

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

เมื่อวันอังคารที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งพิจารณาในวาระที่สอง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ บนพื้นฐานองค์ความรู้ทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น ควรมีข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วอาจส่งผลกระทบหลายด้าน อาทิ ผลต่อสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ ผลกระทบจากการดำเนินการในแต่ละโครงการต่อชุมชน ตลอดจนปัญหาในเรื่องข้อกฎหมายบางประการ ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้มีการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๒. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑ หลักการและเหตุผล

สำหรับหลักการและเหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. นั้น มีหลักการสำคัญคือ เพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่าร่วมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท โดยมีเหตุผลสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งของประเทศเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อันเป็นการเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกระหว่างภูมิภาคต่างๆของประเทศและประเทศเพื่อนบ้านของไทย เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่งและเป็นจุดเชื่อมโยงการขนส่งในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ยังเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการระบบขนส่ง ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชนในทุกภูมิภาค โดยรัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาและยุทธศาสตร์ของประเทศ

การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศดังกล่าว รัฐบาลจึงจัดให้มีแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยต้องการแหล่งเงินทุนที่แน่นอนในการนำมาใช้จ่ายในโครงการอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในการบริหารหนี้สาธารณะ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตราเป็นกฎหมายต่อไป

๒.๒ สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้วางกรอบวงเงินหรือมูลค่าของโครงการรวมแล้วไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านล้านบาท) เพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติ

๒.๓ การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้

กระทรวงการคลังโดยอนุมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาล เพื่อนำไปใช้จ่ายตามยุทธศาสตร์ แผนงาน และวงเงินที่กำหนดท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำหรับวงเงินกู้ การจัดการและวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ และการชำระหนี้ โดยการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนด

๒.๔ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ

ในการบริหารจัดการโครงการนั้นจะเป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติ โดยให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการไปดำเนินการจัดทำรายละเอียดการดำเนินงานในแต่ละโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินงานและการจัดสรรเงินกู้ ทั้งนี้ การเสนอโครงการนั้นจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการและต้องให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง พิจารณาก่อนการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้ และเมื่อได้มีการดำเนินการโครงการตามแผนงานเสร็จสิ้นแล้วและมีเงินกู้ในโครงการเหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินอันเป็นหลักการทำนองเดียวกับกรณีงบประมาณเหลือจ่าย

ในระหว่างการทำโครงการนั้น หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้และผลการดำเนินงานต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ โดยให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานนั้นๆ จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานต่อกระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด และในแต่ละสิ้นปีงบประมาณคณะรัฐมนตรีจะต้องรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานแต่ละแผนงานโครงการตามยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ

๒.๕ ยุทธศาสตร์และแผนงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

ในการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศนั้นร่างพระราชบัญญัติฯได้กำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานโครงการ รวมทั้งกรอบวงเงินงบประมาณแต่ละยุทธศาสตร์และแผนงานไว้ โดยแบ่งยุทธศาสตร์และแผนงาน ดังนี้

๒.๕.๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

๑. ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่าวงเงิน ๓๕๔,๕๖๐.๗๓ ล้านบาท ประกอบไปด้วย ๓ แผนงาน คือ

(๑.๑) การพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ

(๑.๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่ง

(๑.๓) การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบเพื่อเชื่อมโยงฐานการผลิตและฐานการส่งออกที่สำคัญของประเทศ

๒. ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน วงเงิน ๑,๐๔๒,๓๗๖.๗๔ ล้านบาท ประกอบไปด้วย ๒ แผนงาน คือ

(๒.๑) การพัฒนาประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน

(๒.๒) การพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค

๓ ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว วงเงิน ๕๙๓,๘๐๑.๕๒ ล้านบาท ประกอบไปด้วย ๒ แผนงาน คือ

(๓.๑) การพัฒนาระบบขนส่งในเขตเมือง

(๓.๒) การพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ

๒.๕.๒ แผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามยุทธศาสตร์ ๓ ด้าน วงเงิน ๙,๒๖๑.๐๑ ล้านบาท เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินโครงการ การบริหารโครงการ การติดตาม ประเมินผล การรายงานโครงการ การบริหารความเสี่ยง และการรองรับการดำเนินการอื่นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน

๓. การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ในการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการพิจารณาศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงาน นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประมวลข้อมูลและข้อเท็จจริงประกอบการทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะ โดยมีรายละเอียดในแต่ละส่วน ดังนี้

๓.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓ วรรคสอง “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

มาตรา ๖๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา ๖๗ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพของชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๗๖ “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓)”

มาตรา ๑๖๖ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง”

มาตรา ๑๖๙ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย...”

๓.๑.๒ พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๒๐ “ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ชดเชยขาดดุลงบประมาณหรือมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

(๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(๓) ปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

(๕) พัฒนาลาดตลาดตราสารหนี้ในประเทศ...”

มาตรา ๒๒ “การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

๓.๑.๓ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

มาตรา ๒๓ “โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณมูลค่าของโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตรา ๒๔ “ในการเสนอโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตามรายละเอียดที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ประกาศตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) เหตุผลความจำเป็น และประโยชน์ของโครงการรวมทั้งความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์

(๒) ต้นทุนการดำเนินการโดยในกรณีที่ เป็นโครงการที่จะใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินร่วมด้วย ให้แสดงงบประมาณแผ่นดินที่จำเป็นตลอดระยะเวลาของโครงการด้วย

(๓) การเปรียบเทียบต้นทุนและความคุ้มค่าในการดำเนินการระหว่างการใช้งบประมาณแผ่นดิน หรืองบประมาณของหน่วยงานของรัฐ กับ การให้เอกชนร่วมลงทุน

(๔) ทางเลือกในการให้เอกชนร่วมลงทุนในรูปแบบต่างๆ

(๕) ผลกระทบของโครงการ

(๖) ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องและแนวทางการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

(๗) กรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจะใช้งบประมาณของหน่วยงานในการดำเนินการ ให้แสดงสถานะทางการเงินของหน่วยงาน แหล่งที่มาของงบประมาณ ภาระงบประมาณโดยรวมที่ต้องใช้ในโครงการอื่น ๆ และความสามารถในการหางบประมาณเพื่อการดำเนินโครงการโดยไม่กระทบต่อสถานะทางการเงินโดยรวมของหน่วยงาน”

(๘) ๓.๑.๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

มาตรา ๙ “ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง”

มาตรา ๙ ทวิ “เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณี จะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรา ๑๖ ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ ...”

๓.๑.๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๖ “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใด หรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้วและเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกัน หรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๔๗ “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใดซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

สำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔๖ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙”

๓.๒ การเปิดรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องและให้ความสนใจติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นทั้งสิ้น ๓ ครั้ง โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการและเครือข่ายภาคประชาชนเข้าร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ดังนี้

๓.๒.๑ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานและนักวิชาการ ประกอบด้วย

- (๑) นายปรีชา สุวรรณทัต นักวิชาการอิสระ
- (๒) ดร.สมชัย จิตสุชน นักวิชาการ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
- (๓) นายทวี ไศคุรย์พิศาลศิริ ผู้แทนสำนักบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง

๓.๒.๒ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

(๑) นายพีระพล ถาวรสุภเจริญ ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม

(๒) นายภูมิใจ อัดตะนันท์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) นายวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

(๔) นายพีระ ปัญญาธรรม ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

๓.๒.๓ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันอังคารที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ โดยเชิญนักวิชาการและเครือข่ายภาคประชาชน ประกอบด้วย

- (๑) นางสาวจันทิมา ธนาสว่างกุล อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการสูงสุด
- (๒) นายคมสัน โพธิ์คง อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- (๓) นายเลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ ผู้ประสานงานเครือข่ายกลุ่มนิเวศวัฒนธรรมศึกษา

ในส่วนของการรับฟังภาคประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานภายใต้โครงการที่จะเกิดขึ้นจากการกู้เงิน ๒ ล้านล้านบาทนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ประสานไปยังเครือข่ายภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มเครือข่ายติดตามแผนพัฒนาจังหวัดสตูล เพื่อรับฟังข้อสังเกตต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานภายใต้โครงการดังกล่าว รวมทั้งเครือข่ายสลัม ๔ ภาค ซึ่งได้ยื่นข้อเรียกร้องและเจรจากับฝ่ายรัฐบาลในการช่วยเหลือเยียวยาในฐานะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งภายใต้เงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ศึกษาจากเอกสารในโครงการเสวนาสาธารณะหัวข้อ “ร่าง พ.ร.บ. เงินกู้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ : เดินหน้าอย่างไรให้ถูกทาง คุ่มค่า และเป็นประชาธิปไตย” จัดขึ้นโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งการนำเสนอของ TDRI ได้มีการศึกษาวิเคราะห์การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้และมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการของภาครัฐตามแผนงานโครงการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยหลายประการ ซึ่งได้นำประเด็นต่างๆ เหล่านั้นมาประมวลสำหรับการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จากการพิจารณาศึกษากฎหมายและรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งเป็นร่างที่เกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังสามารถกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ เพื่อนำมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อันจะมีผลกระทบต่อสมดุลทางการเงินการคลังของประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ซึ่งโดยสาระแล้วถือเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม กล่าวคือ เป็นการพัฒนาระบบคมนาคมใหม่ๆ ทั้งระบบให้เกิดขึ้น มียุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน ต่อเนื่อง แต่เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีระยะเวลาดำเนินการยาวนานกว่าทุกโครงการที่เคยเป็นมาในทุกรัฐบาล และ เป็นการลงทุนที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพ.ร.บ.ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๔.๑ ความเห็น

๑) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นใดจะขัดกับรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๑ ในการตรากฎหมายซึ่งมีลำดับศักดิ์รองจากรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อบำรุงไว้ซึ่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ ว่าด้วย การเงิน การคลัง และงบประมาณ ในมาตรา ๑๖๙ บัญญัติไว้ว่า“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” ดังนี้ เมื่อการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นการกู้เพื่อนำมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินกู้จึงเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งในการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การตราเป็นพระราชบัญญัตินอกเหนือจากวิธีการตามที่กำหนดไว้ จึงอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒) หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality)

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือ หลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ ในการดำเนินกิจการใดๆของรัฐ ภายใต้หลักนิติรัฐซึ่งการดำเนินการอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ จำเป็นที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนเพื่อเป็นการควบคุม คุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจทางปกครอง กล่าวคือ ผู้ปกครองจะดำเนินการใดๆต้องเป็นไปอย่างพอสมควรแก่เหตุ การที่รัฐจะตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่ เพื่อควบคุมองค์กรนิติบัญญัติมิให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรโดยกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งมีหลักการย่อยอยู่ ๓ หลักการ คือ

๑)หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หรือ (Principle of Suitability) กล่าวคือ มาตรการที่เหมาะสมนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นมาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

๒)หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) หรือ (Principle of Necessity) หมายถึงมาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

๓)หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit imengeren Sinne) หรือ (Principle of Proportionality stricto sensu) หมายความว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ^๒

การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่กำหนดไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์หลัก ๓ ยุทธศาสตร์ กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และยุทธศาสตร์พัฒนาปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว เมื่อพิจารณาตามหลักความเหมาะสมแล้วมาตรการต่างๆดังที่กำหนดไว้นั้น ย่อมอาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักความเหมาะสม แต่หากพิจารณาตามหลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบแล้ว จะเห็นได้ว่า ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ รัฐสามารถดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยวิธีการอื่นได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการร่างกฎหมายเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ กล่าวคือ รัฐอาจใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน การใช้เงินกู้ตามระบบงบประมาณปกติ เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น ในการดำเนินการของรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

๓) หลักสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง และการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะกระทำมิได้ ยกเว้นจะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบ และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน และยังได้บัญญัติให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องรัฐได้ หากสิทธิของชุมชนที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญไม่ได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นในการดำเนินการของรัฐอันจะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ควรต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย

^๒ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒) , น.๒๘.

๓.๑ สิทธิการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ประกอบกับความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) การได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ...” ดังนั้น ในการดำเนินการตามโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานซึ่งกำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง พ.ศ. ... ซึ่งเป็นการกำหนดโครงการไว้อย่างกว้าง โดยยังไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการอย่างชัดเจนนั้น เมื่อการดำเนินการบางโครงการอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิต จึงควรมีการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการตามโครงการอย่างครบถ้วนก่อนที่จะมีการดำเนินการ

๓.๒ สิทธิการเสนอความคิดเห็นของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง” และในมาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน...” ซึ่งในรายละเอียดแต่ละโครงการตามแผนยุทธศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนเพื่อพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และรวมไปถึงอาจมีการดำเนินการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนได้นั้น จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงเสียก่อน นอกจากนั้น โครงการส่วนใหญ่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพโดยตรงแก่ประชาชน และที่สำคัญโครงการจำนวนมากยังไม่ผ่านการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีวงเงินลงทุนสูง การที่รัฐกำหนดแผนงานหรือโครงการไว้อย่างกว้างๆ โดยโครงการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ผ่านการศึกษา

ความเหมาะสมของโครงการ (Feasibility Study : FS) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) หรือการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพ หรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ อันอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณ ดังกล่าวได้ เช่น โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกปากบารา จ.สตูล โครงการท่าเรือน้ำลึกสงขลา ๒ (สวนกง) ซึ่งยังไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงจุดที่ตั้งที่เหมาะสม โครงการ รถไฟรางคู่ ระหว่างสงขลา-สตูล ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของประชาชนในจังหวัดได้ เป็นต้น เช่น โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกปากบารา จ.สตูล โครงการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งนอกจากอาจไม่มีความคุ้มค่า ทางการเงินแล้ว อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีการดำเนินการ อาทิ การเวนคืนที่ดิน ความสูญเสียทาง ระบบนิเวศน์ สิทธิชุมชน ฯลฯ

๔) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการ ยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกกลั่นแกล้งละเมิดไม่ได้” ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ ปรากฏในมาตรา ๓ วรรคสอง “การปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลัก นิติธรรม” ดังนั้นการดำเนินการในโครงการใดๆของรัฐต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้อำนาจย่อมต้องมี ลักษณะที่เป็นไปโดยหลักนิติธรรม ไม่ขัดหรือแย้งกับสิ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น การออกกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ต้องอยู่ภายใต้ หลักนิติธรรม เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรม และจะช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของ ผู้มีอำนาจ

๕) หลักตุลยภาพแห่งอำนาจ

โดยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งแบ่งอำนาจอธิปไตย ออกเป็น ๓ อำนาจ ประกอบไปด้วย อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยมีหลักการถ่วงดุล อำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเกินไป ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่สำคัญในการบริหารประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีหน้าที่สำคัญในการตรากฎหมาย และฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่สำคัญในการตัดสินคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยที่แต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งกันและกัน

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งมีหลักการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเป็นจำนวนไม่เกินสองล้านล้านบาท โดยมีกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ในปีที่ ๑๑ นับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับและให้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการชำระหนี้ให้เสร็จภายใน ๕๐ ปี นั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารนอกจากจะใช้อำนาจในการเสนอกฎหมายเพื่อกู้เงินแผ่นดินจำนวนมากในคราวเดียว และสามารถกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการเป็นเวลาราว ๗ ปีแล้ว ยังส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ในคราวเดียว ซึ่งในการดำเนินการของฝ่ายบริหารตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีระยะเวลานาน แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ของฝ่ายบริหารได้ จึงอาจขัดต่อหลักการถ่วงดุลอำนาจ การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศนั้น ควรจะจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณาตรวจสอบเพื่อเป็นการรักษาคุณภาพแห่งอำนาจตามหลักอำนาจอธิปไตย

นอกจากกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีโอกาสได้ตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นเวลา ๗ ปี แล้ว การกู้เงินดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันรัฐบาลชุดต่อไปด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารด้วยกัน ทำให้รัฐบาลชุดต่อไปไม่มีอิสระในการปฏิเสธโครงการเหล่านี้หรือเสนอโครงการพัฒนาใหม่ๆ ได้อีก เนื่องจากโครงการทั้งหมดถูกกำหนดไว้แล้วจากรัฐบาลชุดก่อน

๖) สถานะการเงินการคลังในอนาคตและความคุ้มค่าทางการเงิน/เศรษฐกิจ

โดยทั่วไป สถานะการเงินการคลังของประเทศอาจพิจารณาจากแนวโน้มหนี้สาธารณะ เนื่องจากหนี้สาธารณะคือหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย การมีหนี้สาธารณะเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับประเทศที่มีฐานภาษีต่ำและต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบริหารหนี้สาธารณะให้มีพื้นที่การคลัง (Fiscal space) มากพอที่จะรองรับความจำเป็นในอนาคตที่อาจมีการขาดดุลเกิดขึ้น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ๒ ล้านล้านบาท ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. น่าจะมีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูง หากมีการจัดการใช้จ่ายให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด มีการรั่วไหลน้อย และมีการดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แต่เท่าที่ปรากฏการบริหารจัดการในส่วนนี้ของโครงการยังไม่มี ความชัดเจน และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดๆ ที่วางไว้เพื่อรองรับกับปัจจัยเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว อาทิ การขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งอาจต่ำกว่าที่คาด อันจะส่งผลให้หนี้สาธารณะของไทยสูงขึ้นมาก

นอกจากนั้น โครงการจำนวนมากตามแผนยุทธศาสตร์แนบท้ายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ผ่านการศึกษาความคุ้มค่าทางการเงินและเศรษฐกิจ และหากโครงการดำเนินการไม่ได้หรือดำเนินการล่าช้า หรือไม่เกิดความต่อเนื่องตามระยะเวลาที่วางไว้ หรือเร่งรีบสรุปผลการศึกษาเพื่อให้ดำเนินการได้ทันภายใน ๗ ปี อาจทำให้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรือจัดประเภทการลงทุนที่ไม่เหมาะสม เช่น กรณีรถไฟความเร็วสูง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายมีฐานะปานกลางถึงสูง เป็นการบริการทางสังคม (Social service) ถือ เป็นการวางแผนการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า เสี่ยงต่อปัญหาทางการเงินของประเทศในอนาคต และเป็นภาระหนี้สินสะสมของภาครัฐโดยต่อเนื่อง

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ดังนี้

๑) การที่รัฐจะกู้เงินจำนวนมากซึ่งเป็นการกู้ในนามประเทศไทยอันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและดุลยภาพทางการเงินการคลังของประเทศ รัฐสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติรองรับไว้ซึ่งมีมาตรการการกำกับกับการดำเนินงานที่มีความรัดกุม และลดความเสี่ยงทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการในรูปแบบงบประมาณประจำปี และสามารถใช้วิธีการแสวงหาเงินทุนในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นทางเลือกได้ อาทิ การให้เอกชนร่วมลงทุน โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่นอกเหนือจากวิธีการทางงบประมาณซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ

๒) ควรมีการศึกษาในแต่ละโครงการอย่างรอบด้านเสียก่อนและดำเนินการโครงการเฉพาะเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาดุลยภาพทางเศรษฐกิจและลดจำนวนเงินกู้ที่จะต้องเกิดขึ้น

๓) การกำหนดโครงการและมาตรการต่างๆ ควรมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ครบถ้วน นอกจากนั้นควรให้ข้อมูลในการดำเนินการ ผลกระทบ รวมไปถึงรายละเอียดต่างๆ ของโครงการต่อประชาชนอย่างทั่วถึง รวมไปถึงการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและรอบด้าน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป



(ศาสตราจารย์ คณิต ญ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย