



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ :หลักประชาธิปไตย

เรื่อง :หลักประชาธิปไตย ศึกษากรณีกระบวนการพิจารณาดำเนินการ
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...

จัดทำโดย

นางสาวสุภา ปิยะ จิตติ

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เอกสารวิชาการหัวข้อ “หลักประชาธิปไตย”
เรื่อง หลักประชาธิปไตย ศึกษากรณีกระบวนการพิจารณาดำเนินการ
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...

ในการพัฒนาประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ - ฉบับที่ ๑๑ ทุกๆ รัฐบาลได้ใช้เงินงบประมาณและเงินกู้ไปในการพัฒนาลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข สวัสดิการ ด้านการคมนาคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี และมีการพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของภาครัฐอย่างทั่วถึง โดยแสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณได้ดังนี้

งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายจ่ายลงทุน		รายจ่ายประจำ		รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้		รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง		รวม จำนวน
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
๒๕๔๔	๒๑๘,๕๗๘.๒	๒๔.๐	๖๗๙,๒๘๖.๕	๗๔.๗	๑๒,๑๓๕.๓	๑.๓	-	-	๙๑๐,๐๐๐.๐
๒๕๔๕	๒๒๓,๖๑๗.๐	๒๑.๙	๗๗๓,๗๑๔.๑	๗๕.๖	๒๕,๖๖๘.๙	๒.๕	-	-	๑,๐๒๓,๐๐๐.๐
๒๕๔๖	๒๑๑,๔๙๓.๕	๒๑.๑	๗๕๓,๔๕๔.๗	๗๕.๔	๓๔,๙๕๑.๘	๓.๕	-	-	๙๙๙,๙๐๐.๐
๒๕๔๗	๒๙๒,๘๐๐.๒	๒๕.๒	๘๓๖,๕๔๔.๔	๗๑.๙	๓๔,๑๕๕.๔	๒.๙	-	-	๑,๑๖๓,๕๐๐.๐
๒๕๔๘	๓๑๘,๖๗๒.๐	๒๕.๕	๘๘๑,๒๕๑.๗	๗๐.๕	๕๐,๐๗๖.๓	๔.๐	-	-	๑,๒๕๐,๐๐๐.๐
๒๕๔๙	๓๕๘,๓๓๕.๘	๒๖.๓	๙๕๘,๔๗๗.๐	๗๐.๕	๔๓,๑๘๗.๒	๓.๒	-	-	๑,๓๖๐,๐๐๐.๐
๒๕๕๐	๓๗๔,๗๒๑.๔	๒๔.๐	๑,๑๓๕,๙๘๘.๑	๗๒.๕	๕๕,๔๙๐.๕	๓.๕	-	-	๑,๕๖๖,๒๐๐.๐
๒๕๕๑	๔๐๐,๔๘๓.๙	๒๔.๑	๑,๒๑๓,๙๘๙.๑	๗๓.๑	๔๕,๕๒๗.๐	๒.๘	-	-	๑,๖๖๐,๐๐๐.๐
๒๕๕๒	๔๒๙,๙๖๑.๘	๒๒.๐	๑,๔๑๑,๓๘๒.๔	๗๒.๓	๖๓,๖๗๖.๑	๓.๓	๔๖,๖๗๙.๗	๒.๔	๑,๙๕๑,๗๐๐.๐
๒๕๕๓	๒๑๔,๓๖๙.๐	๑๒.๖	๑,๔๓๔,๗๑๐.๑	๘๔.๔	๕๐,๙๒๐.๙	๓.๐	-	-	๑,๗๐๐,๐๐๐.๐
๒๕๕๔	๓๕๕,๔๘๘.๖	๑๖.๔	๑,๖๖๗,๕๓๙.๗	๗๖.๘	๓๒,๕๕๔.๖	๑.๕	๑๑๔,๔๘๘.๖	๕.๓	๒,๑๖๗,๙๖๗.๕
๒๕๕๕	๔๓๘,๕๕๕.๔	๑๘.๔	๑,๘๔๐,๖๗๒.๖	๗๗.๔	๔๖,๘๕๔.๐	๒.๐	๕๓,๙๑๘.๐	๒.๒	๒,๓๘๐,๐๐๐.๐
๒๕๕๖	๔๕๐,๓๗๓.๘	๑๘.๗	๑,๙๐๐,๔๗๖.๗	๗๙.๒	๔๙,๑๔๙.๕	๒.๑	-	-	๒,๔๐๐,๐๐๐.๐
๒๕๕๗	๔๔๑,๑๒๘.๖	๑๗.๕	๒,๐๑๗,๖๒๕.๘	๗๙.๙	๕๒,๘๒๑.๙	๒.๑	๑๓,๔๒๓.๗	๐.๕	๒,๕๒๕,๐๐๐.๐
๒๕๕๘	๔๕๐,๑๕๘.๖	๑๗.๕	๒,๐๒๗,๑๗๖.๐	๗๘.๗	๕๕,๗๐๐.๐	๒.๒	๔๑,๙๖๕.๔	๑.๖	๒,๕๗๕,๐๐๐.๐

หมายเหตุ ๑. ร้อยละ หมายถึง ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ๒. ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๑๓๕,๕๐๐ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๑๑๖,๗๐๐ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๙๙,๙๖๗.๕ ล้านบาท

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าแนวโน้มตัวเลขงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน มีจำนวนลดลง เนื่องจากมีรายจ่ายประเภทอื่นเพิ่มมากขึ้น แต่การลงทุนเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของประเทศก็ยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยผลักดันระบบเศรษฐกิจ การค้าการลงทุนและการขนส่งของประเทศให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้น รัฐบาลจึงได้มีแนวความคิดที่จะกู้เงินเพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งก่อให้เกิดร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...

โดยปกติแล้วในการดำเนินโครงการลงทุนจะกระทำโดยผ่านการตั้งรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการกู้เงินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะมีการตรวจสอบกลั่นกรองโครงการและงบประมาณที่ใช้ในโครงการโดยรัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ในมุมที่เน้นความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม และมีการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน และโครงการเหล่านั้นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓ โดยพิจารณาในแง่ความเป็นไปได้ของโครงการ ผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการ ผลเสียที่เกิดจากโครงการ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว

แต่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... กลับมิได้เป็นไปตามขั้นตอนปกติที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... กับหลักประชาธิปไตย ว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีหลักการและเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร

หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมืองยืดเยื้อเรื้อรังมาเป็นเวลานาน บ้านเมืองที่เคยสงบร่มเย็นกลับลุกเป็นไฟครั้งแล้วครั้งเล่า ผู้คนในสังคมที่เคยรักใคร่สามัคคี กลับแบ่งฝักแบ่งฝ่ายแตกแยกหวาดระแวงอย่างรุนแรงชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ส่งผลให้ประเทศตกอยู่ในความบอบช้ำอย่างหนักและถือเป็นความเลวร้ายที่น่าเศร้าสะเทือนใจยิ่งนัก สาเหตุที่ทำให้ประเทศตกอยู่ในสภาวะวิกฤตเช่นนี้ต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งมาจากประชาชนไม่มีความไม่รู้จักความเข้าใจเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักแต่ว่าประชาธิปไตย คือการเลือกตั้งและยอมขายสิทธิขายเสียงโดยไม่ตระหนักถึงคะแนนเสียงที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ในขณะที่เวลานักการเมืองก็ไม่ได้อาสาเข้ามาทำงานการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ใจและเสียสละ แต่มุ่งหวังแสวงหาประโยชน์และอำนาจทางการเมือง จึงเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองที่ไม่คำนึงถึง “หลักการปกครองโดยธรรม” มิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงกันข้ามกลับใช้อำนาจฉ้อฉลทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง

“**หลักการปกครองโดยธรรม**” หรือในอดีตเรียกว่า “การปกครองโดยสามัคคีธรรม” คือ การปกครองที่ต้องประกอบด้วยกฎหมาย ศีลธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต หรือที่ในปัจจุบันถูกเรียกว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตย”^๑

“**การปกครองในระบอบประชาธิปไตย**” เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งยึดถือหลักการให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ไม่ว่าจะใช้อำนาจโดยตรง หรือโดยผ่านตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีแนวคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยต้องมาจากปวงชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิ มีความเสมอภาค เสรีภาพและมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน แต่องค์ประกอบของการเป็นประชาธิปไตยมิใช่มีเพียงเท่านี้ ยังมีหลักการต่างๆ อีกมากมายที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงต่อไป

๑. ประวัติศาสตร์ของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

ประวัติศาสตร์ของการนำเอาหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกของโลกเมื่อกว่า ๑,๐๐๐ ปีที่ผ่านมา โดยมีจุดกำเนิดที่นครรัฐเอเธนส์ อาณาจักรกรีก หรือกรุงเอเธนส์ ประเทศกรีซในปัจจุบัน ประชาธิปไตยในสมัยนั้นเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่พลเมืองของรัฐที่เป็นเพศชายซึ่งบรรลุนิติภาวะและเสียภาษีให้แก่รัฐ เป็นผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายโดยใช้อำนาจในการประชุมร่วมกันโดยตรงไม่ผ่านผู้แทน

