

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๑๒๓ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

มาตรา ๑๕๔ ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป

มาตรา ๑๖๗ ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้

จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้ และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนมุดึงงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย

ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้กับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

มาตรา ๑๖๙ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน

มาตรา ๑๗๐ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

ความเห็น

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาจำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีสองประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

ข้อพิจารณาประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า องค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องฟังได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำเป็นสามวาระ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงจากการไต่สวนว่า วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง เมื่อวันที่...

๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ณ ตีกรัฐสภา ปรากฏว่ามีการใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่น โดย นายนิศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทยในขณะนั้น ได้ใช้บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นประมาณสี่ถึงห้าคน และใช้บัตรลงมติเห็นชอบ ในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นหลายคน ผู้ร้องมีพยาน ผู้เห็นเหตุการณ์มาเบิกความพร้อมทั้งพยานหลักฐานสำคัญ คือ แผ่นวีดิทัศน์ที่บันทึกภาพเหตุการณ์ ขณะที่มีการกระทำดังกล่าว ที่นำมาแสดงต่อศาลนี้ชี้ให้เห็นว่า ในระหว่างที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ ในวาระที่สอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ปรากฏว่ามีการใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่น และใช้บัตรลงมติเห็นชอบ ในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ แทนกัน ซึ่งนางสาวรังสิมา รอดรัศมี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ พยานได้เบิกความประกอบคลิปวีดิทัศน์ ยืนยันว่าในขณะนั้นได้มีบุคคลตามที่ปรากฏ ในคลิปวีดิทัศน์กระทำการอันมีพิรุณ กล่าวคือ มีการใช้บัตรแสดงตนอิเล็กทรอนิกส์เสียบเข้าไปในเครื่องออกเสียง ลงคะแนนกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติคราวละหลายใบ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า นายนิศร ทองธิราช อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตน และ ออกเสียงลงคะแนนคราวละประมาณสามถึงสี่ใบ หมุนเวียนเสียบเข้าไปในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตน ติดต่อกันหลายครั้ง นอกจากนี้นางสาวรังสิมา รอดรัศมี ยังได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่า สามารถจดจำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายนี้ได้เป็นอย่างดี โดยไม่มีเหตุไคร่เคืองเป็นการส่วนตัวกันแต่อย่างใด โดยนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ได้ร้องเรียนพฤติกรรมของนายนิศร ทองธิราช ต่อประธานรัฐสภาหลายครั้ง และพยานเป็นสมาชิกรัฐสภา มาเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี ได้ติดตามตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องการ ใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะพฤติกรรมของนายนิศร ทองธิราช จนกระทั่งถึงกับใช้ให้คนของตน คอยถ่ายภาพและวีดิทัศน์เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานประกอบการร้องเรียน และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่พยานนำสืบต่อศาลก็เห็นภาพบุคคลปรากฏใบหน้าด้านข้างซึ่งสามารถเห็นได้ว่าเป็นนายนิศร ทองธิราช ซึ่งสวมสูทสีเดียวกันกับภาพที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์ที่ถือบัตรแสดงตนและ ลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในมือจำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่าสองใบ เกินกว่าจำนวนบัตรแสดงตน ที่สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะมีได้ และยังใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว เสียบเข้าออกในช่องอ่านบัตร

พร้อมกดปุ่มบนเครื่องอ่านต่อเนื่องกันทุกใบ อีกทั้งนายนิรศ ทองธิดราช ได้เบิกความต่อศาลว่า คนเสียบบัตรในคลิปวิดีโอที่ตนคือตนเอง โดยตนเองมีบัตร ๒ ถึง ๓ ใบ เพราะทำบัตรหายเป็นประจำ และเคยกระทำการใส่บัตรเข้าออกในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมรัฐสภาบ่อยครั้ง และเมื่อได้ตรวจสอบเหตุการณ์ดังกล่าวจากคลิปวิดีโอ โดยวิธีการเทียบเสียงที่พูดในคลิปวิดีโอกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ณ ตึกรัฐสภา หน้า ๑๐๖/๒ ถึงหน้า ๑๐๗/๒ แล้ว พบว่า แม้จะมีเสียงรบกวนหรือไม่ชัดเจน แต่ก็ปรากฏเสียงของประธานในที่ประชุมขณะนั้นซึ่งนางสาวรังสิมา รอดรัศมี และนายนิรศ ทองธิดราช ให้การยืนยันตรงกันว่า คือนายวิสุทธิ ไชยณรุณ ที่ประกาศเสียงการนับองค์ประชุมในการลงมติตามมาตรา ๖ ได้ยินชัดเจนว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตนเป็นองค์ประชุมในमतตราดังกล่าวจำนวน 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 ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเช่นกัน จึงเชื่อได้ว่า คลิปวิดีโอที่อ้างว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อครั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ จริง จึงเห็นได้ว่า พฤติการณ์ของนายนิรศ ทองธิดราช ในการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับคำเบิกความของนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ยืนยันว่า นายนิรศ ทองธิดราช ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนยอมรับว่าบุคคลในภาพที่ปรากฏในวิดีโอเป็นตนจริง แต่ปฏิเสธว่าไม่ได้เสียบบัตรแทน หากเรื่องนี้ไม่มีมูลความจริงชอบที่นายนิรศ ทองธิดราช จะต้องไปดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ โดยเฉพาะนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ซึ่งเป็นผู้ที่กล่าวหาในเรื่องนี้มาโดยตลอด แต่ที่ผ่านมามีได้ปรากฏว่า นายนิรศ ทองธิดราช ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการปกป้องชื่อเสียงของตนอย่างที่ไม่ควรจะเป็น หรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ ต่อศาลจากพยานหลักฐานดังกล่าวข้อเท็จจริง จึงฟังได้ว่า นายนิรศ ทองธิดราช ใช้บัตรแสดงตนและลงมติ

ในระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่น ในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ การกระทำดังกล่าวของนายนิสร ทองธีราช อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย เป็นการกระทำที่มีชอบ และผิดปกติวิสัยในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งเป็นการละเมิดหลักพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน อันมีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตซึ่งขัดต่อข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เมื่อกระบวนการลงคะแนนเสียงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงมีอากฎถือว่าเป็นมติที่ชอบของสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ข้อพิจารณาประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า “เงินกู้” ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือถึงพยานบุคคล เพื่อจัดทำเอกสารชี้แจงต่อศาล ในประเด็นต่าง ๆ รวม ๗ ประเด็น ที่สำคัญคือ คำว่า “เงินแผ่นดิน” และวิธีการจ่ายเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ มีความหมายอย่างไร และให้มาให้อัยคำต่อศาลด้วย โดยแยกเป็นสองกลุ่มดังนี้

กลุ่มแรกเป็นพยานบุคคลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งประกอบด้วย นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

พยานบุคคลกลุ่มที่สองซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความชำนาญเกี่ยวกับงบประมาณ การเงินการคลัง การกำกับตรวจสอบดูแลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และเงินราชการต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายทง พิทยะ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง

นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอมีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาเปิดความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. โดยหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการศึกษาถึงแนวทางที่ได้เคยมีการปฏิบัติในการออกกฎหมายกู้เงินในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ (เรื่องเสร็จที่ ๘๘๘/๒๕๕๒) กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเห็นว่าการที่พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ไม่ต้องนำเงินกู้ส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การใช้เงินกู้ดังกล่าวจึงไม่ใช่การจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ดังนั้น เงินกู้จึงไม่ถือเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ แต่เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่หมายความถึงการกู้เงินและการใช้เงินกู้ได้ เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาล

ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องกู้เงินนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ จะต้องขออนุมัติรัฐสภาโดยเฉพาะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติย่อมเป็นเงินแผ่นดินในระบบเงินนอกงบประมาณ โดยมีแหล่งที่มาของเงินจากเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และมีข้อกำหนดไม่ต้องนำเงินกู้นั้นส่งเข้าคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งให้สามารถนำเงินที่ได้จากการกู้ออกไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ ซึ่งจะต้องมีการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกู้นี้ ในรายละเอียดต่อไป

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอและบริหารโครงการ โดยมีกลไกตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน ในหมวด ๒ คือ การเสนอและบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติก่อนเริ่มโครงการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ โดยมีขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายเงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ และมีขั้นตอนการติดตามและประเมินผลโดยได้พัฒนาระบบบริหารจัดการโครงการลงทุนด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้สามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอิสระและรัฐสภา อีกทั้งกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและความคุ้มค่าในการลงทุนในหลายโครงการแล้ว

การชำระต้นเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แม้ว่าในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการชำระคืนหนี้เงินกู้ก็ตาม แต่เนื่องจากตามมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดให้ “เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ...” ด้วยเหตุนี้ งบประมาณในการชำระหนี้ในแต่ละปีจะเป็นสัดส่วนกับกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และความจำเป็นของรัฐบาลในการใช้จ่ายตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปี รวมทั้งเป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนของงบชำระหนี้ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของสถานการณ์และความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลา จึงมีการศึกษาระยะเวลาที่เหมาะสมในการชำระคืนหนี้เงินกู้

เพื่อกำหนดวินัยทางการเงินการคลัง โดยกำหนดหลักการชำระหนี้ในกรอบระยะเวลาไม่เกิน ๕๐ ปี เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับการบริหารจัดการหนี้ของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบหลักการในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว โดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังที่กำหนด คือ สัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ ๑๕ เพื่อให้มีกรอบวงเงินและสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายและภารกิจของรัฐอย่างเหมาะสม

การที่ต้องตราร่างพระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลความจำเป็นเนื่องจากเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนมีไม่เพียงพอ และเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในแต่ละปีมีแนวโน้มลดลง จึงเป็นข้อจำกัดในการลงทุนในโครงการพัฒนาด้านระบบคมนาคมขนส่งของประเทศที่ต้องใช้วงเงินลงทุนที่สูงและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนอย่างต่อเนื่อง การนำเอาโครงการลงทุนที่มีการผูกพันวงเงินงบประมาณเพื่อลงทุนต่อเนื่องหลายปีมาบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะก่อให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณขาดดุลในสัดส่วนที่สูงจนเต็มกรอบเพดานการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคตสำหรับเหตุผลที่ต้องกำหนดระยะเวลาการกู้เงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๗ ปี คือ ไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ นั้น พิจารณาจากระยะเวลาในการดำเนินโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง เนื่องจากมีความพร้อมในเรื่องของแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการดำเนินโครงการแล้ว นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ

การพิจารณาความเสี่ยงของการลงทุนในครั้งนี้ได้คำนึงกรอบวินัยทางการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องในเรื่องสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้อยู่ในระดับประมาณร้อยละ ๕๐ ของ GDP ซึ่งการกู้เงินจำนวน ๒ ล้านล้านบาท ในระยะเวลาประมาณ ๗ ปี เพื่อมาลงทุนภายใต้การบริหารจัดการหนี้ที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลจะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับไม่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ แม้ว่ากรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังจะกำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ก็ตาม เนื่องจากกระทรวงการคลังได้คำนึงถึงกรณีเกิดเหตุการณ์นอกเหนือจากที่ได้คาดการณ์ไว้ รัฐบาลจึงสำรองวงเงินกู้ไว้สำหรับกรณีฉุกเฉินประมาณร้อยละ ๑๐ ของ GDP ซึ่งถือว่าได้คำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบคอบแล้ว โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในกรอบวินัยทางการเงินการคลัง

เนื่องจากประการที่หนึ่ง จำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูง หรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะเทียบกับ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ และประการที่สอง ภาระหนี้ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้คือ ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนั้น พยานได้เบิกความตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ถึงขนาดจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้จนถึงระดับที่จะต้องดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ และการกู้เงินในลักษณะเช่นนี้ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่เคยมีการดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติมาก่อน มีเพียงการดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนด เช่น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชกำหนดกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้น

นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ หนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นว่าเงินกู้เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ได้ชี้แจงไว้ในบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นทำนองเดียวกันกับบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง โดยยึดถือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและเห็นว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ถือเป็นเงินแผ่นดิน

มาตรการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอและบริหารโครงการ มีกลไกตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน ในหมวด ๒ คือ การเสนอและบริหารจัดการโครงการ ได้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน เช่น การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการ การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และการกำหนดเขตในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการดำเนินโครงการ และวรรคสอง บัญญัติให้การอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรี ต้องผ่านการพิจารณาหรือการให้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลังพิจารณาก่อนกรอก่อน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการอนุมัติโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ดำเนินโครงการที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากสัดส่วนการลงทุนภาครัฐต่อ GDP ของไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เงินงบประมาณเพื่อการลงทุนมีไม่เพียงพอ และเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในแต่ละปีมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ความต้องการในการลงทุนของประเทศมีเพิ่มขึ้น จึงทำให้ต้องจัดสรรงบประมาณกระจายไปยังสาขาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดในการลงทุนในโครงการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศที่ต้องใช้เงินลงทุนที่สูงและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผน เพื่อให้ได้เครือข่ายการคมนาคมที่สมบูรณ์ภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม โดยกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ในแต่ละปี จึงจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายของปีนั้น ๆ และกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลไว้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร้อยละ ๘๐ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ นอกจากนั้น การจัดทำงบประมาณขาดดุลในสัดส่วนที่สูงจนเต็มกรอบเพดานการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคต โดยกระทรวงการคลังและสำนักงานปรมาณได้ทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีวินัยการคลัง นอกจากนี้ยังพิจารณาแนวทางการจัดหาเงินลงทุนเพิ่มเติมโดยใช้เงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อสนับสนุนโครงการตามแผนงานที่กำหนด การกู้เงินจากต่างประเทศและการค้าประกันเงินกู้มีข้อจำกัดที่ทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและระยะเวลาตามแผนงานได้จากข้อจำกัดของกรอบเงินลงทุนภายใต้งบประมาณรายจ่ายประจำปี และการใช้เงินกู้ภายใต้

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงมีความจำเป็นต้องมีการกู้เงินเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตรา ร่างพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม พยานได้เบิกความตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญว่า ปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นไม่ได้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ และร่างพระราชบัญญัตินี้ มีการกำหนดขั้นตอนป้องกันเอาไว้แล้วอย่างรัดกุม ไม่ได้มีการเปิดช่องให้ละเลยกฎหมายที่จำเป็นจะต้อง ดำเนินการให้ครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการอนุมัติโครงการหรือการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติได้บัญญัติขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีความรัดกุมมากกว่าการดำเนินโครงการที่กำหนดไว้ โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคำว่า “เงินแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ได้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงคมนาคม พยานจึงไม่สามารถให้คำชี้แจงได้

สำหรับเรื่องมาตรการในการตรวจสอบกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ โดยได้มีการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ และด้านคมนาคมขนส่ง รวมทั้งการพิจารณายุทธศาสตร์ประเทศ การกำหนดเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ในภูมิภาค เพื่อนำมาจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเป็นผู้จัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแผนงานตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอน ของกฎหมายที่กำหนดไว้ก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงการเตรียมกรอบเงิน สำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแต่ไม่ใช่การอนุมัติโครงการ การอนุมัติโครงการต้องมีการปฏิบัติ

ตามขั้นตอนของกฎหมาย อีกทั้งต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่เป็นข้อเท็จจริงที่แท้จริง ซึ่งจะต้องอธิบายกับสังคมได้ว่าผลตอบแทนการลงทุนคุ้มค่าหรือไม่

ส่วนเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินนโยบายตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม คือ ปรับเปลี่ยนการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่าให้มากขึ้น และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเดินทางและขนส่งทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และพัฒนาความคล่องตัวในกรุงเทพมหานครและเชื่อมโยงสู่ภูมิภาค ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และเป็นโครงการทั้งหลายของกระทรวงคมนาคมที่พัฒนากันมาหลายปีหลายรัฐบาลแล้ว ซึ่งอันที่จริงแล้วโครงการทั้งหมดที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์มีมูลค่าถึง ๔.๒ ล้านล้านบาท แต่กระทรวงคมนาคมได้หารือกับกระทรวงการคลังและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จึงได้กำหนดกรอบเงินที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในการชำระคืนหนี้เงินกู้และกรอบวินัยทางการคลัง คือ จำนวนไม่เกิน ๒ ล้านล้านบาท ภายในระยะเวลาดำเนินการ ๗ ปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสมกับการลงทุนและสอดคล้องกับโครงการที่ได้เตรียมการล่วงหน้าก่อนนี้แล้ว

พยานได้เบิกความเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญว่า การดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีปัญหาเรื่องการศึกษาค่าความเป็นไปได้ของโครงการเกี่ยวกับผลตอบแทนการลงทุนหรือความคุ้มค่าของโครงการ ซึ่งต้องมีการควบคุมการศึกษาให้สะท้อนความเป็นจริงที่ถูกต้องอย่างแท้จริง และปัญหาการแย่งทรัพยากรกันระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ สำหรับปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ที่เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และสามารถป้องกันปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันได้ด้วยการจัดระบบให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างเข้มแข็งได้

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลเห็นว่าชัดเจนแล้วจึงไม่ต้องเบิกความต่อศาล สรุปได้ว่าการตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. สามารถกระทำได้ เนื่องด้วยการกู้เงินของรัฐบาลเป็นการก่อหนี้ผูกพันโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อใดที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องกู้เงินที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ที่จะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นการเฉพาะ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ จึงบัญญัติรับรองหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา โดยนัยของมาตรา ๑๔๓ (๓) ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน หมายความว่ารวมถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องการกู้เงินด้วย กล่าวคือ ในสถานการณ์ปกติที่ไม่มีเหตุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบตามที่กระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ การให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการกู้เงินให้กระทำได้ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ มิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ แผนงานหรือโครงการ มีการติดตามและประเมินผลโดยกระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการ คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และการตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ...” โดยข้อความนี้ได้มีการกำหนดขึ้นใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตลอดต่อมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่ว่า “... ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายเงินไปก่อนก็ได้ โดยในกรณีเช่นนี้ต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปนั้น” เป็นส่วนที่มีการกำหนดเพิ่มเติมขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นข้อที่แสดงและสนับสนุนว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น หากรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อน

จะกระทำมิได้เฉพาะกรณีจำเป็นรีบด่วน และเมื่อมีการจ่ายเงินไปก่อนแล้ว ก็จะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ในเวลาต่อมาไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ซึ่งการจ่ายเงินแผ่นดินที่รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนได้ตามนัยของมาตรา ๑๖๙ ในกรณีจำเป็นรีบด่วน ก็คือการจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังเท่านั้น รัฐบาลจะเอาเงินจากแหล่งอื่นมาจ่ายมิได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความในตอนที่ห้าของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปแล้วก่อนด้วย ดังนั้น ตามนัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง จึงไม่อาจหมายความว่ารวมถึงการจ่ายเงินกู้ที่มีกฎหมายกำหนดให้นำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะเงินกู้ใดที่มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็จะไม่มีการนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และไม่มีการนำเข้าบัญชีเงินคงคลังด้วยแล้วก็จะเกิดผลไปในทางที่ว่า เมื่อรัฐบาลกู้เงินและได้รับเงินจากผู้ให้กู้แล้ว ก็สามารถนำเงินก้อนนั้นไปจ่ายก่อนได้โดยไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ผู้เงินได้ แต่เมื่อใช้จ่ายเงินกู้ไปแล้วกลับจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว เงินที่รัฐบาลนำไปใช้จ่ายนั้นเป็นเงินที่ได้รับจากผู้ให้กู้ มิได้นำเงินคงคลังมาใช้จ่ายแต่ประการใด

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาข้อความของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “... ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย” คำว่ารายได้ในส่วนนี้คือรายได้ของรัฐที่เกิดจากภาษีอากร การขายสินค้าและบริการ รัฐพาณิชย์ หรือรายได้อื่นซึ่งมีลักษณะเป็นรายได้แผ่นดิน หรือเป็นเงินรายได้ที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันต้องจ่ายคืน ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินที่ได้รับมาโดยมีข้อผูกพันต้องจ่ายคืนจึงไม่ถือเป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ บัญญัติไว้

ในส่วน of รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากมาตรา ๑๖๙ เพราะ ประสงค์ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง และต้องเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งได้มีเงินรายได้ของตนที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือเป็นกรณียกเว้นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของรายได้แผ่นดิน การพิจารณาคำว่า “รายได้แผ่นดิน” จึงต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ ซึ่งกำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ประกอบกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ ที่ว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า รายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และหน่วยงานของรัฐต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

สำหรับเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐนั้น ได้แก่ เงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด หากมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถนำเงินรายได้นั้นไปใช้จ่ายเพื่อการใด ๆ ตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นกำหนดไว้ หรือตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ แต่ในส่วนเงินรายได้ของหน่วยงานรัฐที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นแล้วก็จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และมาตรา ๑๗๐ และเงินกู่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีการกำหนดไว้ว่าไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เมื่อไม่มีการนำส่งคลังย่อมไม่อาจมีสถานะทางกฎหมายเป็น “รายได้แผ่นดิน” ได้

นายสมศักดิ์ โชติรัตนศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมอบหมายให้นายชนรรค์ พุทธิมิลินประทีป รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นผู้แทนมาเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ความหมายของเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙

มิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แต่น่าจะหมายความเฉพาะเงินที่อยู่ในความหมายตามพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใดที่ส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินไว้นั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ ๑ และมาตรา ๖ ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคคลังบัญชีที่ ๒ ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และพระราชบัญญัติเงินคคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๖ บัญญัติในแนวทางเดียวกันว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากเงินคคลังว่า จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น

ร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ ได้บัญญัติให้เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคคลัง ซึ่งเป็นการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยมิใช่เป็นการกู้เงินของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของรัฐโดยเฉพาะ ดังนั้น เงินกู้อย่างนี้จึงเป็นเงินกู้ของรัฐบาลมิใช่ของกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานของรัฐกู้เงิน จึงมิใช่เงินรายได้ตามความในมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ และการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือว่าเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของประเทศแล้ว จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ โดยเฉพาะมาตรา ๑๗๐ อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกู้เงินของกระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามความในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๓) จึงไม่อยู่ในข่ายของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ รัฐสภาสามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อกู้เงินและกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อนำเงินกู้นั้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคคลัง จึงถือว่าการดำเนินการกระบวนกรตราร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๓) มิได้อยู่ภายใต้บังคับของหมวด ๘ แต่ประการใด

นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ และได้มอบหมายให้นายภัทรชัย ชูช่วย ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มาเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติค่านิยมของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจ ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าว จะเป็นของหน่วยรับตรวจ หรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” ด้วยเหตุนี้ เงินแผ่นดิน จึงมีความหมายว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน ที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินหรือไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น “เงินแผ่นดิน” มีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย

การรักษาวินัยทางการเงินการคลังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพและความสมดุลทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการกระจายรายได้และจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม

วินัยทางการเงินการคลังประกอบด้วยวินัยทางการเงิน วินัยทางการคลัง และวินัยทางงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ แม้จะเป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาและสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานของหน่วยงานได้โดยไม่มีข้อผูกพัน จะต้องชำระคืนก็ตาม ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของการรักษาวินัยทางการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และข้อบังคับของหน่วยรับตรวจ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการดำเนินการโครงการดังกล่าว หากจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การควบคุมตรวจสอบจะมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่เคร่งครัดรัดกุมและมีความเสี่ยงน้อยกว่าระบบการควบคุมตรวจสอบตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณและบัญชีการเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีแผนการเงินประจำปีอันสมบูรณ์สำหรับส่วนราชการทั้งหมดให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การจ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามกำลังเงินเป็นงวด ๆ และให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญในหมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ หมวด ๔ การโอนงบประมาณ และหมวด ๕ การควบคุมงบประมาณ แต่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติให้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง มีผลให้เงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๕ ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ หมวด ๔ การโอนงบประมาณรายจ่าย และหมวด ๕ การควบคุมงบประมาณ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ มีผลให้ไม่ต้องส่งเงินกู้เข้าบัญชีและเบิกจ่ายเงินจากบัญชีตามระบบบัญชีของรัฐตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑

นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาเปิดความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐

แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติหลักการเพื่อพิทักษ์วินัยการเงินการคลังไว้เป็นหมวดหมู่ ในหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณ เนื่องจากคาดว่าประเทศต่าง ๆ ในโลกจะประสบปัญหาวิกฤติการเงินการคลัง อันเนื่องมาจากวินัยการคลังหละหลวม รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อโครงการประชานิยมมากเกินไป ส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังมากขึ้น ภาระหนี้รัฐบาลสูง และยังอาจเป็นแหล่งที่มีการทุจริตทำลายหลักคุณธรรม ส่งผลกระทบในสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศต่าง เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ จึงมีขึ้นเพื่อเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล ๔ ด้าน คือ ความโปร่งใส การถ่วงดุล และการรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง แต่ก็ยังให้ความสำคัญเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของรัฐบาลให้มีความต่อเนื่อง

