

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร 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. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงทางการไต่สวนได้ความในเบื้องต้นว่า ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ส่วนข้อที่ว่า การออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวมีผลให้การตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และสมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ การออกเสียงลงคะแนนแทนกันจึงทำลายหลักการความเป็นอิสระและอำนาจการตัดสินใจ

โดยใช้คะแนนเสียงที่สมาชิกแต่ละคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน หากกรณีการออกเสียงลงคะแนนแทนกัน มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมทำให้การลงมติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ แต่หากไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีการกระทำได้กล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเฉพาะตน ซึ่งไม่ทำให้การลงมติออกเสียงที่สมบูรณ์นั้นเสียไป อันเป็นการคุ้มครองความสุจริตของการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้ร่วมกระทำการในเรื่องดังกล่าว สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวทางการไต่สวนไม่ปรากฏข้อเท็จจริงมีน้ำหนักมั่นคงเพียงพอให้เชื่อว่า การออกเสียงลงคะแนนแทนกันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า การลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจในการตรากฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา โดยให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำและยินยอมในการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในส่วนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินซึ่งจัดเป็นเงินแผ่นดิน ที่ให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดหาเงินงบประมาณรายจ่าย โดยมีที่มาจากภาษีอากรของประชาชนเป็นหลัก รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ต้องผ่านความเห็นชอบหรือความยินยอมจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร อันสอดคล้องกับหลักการที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากการที่ประเทศไทยมีแนวโน้มใช้จ่ายเงินภาครัฐที่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะเป็นจำนวนที่มากขึ้นโดยตลอด อันสืบเนื่องจากความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้ทันต่อโลกาภิวัตน์และตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

ในแต่ละยุคสมัยที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เงินที่นำมาใช้จ่ายประกอบด้วยเงินรายได้ที่มาจากภาษีอากรและเงินอื่น ๆ ซึ่งเป็นรายรับของภาครัฐ เพื่อมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีวินัยทางการคลังอันจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังของประเทศและเพื่อให้การจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายเงินของรัฐมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นการใช้จ่ายเงินที่เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลังและ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ เป็นการเฉพาะไว้ในหมวด ๘ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ มาตรา ๑๖๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าเงินแผ่นดินเป็นเงินของประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบโดยต้องมีการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ มาตรา ๑๖๗ ได้กำหนดคกฏเกณฑ์และรูปแบบแนวทางการจัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การจัดทำรายการรายจ่ายงบกลางในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเป็นกรอบควบคุมการบริหารและการใช้จ่ายเงินของประเทศและวินัยทางการเงินการคลัง มาตรา ๑๖๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอการพิจารณา และกรอบระยะเวลาของการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย มาตรา ๑๖๙ ได้วางกรอบการใช้จ่ายของรัฐให้มีวินัยที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินแผ่นดินต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพื่อเป็นกรอบมิให้รัฐบาลอาศัยกฎหมายอื่นเข้ามาใช้จ่ายเงินได้ เป็นการรักษาวินัยการเงินการคลัง เพราะการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลย่อมเป็นภาระของประชาชน เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ถูกใช้ไปก่อนในปีงบประมาณถัดไป อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณีซึ่งทำให้เงินแผ่นดินสามารถนำไปใช้จ่ายได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและคุ้มค่าตามหลักการบริหารงบประมาณที่ดี มาตรา ๑๗๐ ได้กำหนดให้ตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยให้รายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปโดยโปร่งใส และให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง

สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีสาระสำคัญดังปรากฏตามบันทึกวิเคราะห์สรุปของ ร่างพระราชบัญญัติว่า รัฐบาลมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับ การขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัว ด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รัฐบาลจึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม และสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาและยุทธศาสตร์ของประเทศ เพื่อให้การพัฒนาดังกล่าวแล้วเสร็จตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศ การดำเนินจึงต้อง ใช้จ่ายเงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย การบริหารหนี้สาธารณะ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งประกอบด้วย ๒ หมวด คือ หมวด ๑ การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้ มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๑๓ มีสาระสรุปได้ว่า ให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมนตรีคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงานและภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชี ท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยการกู้เงินให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำ ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง สำหรับวงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยให้สำนักงาน บริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการ การเบิกจ่าย การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน โดยการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด และนอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้โดยอนุโลม