ต่อมาในราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ แนวความคิดวิธีการทางประชาธิปไตยได้แพร่หลายเข้าสู่ประเทศต่างๆ ในยุโรป มีนักคิดนักปราชญ์ต่างๆ พยายามให้แนวคิดของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น

เซอร์มัส มอร์ นักปรัชญาทางการเมืองชาวอังกฤษได้เขียนหนังสือชื่อ “Utopia” สะท้อนแนวคิดของสังคมอุดมคติที่ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน มีความเท่าเทียมกัน

จอห์น ล็อก นักปรัชญาทางการเมืองชาวอังกฤษอีกผู้หนึ่งได้แสดงแนวความคิดว่าคนทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันมาแต่กำเนิด

ฌอง ฌาค รูสโซ นักปรัชญาทางการเมืองชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น “บิดาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย” ได้เขียนหนังสือชื่อ “The Social Contract” สะท้อนแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสัญญาประชาคมว่า รัฐบาลมาจากประชาชน ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้าทำงานต้องรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนโดยรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง หากรัฐบาลไม่ดำเนินการตามนั้น รัฐบาลก็จะไม่มีความชอบธรรมและไม่สามารถอยู่ต่อไปได้

มองเตส กิเออร์ นักปรัชญาทางการเมืองชาวฝรั่งเศสได้สะท้อนแนวคิด “การแบ่งแยกอำนาจ” ว่าควรมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจที่มีต่อกันและกัน มองเตส กิเออร์ ได้เขียนหนังสือชื่อ “The Spirit of Law”

^๑ คำกล่าวของนายปรีดี พนมยงค์ อังโน “สารัตถะประชาธิปไตย” โดย ทวีศักดิ์ อุณจิตติกุล กรุงเทพฯ: วศิระ, มีนาคม ๒๕๕๕ หน้า ๑๓๒

สะท้อนแนวคิดที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ คือ ความพร้อมของประชาชนว่ามีการศึกษาเพียงพอหรือไม่ มีความเข้มแข็งและมีความกระตือรือร้นเพียงใด รวมทั้งความเหมาะสมและความสอดคล้องของจารีตประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยมและปทัสถานทางสังคม อีกด้วย

อับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ ๑๖ เคยแสดงสุนทรพจน์ตอนหนึ่งว่า “...democracy is the government of the people, by the people, for the people” (ประชาธิปไตยคือ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน) สารสำคัญของ การแสดงสุนทรพจน์ครั้งนี้หมายถึงว่า รัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน อย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่ได้มาจากการซื้อเสียงและประชาชนในที่นี้คือ ผู้ที่ได้รับการศึกษาดี แล้วรู้จักหน้าที่รู้จักเสรีภาพอันพึงมีของตนตามรัฐธรรมนูญ

จอห์น เอฟ.เคนเนดี ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ ๓๕ แถลงต่อรัฐสภาวันที่เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี โดยมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า “and so my fellow American ask not what your country can do for you, ask you what you can do for your country.” (ชาวอเมริกาของข้าพเจ้า อย่าถามว่าประเทศเทศของท่านจะให้อะไรแก่ท่าน จงถามว่าท่านจะให้อะไรแก่ประเทศของท่าน) สารสำคัญของคำแถลงดังกล่าวหมายถึง ประชาชนต้องเป็นผู้ให้สิ่งที่ดีงาม และเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเพื่อทดแทนบุญคุณแผ่นดิน ไม่ใช่มุ่งแต่เรียกร้องเอาประโยชน์ของตนแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของประเทศชาติ^๒

๒. ความหมายและลักษณะของหลักประชาธิปไตย (Democracy)

ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า มีนักคิดนักปราชญ์ต่างๆ พยายามให้แนวคิดของ หลักการปกครองแบบประชาธิปไตยไว้หลากหลายแนวคิด ดังนั้น การให้นิยามความหมายของคำว่า “**หลักประชาธิปไตย**” จึงอาจมีได้หลากหลายมุมมองขึ้นอยู่กับว่ามุมมองนั้นๆ ให้ความสำคัญกับ ลักษณะเด่นในเรื่องใดของหลักประชาธิปไตย ผู้เขียนจึงขออธิบายความหมายและลักษณะของ หลักประชาธิปไตยในมุมมองต่างๆ ดังนี้^๓

๒.๑ มุมมองด้านภาษา คำว่า “**ประชาธิปไตย**” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า **Democracy** ซึ่งมาจากคำภาษากรีกว่า Democratia ซึ่งประกอบด้วยคำ ๒ คำ คือ Demos กับ kratein คำว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratein หมายถึง การปกครอง ฉะนั้น “**ประชาธิปไตย**” (Demokratia) จึงหมายถึง ประชาชนปกครอง หรือ**การปกครองโดยประชาชน**

๒.๒ มุมมองที่เน้นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เห็นว่า “**ระบอบประชาธิปไตย**” เป็นรูปแบบการปกครองที่ดีคือ การปกครองที่เคารพสิทธิและความเสมอภาคของ มนุษย์ และเชื่อว่าสมาชิกของสังคมทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทาง เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้ระบอบ

^๒ “สารัตถะประชาธิปไตย” โดย ทวีศักดิ์ อุ่ณจิตติกุล กรุงเทพฯ: วศิระ, มีนาคม ๒๕๕๕ หน้า ๑๒๘-๑๓๐

^๓ ค ้น จ ำ ก www.๒.ect.go.th/download-file.php?Action=filedownload&DataID... เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗

ประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการดำเนินการใดๆ ภายใต้กฎระเบียบของสังคมด้วย

๒.๓ มุมมองที่เน้นการเข้ามีส่วนร่วมหรือเสียงของประชาชน เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและใช้อำนาจนี้ผ่านทางองค์กรทางการเมืองต่างๆ เพื่อประโยชน์สุขของตนเอง บทบาทของประชาชนในทางการเมืองจึงมีความสำคัญมากในระบอบนี้ จนมีผู้กล่าวว่า ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นประชาชน คือ เสียงสวรรค์ เป็นระบอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมดำเนินการเพื่อสร้างสรรค์สังคมของตนเอง กิจกรรมการเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนอาจเป็นทางอ้อมโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทน หรืออาจเป็นทางตรง เช่น การประท้วง การร้องเรียน ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลรับทราบถึงปัญหา เป็นต้น

๒.๔ มุมมองที่เน้นเจตนารมณ์ของประชาชน ตามที่มีการอ้างสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกาที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้อย่างกระชับและคมคายว่า “เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ในระบอบประชาธิปไตยนั้นผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ที่ถือเสมือนเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชน รัฐบาลเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก หรือได้รับเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ รัฐบาลจะคงอยู่ในอำนาจต่อไปได้หากวาระสิ้นสุดลงก็โดยการแสดงให้ประชาชนผู้เลือกตั้งเห็นว่ารัฐบาลสามารถสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

๒.๕ มุมมองตามที่มาและขอบเขตอำนาจ มีผู้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” ไว้ว่า อำนาจสูงสุดมาจากประชาชน ทั้งนี้โดยอ้างว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิและเสรีภาพโดยธรรมชาติ พวกเขาสามารถที่จะคิดและกระทำการใดๆ ได้ แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมเขาจะสละสิทธิ์และอำนาจบางประการให้กับผู้ปกครอง เพื่อใช้อำนาจนั้นดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด ฉะนั้นเราจะพบว่ารัฐบาลในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้นจะมีอำนาจที่มีขอบเขต

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยมีความแตกต่างกันไปในแต่ละการปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐเป็นของประชาชน ดังนั้นประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น

ประชาธิปไตย ได้อธิบายมาแล้วว่า หมายถึง รูปแบบการปกครองประเทศแบบหนึ่งซึ่งยึดถือหลักการที่กำหนดให้ประชาชนปกครองกันเอง โดยประชาชนทุกคนมีความเสมอภาค เสรีภาพและมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยต้องมาจากปวงชน

ฉะนั้น จะเห็นความแตกต่างได้ว่า ประชาธิปไตยคือ รูปแบบการปกครองประเทศแบบหนึ่ง ส่วนอำนาจอธิปไตยคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่ทุกรูปแบบการปกครองประเทศต้องมีผู้เป็นเจ้าของอำนาจนี้

อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการเป็นรัฐ เพราะนอกจากต้องประกอบด้วยอาณาเขต ประชากร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย เพราะในแต่ละประเทศต้องมีอำนาจสูงสุดในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่ารัฐได้ โดยหลักสากลแต่ละรัฐจะมีองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ ๓ องค์กร ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ^๔

ฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานที่ใช้อำนาจคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า ส.ส. โดยที่มีอำนาจออกกฎหมาย พิจารณางบประมาณและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

ฝ่ายบริหาร หน่วยงานที่ใช้อำนาจคือ รัฐบาล (Government) และคณะรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่นำกฎหมายมาบังคับใช้และออกกฎหมายบางส่วนที่มีความสำคัญน้อยกว่านิติบัญญัติ และมีหน้าที่บริหารราชการและปกครองประเทศ ภายใต้เป้าหมายสูงสุดคือการสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน

ฝ่ายตุลาการ หน่วยงานที่ใช้อำนาจคือ ศาลและกระทรวงยุติธรรม โดยมีหน้าที่ตีความตีบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งวินิจฉัย พิจารณาพิพากษาบรรดาอรรถคดีที่ทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็ข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาครัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน อย่างไรก็ตามขอบอำนาจในการพิจารณาประเภทข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นย่อมถูกจำแนกแจกแบ่งไปตามองค์กรใช้อำนาจตุลาการหรือศาลที่ต่างกันไปในรายละเอียด

แนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย มาจากนักคิดนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส คือ **ชาร์ล เดอ มงเตสกีเอร์** (Charles de Montesquieu) มงเตสกีเอร์ ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรใช้อำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตามแนวคิดของ**อริสโตเติล** (Aristotle) นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ ซึ่งมีเป้าหมายประการสำคัญคือ**การให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย** และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดที่อาจละเมิดสิทธิโดยอำนาจรัฐไม่ว่าฝ่ายใด

เหตุผลที่ มงเตสกีเอร์ เสนอแนวคิดให้แบ่งแยกอำนาจการปกครองสูงสุดนี้เนื่องจากเขาเห็นว่า หากอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบริหารหรือการบังคับตามมติมหาชน และอำนาจตุลาการในการพิจารณาคดีถูกใช้โดยบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียวไม่ว่าจะเป็นขุนนางหรือประชาชนก็ตามแล้วยากที่จะมีเสรีภาพอยู่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะผู้ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติรวมกับอำนาจบริหารจะออกกฎหมายแบบทรราชและบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ หากอำนาจตุลาการรวมกันกับอำนาจนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย อันอาจส่งผลให้ชีวิตและเสรีภาพของผู้ใต้การปกครองถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายที่ลำเอียงและหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารแล้วผู้พิพากษาจะประพฤติตัวแบบกดขี่รุนแรงจึงจำเป็นต้องแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกัน

^๔ ค้นจาก <http://thealphanz.exteen.com/> เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗

ประชาธิปไตยทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเสมอกัน ดังนั้นสิทธิของคนส่วนน้อยก็ต้องได้รับความคุ้มครอง เช่นเดียวกับคนส่วนใหญ่ (Majority Rules, Minority Rights) และต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันมิให้เสียงส่วนใหญ่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย หรือเสียงส่วนมากที่ใช้วิธีพวกมากลากไปตามผลประโยชน์หรือความเห็นของตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการรับฟังเสียงส่วนน้อยเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่เสียงส่วนน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันหรือสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ทักษะความเห็นของเสียงข้างน้อยในวันนี้อาจกลับมาเป็นที่ยอมรับหรือเสียงข้างมากในวันข้างหน้าก็เป็นได้

๔.๔ หลักความยินยอม ประชาธิปไตยจะต้องมีพื้นฐานมาจากความยินยอม เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และปวงชนได้เลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อใช้อำนาจดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้ามาใช้อำนาจเหล่านี้ได้รับความยินยอมจากปวงชน แต่จะมีอำนาจจำกัดตามรัฐธรรมนูญ และยังถูกจำกัดช่วงเวลาที่ได้รับคามยินยอม คืออาจอยู่ในวาระช่วงระยะเวลาหนึ่ง (วาระครบ ๔ ปี เป็นต้น) เมื่อครบวาระหรือมีการยุบสภาจะมีการเลือกตั้งใหม่ หากผู้แทนราษฎรผู้ใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนจะได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป

๔.๕ หลักประนีประนอม หมายถึง การลดความขัดแย้งโดยการผ่อนหนักผ่อนเบาให้กัน ร่วมมือกันเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ในหลายกรณีหลังจากที่ผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันแล้วและเล็งเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวของผู้แทนแต่ละคนเสนอนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก หรือมีข้อขัดแย้งกันไม่มากนักที่ประชุมก็อาจใช้การประนีประนอมกัน โดยยึดหลักผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเกณฑ์ ไม่จำเป็นต้องมีการลงคะแนนเสียงข้างมากก็ได้

๔.๖ หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง ความเท่าเทียมกันในสังคม ทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่เสมอภาคกัน ไม่มีการแบ่งชนชั้น หรือการเลือกปฏิบัติ ระบอบประชาธิปไตยเชื่อว่ามนุษย์ต่างก็มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน แม้แต่รัฐธรรมนูญไทยก็ยอมรับในหลักการนี้

๔.๗ หลักเสรีภาพ (Liberty) สังคมประชาธิปไตยประชาชนจะมีเสรีภาพในการดำเนินการต่างๆ เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การอบรมศึกษา การรวมตัวกันเป็นสมาคม เป็นต้น แต่ทั้งนี้เสรีภาพเหล่านี้จะถูกจำกัดโดยกฎหมายนั้นคือ ประชาชนต้องไม่ใช่เสรีภาพนี้เพื่อทำลายหรือรบกวนเสรีภาพของผู้อื่น

๔.๘ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การบัญญัติกฎหมายที่มีความเป็นธรรม เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และจำกัดควบคุมอำนาจรัฐไม่ให้ลุแก่อำนาจจนเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม ต้องมีการยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์กติกา และหลักประกันความเสมอภาคให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการรักษาผลประโยชน์ ส่วนรวม เพื่อความถูกต้อง สงบเรียบร้อยและชอบธรรม โดยรัฐบาลจะต้องบังคับใช้กฎหมายแก่คนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิ เพราะเหตุแห่งความเป็นผู้มีอิทธิพล ยศฐาบรรดาศักดิ์ เงินทอง หรืออภิสิทธิ์อื่นๆ

๕.รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ได้มีรูปแบบการปกครองเหมือนกันทั้งหมด นักวิชาการได้พยายามเสนอหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่อาจใช้แบ่งรูปแบบการปกครองของประเทศประชาธิปไตยมากมายด้วยกัน สรุปได้เป็น ๒ หลักเกณฑ์^๘ ดังนี้

๕.๑ หลักประมุขของประเทศ แบ่งรูปแบบประชาธิปไตยได้ ๒ ลักษณะ คือ

๑) **มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข** พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชน โดยใช้อำนาจแยกกันเป็น ๓ ทาง คือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล ส่วนองค์พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นกลางในทางการเมือง เช่น ไทย อังกฤษ เป็นต้น

๒) **มีประธานาธิบดีเป็นประมุข** ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐเพียงหน้าที่เดียว เช่น สิงคโปร์ อินเดีย ฯลฯ และบางประเทศประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย ฯลฯ

๕.๒ หลักการรวมและการแยกอำนาจ แบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ

๑) **แบบรัฐสภา** ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้แก่ การมีเฉพาะผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวหรืออาจมี ๒ สภาก็ได้ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตัวแทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนมากสมาชิกได้มาจากการแต่งตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มาจากการเลือกตั้ง ชื่อสภาอาจเรียกต่างกันได้ เช่น ในอังกฤษเรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า สภาล่าง และวุฒิสภาว่า สภาสูงหรือสภาขุนนาง แต่โดยหลักการสภาทั้งสองต้องประชุมร่วมกันรวมกันเป็นรัฐสภา ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร คือมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้ปกครองประเทศ และมีอำนาจบริหารในการให้ความเห็นชอบหรือจัดตั้งรัฐบาล และควบคุมการบริหารของรัฐบาลด้วย คือ รัฐบาลบริหารด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ในทางปฏิบัติถือกันเป็นหลักเกณฑ์ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนจะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง แต่รัฐบาลจะต้องอยู่ในความควบคุมของสมาชิกรัฐสภา ลักษณะดังกล่าวนี้รัฐสภาและรัฐบาลต่างทำหน้าที่ของตน แต่รัฐสภาควบคุมรัฐบาลด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ และอาจลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐบาลลาออกได้ ส่วนรัฐบาลก็อาจยุบสภาได้ ทำให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจ

๒) **แบบประธานาธิบดี** ระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบรัฐสภา การมีรัฐสภาเหมือนกัน แต่มีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ การมีประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยประธานาธิบดีมีสิทธิและหน้าที่ในการจะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้นก็ยังคงตกอยู่ที่รัฐสภา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีนี้ ทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็ได้รับเลือกจากประชาชน ทั้งสองฝ่าย จึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการยังคงเป็นอิสระ ฉะนั้นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ต่างก็เป็นอิสระ

^๘ ค้นจาก www.ect.go.th/download-file.php?Action=filedownload&DataID... เมื่อวันที่

และแยกกัน สถาบันผู้ใช้อำนาจทั้งสามจะเป็นตัวที่คอยยับยั้งและถ่วงดุลกันและกัน ไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น การปกครองของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๓) แบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ระบอบประชาธิปไตยแบบนี้ ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรี ในด้านการบริหารนั้นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามประกาศใช้กฎหมาย และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาเองก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญ คือ ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประธานาธิบดีในระบอบประชาธิปไตย แบบนี้เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและการเมืองโดยทั่วไป ทั้งยังทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจยุบสภาได้ด้วย จึงมีอำนาจมาก เช่น อินเดีย ฝรั่งเศส

๖. ประเภทของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประเภทของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๖.๑ ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกัน พิจารณา ตัดสินปัญหาาร่วมกันในที่ประชุมโดยตรง และจะเป็นผู้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐโดยตรง เราจะเห็นว่าประชาธิปไตยประเภทนี้จะใช้ได้ในช่วงเชิงปฏิบัติจริงๆ ก็แต่เฉพาะในสังคมเล็กๆ หรือประเทศเล็กๆ ที่มีสมาชิกจำนวนน้อย ซึ่งแต่ละคนมีโอกาสอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ และพิจารณาปัญหาต่างๆ อย่างละเอียดและมีเหตุผล แต่ถ้านำเอาประชาธิปไตยประเภทนี้มาใช้กับสังคมขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมากแล้วจะเป็นอุปสรรค เนื่องจากความไม่พร้อมเพรียงกัน และการที่จะหาสถานที่ประชุมขนาดใหญ่ เพื่อจะให้ประชาชนทั้งประเทศมาประชุมในที่เดียวกันย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง

๖.๒ ประชาธิปไตยโดยทางอ้อม เป็นประชาธิปไตยอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากประเทศต่างๆ ของโลกได้ขยายตัวออกไปมาก ประชาชนพลเมืองเพิ่มขึ้นปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นมามาก ฉะนั้นโอกาสที่ประชาชนทั้งประเทศจะมานั่งปรึกษารื้อกัน เพื่อแก้ปัญหากันแบบประชาธิปไตยโดยตรงย่อมเป็นไปได้ เพื่อแก้ไขอุปสรรคนี้แทนที่ประชาชนทุกคนจะต้องมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาใด ก็จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตัวแทนหรือที่รู้จักในนามสมาชิกรัฐสภาเข้าไปสู่ที่ประชุมแทน ส่วนลักษณะและวิธีการเลือกสมาชิกรัฐสภาของประชาชนในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป

๗. ปัจจัยที่เอื้อต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยไม่อาจดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของมันเอง จึงจำเป็นต้องมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะเป็นตัวคอยให้การสนับสนุนหรือช่วยให้ระบอบนี้ดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ คือ ^๙

๗.๑ ระดับการศึกษาของประชาชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อระบอบประชาธิปไตย คือ ในเมื่อคนในสังคมได้รับการศึกษาดี มีเหตุผล มักจะติดตามข่าวสารทางการเมือง มีความสนใจทาง

^๙ ค้นจาก www.๒.ect.go.th/download-file.php?Action=filedownload&DataID...
เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗

การเมืองและมีความรู้ความเข้าใจว่าตนเองเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม นโยบายใดๆที่สังคมออกมา ก็ย่อมที่จะมีผลกระทบต่อเขาโดยตรง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการศึกษาดี้มักจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง เช่น ตั้งองค์กรภาคประชาชนช่วยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ร่วมเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาชาติบ้านเมือง

๗.๒ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะพบว่าประเทศพัฒนานั้นจะมีระดับของความเสมอภาคทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศด้อยพัฒนาทั่วไป นอกจากนี้ยังเป็นผลให้สังคมมีสวัสดิการต่างๆที่ดี เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล ฯลฯ นอกจากเศรษฐกิจที่ดีมั่นคงจะช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความสมัครใจ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการถูกชักจูง ชูเชิญใดๆ ไม่ยอมขายสิทธิขายเสียง หรือเห็นแก่ผลประโยชน์จากโครงการประชานิยม และยังมีผลให้ระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยดี และมีเสถียรภาพ

๗.๓ บุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยยั่งยืนอยู่ได้ ลักษณะของบุคลิกภาพเหล่านี้คือความสนใจที่จะมีต่อกิจการบ้านเมืองเมื่อสนใจแล้วก็มีวามกระตือรือร้นที่จะติดตามความเป็นไป มีการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล ไร้อคติ และที่สำคัญได้แก่ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยถือเสมือนว่าเป็นหน้าที่ที่ตนจะต้องทำ หรือที่ตนจะต้องรับผิดชอบในฐานะสมาชิกผู้หนึ่งของสังคม

๗.๔ เสถียรภาพของสถาบันทางการเมือง มีส่วนช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยก้าวหน้ามั่นคงด้วย นั่นคือ เมื่อสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองเป็นที่ยอมรับของประชาชน ประชาชนก็จะมีศรัทธา และจะเข้าไปเป็นสมาชิก หรือเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น เมื่อพรรคการเมืองมั่นคงสามารถแสดงออกซึ่งเจตนาของสมาชิกได้อย่างแจ่มชัด นโยบายที่ออกมาได้รับการเชื่อถือและนำมาปฏิบัติ ประชาชนจะมีความศรัทธาพรรคการเมืองนั้น และเข้ามาเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้น ซึ่งก็เท่ากับเป็นการเกื้อกูลให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพยิ่งขึ้นด้วย

๗.๕ พัฒนาการทางการเมืองและการบริหาร ปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อระบอบประชาธิปไตย คือการปกครองและการบริหารต้องมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นโยบายของรัฐบาลตรงตามเจตนารมณ์และมีผลดีต่อประชาชน คือ ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานอย่างทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชนเข้าใจศรัทธาและยึดมั่นการเมืองระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น และมีส่วนร่วมสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้นไปด้วย

๘. เฝ้าระวังการ

ในอดีตคำว่า “**เฝ้าระวังการ**” มักหมายถึง รัฐบาลเฝ้าระวังที่มาจากการทำรัฐประหารซึ่งไม่เป็นไปตามกระบวนการประชาธิปไตยที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน แต่ปัจจุบันคำว่า “**เฝ้าระวังการ**” ยังครอบคลุมไปถึงพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวอย่างมีเสถียรภาพสามารถทำอะไรๆ ทั้งในกลไกของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหารอย่างมีเอกภาพ โดยไม่รับฟังเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และเสียงสะท้อนของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม รวมถึงสื่อมวลชนที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า “**เฝ้าระวังการรัฐสภา**”

ใหม่ในวันที่ ๙ พฤษภาคม ว่า “ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องซ่อมความเข้าใจถึงหลักประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญซึ่งคณะราษฎรได้ขอพระราชทานมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่า (คือ) ระบอบประชาธิปไตยอันมีระบอบตามกฎหมายและศีลธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช่ประชาธิปไตยอันไม่มีระบอบ หรือประชาธิปไตยที่ไร้ศีลธรรม เช่น การใช้เสรีภาพอันมีแต่จะให้เกิดความปั่นป่วน ความไม่สงบเรียบร้อย ความเสื่อมศีลธรรม ระบอบชนิดนี้เรียกว่า อนาธิปไตย (ไม่เคารพกฎหมาย ไม่มีระบอบ และก่อความวุ่นวาย) หาใช่ประชาธิปไตยไม่ขอให้ระวัง อย่าปนประชาธิปไตยกับอนาธิปไตย อนาธิปไตยเป็นภัยอย่างใหญ่หลวงแก่สังคมและประเทศชาติ

ระบอบประชาธิปไตยจะมั่นคงอยู่ได้ต้องประกอบด้วยกฎหมาย ศีลธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต หรือในบางครั้งในโบราณกาลเรียกว่า การปกครองโดยสามัคคีธรรม

การใช้สิทธิโดยไม่มีขอบเขตได้กฎหมายหรือศีลธรรม หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ไม่ใช่หลักของประชาธิปไตย ไม่ใช่หลักซึ่งคณะราษฎรขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยนั้นไม่มีพระราชประสงค์ให้เป็นอนาธิปไตย”

พระธรรมโกศาจารย์ หรือที่คนไทยรู้จักกันดีในนาม พุทธทาสภิกขุ วัดสวนโมกข์ เคยแสดงทัศนะเกี่ยวกับประชาธิปไตยว่า “การปกครองประชาธิปไตย ไม่ใช่หมายถึงว่าประชาชนเป็นใหญ่ แต่หมายถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ เพราะประชาชนนั้นบ้าๆ บอๆ ก็ได้”^{๑๔}

แต่ปัจจุบันล่วงพ้นไป ๘๒ ปีแล้ว ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๘ ฉบับ ฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๕} แต่ในห้วงเวลาที่ผ่านมากการนำวิธีการของกระบวนการทางประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศดูเสมือนว่าประชาธิปไตยยังคงเป็นสิ่งใหม่สำหรับคนไทยในยุคปัจจุบันนี้ เพราะประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตย จึงขาดหลักคิดที่ถูกต้องและจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง ไม่รู้จักบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ไม่รู้จักสิทธิของตนและใช้เสรีภาพเกินขอบเขตโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้อื่น ส่งผลให้ถูกครอบงำความคิดทางการเมืองอย่างผิดๆ และตกเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์เป็นของตนโดยไม่ยึดเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง การเมืองไทยจึงตกอยู่ในวังวนของวงจรอุบาทว์ที่พรรคการเมืองใช้เงินซื้อเสียง แล้วมาจัดตั้งรัฐบาลใช้อำนาจบริหารอย่างเดียวไม่พอแต่ยังใช้เงินซื้ออำนาจนิติบัญญัติรวมเป็นเผด็จการรัฐสภา ออกกฎหมายเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ทุจริต โกงกินประเทศ สร้างความแตกแยกให้แก่ประชาชน ส่วนประชาชนก็ได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เห็นคุณค่าคะแนนเสียงของตนยอมขายเสียงเพื่อแลกกับเศษเงินที่นักการเมืองหยิบยื่นให้ ทั้งๆ ที่เงินที่นำมาซื้อเสียงล้วนมาจาก

