

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายจรัญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณ หรือไม่

ศาลได้พิจารณาคำร้อง พยานหลักฐาน และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้ว เห็นว่า ปัญหาในทางเศรษฐกิจมีความสำคัญที่กระทบถึงความมั่นคงของประเทศ การล่มสลายของหลายประเทศทั่วโลกเกิดขึ้นจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินจึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติหลักการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ ไว้ในหมวด ๘ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินที่จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยได้บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยยกเว้นให้รัฐบาลไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้แต่เฉพาะในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เท่านั้น แต่ยังคงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบวินัยการเงินการคลังที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติถึงการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐในส่วนที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ด้วย

อนึ่ง การดำเนินการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ยังคงต้องอยู่ภายใต้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหมวด ๕ ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ที่บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามมาตรา ๘๓ อีกด้วย ทั้งนี้ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมิได้หมายความว่า จะไม่ลงทุนในโครงการใหญ่ที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก หากแต่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ลงทุนโดยคำนึงถึงความเหมาะสมตามความจำเป็น ไม่ลงทุนเกินตัว อันจะกระทบถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หากมีความเหมาะสมกับสภาพของประเทศ ย่อมลงทุนได้ไม่ว่าจะลงทุนจำนวนมากเท่าใด

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่วินิจฉัย คดีนี้ ผู้ร้องอ้างว่า ในการออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนแทนสมาชิกรายอื่น โดยการใช้อัตราของผู้อื่นในการออกเสียงลงคะแนนแทนกัน

เห็นว่า การออกเสียงลงคะแนนเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภา ผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนคือผู้ที่เข้าประชุมและอยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนน การกระทำใดเพื่อให้มีการออกเสียงลงคะแนนแทนกัน จึงเป็นการกระทำทุจริตผิดกฎหมาย ขาดไว้จริยธรรม ขัดต่อหลักสุจริต และหลักนิติธรรมอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐสภา อันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ยิ่งหากเป็นการกระทำในที่ประชุมรัฐสภา ยิ่งเป็นความผิดร้ายแรงอย่างยิ่ง

ข้อเท็จจริงปรากฏจากแผ่นบันทึกภาพและเสียงที่ผู้ร้องเสนอต่อศาลประกอบกับคำเบิกความของนางสาวรังสิมา รอดรัศมี และคำเบิกความของนายนิรศร ทองธิดาช ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายนิรศร เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล เป็นบุคคลที่ปรากฏในแผ่นบันทึกภาพและเสียงได้ใช้อัตราประจำตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔ - ๕ ใบ เสียบเข้าไปในช่องแสดงตนและลงคะแนนออกเสียงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจริง มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่าเป็นการลงคะแนนเสียงแทนกันหรือไม่

ประเด็นนี้ นายนิรศร ได้เบิกความอ้างว่า บัตรที่ใช้เสียบเข้าไปในช่องแสดงตนและลงคะแนนตามที่ปรากฏในแผ่นบันทึกภาพและเสียง เป็นบัตรของตนเองซึ่งมีหลายใบ และเป็นการกดบัตรเล่น โดยอ้างว่า เป็นนิสัยส่วนตัวที่ชอบกดบัตรเล่น นั้น เห็นว่า เป็นคำเบิกความที่ไม่น่าเชื่อและผิดวิสัย

ที่ผู้ที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยจะกดบัตรเล่นในขณะที่มีการกดบัตรเพื่อออกเสียงลงคะแนน ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยภาพและเสียงในพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ ปรากฏชัดเจนว่าเป็นการกดบัตรลงคะแนนเมื่อประธานสั่งให้แสดงตนและออกเสียงลงคะแนน การกดบัตรก็มีลักษณะเดียวกันกับการกดบัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนน โดยเมื่อเสียบบัตรเข้าไปในช่องรับบัตรแล้วได้กดปุ่มเพื่อแสดงตนหรือลงคะแนนด้วย

ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า นายนิศร ใช้บัตรประจำตัวของสมาชิกอื่นแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนบุคคลอื่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. พฤติการณ์เป็นการกระทำที่เปิดเผยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสถานที่ตรากฎหมาย เป็นการกระทำอย่างย่ำใจ ไม่เกรงกลัวกฎหมาย ไม่ใยดีต่อการตรวจสอบ และไม่มีอารยะประเทศเสรีประชาธิปไตยประเทศไทยจะยอมรับการลงคะแนนเสียงแทนกันในรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรของประเทศได้ เพราะหากยอมรับให้มีการลงคะแนนเสียงในการประชุมรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแทนกันได้ ย่อมเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภาขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่อันเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ที่มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี เป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเองและของรัฐสภา เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนเป็นสิทธิเฉพาะตัวที่สมาชิกแห่งรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนกันได้ การลงคะแนนเป็นสาระสำคัญของมติที่ประชุม การลงคะแนนแทนกันจึงย่อมมีผลกระทบต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมตินั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ทั้งยังขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างชัดแจ้ง ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องสมควรดำเนินการกับผู้กระทำผิดกฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรมและความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา และเพื่อรักษาเกียรติและศักดิ์ศรีของรัฐสภาให้เป็นแบบอย่างที่ดีสืบต่อไป การออกเสียงลงคะแนนในการตราร่างกฎหมายดังกล่าวจึงมีผลทำให้มติที่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายดังกล่าวโดยมีผู้ออกเสียงลงคะแนนแทนกันนี้ไม่สมบูรณ์และไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย

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

รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๖๙ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบวินัยการเงินการคลังไว้ในมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม

มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับเงินแผ่นดินไว้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

คำว่า เงินแผ่นดิน นั้น ไม่มีคำจำกัดความไว้ ไม่ว่าในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นใด จึงเห็นควรวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า เงินแผ่นดินมีความหมายเพียงใด

หลักการบริหารจัดการด้านการเงินเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่า จะต้องดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล คือจะต้องมีความโปร่งใส มีระบบบุคลากรอำนาจ และมีระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระ เพื่อป้องกันการทุจริตฉ้อฉลของผู้เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้บัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วยการเงินการคลัง และงบประมาณ ขึ้นเป็นครั้งแรก กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินให้รัดกุมรอบคอบ อยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง มีความโปร่งใสเปิดเผย และให้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ

คำว่า เงินแผ่นดิน นอกจากจะบัญญัติไว้ในหมวด ๘ แล้ว ยังได้บัญญัติไว้ในหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๕๓ ทั้งเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ที่ให้คำจำกัดความคำว่า ตรวจสอบ หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์

ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย และคำว่า หน่วยรับตรวจ หมายความว่า (๑) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง หรือกรม (๒) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค (๓) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น (๔) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น (๕) หน่วยงานอื่นของรัฐ (๖) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) (๗) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เงินแผ่นดินจึงมีความหมายครอบคลุมทรัพย์สินทุกประเภทที่เป็นของประเทศ ไม่ว่าจะถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยหน่วยงานใดของรัฐ ไม่ว่าจะเป็เงินหรือทรัพย์สินในงบประมาณหรือนอกงบประมาณก็ตาม และไม่ว่าจะต้องส่งเข้าคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังหรือไม่ก็ตาม สมดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า เงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประชาชนทั้งชาติ และสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง และนักวิชาการอิสระ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ที่ยืนยันตรงกันว่า เงินกู้ถือเป็นเงินรายได้ประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ที่มีภาระต้องใช้คืน โดยรัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อนำไปใช้คืนเงินกู้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย เงินกู้จึงเป็นภาระผูกพันของรัฐที่ต้องใช้เงินงบประมาณซึ่งเป็นเงินแผ่นดินในการชำระคืน เงินกู้จึงมีสภาพเป็นเงินแผ่นดิน

สำหรับความเห็นของนายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เห็นว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่เป็นเงินแผ่นดิน ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง โดยเห็นว่า การจ่ายเงินในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง เป็นการจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังเท่านั้น รัฐบาลจะเอาเงินจากแหล่งอื่น มาจ่ายมิได้ โดยอ้างความในตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปแล้วก่อนด้วยนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง มิได้ใช้บังคับแก่เงินคงคลังเท่านั้น ดังได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ เพื่อให้เกิด ความรัดกุมรอบคอบ ให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง จึงได้บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดิน กระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยให้ยกเว้นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น ที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ แต่มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติให้การจ่ายเงิน กรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจ่ายจากเงินคงคลังตามที่นายชูเกียรติอ้างเท่านั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ในตอนท้าย เป็นบทบัญญัติในเรื่องการจ่ายคืนเงินที่กู้มาในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เป็นการจ่ายคืนเงินกู้ มิใช่การใช้จ่ายเงินที่กู้มา ซึ่งเป็นคนละกรณีกัน ทั้งนี้ การจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ไม่ว่าจะจ่ายไปจากเงินคงคลังหรือเงินกู้ หรือเงินจากแหล่งอื่นใด การใช้คืนก็ย่อมต้องจ่ายจาก เงินงบประมาณแผ่นดิน จึงต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องจ่ายจากเงินคงคลังเท่านั้น หากจะตีความว่า เงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง จะมีผลให้การใช้จ่ายเงินกู้ไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบ วินัยการเงินการคลังที่กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกระบวนการงบประมาณหรือกฎหมาย ว่าด้วยเงินคงคลังทั้ง ๔ ฉบับ จะเป็นช่องทางให้รัฐบาลหลีกเลี่ยงการดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่รัดกุมรอบคอบจากรัฐสภาและระบบตรวจสอบอื่น ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทั้ง ๆ ที่เป็นเงินแผ่นดินจำนวนมากที่มีผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสำคัญ อันเป็นการขัดต่อวินัยการเงินการคลังอย่างร้ายแรง

สำหรับบทบัญญัติเรื่องข้อยกเว้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อจ่ายชดใช้คืน ซึ่งเริ่มบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เรื่อยมา แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติชัดว่าเพื่อคืนเงินคงคลังตามที่ นายชูเกียรติอึ้งนั้ง เห็นว่า หลักการตั้งงบประมาณรายจ่ายในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้คืนการจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๕ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔ มาตรา ๑๔๗ และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งการตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายคืนเงินแผ่นดินที่ใช้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าว ก็คือการใช้จ่ายเงินจากเงินคงคลังนั่นเอง เพราะเงินงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายงบประมาณ จะต้องจ่ายออกจากเงินคงคลังเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติให้ชัดว่า ให้ชดใช้เงินคงคลังเฉพาะ “เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อน” เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ มิได้บัญญัติให้การใช้เงินแผ่นดินกรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจ่ายเฉพาะจากเงินคงคลัง จึงต้องหมายความว่า หากเกิดกรณีจำเป็นเร่งด่วน จะใช้เงินนอกงบประมาณหรือเงินกู้ที่มีอยู่ในเงินคงคลังก็ได้ ซึ่งหากเป็นการใช้เงินนอกเงินคงคลัง การชำระหนี้คืนก็ยังคงต้องตั้งงบประมาณการชำระหนี้คืนไว้ในกฎหมายงบประมาณนั่นเอง เงินกู้ที่แม้จะไม่ได้นำส่งคลัง ถ้ามิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน จึงยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง เพื่อให้เกิดความรอบคอบรัดกุม

หากมีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็จะเท่ากับเปิดช่องให้ในอนาคต รัฐบาลสามารถนำเสนอกฎหมายเพื่อโครงการต่าง ๆ โดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ซึ่งต่อไปก็จะสามารถเสนอกฎหมายทำนองนี้ได้อีกโดยไม่จำกัด ทำให้เจตนาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผ่านกระบวนการงบประมาณไม่ได้ผล เพราะฉะนั้น การจ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นการหลีกเลี่ยงที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และเจตนาของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ประสงค์จะให้รัฐสภากำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณ จึงมีเจตนาจะให้รัฐบาลต้องนำเงินที่ได้จากการกู้โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นำส่งคลังเสียก่อน ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพื่อให้การเบิกเงินนำไปใช้จ่ายภายหลัง จะต้องอยู่ในกรอบของวิธีการงบประมาณ ดังนั้น มาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงขัดหรือแย้งต่อเจตนาของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้รอบคอบรัดกุม และให้อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง ฉะนั้นเงินที่รัฐบาลกู้ไม่ว่าจากแหล่งใด จึงถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น

ข้อเท็จจริงที่ได้จากทางไตสวนปรากฏตามคำชี้แจงของกระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม สำนักงานประมาณ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ตามหนังสือชี้แจงและตามผู้แทนของส่วนราชการดังกล่าวได้มาเบิกความต่อศาลว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และรองรับการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และจากทางไตสวน ผู้แทนรัฐบาลยอมรับว่าความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ถึงขนาดที่ต้องตราพระราชกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ แต่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจในระดับหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณปกติได้ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า การใช้จ่ายเงินในระบบงบประมาณปกติมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นายทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง แล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศให้มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเว้นวิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามระบบงบประมาณปกติ และบัญญัติวิธีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นพิเศษขึ้นมา

แต่การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหาในคดีนี้ สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม และวิธีการดังกล่าวก็สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ได้เช่นเดียวกัน

สำหรับประเด็นที่รัฐบาลอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีผลให้เกิดการทุจริตประพตติมิชอบโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องไปดำเนินการป้องกันปราบปรามในการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในชั้นการบังคับใช้ต่อไปนั้น เห็นว่า ปัญหาการทุจริตประพตติมิชอบเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติมาช้านานแล้ว และมีแต่จะรุนแรง ขยายวงกว้าง สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด ทำให้การดำเนินโครงการหลาย ๆ โครงการของประเทศไม่เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนตามควรค่าของจำนวนเงินที่รัฐลงทุนไป แต่กลับรั่วไหลไปสู่บุคคลที่ทุจริตประพตติมิชอบที่คอยแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศอย่างรุนแรง แม้รัฐธรรมนูญจะได้พยายามสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้หลายประการ ไม่ว่าจะโดยการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น หรือแม้แต่การดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมของประเทศเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดฐานทุจริตประพตติมิชอบมาลงโทษก็กระทำได้ยาก ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงบประมาณตามปกติก็ได้พยายามสร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ

เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวดรัดกุม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้ดีเท่าที่ควร การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติยิ่งเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริตได้ง่ายขึ้น หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนมาก ถึงสองล้านล้านบาท ยิ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบเข้ามาแสวงหาประโยชน์มากตามไปด้วย สุดท้ายจะยิ่งทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง แต่ประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม ได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่างับความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหาย และการชำระคืนหนี้เงินกู้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศและภาระภาษีของประชาชนที่ต้องเพิ่มขึ้นจากหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้ก่อไว้

การแก้ปัญหาคอร์รัปชันจึงต้องกระทำทั้งการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง ทั้งนี้ แนวทางที่ให้ผลดีที่สุด ต้องเน้นที่การป้องกัน ดังนั้น การก่อกำหนดจำนวนมหาศาลผูกพันประเทศชาติและประชาชนก็ดี การใช้จ่ายเงินของชาติและประชาชนก็ดี จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดรัดกุม ไม่เปิดช่องให้ลุ่่มเสี่ยงเบี่ยงเบนไปให้เกิดการทุจริตฉ้อฉลขึ้นได้ ทั้งจะต้องมีรายละเอียดที่สำคัญให้สาธารณชนมั่นใจว่า เป็นการดำเนินการที่โปร่งใส ถูกระบบถูกระบบตรวจสอบได้ ไม่ผลิผลลามสร้างคววมหวาดระแวงแก่ประชาชน

การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นการสร้างหนี้ด้วยการกู้เงินจำนวนมหาศาล เพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการกู้ผูกพันในระยะยาวถึง ๗ ปี มีกำหนดเวลาชำระหนี้คืนนานถึง ๕๐ ปี โดยไม่ปรากฏมูลกรณีที่มีความจำเป็นประการใดและมีเหตุเร่งด่วนอย่างไร การกู้เงินมีจำนวนสูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนเช่นนี้ เป็นกรณีที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จำเป็นต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ ศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน มีรายละเอียดของโครงการที่ชัดเจน

โครงการตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นโครงการที่ใช้เงินจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือไม่ มีความจำเป็นที่รัฐต้องลงทุนเองหรือไม่ มีช่องทางที่รัฐจะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนโดยรัฐไม่ต้องรับภาระหรือไม่ อันเป็นไปตาม

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งรัฐบาลอาจดำเนินโครงการภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามปกติได้ เพราะมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ดังปรากฏตามคำชี้แจงของนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง เองที่ว่า แม้ร่างพระราชบัญญัตินี้จะมีความจำเป็นในทางเศรษฐกิจอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงขนาดจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนด การกู้เงินเป็นจำนวนมหาศาลเพื่อใช้จ่ายในโครงการพัฒนา ระยะยาวเช่นนี้ ยังไม่เคยมีการดำเนินการตราพระราชบัญญัติมาก่อน เมื่อมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน จึงไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะตรากฎหมายให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินแผ่นดินขัดกับหลักการพื้นฐานตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงมีเนื้อหาขัดแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง หรือไม่

สำหรับประเด็นเรื่องกรอบวินัยการเงินการคลังนั้น แม้รัฐบาลมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ อยู่ในกรอบวินัยทางการเงินการคลัง เนื่องจากจำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูง หรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และภาระหนี้ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่อย่างไรก็ตาม เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นผลสำเร็จของการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเพียงด้านเดียวด้วย จำนวนเงินมากถึงสองล้านล้านบาท ย่อมทำให้ประเทศเสียสมดุลในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และเกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม อันมีผลกระทบต่อกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม บัญญัติไว้ นอกจากนี้ หากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับและมีการกู้เงินเพื่อดำเนินการโครงการ ตามร่างพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมมีผลระยะยาวผูกพันประเทศชาติต่อไปในอนาคตที่จะต้องผูกพัน ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐบาลชุดต่อไปขาดความเป็นอิสระในการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ หรือแม้ว่ารัฐบาลชุดต่อไปจะมีอำนาจยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วจากร่างพระราชบัญญัตินี้ได้

ถึงแม้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะบัญญัติให้ถือว่า เงินที่กู้มาเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง แต่การใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้ “กรอบวินัยการเงินการคลัง” ตามหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการเงินการคลัง และงบประมาณด้วยตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ซึ่งกรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ นี้ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม บัญญัติให้เห็นว่า มีความหมายรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้สาธารณะทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ ได้กำหนดจำนวนเงินที่จะกู้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนงบประมาณประจำปี อันเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างหนึ่ง การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติในคดีนี้เป็น การกู้เงินจำนวนมากที่เกินกว่ากรอบวงเงินการกู้ปกติ ทั้งยังให้อำนาจฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบรายละเอียดจากรัฐสภาตามหลักการดูแลอำนาจการพิจารณาของรัฐสภาเป็นเพียงพิจารณาอนุมัติกรอบวงเงินเท่านั้น จึงเป็นร่างกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเกินกรอบแห่งวินัยการเงินการคลัง

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหาในคดีนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการ การกำกับกับการใช้เงินที่กู้มาให้ชัดเจน ทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสียหายยับยั้งทางการเงินการคลัง และระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ จึงเห็นว่าการใช้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้อยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง อีกประการหนึ่งด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยกระบวนการ

ที่มีขอบด้วยกฎหมาย และมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