สำหรับปัญหาว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่ เห็นว่า คำว่าเงินแผ่นดินไม่ปรากฏคำนิยามในกฎหมายใด จึงต้องหมายถึงเงินของรัฐทุกบัญชีทุกแหล่ง และเงินกู้ยืมถือเป็นเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้หรือมีการรับเงินค่าภาษีอากร เงินเหล่านั้นจะสิ้นสุดความเป็นเงินกู้หรือเงินภาษีอากร ถือเป็นว่าเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น การตีความว่าเงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดินเปรียบเสมือนการตีความว่าเงินภาษีอากร ไม่ใช่เงินแผ่นดินซึ่งไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้มีการสั่งจ่ายเงินแผ่นดิน จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มียุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเป็นเรื่องที่ดีและสมควรมีไว้ให้เป็นแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาาระบบการคมนาคมขนส่งของประเทศไทย ให้มีความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานควรมีการปรับปรุงให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ โดยจัดลำดับความสำคัญโครงการ มีการเชื่อมโยงระบบในพื้นที่ มีการแบ่งการก่อสร้างเป็นระยะ แต่สำหรับโครงการสาธารณูปโภคตามที่ปรากฏในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เพิ่งเริ่มต้น จึงต้องมีการศึกษาและออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายปี ไม่ใช่เร่งรีบดำเนินการโดยข้ามขั้นตอนการกลั่นกรองตรวจสอบ ในส่วนของการกู้หรือการหาแหล่งเงินเพื่อก่อสร้าง ควรพิจารณาดำเนินการเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์

ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยกระทรวงการคลังควรมีการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ให้ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง และการอนุมัติการกู้เงินก้อนใหญ่อย่างทันทีทันใดนั้น จะผิดหลักการที่ดีในการบริหารโครงการลงทุนขนาดใหญ่และเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังให้มากยิ่งขึ้น แต่หากรัฐบาลมีการดำเนินการในโครงการนี้อย่างพอดีด้วยวงเงินที่เหมาะสมจะมีประโยชน์มาก เพราะจะเป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงานให้ประชาชนมีงานทำ และรัฐบาลมีรายได้มาชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม อาจส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจการเงินในเรื่องของมูลค่าเพิ่มที่จะมีผลต่อรายได้ประชาชาติ หรือ GDP เพราะสินค้าและปัจจัยการผลิตหากมีการนำเข้าเพื่อโครงการลงทุนเหล่านี้มากเกินไปจะกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งกระทบดุลบัญชีเดินสะพัดและค่าเงินบาท ซึ่งอาจจะนำประเทศเข้าสู่วิกฤตทางการคลัง และหากร่างพระราชบัญญัติกู้เงินนี้ตกไป ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าและระบบขนส่งสาธารณะได้ รัฐบาลยังสามารถอาศัยวงเงินงบประมาณและวงเงินกู้ รวมทั้งวงเงินที่ค้ำประกันเพื่อก่อหนี้ผูกพันในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยทำอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไปตามแผนแม่บทและกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้วางไว้ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลก็ไม่เคยใช้วงเงินตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือกู้เงินต่างประเทศได้เต็มวงเงิน และตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ หากมีการดำเนินการใช้วงเงินกู้ตามช่องทางเหล่านี้ก็ต้องอยู่ในกรอบที่มีการกลั่นกรองและสามารถตรวจสอบได้

นายทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พยานไม่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องเงินแผ่นดินและปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. แต่พยานให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องผลกระทบต่อระบบการเงินและการคลังของประเทศเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาท ภายในระยะเวลา ๗ ปี ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเป็นการแย่งงบประมาณของกระทรวงคมนาคมออกมาต่างหากจากวิธีการงบประมาณตามปกติ โดยอ้างว่าเพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องของโครงการ แต่โครงการจำนวนหลายโครงการไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะกู้เงิน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดขึ้นจากผลกระทบ

ในการรักษาระดับพีดานหนี้ไม่ให้เกินร้อยละ ๖๐ เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจโลกที่ไม่แน่นอนและอัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นในอนาคต รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น หากการตราพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพให้การลงทุนของรัฐในอนาคตจะมีการตรากฎหมายในทำนองเดียวกันเพื่อไม่ต้องดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติอีกต่อไป

นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ และมาเปิดความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การบริหารการเงินการคลังของประเทศต้องมีความมั่นคงในการรักษาสภาพทางเศรษฐกิจให้มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ประจักษ์ โดยการยึดถือกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยรัฐสภา และมีขั้นตอนการใช้จ่ายเงินและการติดตามตรวจสอบที่รัดกุม รักษากรอบวินัยการเงินการคลังโดยมีกระบวนการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งกรอบวินัยการเงินการคลังยังมีองค์ประกอบอื่นอีกหลายประการ สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หากมีการดำเนินการแล้วจะมีผลเสียต่อระบบการเงินการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก ประการแรก รัฐสภาจะไม่สามารถกำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินในโครงการเหล่านี้ได้อย่างรัดกุมและถี่ถ้วน ไม่เหมือนกับกรณีการดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณตามปกติ นอกจากนี้ มาตรา ๑๘ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว ให้ฝ่ายบริหารรายงานการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น จึงเป็นการตัดกระบวนการถ่วงดุลในการกำกับควบคุมจากรัฐสภาออกไป ประการต่อมา โครงการลงทุนพื้นฐานในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นกลไกการขนส่งหลักขนาดใหญ่ มีการเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ มีวงเงินลงทุนที่สูงเป็นประวัติการณ์ โครงการเช่นนี้เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของประเทศ ซึ่งโดยปกติจะมีขั้นตอนการพิจารณาในด้านต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม ผลกระทบต่อการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น จึงไม่ควรดำเนินการอย่างรีบเร่งสมควรจะมีการปรึกษาหารือกันของรัฐสภาอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อกำหนดวิธีการคัดเลือกโครงการลำดับความสำคัญก่อนหลัง และคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งวิธีการดำเนินการที่รอบคอบรัดกุมดังกล่าวมีการกำหนดไว้แล้วในขั้นตอนการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ ประการสุดท้าย หากมีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็จะเท่ากับเปิดช่องให้ในอนาคต รัฐบาลสามารถนำเสนอกฎหมายเพื่อโครงการต่าง ๆ โดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ซึ่งต่อไปก็จะสามารถเสนอกฎหมายทำนองนี้ได้อีกโดยไม่จำกัด ทำให้เจตนารมณ์ในการกำกับควบคุมโดยรัฐสภาผ่านกระบวนการงบประมาณไม่ได้ผล เพราะฉะนั้น การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการหลีกเลี่ยงที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้รัฐสภากำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณ จึงมีเจตนารมณ์จะให้รัฐบาลต้องนำเงินที่ได้จากการกู้โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นำส่งคลังเสียก่อนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง เพื่อให้การเบิกเงินนำไปใช้จ่ายภายหลังจะต้องอยู่ในกรอบของวิธีการงบประมาณ ดังนั้น มาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม พยานได้เบิกความตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งหลักการทางการเงินการคลังแล้วย่อมประสงค์ให้รัฐสภาควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศโดยผ่านกระบวนการงบประมาณ ยกเว้นเฉพาะในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินเท่านั้น หากเป็นการกู้เงินในสถานการณ์ปกติทั่วไปย่อมต้องบังคับให้ส่งคลังเสียก่อน เพราะฉะนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนแต่เป็นการกู้เงินในสถานการณ์ปกติทั่วไปดังเช่นร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้น หากมีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้ระบบงบประมาณไม่มีความหมายอีกต่อไป

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง มีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมาเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การบริหารเงินสดของกระทรวงการคลังเป็นกรณีที่มีบัญชีรับไว้เพื่อสำหรับจ่ายเท่านั้น โดยการจ่ายเงินจะเป็นการจ่ายเข้าไปในบัญชีเงินคลังที่ ๒ และเงินรายรับทั้งหมดต้องนำส่งคลัง เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่เงินที่ได้รับมาจากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ถือเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งจะมีการนำส่งคลังหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นที่จะทำให้รายรับที่ได้รับมาจากเงินกู้ไม่มีฐานะเป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังและต้องไม่ฝ่าฝืน

หรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วเห็นได้ว่าไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ แต่เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเป็นการดำเนินโครงการที่มีความเร่งด่วน ทำนองเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ นอกจากนั้น ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ เนื่องจากเมื่อรวมค่านวงเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วจะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้ได้ ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกด้วย ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นการกู้เงินที่ไม่มีรายละเอียดโครงการที่ชัดเจนและครบถ้วน ทำให้เงินกู้นี้ใช้เวลาดำเนินการตามโครงการมากกว่าที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังไม่ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานที่เป็นสำคัญของประเทศ เป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการพิจารณาก่อนส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติได้ จากเหตุผลข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะสำหรับโครงการที่ไม่เร่งด่วน เพราะการก่อหนี้ไม่อยู่ในกรอบวินัยการคลัง ประกอบกับโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลผูกพันเขตแดนหนี้สาธารณะซึ่งมีภาระการชำระหนี้คืนและทำให้เกิดข้อจำกัดการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อลงทุนพัฒนาโครงการที่จำเป็นในอนาคต และเมื่อรวมค่านวงเงินกับดอกเบี้ยตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี ก็จะมีภาระหนี้ของประเทศทั้งสิ้น ๕ ล้านล้านบาท ซึ่งเป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อการหารายได้มาชดใช้คืนเงินกู้ในอนาคต และอาจทำให้ประเทศไทยมีหนี้สินล้นพ้นตัวอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมหนทางในการแก้ไขปัญหานี้ เมื่อพิจารณาจากแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่เป็นแผนการระยะยาวแล้ว จะเห็นว่าอยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้จ่ายตามโครงการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรากฎหมายให้กระทรวงการคลังกู้เงินแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของพยานบุคคล ประกอบคำเบิกความของพยานทั้งสองกลุ่มแล้วปรากฏว่า พยานบุคคลกลุ่มแรก คือ นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง และนางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ได้ชี้แจงว่า

เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ใช่เป็นเงินแผ่นดิน และชี้แจงถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราพระราชบัญญัตินี้ และเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการกำหนดขั้นตอนเอาไว้อย่างรัดกุม และก็ไม่ได้มีการเปิดช่องให้ละเอียดกฎหมายที่จำเป็นจะต้องดำเนินการทุกเรื่องที่เป็นจะต้องดำเนินการ อาจกล่าวได้ว่า มีความรัดกุมมากกว่าการดำเนินโครงการที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ชี้แจงหลักการกว้าง ๆ ถึงความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อการก่อสร้างระบบคมนาคมการขนส่งโดยมิได้ให้ความเห็นว่า เงินกู้นี้เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ คำชี้แจงของพยานบุคคลและคำเบิกความของพยานบุคคลกลุ่มนี้ที่เบิกความว่าเงินกู้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเงินแผ่นดินไม่มีน้ำหนักที่จะรับฟังได้ โดยเฉพาะกรณีนางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ที่ได้เบิกความต่อศาลไปในการทำงานว่า เงินกู้ไม่ถือเป็นเงินแผ่นดิน โดยในร่างกฎหมายดังกล่าวมีมาตรการต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การกำหนดขั้นตอนไว้รัดกุมแล้วสามารถดำเนินการได้ ซึ่งไม่สมเหตุสมผลกับภาวะและของผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และการเป็นข้าราชการกระทรวงการคลังที่พึงต้องมีความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง อันเป็นเงินของแผ่นดิน

ส่วนพยานบุคคลกลุ่มที่สอง ซึ่งประกอบด้วย นางสาวประพิร์ อังกิ้นนทร์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ให้ความเห็นว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน ส่วนนายทง พิทยะ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แม้จะไม่ได้ให้ความเห็นว่าเงินกู้เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ แต่ก็ได้ให้ความเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติเช่นนี้เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ต้องดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติ ซึ่งจะมีผลเสียหายเกิดขึ้นในอนาคต

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ แต่จากความเห็นของพยานบุคคลกลุ่มที่สอง จำนวน ๔ คน ประกอบด้วย นางสาวประพิร์ อังกิ้นนทร์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ที่ให้ความเห็นไว้ว่า เงินกู้ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินและเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ มีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่าย และหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ...” และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๔ คำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจาก เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจ มีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่น อันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” จะเห็นได้ว่า เงินแผ่นดินที่ผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ ตามคำนิยามดังกล่าวรวมถึงเงินกู้ด้วย ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบด้วย เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นเงินแผ่นดินตามนัยของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง ที่มีเจตนารมณ์ตามที่ปรากฏในคำปรารภว่า โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วย เงินคงคลังให้รัดกุม จากคำปรารภดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนว่า เงินคงคลังคือเงินแผ่นดิน และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย” จากบทบัญญัติของมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เงินกู้ก็เป็นเงินที่หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บ

หรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่หนึ่ง ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่หนึ่ง ซึ่งก็คือเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินคลังฉบับนี้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวด ๓ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการหารายได้ของรัฐที่มีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง”

การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นอำนาจของกระทรวงการคลังซึ่งเมื่อกู้แล้วก็ยังเป็นเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงการคลังจึงเป็นเงินแผ่นดินตามนัยแห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวด ๓ มาตรา ๑๐ ดังกล่าว

และหากพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน นอกจากที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๘ แล้ว พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๓ ยังกำหนดให้เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเป็นการชำระคืนเงินกู้โดยอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้จึงต้องถือเป็นเงินแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น เงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในประการที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้

ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เงินได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย” วรรคสอง “ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัดเสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน” และมาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริการจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” แล้ว เห็นว่า การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เป็นกรณียุติร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินไม่ต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจนดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ดังนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า “มาตรา ๑๗๐ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใด
ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว
เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภาต่อไป การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย”
คำว่า “กรอบวินัยการเงินการคลัง” นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม บัญญัติให้มีกฎหมาย
การเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผน
การเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สิน
หรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และ
การอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ
พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ในขณะนี้ยังมิได้มีการตรากฎหมาย
การเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังขึ้นแต่อย่างใด ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับอยู่ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับ
การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและการควบคุมงบประมาณ และการบริหารหนี้สาธารณะ
ซึ่งครอบคลุมในเรื่องของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน อันอาจถือได้ว่ากฎหมายทั้งสามฉบับนี้
เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม แล้ว ดังนั้นกรอบวินัย
การเงินและการคลัง จึงหมายถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้
การกำหนดแนวทางในการจัดทำประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน
การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ
หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมวด ๕ ว่าด้วยการควบคุมงบประมาณ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า เงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษไม่ว่าจะได้รับ ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลัง ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น และในวรรคสาม และวรรคสี่ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจกำหนดให้มีกรณีที่ไม่ต้องนำส่งคลังได้ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้อง นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้ต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป ซึ่งหมายถึงรายงานเพื่อให้สภาทั้งสองพิจารณา ไม่ใช่เพื่อทราบตามที่ร่างพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑๘) บัญญัติไว้เท่านั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสองได้บัญญัติไว้ว่าการใช้จ่ายเงินรายได้ ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้ ชัดเจนว่ากรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญหมวด ๘ นี้ คืออะไร แต่เมื่อหมวด ๘ นี้ เป็นหมวดที่ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ กรอบวินัยการเงินการคลังก็ต้องหมายถึง รัฐธรรมนูญหมวด ๘ ทั้งหมดตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขณะนี้ทั้งหมดสามฉบับดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติให้นำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมาย ว่าด้วยเงินคงคลัง และมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน บัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน

การจัดการรายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาลและเป็นระยะเวลาอนันต์ โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และมาตรา ๑๗๐ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายจรูญ อินทจาร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