^{๑๔} อ่างแล้ว หน้า ๑๓๓

^{๑๕} ในระหว่างที่ผู้เขียนกำลังทำรายงานฉบับนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สิ้นสภาพบังคับไปโดยการประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการหิบบิ้นผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ นับเป็นสิ่งบั่นทอน บ่อนทำลาย กระบวนการประชาธิปไตย และเมื่อการเมืองไทยมาถึงทางตันก็จะเกิดการปฏิวัติรัฐประหารโดยผู้นำทางทหาร เพื่อเข้ามารื้อล้างแก้ไขผลของการกระทำของนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันออกไปชั่วคราว และจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาทางตันของประเทศ ตลอดจนจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเมืองไทยก็จะได้นักการเมืองหน้าเดิมๆ เข้ามาบริหารประเทศเข้ามาโกงกิน เป็นวงจรอุบาทว์เช่นนี้ ไปเรื่อยๆ จึงถึงเวลาแล้วหรือยังที่ประชาชนคนไทยจะร่วมมือกันพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศของเราให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เป็นประชาธิปไตยที่มีระเบียบตามกฎหมายและศีลธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต ใช้สิทธิเสรีภาพในทางที่ถูกต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น เพื่อให้ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

๑๐.อุปสรรคและปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทย

สาเหตุที่ระบอบประชาธิปไตยของไทยล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ๘๒ ปี (หลังการปฏิวัติ พ.ศ.๒๔๗๕) ที่ผ่านมา คือ การที่คนไทยรับเอาาระบบโครงสร้างทางการเมืองของประเทศตะวันตกมาแต่ไม่ได้รับเอาวัฒนธรรมทางการเมืองของเขามาด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในยุคปัจจุบันยังเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของระบบศักดินาที่นักการเมือง ข้าราชการและประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงเคารพเชื่อฟังต่อผู้ใหญ่ หรือผู้มีอำนาจโดยไม่สนใจที่ผู้ใหญ่นั้นจะมีจริยธรรมที่ดีงามหรือมีศีลธรรม หรือไม่

คนไทยส่วนมากยังคงมองการติดสินบนและอุปถัมภ์ของญาติมิตรสหายว่าเป็นสิ่งปกติ ยังคงมองว่าการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวกเป็นเรื่องธรรมดา มองว่าการแข่งขันเพื่อแสวงหาอำนาจโดยการซื้อ-ขายเสียงเป็นเรื่องธรรมดา และมองว่าการโต้แย้งอภิปรายด้วยเหตุผลทำให้ผู้แพ้เสียหน้าเสียศักดิ์ศรี ความคิดเหล่านี้ล้าสมัยและขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ดังนั้น ถ้านักการเมือง ข้าราชการและประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติเช่นนี้ ระบอบประชาธิปไตยก็ล้มเหลวหรือหยุดชะงัก

อุปสรรคสำคัญที่เป็นสาเหตุให้การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยของไทยมีความล้มเหลว คือ การศึกษาที่ไม่สามารถพัฒนาคนในชาติให้มีหลักคิดและจิตสำนึกที่ถูกต้อง ความไม่รู้จักความไม่เข้าใจเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องประชาธิปไตย รู้จักเพียงแต่ว่าประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง มีรัฐสภาและมีรัฐธรรมนูญเท่านั้นโดยประชาชนไม่รู้ว่าตนเองมีอำนาจ ตนเองเป็นเจ้าของประเทศที่มีหน้าที่ต้องดูแลและปกครองตนเอง และเป็นนายจ้างของรัฐบาล พรรคการเมืองและนักการเมือง ต้องรู้จักตรวจสอบการทำงานของคนเหล่านั้น จึงถูกนักการเมืองครอบงำความคิดทางการเมืองอย่างผิดๆ และหลอกใช้ด้วยการซื้อเสียงหรือเสนอนโยบายประชานิยมให้ในขณะที่เดียวกันนักการเมืองก็ไม่ได้อาสาเข้ามาทำงานการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ใจและเสียสละแต่มุ่งหวังแสวงหาประโยชน์และอำนาจทางการเมือง ส่วนพรรคการเมืองก็ไม่ได้มีรากฐานมาจากประชาชน เพราะมีเจ้าของพรรคที่เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ และมีกลุ่มทุนต่างๆ คอยให้การสนับสนุนเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ จึงเป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีอุดมการณ์ในการพัฒนาประเทศให้มี

ความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน ในขณะที่ข้าราชการก็ไม่มีสำนึกในความเป็นข้าราชการยอมรับใช้นักการเมืองเพียงเพื่อต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานเท่านั้น

ประชาธิปไตยจะอยู่ในกำมือของประชาชนได้ หมายถึงว่า ประชาชนต้องมีพลังในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้ดำเนินการในสิ่งที่ดีงามแก่ประเทศโดยมีความถูกต้องและชอบธรรมเท่านั้น

การพัฒนาประชาธิปไตยต้องอาศัยการเมืองภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ทำงานอย่างมีอุดมการณ์ โดยติดตามการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด และตรวจสอบความผิดปกติต่างๆ ที่ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศชาติต้องสูญเสียไป

๑๑. ข้อกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการคลังตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๘ รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(๒) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

(๓) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
มาตรา ๑๖๖ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

มาตรา ๑๖๗ ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์ และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา ๑๖๘ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำก็ได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

มาตรา ๑๗๐ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

๑๒. ร่าง พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...

๑๒.๑ ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... เสนอโดยคณะรัฐมนตรีชุดที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ต่อมาผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีเนื้อหาเป็นไปตามร่างฯ เดิม ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรทุกมาตรา ขณะที่ยังขั้นตอนต่อไปจะ

เข้าสู่กระบวนการเสนอให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นำร่างฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่เกิดการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน จนในที่สุดศาลมีคำวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งเนื้อหาและกระบวนการตรากฎหมาย ทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ตกไป โดยผู้เขียนจะได้อธิบายในรายละเอียดเป็นหัวข้อๆ ต่อไป

“ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...” หรือที่เรียกกันให้เป็นที่เข้าใจของสื่อมวลชนและประชาชนว่า “ร่าง พรบ.เงินกู้ ๒ ล้านล้าน” เป็นร่างกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาลงทุนในโครงการต่างๆ ภายใต้อุทศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ในวงเงินไม่เกิน ๒ ล้านล้านบาท ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งถือว่ามีกรอบระยะเวลาลงทุน ๗ ปี (๒๕๕๗-๒๕๖๓)

ลักษณะเป็นโครงการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ เชื่อมต่อเส้นทางการเดินทางและขนส่งระหว่างภูมิภาคและประเทศใกล้เคียงด้วยการขยายและพัฒนา ระบบรถไฟความเร็วสูงและรถไฟรางคู่เป็นหลัก รวมถึงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก โดยกว่า ๘๐% ของการลงทุนจะใช้ในการก่อสร้างระบบการขนส่งทางราง หรือคิดเป็นมูลค่าราว ๑.๖ ล้านล้านบาท ส่วนที่เหลือจะเป็นการปรับปรุงระบบการขนส่งทางถนน ๒๔๐,๐๐๐ ล้านบาท ทางน้ำ ประมาณ ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท และด้านการค้าชายแดน

ตารางที่ 1 : โครงการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในระบบราง

ภูมิภาค	ทางราง (~1.6 ล้านล้านบาท)	ทางถนน (~2.4 แสนล้านบาท)	ทางน้ำ (~3 หมื่นล้านบาท)
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	<ul style="list-style-type: none"> ● รถไฟฟ้า 10 เส้นทาง 454.9 กม. 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางหลวงชนบท ● ทางหลวงพิเศษเชื่อมต่อสนามบินสุวรรณภูมิ 	
ตะวันออก เชียงใหม่	<ul style="list-style-type: none"> ● รถไฟรางคู่ 1,015 กม. ● รถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพฯ-นครราชสีมา) 256 กม. 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางหลวงเชื่อมต่อประเทศเพื่อนบ้าน (176 กม.) ระหว่างภาค และระหว่างเมือง (196 กม.) ● ถนน 4 ช่องทาง (776 กม.) ● สะพานและอุโมงค์ข้ามทางรถไฟ ● สถานีขนส่งสินค้า 	
กลางและ ตะวันตก	<ul style="list-style-type: none"> ● รถไฟรางคู่ 468 กม. ● รถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพฯ-หัวหิน) 225 กม. 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (98 กม.) ● ทางหลวงระหว่างภาค และทางหลวงชนบท 	<ul style="list-style-type: none"> ● เชื่อมเมืองกันดลิ่งพัง แม่น้ำป่าสัก ● ทำเรือสำเภาเพื่อประหยัดพลังงาน (จ.อ่างทอง)
เหนือ	<ul style="list-style-type: none"> ● รถไฟรางคู่ 611 กม. ● รถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพฯ-เชียงใหม่) 745 กม. 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางหลวงเชื่อมต่อประเทศเพื่อนบ้าน (128.4 กม.) ● ถนน 4 ช่องทาง (579 กม.) ● ทางหลวงระหว่างภาค และทางหลวงชนบท ● สถานีขนส่งสินค้า 	
ใต้	<ul style="list-style-type: none"> ● รถไฟรางคู่ 763 กม. 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางหลวงเชื่อมต่อประเทศเพื่อนบ้าน ● ถนน 4 ช่องทาง (123 กม.) ● ทางหลวงระหว่างภาค และทางหลวงชนบท ● สถานีขนส่งสินค้า 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทำเรือ จ.ชุมพร ● ทำเรือสำเภา (จ.สตูลและสงขลา)
ตะวันออก	<ul style="list-style-type: none"> ● รถไฟความเร็วสูง 221 กม. (ส่วนต่อขยายจาก Airport Rail Link) 	<ul style="list-style-type: none"> ● ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (32 กม.) ● ถนน 4 ช่องทาง (280 กม.) ● ทางหลวงระหว่างภาค และทางหลวงชนบท ● สถานีขนส่งสินค้า 	

