

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้คือ คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ (๑) แล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนและมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งเสนอโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีแล้ว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ของวุฒิสภาได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว กล่าวโดยสรุป การตรวจสอบกระบวนการตราโดยทั่วไป เห็นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้สำหรับกระบวนการตราพระราชบัญญัติแล้ว

ประเด็นกระบวนการตรา ตามที่ฝ่ายผู้ร้องอ้างว่าไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องมีประเด็นเดียว ได้แก่ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่สอง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียบบัตรแทนกันหรือไม่

ฝ่ายผู้ร้องอ้างหลักฐานเป็นคลิปวิดีโอที่ประกอบคำให้การว่า ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง นั้น นายนิรศ ทงธิราช ทำการเสียบบัตรแสดงตนและลงมติแทนผู้อื่น โดยมีหลักฐานปรากฏในคลิปวิดีโอ เห็นได้ว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้ใช้บัตรที่มีลักษณะเช่นเดียวกับบัตรยืนยันตนและลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาจำนวนประมาณสามบัตรเสียบเข้าและกดยืนยันตนหรือลงมติที่เครื่องอิเล็กทรอนิกส์หมุนเวียนต่อเนื่องกัน โดยบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นบุคคลในคลิปวิดีโอ คือ นายนิรศ ทงธิราช ให้การยอมรับบุคคลในคลิปวิดีโอดังกล่าวว่าเป็นตนเองจริง จึงเป็นอันยุติได้ว่าบุคคลในคลิปวิดีโอที่ฝ่ายผู้ร้องอ้าง คือ นายนิรศ ทงธิราช จริง

เมื่อพิจารณาคำร้อง คำให้การเป็นหนังสือประกอบคลิปวิดีโอที่เป็นหลักฐาน ประกอบคำเบิกความในการไต่สวนเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗ แล้ว เชื่อได้ว่า นายนิรศ ทงธิราช ได้กระทำการเสียบบัตรยืนยันตนหรือลงมติแทนบุคคลอื่นจริง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

๑. เสียงพูดในคลิปวิดีโอที่บรรยายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสอดคล้องกัน ประกอบกับภาพคลิปวิดีโอที่อ้างว่าเป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วาระที่สอง มาตรา ๖ นั้น แม้จะมีเสียงรบกวนหรือไม่ชัดเจน แต่ก็ปรากฏเสียงของประธานในที่ประชุมขณะนั้น ซึ่ง นางสาวรังสิมา รอดรัศมี พยานฝ่ายผู้ร้อง และนายนิรศ ทงธิราช ให้การยืนยันตรงกันว่า คือ นายวิสุทธิ ไชยณรุณ ที่ประกาศเสียงการนับองค์ประชุมในการลงมติมาตรา ๖ ได้ยืนยันชัดเจนว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตนเป็นองค์ประชุมในมาตราดังกล่าว จำนวน ๓๑๐ คน ซึ่งตรงกับองค์ประชุมและการลงมติตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ นอกจากนี้ ภาพในคลิปวิดีโอที่อ้างว่าเป็นภาพการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๒๐ นั้น ก็ได้ปรากฏคำพูดของประธานในที่ประชุมเพื่อให้ลงมติว่า เพิ่มความเป็นมาตรา ๒๐ ตามที่มีผู้สงวนคำแปรญัตติไว้หรือไม่ ซึ่งตรงกับข้อเท็จจริงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง ตามรายงานการประชุม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเช่นกัน จึงเชื่อได้ว่า คลิปวีดิทัศน์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อครั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในมาตราตามที่กล่าวอ้างจริง

๒. คำเบิกความของนายนิศร ทองธิดราช อ้างว่า ภาพในคลิปวีดิทัศน์เป็นกรณีที่นายนิศร ทองธิดราช ใช้บัตรลงคะแนนของตนเองในการแสดงตนและลงมติ ซึ่งนายนิศร ทองธิดราช มีบัตรลงคะแนนหลายบัตร ทั้งบัตรจริงและบัตรสำรอง อีกทั้งได้อ้างว่าตนเองมีพฤติกรรมชอบเสียบบัตรลงคะแนนของตนเองหลายครั้งในการแสดงตนและลงมติ อย่างไรก็ตาม ทางไต่สวนพบข้อเท็จจริงว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีบัตรลงคะแนนจริงเพียงคนละ ๑ บัตร หากไม่ได้นำมาจะขอบัตรสำรองได้อีก ๑ บัตร บัตรสำรองจะไม่มีรูปของเจ้าของบัตรและเป็นบัตรสีชมพู ส่วนภาพที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์ดังกล่าว เห็นได้ว่า บัตรทุกบัตรที่นายนิศร ทองธิดราช เสียบในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนหรือลงมติเป็นบัตรที่มีรูปทุกบัตร และพฤติกรรมที่นายนิศร ทองธิดราช กล่าวอ้างนั้นเป็นพฤติกรรมที่ไม่มีเหตุผล ขัดต่อพฤติกรรมปกติของวิญญูชน ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น จึงเชื่อว่า นายนิศร ทองธิดราช ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง

สำหรับปัญหาว่า การกระทำของนายนิศร ทองธิดราช มีผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียไป หรือไม่ นั้น เห็นว่า การกระทำของนายนิศร ทองธิดราช เป็นการกระทำผิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวของนายนิศร ทองธิดราช และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ขอให้นายนิศร ทองธิดราช ยืนยันตนและลงคะแนนแทนเท่านั้น มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของนายนิศร ทองธิดราช และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ขอให้นายนิศร ทองธิดราช ยืนยันตนและลงคะแนนแทนต้องเสียไป ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ นอกจากนั้นต่างปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ได้แสดงตนนับองค์ประชุมและลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยชอบปรากฏผลว่า มาตรา ๖ องค์ประชุมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตน จำนวน ๓๑๐ คน และลงมติเห็นด้วย จำนวน ๒๘๘ คน และมาตรา ๒๐ องค์ประชุมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตน จำนวน ๓๐๔ คน และลงมติไม่เห็นด้วย จำนวน ๒๘๙ คน ทำให้ร่างมาตรา ๒๐ เป็นอันตกไป

ถือได้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ มีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงครบองค์ประชุม และสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ ในวาระที่สอง ชั้นพิจารณา เรียงลำดับมาตรา ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเป็นประมาณ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว ส่วนการกระทำของนายนิรศ ทองธิราช ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ อันจะทำให้องค์ประชุมไม่ครบ หรือเปลี่ยนแปลงมติที่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังได้ความจากการไต่สวนนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ว่าพยานให้เจ้าหน้าที่ คอยบันทึกภาพเหตุการณ์การใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่นด้วยการถ่ายภาพไว้ตลอด แต่ในทางการไต่สวนไม่ได้ความว่า นายนิรศ ทองธิราช ได้กระทำการดังกล่าวในมาตราอื่น ๆ ของร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ อย่างไร การกระทำของนายนิรศ ทองธิราช จึงไม่มีผลทำให้องค์ประชุม และการลงมติร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น ๆ ที่สุจริตต้องเสียไปแต่ประการใด ปัญหาการลงคะแนนแทนกันที่กระทำโดยนายนิรศ ทองธิราช ตามที่ผู้ร้องอ้าง จึงเป็นเรื่องที่นายนิรศ ทองธิราช และผู้เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว แต่ก็ได้ไม่มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องเสียไป

จึงเห็นว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นไปโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาก่อนว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ไม่ปรากฏว่ามีคำนิยามของคำว่า เงินแผ่นดิน ในกฎหมายใดโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” ว่า หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้

เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐ และเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” ด้วยเหตุนี้ ความหมายของคำว่าเงินแผ่นดินจึงมีความหมายว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน ที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ เงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือ ต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ ดังนั้น จึงเห็นว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน เป็นเงินของประเทศไทย เพราะ ในตอนที่จะต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ก็ดี หรือใช้คืนต้นเงินกู้ตามข้อผูกพันก็ดี ก็ต้องจ่ายจากงบประมาณ รายจ่ายประจำปีนั่นเอง

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ มีเจตนารมณ์ในการควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตาม กรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ดังที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อขอใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อขอใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

เมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ เป็นเงินแผ่นดิน แต่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ มีสาระสำคัญกำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวเท่ากับเป็นการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยตรง จึงเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยกฎหมายอื่น นอกเหนือไปจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙

ประเด็นย่อยที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ มีเจตนารมณ์ให้มีการแสดงข้อมูลการมีรายได้และการใช้จ่ายของงานหรือกิจกรรมที่ไม่ได้แสดงในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น ก็ดังเช่นกรณีที่ถูกกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ วรรคสี่ (๒) อนุญาตให้ส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ นำเงินนั้นไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลังได้ ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐนั้นต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และคณะรัฐมนตรีต้องทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป แต่การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง กำหนดให้อยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ นี้ด้วย

กรอบวินัยการเงินการคลังนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี

กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์ การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบ ในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม” แล้ว ก็เข้าใจได้ว่ากรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ นี้ หมายถึง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือ ภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และ การอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

อย่างไรก็ดี เห็นว่า เงินกู้ที่ได้มาตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ใช่เงินรายได้ แต่เป็นเงินรายรับ ซึ่งเป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น จึงไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง แต่ทั้งนี้ กรอบวินัยการเงิน การคลังตามหมวด ๘ ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสองนั้น ย่อมใช้บังคับกับ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งหลายทั้งปวง

ดังนั้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

สำหรับประเด็นอื่น ๆ เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย เพราะไม่ทำให้ผลเปลี่ยนแปลงไป

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