

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแผนงานและโครงการด้านการจราจรทางบก
และขนส่งของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๕/๓๕๔๗ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้เสนอ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกฯและมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเสนอแผนงานและโครงการด้านการจราจรและขนส่ง มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. กำชับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจราจรและขนส่งควรจะมีการประเมินและวิเคราะห์โครงการด้านการจราจรและขนส่งอย่างถี่ถ้วนและเคร่งครัด เพื่อให้การใช้งบประมาณหรือเงินกู้ยืมมีประสิทธิภาพ ตามหลักเกณฑ์ของประกาศคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เรื่อง ขั้นตอนและหลักเกณฑ์การประเมินโครงการด้านการจราจรและขนส่ง ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ ก่อนปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖^๑ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘^๒ เกี่ยวกับการเสนอแผนงาน/โครงการด้านการจราจรและขนส่งโดยเคร่งครัด โดยเพิ่มวงเงินแผนงาน/โครงการที่จะเสนอ

^๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ว่า ให้ทุกหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอขออนุมัติแผนงาน/โครงการแก้ไขปัญหารถติดต่อคณะรัฐมนตรี ให้ส่งแผนงาน/โครงการให้ สจร.นำเสนอ คจร.พิจารณาเห็นชอบ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก และเกิดความสอดคล้องในภาพรวมของการแก้ไขปัญหารถติดก่อนที่หน่วยงานจะนำเสนอคณะรัฐมนตรี

^๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘ เห็นชอบมติ คจร.โดยให้สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถือปฏิบัติตามมติ คจร.ในการเสนอแผนงาน/โครงการด้านการจราจรและขนส่ง รวม ๓ ข้อ ดังนี้

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจรเสนอแผนงาน/โครงการต่อ คจร.โดยส่งเรื่องให้ สจร.ให้ความเห็นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือสำนักงบประมาณ

(๒) หากมีกรนำเสนอแผนงาน/โครงการของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจรโดยไม่ผ่านความเห็นของ คจร.ให้หน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ ฯลฯ เสนอเรื่องนั้นให้ คจร. พิจารณาก่อน

(๓) ในการเสนอแผนงาน/โครงการ วงเงินลงทุน หรือกำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการเข้าร่วมทุนของภาคเอกชนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจรให้ สจร.ร่วมกับสำนักงบประมาณกำหนดข้อมูลและการวิเคราะห์ที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวเสนอประกอบการพิจารณาของ คจร.

สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เพื่อวิเคราะห์เสนอต่อคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ตามข้อ ๒

๒. เห็นชอบให้กำหนดวงเงินของแผนงาน/โครงการที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๑ ดังนี้

๒.๑ แผนงาน/โครงการที่มีลักษณะการก่อสร้างทางกายภาพที่มีวงเงินตั้งแต่ ๒๐๐ ล้านบาทขึ้นไป และสำหรับแผนงาน/โครงการที่ไม่มีลักษณะก่อสร้างมีวงเงินตั้งแต่ ๑๐๐ ล้านบาทขึ้นไป

๒.๒ สำหรับแผนงาน/โครงการในกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลที่มีลักษณะการก่อสร้างทางกายภาพที่มีวงเงินตั้งแต่ ๑๐๐ ล้านบาทขึ้นไปและแผนงาน/โครงการที่ไม่มีลักษณะก่อสร้างมีวงเงินตั้งแต่ ๕๐ ล้านบาทขึ้นไป

ในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยว่า โดยปกติการนำเสนอแผนงาน/โครงการด้านการจราจรและขนส่งเพื่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรีนั้นหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเสนอโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ หากหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องการให้เอกชนเข้าร่วมงานในโครงการก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และหากหน่วยงานต้องการใช้เงินกู้ต่างประเทศในการลงทุนก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘ อยู่แล้ว ดังนั้น การที่ สจร.จะดำเนินการประเมินและวิเคราะห์แผนงาน/โครงการตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไปแล้วข้างต้น และที่ขอความเห็นชอบในครั้งนี้ สจร.สามารถทำได้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการควบคู่กันไปกับขั้นตอนตามปกติดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่า วงเงินตามที่ขอกำหนดสำหรับแผนงาน/โครงการที่จะต้องเสนอ สจร.นั้น จะทำให้มีแผนงานหรือโครงการจำนวนมากที่เข้าข่ายนี้ ซึ่งอาจเกินขีดความสามารถของ สจร.ทั้งในด้านกำลังคนและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทั้งการที่ สจร.จะวิเคราะห์โครงการที่จะให้เอกชนเข้าร่วมงานและโครงการที่จะใช้เงินกู้ นั้น จะเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ลงมติว่า