และหมวด ๒ ว่าด้วยการเสนอและการบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๑๘ มีสาระสรุปได้ว่า ให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการไปดำเนินการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการ ให้ครบถ้วน และก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรี ต้องเสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรอง และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้ เมื่อแผนงานใดดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว มีเงินกู้เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ในส่วนของ การรายงานและติดตาม ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้และผลการดำเนินโครงการ ต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ ส่วนกระทรวงเจ้าสังกัดจัดให้มีระบบการติดตาม และประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานต่อกระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด และภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน ในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ

ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ หรือไม่ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นเงินแผ่นดินตามความหมาย ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายจะไม่ได้บัญญัติ ความหมายไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ แล้ว เงินแผ่นดิน คือ เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงเงินและสินทรัพย์ต่าง ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือ อยู่ในความครอบครองของรัฐ เมื่อพิจารณาทางการเงิน ได้แก่ เงินรายได้ที่มาจากภาษีอากรและเงินอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นเงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค เงินช่วยเหลือ เงินค่าธรรมเนียม เป็นต้น รวมเป็นรายรับของรัฐ ซึ่งเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะมีการนำเงินส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมการจ่ายเงินรายได้หรือไม่ ความหมายดังกล่าวจะสอดคล้องกับบทนิยามในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๔ คำว่า “ตรวจสอบ” ที่หมายความว่า “... ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ ...” ทั้งสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นางสาวประพิร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ต่างให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่า เงินกู้ถือเป็นเงินแผ่นดินประเภทหนึ่ง และเมื่อพิจารณาความในร่างมาตรา ๑๖ ที่บัญญัติว่า หากแผนงานใดมีเงินกู้เหลือจ่ายก็นำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน อันเป็นหลักการทำนองเดียวกันกับกรณีงบประมาณเหลือจ่ายซึ่งเป็นเงินแผ่นดิน ประกอบกับในการไต่สวนฝ่ายผู้แทนคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงยืนยันว่า ในการชำระหนี้เงินกู้ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกอบกันแล้วเห็นว่า เงินกู้ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เท่านั้น และจากการไต่สวนฝ่ายผู้แทนคณะรัฐมนตรีและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องชี้แจงยืนยันว่า ไม่เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน มิฉะนั้นรัฐบาลก็จะเลือกดำเนินการเสนอเป็น พระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ และเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ที่ให้ดำเนินการกู้เงิน ภายในกำหนดเวลาที่นานถึง ๗ ปี ประกอบกันแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่าการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินกู้ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนอันเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง คงเป็นแต่เพียงการนำเงินงบประมาณในอนาคตมาใช้จ่ายล่วงหน้าก่อน อันเป็นข้อแตกต่างจากการใช้จ่าย งบประมาณระบบปกติที่กระทำในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต้องมีการแสดงรายละเอียดตามรูปแบบการจัดทำเอกสาร ประกอบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๗ กล่าวคือ ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับ ที่จะแสดงถึงความสามารถในการใช้จ่ายได้ ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายให้ชัดเจน และต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงฐานะ การเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้

ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งของการใช้จ่ายเงิน เนื่องจากการแสดงฐานะการเงินการคลังเป็นตัวบ่งชี้ถึงศักยภาพ
ในความสามารถกู้เงินและการชำระหนี้สิน โดยจะต้องมีการคาดการณ์หรือประมาณการว่าจะนำเงินจากไหน
มาเป็นรายได้ จำนวนเท่าใด โดยเอกสารประกอบตามมาตรา ๑๖๗ มีขึ้นเพื่อเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ
ให้มีความโปร่งใส มีระบบการคานและดุลอำนาจ และสามารถตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายนิติบัญญัติ
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประชาชน แต่ในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. กลับไม่ปรากฏสาระสำคัญ
ในมาตรา ๑๖๗ กล่าวคือ ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปรากฏรายการรายรับที่จะแสดงถึงความสามารถ
ในการใช้จ่าย ไม่ปรากฏกิจกรรม แผนงาน โครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายให้ชัดเจน
คงมีเพียงบัญชีแนบท้ายที่มีเพียงชื่อ รายการ และกรอบวงเงิน ของยุทธศาสตร์และแผนงานเท่านั้น
โดยไม่ปรากฏรายละเอียดของแผนงาน โครงการ แต่ละรายการของการใช้จ่ายเงินกู้ดังเช่นที่ปรากฏ
ในการนำเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และไม่ปรากฏการแสดงฐานะการเงินการคลัง
ของประเทศที่แสดงให้เห็นภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่ได้รับผลอันเกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้
สำหรับที่ผ่านมางบประมาณรายจ่ายประจำปีปรากฏว่าเป็นระบบขาดดุลมาโดยตลอด และรายได้ส่วนหนึ่ง
ที่นำมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ คือ เงินที่มาจากภาษี ซึ่งตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ
พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ ให้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกินวงเงินร้อยละสิบของ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี และร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น
แต่ในการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามมาตรา ๒๒ ทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน
นอกเหนืองบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องเป็นเงินตราต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้ได้
ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้เมื่อใช้จ่ายเงินแล้วจะต้องมีรายละเอียดว่า
จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมแค่ไหนเพียงใด ส่วนร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินและใช้จ่ายเงิน
จำนวนมากซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมทั้งด้านการเงินและการคลัง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง
มีรายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาและการตรวจสอบ
และต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันห้าปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ
จึงจำเป็นต้องมีรายละเอียดเพื่อให้ทราบได้ว่าการใช้จ่ายหรือการชำระคืนเงินกู้ นั้นจะสิ้นสุดเมื่อใด
เพราะมีผลกระทบต่อการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการใช้จ่ายของรัฐ

ให้แก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ เช่นกัน เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็จะมีข้อจำกัดด้านกฎหมายที่รักษาความสมดุลและวินัยการเงินการคลัง และเงินที่นำไปใช้จ่ายของรัฐเป็นเงินจากแหล่งงบประมาณเดียวกัน สำหรับร่างพระราชบัญญัตินี้ จากทางการไต่สวนได้ความว่า รัฐบาลจะนำเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาชำระคืนเงินกู้ โดยใช้ระยะเวลาประมาณ ๕๐ ปี แต่ไม่มีรายละเอียดของการตั้งกรอบวงเงินในงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีแสดงไว้ และในข้อเท็จจริงการชำระคืนเงินกู้อาจจะใช้ระยะเวลาที่นานกว่าประมาณการไว้ อันเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะให้อำนาจฝ่ายบริหารกู้เงิน และใช้จ่ายเงินโดยมีอำนาจในการจัดสรรเงินกู้ มีอำนาจทั้งพิจารณาอนุมัติโครงการและวงเงิน บริหารจัดการ และติดตามผลการดำเนินการ กล่าวคือ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ของฝ่ายนิติบัญญัติ จะพิจารณารายละเอียดได้แต่เพียงยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายโดยไม่ปรากฏรายละเอียดของเอกสารประกอบตามที่มาตรา ๑๖๗ บัญญัติ จึงเป็นร่างกฎหมายที่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งวงเงินและโครงการแทนฝ่ายนิติบัญญัติ แม้รัฐสภาจะสามารถตรวจสอบทางการเมืองได้โดยการตั้งกระทู้ถามหรือการรับทราบรายงานการดำเนินการ ตามร่างมาตรา ๑๘ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินได้ แต่ก็เป็นการตรวจสอบหลังการดำเนินการบริหารจัดการเงินกู้ โดยไม่มีการตรวจสอบก่อนจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยใด รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักการคานาและดุลการใช้อำนาจ ตามหลักการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยปกติที่มีหลักประกันในเรื่องของความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คงมีเพียงการตรวจสอบหลังจากที่มีการดำเนินการไปแล้ว

