระยะ ...

ระยะต่อไป เมื่อสุวรรณภูมิมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว ให้มีรูปแบบการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ ตามร่างมาตรา ๑ - ร่างมาตรา ๗๓

๕.๓ ร่างกฎหมายฉบับนี้แบ่งการปกครองตนเองของสุวรรณภูมิมหานครออกเป็น ๒ ระยะดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงได้บัญญัติถึงการปกครองตนเองรูปแบบหลัก คือ รูปแบบการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ของสุวรรณภูมิมหานครตามร่างมาตรา ๑ - ร่างมาตรา ๗๓ ไว้ในลำดับแรก แล้วจึงบัญญัติรูปแบบการปกครองโดยคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานคร ซึ่งเป็นเรื่องที่มีระยะเวลาการบังคับใช้จำกัดไว้ในบทเฉพาะกาล ทั้งนี้ รูปแบบการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวได้ปรากฏในกฎหมายฉบับอื่นๆ ด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๕.๔ การกำหนดให้สุวรรณภูมิมหานครมีฐานะเป็นจังหวัด ตามความในร่างมาตรา ๗๗ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสถานะความเป็นจังหวัด เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เป็นต้น

๖. **คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี** คณะที่ ๑ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

๖.๑ การบริหารงานของสุวรรณภูมิมหานครแบ่งเป็น ๒ ระยะ

ระยะแรก เป็นการบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วยกรรมการส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีกรมต่างๆ มีลักษณะการบริหารเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป โดยบัญญัติถึงการบริหารในระยะนี้ไว้ตอนท้ายในส่วนที่เป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งมีอยู่หลายมาตราตั้งแต่ มาตรา ๗๔ ถึง ๑๑๒

ส่วนการบริหารในระยะที่สอง ซึ่งเป็นการบริหารทำนองการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับบัญญัติไว้ในตอนต้น จึงต้องมีบทเฉพาะกาลมิให้นำบทบัญญัติในตอนต้นเกือบทุกมาตรา ร่วม ๕๐ มาตรา มาใช้บังคับเป็นเวลา ๔ - ๘ ปี อันเป็นการแตกต่างจากบทเฉพาะกาลโดยทั่วไป ซึ่งมักจะมีเพียงไม่กี่มาตราและให้มีผลชั่วระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่

ร่างพระราชบัญญัตินี้อาจเรียงบทมาตราเสียใหม่ตามลำดับเวลาของการบังคับใช้กฎหมาย โดยนำส่วนที่เป็นบทเฉพาะกาลมาบัญญัติในตอนต้น ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น หากจะเทียบกับบุคคลธรรมดาก็เหมือนกับในระยะแรกที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ กฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้ปกครองของผู้ปกครอง เมื่อบุคคลนั้นบรรลุนิติภาวะแล้วก็ให้ปกครองตนเองได้

/ ๖.๒ . . .

๖.๒ เพื่อให้การบริหารงานของสุวรรณภูมิ ๒ ระยะ มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ควรมีบทบัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามารับรู้และมีส่วนร่วมในกิจการและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารงานของสุวรรณภูมิมหานครตั้งแต่ในระยะแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการบริหารในระยะแรกตามมาตรา ๗๘ อาจให้ผู้แทนฝ่ายประชาชนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการมากขึ้น

๖.๓ มีบทบัญญัติรองรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระหรือจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อัยการ และศาล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ อนึ่ง อำนาจในการเปรียบเทียบปรับตามมาตรา ๔๐ ควรจะมีความเชื่อมโยงกับทางฝ่ายอัยการ อย่างไร หรือไม่

๗. มติที่ประชุมฯ

ในคราวประชุมคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติเห็นควรนำให้นำร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและความเห็นพร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ตามข้อ ๖ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(a171/c/u)