๑. คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/โครงการการจราจรและขนส่ง ซึ่งต้องมีการประเมินและวิเคราะห์แผนงาน/โครงการ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) เสนอ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่า มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวิเคราะห์แผนงาน/โครงการอยู่แล้วตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนด จึงอาจทำให้เกิดความ

เข้าซ้อน และล่าช้าในการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการของรัฐ เมื่อหน่วยงานแต่ละแห่งต่างปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ให้อำนาจ จึงมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เช่น มาตรา ๕ (๒) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีความเข้าซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือกฎหมายอื่นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นหลักปฏิบัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดลอม หรือไม่ว่าอย่างไร ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแบ่งชี้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนด้วย

๒. เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือแผนงานที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับเป็นไปอย่างชัดเจน จึงมอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาจัดทำแผนผังขั้นตอนของการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๒ สัปดาห์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงแจ้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทราบ และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีข้อ ๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๔ หน่วยงาน กล่าวคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมบัญชีกลางแล้ว ในประเด็นที่ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจะเข้าซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่นั้น เห็นว่า

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่เป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการและกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการแล้ว จะเห็นได้ว่า เหตุผล^๓ ที่ให้มีกฎหมายฉบับดังกล่าวก็เพื่อจัดตั้งองค์กรหนึ่งของรัฐขึ้นทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและแผนหลักที่

^๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกขึ้นให้มีหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ในการจัดระบบจราจร รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือกระทบกระเทือนต่อการจราจรของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการปรับปรุงระบบการจราจรมีความต่อเนื่องกันตลอดไปไม่หยุดชะงักเพราะการเปลี่ยนรัฐบาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

จะเป็นแนวทางให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจราจรทางบกในการจัดระบบการจราจรทางบก การเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาการจราจรทางบก รวมทั้งประสานงานกับองค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือกระทบกระเทือนกับการจราจรของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการปรับปรุงการจราจรทางบกที่มีอยู่แล้วและที่จะมีในอนาคตมีความต่อเนื่องกันตลอดไม่หยุดชะงัก เพราะการเปลี่ยนรัฐบาล ดังนั้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งองค์กร คณะกรรมการดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในการเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจราจรทางบกโดยการเสนอนโยบาย แผนหลัก ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ในการจัดระบบการจราจรทางบกเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติรับไปดำเนินการ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายต่อไป^๔ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนหลักด้านการจัดระบบการจราจรทางบกที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้วแม้จะมีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการและเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขึ้นในภายหลัง^๕ โดยให้อำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนงานและโครงการด้านการจราจรของหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวกับการจราจรทางบก รวมทั้งวงเงินลงทุนการกำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชน^๖ ด้วยก็ตาม แต่การพิจารณาแผนงานและโครงการดังกล่าวก็เป็นการพิจารณาแผนงานและโครงการที่อยู่ในแผนหลักที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้ดังที่กล่าวข้างต้น และได้ทำให้อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการเปลี่ยนจากการเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาและให้ความเห็นเป็นคณะกรรมการปฏิบัติการโดยตรงเกี่ยวกับกิจการการจัดระบบการจราจรทางบกเหมือนกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยตรงอยู่แล้วตามกฎหมายอื่น เพราะอำนาจหน้าที่ในการประเมินและวิเคราะห์โครงการเช่นว่านั้นก็เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ

^๔ มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนหลักต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนวทางและประสานงานกับส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจรทางบกซึ่งรับนโยบายและแผนหลักที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วไปดำเนินการ

(๓) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรทางบกเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๔) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งต้องใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการตามนโยบายและแผนหลักที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตาม (๑)