ดังนั้น เมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินซึ่งในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๘ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ การตรากฎหมายยินยอมให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจกู้เงินและใช้จ่ายเงินในรูปแบบของการนำเงินงบประมาณในอนาคตมาใช้ก่อนล่วงหน้าโดยไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีการตรวจสอบได้เช่นเดียวกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเช่นกัน

ตามหลักคานและดุลอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์และความจำเป็นการพัฒนาประเทศ แต่การกู้เงินในจำนวนที่สูงเกือบเท่ากับจำนวนรวมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๗ ย่อมทำให้มีผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศ และภาวะเศรษฐกิจโดยรวมในอนาคต ทั้งยังเป็นการสร้างภาระหนี้สาธารณะที่สูงมากโดยผูกพันการชำระหนี้ด้วยเงินงบประมาณรายจ่ายในระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งโดยหลักการวินัยทางการคลังจำเป็นต้องมีพื้นที่การคลังในการบริหารหนี้สาธารณะมากพอเพื่อรองรับความจำเป็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและอดีตรัฐมนตรีว่าการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายทง พิทยะ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ที่ชี้แจงว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงทางการคลังสามารถดำเนินการในรูปแบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีติดต่อกันต่อเนื่อง ซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นไปตามวินัยการเงินการคลังของประเทศ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนปวงชนชาวไทยได้พิจารณาตรวจสอบให้ความเห็นชอบเพื่อรักษาคุณภาพแห่งการคานและดุลอำนาจตามหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่นอกเหนือจากวิธีการทางงบประมาณ จึงกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกู้เงินซึ่งเพิ่มขึ้นจากกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินที่ใช้บังคับอยู่อีกฉบับหนึ่ง โดยมีความประสงค์ที่จะนำเงินงบประมาณรายจ่ายในอนาคตมาใช้ก่อน แต่หลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๘ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐

ส่วนข้ออ้างที่ว่า คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งซึ่งต้องใช้งบประมาณมากถึงสองล้านล้านบาท และแหล่งทุนแน่นอนและต่อเนื่อง ประกอบกับข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณและการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดกรอบเพดานเงินกู้ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ไม่อาจเป็นเหตุผลเพียงพอให้รัฐบาลหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ มิฉะนั้นแล้วเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการกำหนดกรอบวินัยทางการเงินและการคลังจะไม่สามารถบรรลุผลได้ และข้ออ้างที่ว่า เงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง แต่มีลักษณะเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบรายได้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แต่ก็มีได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของรายได้ดังกล่าวจะสามารถใช้จ่ายเงินอย่างไรก็ได้ เพราะมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่ง ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม บัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยบัญญัติให้มีเนื้อหาครอบคลุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น กรอบวินัยการเงินการคลังจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงิน กล่าวได้ว่า แม้แต่เงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินซึ่งเป็นจำนวนเงินไม่มาก รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ยังกำหนดให้ต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง จึงเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่ว่ามาจากแหล่งเงินใดก็ตามและไม่ว่าจะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินก็ตาม ต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังเช่นเดียวกัน เพราะต่างก็เป็นเงินแผ่นดินที่ประชาชนทั้งชาติเป็นเจ้าของ เมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน และเป็นเงินที่มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท โดยประมาณการชำระคืนด้วยเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเวลานานถึง ๕๐ ปี ยังต้องอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังไม่ว่าจะเป็นการจัดหารายได้ การใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูล โปร่งใส และตรวจสอบได้ ข้ออ้างดังกล่าวจึงรับฟังไม่ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ จึงให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