ที่มา : กระทรวงคมนาคม, TISCO Economic Strategy Unit (ESU)

ข้อมูลจาก www.tisco.co.th/AttachFileAction.do?fileName=jul_sep๒๐๑๓_๐๑.pdf เมื่อ ๒๕ พค ๕๗

เหตุผลที่ต้องมีกฎหมายดังกล่าว คือ รัฐบาลเห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากร รองรับบริการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งและเป็นฐานเชื่อมโยงการขนส่งและเครือข่าย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการขนส่ง อำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน แต่โดย

ที่การพัฒนาาระบบโครงสร้างขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงและดำเนินการติดต่อกันหลายปี ดังนั้นเพื่อให้เสร็จตามเป้าหมายทันต่อการพัฒนาประเทศ การดำเนินการจึงต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินที่แน่นอน รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่าย^{๑๖}

มีการคาดการณ์ว่าโครงการนี้ช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์แล้ว ยังช่วยอำนวยความสะดวกขายสินค้าผ่านชายแดนมากขึ้น รวมทั้งลดความเลื่อมล้ำ และช่วยกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ได้ด้วย ซึ่งเอกชนได้คาดหวังว่า ร่างพระราชบัญญัติ ๒ ล้านล้านบาท จะเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีความคึกคักมาได้ เพราะมีการลงทุนต่างๆ ทั้งมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น

๑๒.๒ ความเห็นของนักวิชาการ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสี่ยง

ข้างน้อย นักวิชาการให้ความเห็นว่า รายละเอียดของโครงการเหล่านี้ที่จะลงทุนในระยะเวลา ๗ ปี หลังจากนั้น โดยเริ่มต้นจากปี ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ยังไม่มีรายละเอียดออกมามากนัก (มีรายละเอียดกฎหมายเพียง ๑๙ มาตรา หรือ ๔ แผ่น กับเอกสารแนบท้ายอีก ๒ แผ่นเท่านั้น) รวมทั้งยังเป็นการกู้เงินนอกงบประมาณที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและใช้เวลายาวนานที่สุดเป็นประวัติการณ์ของประเทศไทย จึงเกิดความกังวลว่า โครงการลงทุนต่างๆ ที่กำหนดไว้จะมีความคุ้มค่าในการลงทุนหรือไม่ และรายละเอียดของโครงการถูกบรรจุอยู่ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งมี ๒๓๑ หน้า ไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายเหมือนเอกสารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนั้นโครงการต่างๆ อาจเปลี่ยนแปลงได้และไม่ผ่านการตรวจสอบโดยรัฐสภา และยังมีอีกข้อห่วงใยคือปัญหาหนี้สาธารณะที่จะเพิ่มขึ้นจนสร้างความเสี่ยงทางการคลัง การกระทำของคณะรัฐมนตรีชุดนี้กระทำเป็นเสมือนหนึ่งว่า “ต้องการหาเงินมากองไว้ก่อนแล้วค่อยหาโครงการเข้าไปเสีย” ส่วนนี้ขัดกับหลักการคิด และหลักการวิเคราะห์วางแผนโครงการอยู่ระดับหนึ่ง ซึ่งส่วนนี้ควรต้องให้ความสำคัญมากๆ^{๑๗}

นอกจากความเห็นของนักวิชาการข้างต้นแล้วยังมีความเห็นของกรรมาธิการเสี่ยงข้างน้อยในสภานำโดย นายกรณ์ จาติกวณิช นายสามารถ ราชพลสิทธิ์ และนายอรรถวิษ สุวรรณภักดี เห็นว่ารัฐบาลปกปิดข้อมูล ไม่ชี้แจงรายละเอียดโครงการต่างๆ ว่าโครงการเหล่านี้มีความเป็นไปได้และความเหมาะสมที่จะอนุมัติให้อำนาจรัฐบาลกู้ยืมเงิน ๒ ล้านล้านบาทหรือไม่ และเห็นว่ารัฐบาลไม่มีความพร้อมในโครงการตามที่กำหนด อีกทั้งโครงการที่มีความพร้อมก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงิน ๒ ล้านล้านบาท แต่สามารถหาเงินทุนจากแหล่งรายได้อื่น สำหรับส่วนที่จำเป็นต้องกู้ก็สามารถกู้ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามปกติได้ โดยไม่ต้องออกกฎหมายเงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท อีกทั้งเชื่อว่ารัฐบาลจะนำเงินไปใช้ในโครงการอื่นแทน เนื่องจากมีการเปิดช่องเอาไว้แล้ว เพราะไม่มี

^{๑๖} บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ

^{๑๗} ทีดีอาร์ไอฯ และ “จุดเสี่ยง” โครงการลงทุน ๒ ล้านล้านบาท พร้อมเปิด ๙ โครงการที่ยังไม่ศึกษาความเป็นไปได้ จาก <http://thaipublica.org/๒๐๑๓/๐๔/tdri-analysis-of-risk-projects/> ค้นเมื่อ ๒๘ เมย ๕๗

การบรรจุโครงการที่ชัดเจนเป็นบัญชีแนบท้ายในกฎหมาย นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่ยอมให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องเข้ามาเป็นที่ปรึกษาเพื่อช่วยกรรมการพิจารณา รวมถึงตัวแทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่รัฐบาลไปขอความช่วยเหลือในช่วงที่มีการพิจารณาวาระแรกในสภา แต่เมื่อมีการส่งตัวแทนเพื่อให้มาเป็นที่ปรึกษากรรมการฯ รัฐบาลกลับปฏิเสธ จึงเห็นว่า ร่างพรบ.ฉบับนี้ไม่แตกต่างจากการออกเป็นพระราชกำหนด ไม่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบหรือแก้ไข ถือว่ากระทำโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ^{๑๘}

โดยข้อมูลที่กรรมการเสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็นสอดคล้องกับผลการศึกษาของทีดีอาร์ไอ ที่ระบุว่า มูลค่าโครงการที่มีความพร้อมมีอยู่เพียง ๔ แสนล้านบาท ซึ่งสามารถใช้เงินงบประมาณปกติได้

ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านและ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีการยื่นหนังสือให้ประธานรัฐสภาเร่งส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญทันที เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน ๒ ล้านล้าน ดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นหลักๆ ที่ยื่นคำร้องมี ๒ ประเด็น คือ

๑. มีพฤติการณ์เสียบัตรแสดงตนแทนกันของสมาชิกรัฐสภา
๒. หลักการของร่าง พระราชบัญญัติกู้เงิน ๒ ล้านล้าน ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙^{๑๙} หรือไม่ เพราะตามร่างกฎหมายเป็นการกู้เงินมาใช้เป็นเงินนอกงบประมาณ

๑๒.๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ว่าเนื้อหา ร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมีมติเสียงข้างมากกว่ากระบวนการตราร่าง พระราชบัญญัติเงินกู้ ๒ ล้านล้าน ขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงให้ร่างนั้นตกไป จากนั้นสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่เอกสารการประชุมกำหนดประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็นดังนี้

(๑) ร่าง พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

^{๑๘} จาก <https://www.facebook.com/SupportPMAbhisit/posts/๖๑๓๗๓๘๘๘๘๖๓๙๐๕๗> ค้นเมื่อ ๒๘ เมย ๕๗

^{๑๙} รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง มีเนื้อหาว่า...“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำก็ได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อขอใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

(๒) ร่าง พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลได้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้ว่า นายนิรศ ทงอิราช ส.ส.จังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย ได้ใช้บัตรแสดงตน และออกเสียงลงคะแนนในระบอบอิเล็กทรอนิกส์แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ... ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือครอบงำใด และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา ๑๒๖ วรรค ๓ บัญญัติว่า สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนนแล้ว เห็นว่า การลงคะแนนเสียงแทนกันในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๖ วรรค ๓ ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่สอง ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรค ๒^{๒๐} เพื่อรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ... บัญญัติให้กู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินการ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่บัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยกรอบวินัยการเงินการคลัง ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัตินี้ในส่วนดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