(๕) เสนอมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจราจรทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ วงเงินลงทุน รวมทั้งพิจารณากำหนดโครงการที่จะใช้เงินกู้ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชน ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจราจร เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนหลัก

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายให้เป็นไปตามนโยบายและแผนหลักที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้วต่อไป

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑^๖ นั้น คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นตลอดจนพิจารณาเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องของผลกระทบของแผนงานและโครงการลงทุนของหน่วยงานของรัฐที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และจะต้องใช้เงินงบประมาณ^๗ ว่ามีผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมทั้งหมดยังไร หรือไม่ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕^๘ เกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงการใหม่ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและการพิจารณาให้ความเห็นในโครงการที่จะมีผลเป็นการก่อกวนกับต่างประเทศตามระเบียบการก่อกวนของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘^{๙-๑๐} นั้นเอง ก็แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

^๖ มาตรา ๖ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๑๓ ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจเสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณประจำปีงบประมาณ

^๘ มาตรา ๘ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการ ดังนี้

(๑) โครงการใหม่ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ ข้อ ๗ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินการใดอันจะเป็นผลก่อกวนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

^{๑๐} ข้อ ๘ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับโครงการจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๗ ให้สำนักงานพิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการตลอดจนพิจารณานำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งชาติ เป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลที่จะต้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวมทั้งหมด โดยการเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่อคณะรัฐมนตรี การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนงานและโครงการลงทุนที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่ละโครงการอันจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งด้านการใช้งบประมาณและทรัพยากรของประเทศ การให้ความเห็นเกี่ยวกับการก่อกำกับต่างประเทศ และการใช้เงินทุนจากต่างประเทศ รวมทั้งการประเมินโครงการที่จะให้เอกชนร่วมลงทุนว่าจะมีผลดีผลเสียต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ อย่างไร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๙๙} นั้น เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นและเสนอแนะมาตรการเสริมต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนดังกล่าวรวมทั้งให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในโครงการของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในข่ายจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๗^{๑๐๐} จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เห็นว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวม และวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากแต่ละโครงการหรือกิจการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเองหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

^{๙๙} มาตรา ๑๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐๐} มาตรา ๔๗ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระหว่างการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติกิจการของรัฐโดยตรง ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้พิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบกับนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือเห็นด้วยกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นในกฎหมายแต่ละฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่างก็เป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ในด้านการเสนอความเห็นข้อเสนอแนะและมาตรการต่าง ๆ เฉพาะด้านตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น แผนงานและโครงการใดมีส่วนที่เกี่ยวกับความสอดคล้องกันของโครงการปรับปรุงการจราจรของประเทศและอยู่ในแผนหลักการจัดระบบการจราจรทางบกที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ต้องนำเสนอคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกพิจารณาให้ความเห็นและหากโครงการนั้นเป็นโครงการที่มีการลงทุนซึ่งอาจมีผลกระทบกับโครงการอื่นในภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม หรืออาจก่อหนี้กับต่างประเทศ หรือเป็นโครงการที่ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและอยู่ในกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะมีอำนาจที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นได้ นอกจากนั้นในกรณีที่โครงการดังกล่าวอยู่ในข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขอความเห็นจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการย่อมต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่นกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการทั้งสามจะดำเนินการวิเคราะห์แผนงานและโครงการด้านการจราจรทางบกของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจราจรที่จะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการทั้งสามคณะให้ความเห็นนั้น ก็เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรดังกล่าวก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้นมิได้เป็นเรื่องที่ซ้ำซ้อนกัน แต่เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการคู่ขนานกันไปได้ภายในอำนาจหน้าที่ของตนและตามระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ ด้วยการประสานงานกันระหว่างคณะกรรมการดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเพราะเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวต่างให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะด้านหรือผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในภาพรวมต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจเป็นที่สุดว่า สมควรจะดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นต่อไปเพียงใด ส่วนการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบไปแล้ว ก็เป็นเรื่องของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติโดยตรงที่จะรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปอยู่แล้ว จึงไม่เป็นการซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอัษฎราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