^{๒๐} **มาตรา ๑๗๐** เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป
การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

กรรมาธิการเสียงข้างน้อยในสภาตั้งข้อสังเกตไว้หรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมถึงเงินที่กู้มาแล้วเสียดอกเบี้ยไปแล้วผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าเสียหาย

๒) ในระหว่างที่มีการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญขอให้ผู้เขียนจัดทำคำชี้แจงต่อศาลในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

ผู้เขียนและพยานผู้เชี่ยวชาญอื่น รวม ๕ คน ต่างให้ความเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่า

- เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเงินของแผ่นดิน

- เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญหากปล่อยให้รัฐบาลออกกฎหมายโดยไม่จำกัด ไม่ต้องตรวจสอบโดยรัฐสภาจะทำให้ประเทศมีปัญหา รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ต้องการให้รัฐบาลอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยกฎหมายนี้ขัดรัฐธรรมนูญหมวด ๘ อย่างสิ้นเชิง

- ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเสียต่อระบบการเงินการคลังของประเทศมาก กระทบกรอบวินัยการเงินการคลัง หากร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านจะมีปัญหาทำให้กระทรวงการคลังควบคุมการก่อหนี้ไม่ได้

- เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญชี้แจงว่า ในอดีตไม่มีกรอบกฎหมายการเงินการคลังในรัฐธรรมนูญ แต่มีการเล็งเห็นว่าปัจจุบันนี้ประเทศต่างๆ ในโลกมีรัฐบาลจะใช้เงินเกินตัว จึงสมควรต้องมีกฎหมายนี้ เช่น ใน อเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น ล้วนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน โดยรัฐบาลใช้เงินกับโครงการประชานิยมมากเกินไป และไม่ยอมหารายได้มาทดแทน ผลักภาระการเก็บภาษีออกไป จะใช้การกู้เงินเป็นหลัก เมื่อศึกษาพบเช่นนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ขึ้น โดยในกลุ่มมาตรา ๑๖๖-๑๖๗ การใช้จ่ายเงินต้องมีกฎหมายรองรับ ใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสให้รัฐสภา กรรมาธิการ ซักถามให้สาธารณชนทราบ เปิดเผยข้อมูลของฝ่ายบริหาร ส่วนมาตรา ๑๖๙ กำหนดให้การจ่ายเงินจะจ่ายได้เฉพาะที่กฎหมาย ๔ ฉบับ กำหนดไว้เท่านั้น (กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง) เพราะจะเป็นภาระแก่ประชาชนหากใช้เงินนอกกรอบนอกทางเหมือนหลายๆ ประเทศ

- มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าการกู้เงินหรือการใช้เงินงบประมาณ เช่น การระดมทุน หรือการตั้งกองทุน หรือการร่วมทุนกับเอกชน

ฉะนั้น หากรัฐบาลยอมรับฟังความเห็นผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่แรกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คงไม่ถูกศาลมีคำสั่งว่าขัดรัฐธรรมนูญ

๓. มีผู้ท้วงติงมาแล้วตั้งแต่แรก คือ ศ.ดร.คณิต ฒ นคร ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นฝ่ายซึ่งออกมาท้วงติงเป็นองค์กรแรกว่าร่าง พระราชบัญญัติกู้เงิน ๒ ล้านล้านบาท ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และ ๑๗๐ โดยแสดงความเห็นว่า กรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรไปถึงรัฐบาล ตลอดจนฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่ตอนที่รัฐบาลเสนอร่าง

พระราชบัญญัตินี้เข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้วว่า ร่างดังกล่าวมีปัญหาในข้อกฎหมาย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยออกมาเช่นนี้ ก็เป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองตามมา^{๒๓}

๑๓.๒ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตย เนื่องจากการจัดทำโครงการบางส่วน เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ และการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน (EIA และ EIHA) ดังนั้น ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจึงยังไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ว่าพวกเขามีความต้องการโครงการเหล่านี้หรือไม่ โครงการเหล่านี้จะกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ของเขาหรือไม่ หรือเห็นว่าโครงการเหล่านี้ควรปรับปรุงแก้ไขประการใด ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ในเรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

แม้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจะมีประโยชน์ต่อประชาชน แต่รายการลงทุนที่แจ้งในพระราชบัญญัติดังกล่าว บางรายการก็ไม่มีรายละเอียดรูปแบบของโครงการเพียงพอที่จะใช้ในการตัดสินใจลงทุนได้ ทำให้ประชาชนและรัฐสภาไม่สามารถเข้าไปวิเคราะห์วิจารณ์โครงการที่จะกู้เงินได้ แต่รัฐบาลต้องการกู้เงินไว้มาก่อน จึงเกิดปัญหา คือ รัฐบาลทำให้เกิดความเสี่ยงกับประเทศ ภาระลูกหลานวันข้างหน้าต้องใช้นี้เงินกู้ เพราะไม่มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการตลอดจนแนวทาง หรือแผนการหารายได้มารองรับการชำระหนี้เงินกู้ ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมหาดศาล

การตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ในลักษณะที่เป็นจุดเปราะบางมากที่ก่อให้เกิดทุจริตได้โดยง่าย เพราะเงินกู้ที่กู้มาเพื่อใช้ในโครงการอาจสูงกว่าราคากลางของโครงการดังกล่าว

^{๒๓} ค้นจากเวป <http://www.thaipost.net/news/๑๓๐๓๑๔/๘๗๔๒๑> เมื่อ ๑๙ พค ๕๗ (เมื่อถามว่ารัฐบาลอ้างว่าเป็นรัฐบาลรักษาการ ไม่สามารถแสดงความรับผิดชอบใดๆ ได้ ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมองว่า จะอ้างเช่นนั้นคงไม่ได้ ไม่ใช่แบบนี้ มันเป็นเรื่อง political responsibility ที่ไม่เกี่ยวกับการเป็นรัฐบาลรักษาการหรือไม่ "เป็นเรื่องของสจริตทางการเมือง ความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นเรื่องกฎหมายมหาชนโดยสภาพปกติ ถ้ารัฐบาลทำไม่ถูกต้อง ออกลาออก ถ้ารัฐสภาทำไม่ถูกต้อง ยุบสภาฯ จริงๆ แล้วจะรักษาการหรือไม่รักษาการก็ต้องรับผิดชอบทางการเมือง แต่ผมคิดว่าเรื่องแบบนี้บ้านเราพูดไปคนก็ไม่เข้าใจเท่าไร ถ้าเป็นปกติเขาก็ต้องลาออกหรือไม่ลาออกสภาฯ ก็ต้องไม่ไว้วางใจ มันก็เป็นปัญหาของบ้านเรา คิดแต่ว่าเสียงข้างมากทำอะไรก็ได้จริงอยู่ประชาธิปไตยคือเสียงข้างมาก แต่ต้องฟังเสียงข้างน้อย แต่ของเรามันตรงกันข้ามเลย เสียงข้างมากแบบนี้ก็เหมือนสมัยฮิตเลอร์" นายคณิตกล่าว)

๑๓.๓ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ขาดการรับฟังเหตุผล

เช่นเดียวกับการไม่รับฟังเสียงข้างน้อยว่า โครงการมีความเสี่ยงต่อภาระงบประมาณ ทั้งที่อาจใช้วิธีการอื่นได้

๑๓.๔ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... มิได้ดำเนินการตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ถูกต้องของกฎหมายที่กำหนดให้การดำเนินโครงการลงทุนจะต้องกระทำ โดยผ่านการตั้งรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการกู้เงินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยจะมีการตรวจสอบกลั่นกรองโครงการและงบประมาณที่ใช้ในโครงการ โดยรัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ในประเด็นสำคัญที่เน้นความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม และมีการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะแม้โครงการจะดีเพียงใด หากไม่มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการตลอดจนแนวทางการหาเงินมาชำระหนี้เงินกู้ ย่อมกลายภาระหนี้สินของประเทศ เป็นภาระลูกหลานวันข้างหน้าต้องใช้หนี้เงินกู้

อีกทั้งโครงการต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการ ผลเสียที่เกิดจากโครงการ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จึงจะสามารถดำเนินโครงการได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... กลับไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเลย ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร จนสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประเทศชาติ เสมือนเป็นการใช้ระบบทรราชย์ คือ ระบบที่ผู้ปกครองบ้านเมืองที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทำความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือประเทศชาติของตน

๑๔. ข้อเสนอแนะ

๑๔.๑ รัฐบาลต้องไม่ตรากฎหมายการเงิน ทำนองพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... อีก เพราะขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๘ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๑๖๙ และ มาตรา ๑๗๐ เพราะสภาพของเงินกู้ถือเป็นเงินแผ่นดิน แม้จะเป็นเงินนอกงบประมาณก็ตาม ที่สำคัญการตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาที่เป็นกติกาลัก จะต้องถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๑๔๓

๑๔.๒ ในส่วนเนื้อหาของสาระของโครงการเห็นสมควรจะหยิบยกโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศในวงเงิน ๒ ล้านล้านบาท มาพิจารณาวิเคราะห์กันใหม่ โดยโครงการใดที่พิจารณาแล้วเห็นว่าดี มีประโยชน์ มีผลตอบแทนคุ้มค่าดำเนินการมาครบขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ก็ดำเนินการต่อได้ทันที เพียงแต่ต้องจัดรูปแบบใหม่ให้เข้ามาในกรอบของงบประมาณประจำปี ซึ่งก็สามารถจะใช้ได้ทั้งเงินกู้และเงินปกติ ส่วนโครงการที่ยังไม่ได้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน (EIA และ EIHA) ก็ให้มีการศึกษาและทำรายงานด้วยความเป็นกลางและยอมรับผลการศึกษาอย่างแท้จริง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและรับฟังด้วยใจเป็นกลาง คิดถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง

๑๔.๓ ในส่วนของหลักประชาธิปไตยกับกระบวนการของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามที่ให้คำสัตย์ปฏิญาณไว้ตามมาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่สำคัญ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มิใช่พนักงานของบริษัท แต่เป็นผู้แทนของประชาชนที่เลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน ดังนั้น โครงการหรือกฎหมายใดที่มีปัญหากระทบต่อประเทศและประชาชนในระยะยาว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ให้ความเป็นชอบ เพื่อให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” และดังที่ได้ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับตำแหน่งตามมาตรา ๑๒๓

(๒) รัฐควรให้การศึกษาคำสั่งให้มีความรู้ด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับประชาชนให้มาก ให้ความรู้เรื่องหลักประชาธิปไตยในแนวทางที่ถูกต้อง ให้รู้จักใช้สิทธิเสรีภาพภายใต้ขอบเขตของตนเอง ไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น อีกทั้งควรปลูกฝังการมีจิตสำนึกสาธารณะ รู้จักมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล มิใช่รู้เพียงว่า “การหย่อนบัตร” คือ จบหน้าที่ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

(๓) รัฐต้องใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม และเปิดใจรับฟังความคิดเห็น และเหตุผลของบุคคลอื่น

(๔) สื่อมวลชนต้องมีความเป็นกลาง ไม่ยอมตนเป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจ หรือข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชน ให้ฟังแล้วรู้จักคิดวิเคราะห์ ซึ่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือ ไม่ใช่หม่อมมาครอบงำประชาชน

(๕) กำหนดเส้นแบ่งขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการให้มีความชัดเจนไม่ให้ต่างฝ่ายต่างก้าวล่วงอำนาจการตัดสินใจของกันและกัน

(๖) สนับสนุนองค์กรภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง มีความรู้ ช่วยเป็นกำลังพัฒนาสังคมอีกทางหนึ่งในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อเสริมการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๗) การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยให้เปลี่ยนแปลงค่านิยม และวัฒนธรรมจากระบบศักดินาให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์จะไม่เกิดขึ้นเองในเวลาอันรวดเร็ว แต่ต้องอาศัยการปลูกฝังปรัชญาจริยธรรมและวัฒนธรรมการเมืองและหลักประชาธิปไตยที่ถูกต้องในระบบการศึกษาและการโฆษณา อบรมสม่าเสมอจนกว่าเด็ก ผู้ใหญ่ และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะได้ซึมซับและยอมรับค่านิยมและวัฒนธรรมการเมือง และประชาธิปไตยใหม่นี้ ทั้งนี้ เพราะกระบวนการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงทัศนคติทางสังคมต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน รวมทั้งอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์และกฎหมายด้วย การดำเนินงานอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่องในระบบการศึกษาและการอบรมในสังคม จึงสามารถปลูกฝังวัฒนธรรมการเมืองให้หยั่งรากลึกลงในจิตใจของประชาชนได้ดุจเดียวกับการสอนหลักธรรมทางศาสนา การสอนหน้าที่พลเมือง การสอนสุขศึกษา เป็นต้น

เส้นทางการคมนาคมที่จะลงทุนตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...



ร่าง
พระราชบัญญัติ
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ
พ.ศ.

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

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้าน
ล้านบาท

.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“ยุทธศาสตร์” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้
ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่คณะรัฐมนตรี
มีมติให้ความเห็นชอบ

“แผนงาน” หมายความว่า แผนงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย
พระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุมัติ
หรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการตามแผนงาน

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีผลร่วมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำ ได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

มาตรา ๖ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ แต่ต้องเป็นการใช้จ่าย เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

มาตรา ๗ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละ บัญชีงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๘ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจาก เงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้

มาตรา ๙ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้ เงินกู้ตามมาตรา ๕ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปรลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

มาตรา ๑๐ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ ให้กระทำได้ เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

เงินกู้ตามวรรคหนึ่ง มีให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๕ และต้องไม่เกินจำนวน เงินกู้ที่ยังค้างชำระ

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมาก และกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ

มาตรา ๑๑ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาลาดตราสารหนี้ในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้

การเบิกจ่ายเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีการกู้เงินในคราวใดแล้ว แต่ยังมีได้มีการขอเบิกจ่ายเงินกู้จำนวนดังกล่าว และกระทรวงการคลังเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการการเงินกู้หรือเป็นการประหยัดหรือลดภาระในการชำระหนี้ อาจให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะนำเงินกู้นั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ได้

มาตรา ๑๓ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม

หมวด ๒

การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ

มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย

ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรอง

และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ
กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน

มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรร
เงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๖ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้
เหลือง่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๗ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการ
และผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

มาตรา ๑๘ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดให้มีระบบ
การติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการ
และแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๑๙ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรี
รายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงานและ
การประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
เพื่อทราบ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

**บัญชีท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.**

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
ก. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ	
๑. ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า	๓๕๔,๕๖๐.๗๓ ล้านบาท
๑.๑ แผนงานพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ โดยพัฒนาทางคูในเส้นทางต่างๆ ได้แก่ ลพบุรี-แพร่ (เด่นชัย), สระบุรี (มาบกะเบา)-นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ)-หนองคาย, นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ)-อุบลราชธานี, นครปฐม-หัวหิน-สุราษฎร์ธานี-สงขลา (ปาดังเบซาร์) และทางคูในเส้นทางอื่นที่เชื่อมโยงกับโครงข่ายการขนส่งหลัก รวมถึงการปรับปรุงระบบเครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความปลอดภัยของการเดินรถไฟ	
๑.๒ แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่ง โดยพัฒนาท่าเรือลำน้ำและท่าเรือชายฝั่งทะเลทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน เพื่อประโยชน์แก่การขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ	
๑.๓ แผนงานพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งต่อเนื่อง หลายรูปแบบเพื่อเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและฐานการส่งออกที่สำคัญของประเทศ โดยการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุกที่จะเชื่อมโยงกับเส้นทางรถไฟ การพัฒนาเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงท่าเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นเพื่อการขนส่ง	
๒. ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน	๑,๐๔๒,๓๗๖.๗๔ ล้านบาท
๒.๑ แผนงานพัฒนาประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน ปรับปรุงด้านพรมแดน การก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเพื่อเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายระหว่างการขนส่งระหว่างประเทศกับการขนส่งภายในประเทศ รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพระบบถนนในโครงข่ายการเดินทางและขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	
๒.๒ แผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค โดย (๑) พัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางหลัก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร-เชียงใหม่, กรุงเทพมหานคร-นครราชสีมา-หนองคาย, กรุงเทพมหานคร-หัวหิน-สงขลา (ปาดังเบซาร์) และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ-ฉะเชิงเทรา-พัทยา-ระยอง	

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
<p>เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายและการบริหารจัดการการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าให้เกิดบริการที่สะดวกและปลอดภัยในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมืองและระหว่างประเทศ กระจายความเจริญไปสู่เมืองต่าง ๆ ในภูมิภาค และสนับสนุนการขยายฐานเศรษฐกิจตามแนวโครงข่ายเส้นทางรถไฟ รวมทั้งพัฒนาเส้นทางรถไฟสายใหม่เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ แพร่ (เด่นชัย)- เชียงราย (เชียงของ) และสายขอนแก่น (บ้านไผ่) -มุกดาหาร- นครพนม</p> <p>(๒) พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสสำหรับการปรับโครงสร้างของห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาคของประเทศ</p>	
<p>๓. ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว</p>	<p>๕๙๓,๘๐๑.๕๒ ล้านบาท</p>
<p>๓.๑ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งในเขตเมือง โดยขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางราง ให้มีความครอบคลุมพื้นที่บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อการเดินทางและระบบบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการเดินทางของประชาชน</p>	
<p>๓.๒ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ พัฒนาและบูรณะโครงข่ายถนนเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในพื้นที่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค ขยายช่องจราจรและเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงสายหลัก รวมทั้งพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงพื้นที่เกษตร อุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว</p>	
<p>ข. แผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์ตาม (๑) (๒) และ (๓) เพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เตรียมความพร้อมในการดำเนินโครงการการบริหารโครงการ การติดตาม การประเมินผล และการรายงานโครงการ</p> <p>(๒) บริหารความเสี่ยงด้านการเงินอันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม อันมีผลทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ</p> <p>(๓) รองรับการดำเนินการกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วน</p>	<p>๘,๒๖๑.๐๑ ล้านบาท</p>
<p>วงเงินดำเนินการทั้งสิ้น</p>	<p>รวม ๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท</p>